

*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 (*Canadá*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

*Comité Evaluador*

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Miguel Basterra 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*), María 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*)

Coordinadores de este número especial de la Revista Internacional y  
Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO  
sobre *Nuevas formas de protección social: crisis económica y crisis sanitaria*

***Juan Carlos Álvarez Cortés***

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Málaga (España)

y

***José Manuel Morales Ortega***

Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Málaga (España)

---

## ÍNDICE

<b>Juan Carlos Álvarez Cortés, José Manuel Morales Ortega,</b> <i>Introducción. Nuevas formas de protección social: crisis económica y crisis sanitaria</i> .....	<b>1</b>
--	----------

### Artículos

<b>Patrocinio Fernández Geniz, Dolores Gómez Domínguez,</b> <i>Gasto en protección social. Aspectos económicos</i> .....	<b>4</b>
---	----------

<b>Segundo Valmorisco Pizarro, Juan Carlos Cuevas Lanchares,</b> <i>Aspectos sociológicos: los colectivos necesitados de protección social a la luz de las nuevas realidades sociales</i> .....	<b>40</b>
--	-----------

<b>Francisco Lozano Lares,</b> <i>La nueva estrategia de la OIT sobre pisos de protección social</i> .....	<b>64</b>
---	-----------

<b>Daiana Ana Maria Pițică,</b> <i>Excluidos sociales: protección social y asistencial. Especial referencia a las rentas mínimas garantizadas como fórmula de lucha contra la pobreza y la exclusión social</i> .....	<b>112</b>
--	------------

<b>Juan Carlos Álvarez Cortés,</b> <i>La evolución de la protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos durante la pandemia</i> .....	<b>147</b>
--	------------

<b>José Manuel Morales Ortega,</b> <i>Quiebras y ausencias en la protección social de las trabajadoras domésticas: la urgente y necesaria intervención legislativa</i> .....	<b>189</b>
---	------------

<b>María Iluminada Ordóñez Casado,</b> <i>La protección social de los trabajadores agrarios ante los nuevos cambios productivos</i> .....	<b>228</b>
--	------------

<b>Juan Herrera,</b> <i>El impacto del teletrabajo en el entorno laboral y familiar y los efectos en el trabajador</i> .....	<b>250</b>
---	------------

<b>Beatriz Gutiérrez-Solar Calvo,</b> <i>El trabajo a distancia: retos de protección social ante los cambios de modelo productivo</i> .....	<b>272</b>
--	------------

## Nuevas formas de protección social: crisis económica y crisis sanitaria

---

El presente monográfico que ofrece la *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* es el fruto de un congreso internacional sobre *Nuevas formas de protección social* realizado en el marco del Proyecto de Investigación Nacional *Nuevas formas de protección social ante los cambios productivos* (RTI2018-098794-B-C32).

Se ofrecen nueve aportaciones para un estudio de la protección social desde distintas perspectivas: económica, sociológica, pero, especialmente, jurídica. Se analizan los nuevos mecanismos de protección social ante la pobreza y la exclusión social (acelerados en su adopción por la crisis sanitaria y por las llamadas de advertencia de organismos e instituciones internacionales como la OIT, el Consejo de Europa o la Unión Europea) pero también analizando los déficits y problemas respecto de la protección social respecto de determinados colectivos integrados en el mercado de trabajo (trabajadores autónomos, personas empleadas al servicio del hogar familiar o trabajadores agrarios) o incluso respecto del impulso del desarrollo de la actividad laboral a distancia o mediante el teletrabajo.

Desde un punto de vista económico, se ofrece el trabajo de las profesoras Fernández Geniz y Gómez Domínguez de la Universidad de Sevilla, *Gasto en protección social. Aspectos económicos*, en el que se examina una comparativa de gastos en protección social con respecto a la eurozona, los efectos de la crisis de Covid-19 y las tasas de riesgo de pobreza y exclusión social, planteándose la necesaria efectividad de los programas de garantías mínimas de inserción e incluso del ingreso mínimo vital como nueva prestación no contributiva.

Por su parte, los profesores Valmorisco Pizarro y Cuevas Lanchares, de la Universidad Complutense de Madrid, han realizado la aportación titulada *Aspectos sociológicos: los colectivos necesitados de protección social a la luz de las nuevas realidades sociales*. En el mismo, evidentemente desde la perspectiva sociológica, vienen a examinar cómo las nuevas realidades sociales y los nuevos cambios productivos han llevado consigo la aparición de nuevos colectivos en riesgo de exclusión social y cómo la pandemia ha acentuado la vulnerabilidad de colectivos ya afectados por la pobreza con la crisis

anterior.

Desde una perspectiva jurídica, en atención a la pobreza y la exclusión social, de un lado, el profesor Lozano Lares de la Universidad de Málaga en su aportación titulada *La nueva estrategia de la OIT sobre pisos de protección social* hace un estudio de la Recomendación de la OIT al respecto como 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. De forma complementaria a ello, la investigadora Pițică, de la Universidad de Málaga, realiza un completo análisis de las formas de protección social y asistencial de las personas en situación de pobreza y exclusión social en el ordenamiento español, en su aportación titulada *Excluidos sociales: protección social y asistencial. Especial referencia a las rentas mínimas garantizadas como fórmula de lucha contra la pobreza y la exclusión social*, haciendo referencia tanto a las fórmulas de protección diseñadas por las Comunidades Autónomas a modo de rentas de inserción social como por la nueva prestación no contributiva de ingreso mínimo vital integrada en el sistema de Seguridad Social a nivel nacional.

En relación con específicos colectivos protegidos, se presentan tres estudios jurídicos sobre formas de protección social: respecto de los trabajadores autónomos, respecto de las empleadas del hogar familiar y, finalmente, respecto de los trabajadores agrarios. El primero de ellos, lo firma el que ahora hace esta presentación, y se titula *La evolución de la protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos durante la pandemia*, el mismo, además de exponer los déficits de protección de este colectivo en caso de pérdida del empleo, supone un recorrido del régimen jurídico y de la evolución de la protección extraordinaria y especial establecida para las situaciones de cese de actividad de los trabajadores autónomos a causa de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19. El segundo, firmado por el prof. Morales Ortega, de la Universidad de Málaga, titulado *Quiebras y ausencias en la protección social de las trabajadoras domésticas: la urgente y necesaria intervención legislativa* viene a denunciar la importante desprotección social de las trabajadoras domésticas a causa de la inacción o inadecuada acción del legislador, a modo de discriminación indirecta y que viene a contravenir no solo el Convenio OIT C189 y las propuestas comunitarias, sino también, por supuesto, nuestra Constitución, siendo de imperiosa necesidad que los poderes públicos competentes concedan a estas trabajadoras una existencia digna a lo largo de su vida. El tercer y último trabajo, titulado *La protección*

*social de los trabajadores agrarios ante los nuevos cambios productivos* de la prof. Ordóñez Casado, de la Universidad de Málaga, realiza un estudio de la protección social de los trabajadores agrarios en España, y su evolución, haciendo constar que la cobertura protectora de este colectivo mantiene peculiaridades, especialmente, respecto de los trabajadores eventuales, como colectivo desfavorecido por su precariedad, que resulta necesaria para una protección de las necesidades personales y familiares y evitación de la pobreza.

Respecto del impulso del desarrollo de la actividad laboral a distancia o mediante el teletrabajo, como formas posibles de producir en el mercado de trabajo, usadas por necesidad durante la pandemia, y su impacto en la protección social, se presentan dos aportaciones. La primera desde la perspectiva, económica, de organización empresarial y gestión de recursos humanos, ofrecida por el prof. Herrera, de la Universidad de Málaga, y titulada *El impacto del teletrabajo en el entorno laboral y familiar y los efectos en el trabajador*, en la misma se analiza el impulso de esta fórmula a causa de la crisis sanitaria y el impacto que el extraordinario incremento del uso del teletrabajo, como forma de flexibilización, ha tenido en el entorno laboral y familiar, y qué efectos ha tenido sobre el teletrabajador. De otro lado, desde una perspectiva jurídica, la prof. Gutiérrez-Solar Calvo, de la Universidad Complutense de Madrid, presenta su trabajo *El trabajo a distancia: retos de protección social ante los cambios de modelo productivo* donde analiza los problemas a los que se enfrenta el diseño de mecanismos de protección social de los trabajadores a distancia, esto es, en este trabajo se estudia la tipología y papel que desempeña el trabajo a distancia en distintos modelos productivos, para luego analizar diversos retos que son necesarios de abordar para evitar disfunciones y contribuir al equilibrio del mismo sistema de protección social.

Creemos que este monográfico puede ser de utilidad y aportar ideas al debate doctrinal, deseándoles una buena lectura del mismo.

**Juan Carlos Álvarez Cortés**

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Málaga (España)

**José Manuel Morales Ortega**

Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Málaga (España)

# Gasto en protección social. Aspectos económicos\*

Patrocinio FERNÁNDEZ GENIZ\*\*  
Dolores GÓMEZ DOMÍNGUEZ\*\*\*

---

**RESUMEN:** El gasto en protección social es el principal estabilizador automático desde el lado del gasto para atenuar la fase recesiva de los ciclos económicos. En los países de la Eurozona existen, desde su configuración, importantes diferencias en el gasto en protección social. Esta divergencia se ha visto acentuada con las políticas de austeridad implementadas para superar las crisis económicas que se producen tras la crisis financiera internacional. Al inicio de la crisis sanitaria provocada por la Covid-19, España estaba entre los países de la Eurozona con tasas más elevadas de riesgo de pobreza y exclusión social y el gasto en protección social dedicado a la lucha contra la pobreza y exclusión social tenía un peso relativo menor respecto a los países de la zona. La actual crisis ha conducido a replantearse la función que los programas de garantías mínimas de inserción juegan en la reducción de las tasas de pobreza, y a la aparición de una nueva prestación no contributiva, el Ingreso Mínimo Vital.

*Palabras clave:* Gasto en protección social, renta mínima de inserción, ingreso mínimo vital, pobreza, exclusión social.

**SUMARIO:** 1. Introducción 2. El gasto en protección social en la Eurozona. 3. Rentas Mínimas de Inserción. 4. Ingreso Mínimo Vital. Un análisis de los datos. 5. A modo de conclusión. 6. Bibliografía.

---

\* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación Nacional *Nuevas formas de protección social ante los cambios productivos* (RTI2018-098794-B-C32).

\*\* Profesora Titular de Escuela de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, Universidad de Sevilla (España).

\*\*\* Profesora Titular de Escuela de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, Universidad de Sevilla (España).

## Spending on Social Protection. Economic Aspects

---

**ABSTRACT:** Spending on social protection is the main automatic stabilizer on the expenditure side to cushion the recessionary phase of economic cycles. In the countries of the Eurozone, there have been significant differences in expenditure on social protection since its inception. This divergence has been accentuated by the austerity policies implemented to overcome the economic crises following the international financial crisis. At the beginning of the health crisis caused by Covid-19, Spain was among the countries of the Eurozone with the highest rates of risk of poverty and social exclusion, and spending on social protection dedicated to the fight against poverty and social exclusion was relatively less than the countries of the zone. The current crisis has led to a rethinking of the role of minimum insertion guarantee programs in reducing poverty rates, and to the emergence of a new non-contributory benefit, the *Ingreso Mínimo Vital*.

**Key Words:** Spending on social protection, minimum insertion income, *ingreso mínimo vital*, poverty, social exclusion.

## 1. Introducción

La protección social constituye una parte fundamental del Estado del Bienestar y los instrumentos desarrollados para cumplir con esta función cubren determinados riesgos de la población como son el desempleo, la enfermedad, la incapacidad, la vejez, la salud-enfermedad y problemas estructurales crecientes como pueden ser la desigualdad y la pobreza. Además, la protección social es el principal estabilizador automático desde el lado del gasto para atenuar los ciclos recesivos en la economía.

En este siglo, se han producido en Europa dos importantes crisis económicas de naturaleza bien distinta, la primera de ellas se produce tras la crisis financiera internacional<sup>1</sup> y tiene su origen en el sector financiero, y la segunda, cuando todavía algunos países no se habían recuperado de la primera, tiene su origen en una crisis sanitaria. Los efectos adversos que las crisis producen en la población, fundamentalmente en términos de empobrecimiento, serían mayores sin las funciones de protección social.

No obstante, en el entorno de la Unión Europea y de la Eurozona existen diferencias en materia de protección social, no tanto en cuanto a las funciones que cubren como en la evolución experimentada y el esfuerzo, en términos de gasto, que cada país destina.

En España, el Estado de Bienestar comienza a desarrollarse plenamente con la llegada del periodo democrático, mientras que, en las democracias europeas, su desarrollo se había producido en la primera mitad del pasado siglo y acelerado tras la segunda guerra mundial<sup>2</sup>. Este desarrollo tardío ha implicado, para el caso de España y de otras democracias de posterior incorporación a la Unión Europea (UE), un diferencial con respecto a las economías del centro y norte de Europa, que en materia de protección social suponía entre 4 y 5 puntos menos de gasto en proporción al Producto Interior Bruto (PIB) con anterioridad a que se iniciara el proceso de convergencia que nos llevó a la integración en la Unión Monetaria<sup>3</sup>. Los ajustes necesarios para cumplir los criterios de convergencia hicieron que los gastos en protección social no pudieran acomodar su crecimiento para converger con las economías más avanzadas de la UE, presentando en el año 2000 un diferencial de 6 puntos menos de gasto sobre PIB que la UE<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> En España se fecha en el periodo 2008-2013.

<sup>2</sup> Vid. F. COMÍN, *El desarrollo del Estado del bienestar en España*, en *Historia y Política*, 1999, n. 2, pp. 7-38, y F. COMÍN, L. GALVEZ, *De la Beneficencia al Estado del Bienestar, pasando por los seguros sociales*, en *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 2010, n. 4, pp. 9-18.

<sup>3</sup> Vid. R. DÍAZ-REGAÑON GARCÍA-ALCALA, *Gasto en Protección Social en la Unión Europea. Un análisis Necesario*, en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 2001, n. 4, p. 112.

<sup>4</sup> Formada en aquel momento sólo por 15 estados.

No obstante, y pese a imperar políticas de contención de gasto, en los países del sur de Europa se llevaron a cabo reformas en materia de protección social que permitieron ampliar la cobertura en determinadas funciones, como la atención a las familias y la dependencia<sup>5</sup>.

A finales de la primera década del presente siglo, la mayor parte de las economías europeas, fundamentalmente las del sur de Europa, sufren los efectos de las crisis económicas que siguen a la crisis financiera internacional de 2007. Durante el periodo de desarrollo de la crisis, que en el caso de España se prolonga hasta finales de 2013, los gastos sociales de determinadas funciones se incrementan como consecuencia de la fuerte elevación del desempleo y también como consecuencia del creciente peso de las pensiones de vejez fruto del envejecimiento de la población. Al tiempo, se precariza el mercado laboral e incrementan las tasas de pobreza, consecuencia de las políticas de austeridad<sup>6</sup> y el déficit en programas de garantía de ingresos mínimos.

Las consecuencias en España son un incremento de la desigualdad y del riesgo de pobreza y exclusión social de la población<sup>7</sup>. Aunque iniciado el periodo de recuperación se reducen los indicadores de desigualdad y de riesgo de pobreza y exclusión, en 2019 no se había logrado volver a los valores previos a la anterior crisis económica.

En 2019, año previo a la declaración de la pandemia de la Covid-19, el índice de GINI se situaba en España en 33, algo más de un punto por encima del dato de 2007. El indicador de pobreza y exclusión social armonizado a nivel europeo se situaba en 25,3, un punto y medio por encima del dato de 2008. Aunque el indicador de desigualdad se ha reducido en 2020 hasta el 32,1, no ha sucedido así en el de pobreza, que ha aumentado hasta el 26,4<sup>8</sup>.

La evolución del AROPE antes de la pandemia indica que no se habían

---

<sup>5</sup> Vid. M. PETMESIDOU, A.M. GUILLÉN, *Can the welfare state as we know it survive? A view from the crisis-ridden South European periphery*, en *South European Society and Politics*, 2014, vol. 10, n. 3, pp. 295-307.

<sup>6</sup> Vid. J. CALERO, R. MAROTO, *Los efectos del ajuste fiscal en las economías periféricas de la zona euro II: actualización*, Fundación Ideas, 2013.

<sup>7</sup> La desigualdad del ingreso, medida a través del índice de Gini, se elevó en el periodo 2007-2014 en 2,8 puntos, situándose en 2014 en 34,7, con una diferencia respecto al conjunto de la Eurozona de 3,7 puntos (la diferencia en 2007 era de 1,9 puntos). El indicador de pobreza y exclusión social AROPE (*at Risk of Poverty or Social Exclusion*) se elevó del 23,8 en 2008 al 29,2 en 2014, incrementándose la diferencia con la Eurozona del 2,1 de 2008 al 5,7 de 2014.

<sup>8</sup> Datos disponibles en Eurostat. Los datos del índice de Gini pueden consultarse en EUROSTAT, *Gini coefficient of equivalised disposable income – EU-SILC survey*, en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 14 octubre 2021, y los relativos al indicador AROPE en EUROSTAT, *People at risk of poverty or social exclusion by age and sex*, en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 27 octubre 2021.

logrado los objetivos marcados en la estrategia 2020 en materia de reducción de la pobreza<sup>9</sup>. El objetivo marcado por el gobierno en este punto era la reducción de la población en riesgo de pobreza y exclusión social en al menos 1.400.000 personas en el periodo 2009-2019. Sin embargo, en lugar de lograrse esta reducción, el saldo neto ha sido un aumento de 1.000.805 personas más en riesgo de pobreza y exclusión social<sup>10</sup>, que el desarrollo posterior de la pandemia elevaría a 12.495.000 personas en 2020<sup>11</sup>.

En España y otros países de nuestro entorno, la crisis financiera y posterior crisis económica condicionó el desarrollo de políticas de ajuste que han incidido en las prestaciones sociales y agudizado la desigualdad y la pobreza. En esta situación, se produce la pandemia, la crisis sanitaria y la consecuente crisis económica, que, entre otros aspectos, conlleva replantearse el papel de la protección social en un entorno en el que las economías de la UE se enfrentan al envejecimiento de la población, que incrementará el número de pensionistas y el gasto en pensiones, la precarización del mercado laboral, que ha hecho aumentar la ratio de trabajadores pobres, además de las transformaciones introducidas por el cambio tecnológico y la digitalización, cuya incidencia en el mercado laboral está todavía por determinar, pero que sin un esquema de protección social adecuado que asegure el ingreso y niveles de subsistencia, puede seguir incrementando la desigualdad y la pobreza, y alejarnos de los objetivos de la Agenda 2030<sup>12</sup>.

En los siguientes apartados de este trabajo, se analiza la evolución del gasto en protección social en las economías de la Eurozona poniéndose de manifiesto las diferencias existentes en el esfuerzo y entre las distintas funciones de gasto en la Eurozona; y se analizan los datos de los programas de gasto destinados al objetivo de reducción de pobreza en España mediante garantía de ingresos, las Rentas Mínimas de Inserción y la nueva prestación del Ingreso Mínimo Vital.

---

<sup>9</sup> En 2010, la Comisión de la Unión Europea presentó la comunicación [Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador](#), 3 marzo 2010, COM(2010)2020. Fruto del trabajo desarrollado desde cada país, en las líneas señaladas en la comunicación, fue, en el caso de España, el [Programa Nacional de Reformas de 2011](#).

<sup>10</sup> Vid. EAPN-ES, [10º Informe 2020. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019](#), 2020, p. 8.

<sup>11</sup> Vid. EAPN-ES, [El estado de la pobreza en España 2021. Avance de resultados](#), 2021, p. 7.

<sup>12</sup> Conjunto de 17 objetivos entre los que se especifican «el compromiso de erradicar la pobreza y conseguir una sociedad justa sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades» (EAPN-ES, [El estado de la pobreza en España 2021. Avance de resultados](#), cit., p. 4).

## 2. El gasto en protección social en la Eurozona

El gasto en protección social con relación al porcentaje del PIB mide el esfuerzo que cada país hace en esta materia y se ve influenciado por el ciclo económico y por el desarrollo de catástrofes y otros sucesos adversos, como la actual pandemia, que hacen necesario destinar más recursos para cubrir determinadas necesidades de la población. Además, el gasto en protección social, del que una parte importante es el gasto en pensiones de vejez, también responde a factores como son el envejecimiento de la población.

En el entorno europeo, el gasto en protección social se puede analizar, a efectos de establecer comparaciones, utilizando los datos de la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (Eurostat)<sup>13</sup>. Partiendo de esta fuente, en el cuadro 1 se recoge la evolución del gasto en protección social<sup>14</sup> medido en porcentaje del PIB para los países de la Eurozona. En 2010, este gasto representaba el 28,6% del PIB para el conjunto de la Unión Europea<sup>15</sup> y el 29,3% para el conjunto de la Eurozona. Esta proporción de gasto presenta diferencia entre países, moviéndose en el año 2010 en el intervalo entre el 17,4% que presenta Estonia y el 33,2% que presentaba Francia. Por encima del dato de la Eurozona, además de Francia, estaban Alemania, Bélgica, Austria y Países Bajos, este último con el mismo valor que el de la Eurozona. España ocupaba la posición doce con un porcentaje de gasto en protección social sobre el PIB, 4,5 y 4,3 puntos por debajo del dato de la Eurozona y del conjunto de UE, respectivamente.

**Cuadro 1** – Gasto en protección social en los países de la Eurozona (% del PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>UE 27</b>	28,6	28,3	28,7	29,1	28,9	28,6	28,5	28,1	27,9
<b>Eurozona</b>	29,3	29	29,4	29,8	29,7	29,3	29,2	28,9	28,7
<b>Bélgica</b>	29,6	29,9	29,7	30	30	29,8	29,2	28,9	28,7
<b>Alemania</b>	30	28,8	28,9	29,2	29,1	29,4	29,6	29,6	29,6

<sup>13</sup> Mediante la metodología establecida por SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) con el objeto de armonizar e integrar los niveles de protección social de los distintos Estados de la Unión Europea que cuentan con sistemas de seguridad social diferentes.

<sup>14</sup> Recoge, además de los gastos de administración y otros gastos, los debidos a enfermedad y cuidados de salud; pensiones de discapacidad, vejez y supervivencia; prestaciones de desempleo, de ayudas a las familias y niños, de alojamiento y prestaciones por riesgo de exclusión social no contempladas entre los anteriores.

<sup>15</sup> Se consideran los actuales 27 Estados Miembros.

<b>Estonia</b>	17,4	15,5	14,9	14,8	14,8	16	16,4	16	16,4
<b>Irlanda</b>	25,1	24,5	23,9	22,9	21	16	15,8	14,8	14,2
<b>Grecia</b>	26,1	27,8	28,5	26,6	26,2	26,2	26,5	25,6	25,3
<b>España</b>	24,8	25,5	25,7	26	25,5	24,7	23,8	23,4	23,5
<b>Francia</b>	33,2	33	33,8	34,2	34,5	34,3	34,3	34	33,7
<b>Italia</b>	28,7	28,4	29,1	29,7	29,8	29,7	29,2	28,9	28,8
<b>Letonia</b>	18,2	15,3	14,2	14,6	14,5	14,8	15	14,8	15,2
<b>Lituania</b>	19,1	17	16,3	15,4	15,3	15,7	15,4	15,1	15,8
<b>Luxemburgo</b>	22,5	21,8	22,7	23,1	22,5	22,1	21,3	21,9	22,6
<b>Malta</b>	18,9	18,8	18,7	18,3	17,8	16,4	16,4	15,7	15,4
<b>Países Bajos</b>	29,3	29,9	30,6	30,8	30,6	29,9	29,5	29,3	28,9
<b>Austria</b>	29,6	28,8	29,2	29,6	29,8	29,9	29,9	29,4	29,2
<b>Portugal</b>	25,8	25,8	26,4	27,6	26,9	25,7	25,1	24,6	24
<b>Eslovenia</b>	24,4	24,4	24,7	24,6	23,9	23,8	23,2	22,6	22
<b>Eslovaquia</b>	18,1	17,7	17,8	18,2	18,4	18	18,4	18,2	18
<b>Finlandia</b>	29,1	28,7	29,9	31	31,7	31,8	31,6	30,6	30,1
<b>Suecia</b>	28,3	27,9	29	29,8	29,3	29	29,4	28,7	28,3

**Fuente:** elaboración propia basada en EUROSTAT, [Expenditure: main results](#), en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 18 octubre 2021

El gasto en protección social pasó a representar un peso mayor sobre el producto en los años que coinciden con el desarrollo de la crisis económica que siguió a la crisis financiera internacional, y que supuso el rescate e intervención en el caso de Irlanda, Grecia y Portugal, y el rescate financiero en el caso de España. En ese periodo incrementa el peso de los gastos ocasionados por la cobertura del desempleo y de las pensiones de vejez, dado el progresivo envejecimiento de la población que, en España, se produce con algún retraso con respecto a otros países europeos<sup>16</sup>.

Los últimos datos disponibles en Eurostat corresponden a 2018, e indican, en la mayoría de los casos, una reducción con respecto al dato de partida

<sup>16</sup> Vid. J.I. CONDE-RUIZ, M. DÍAZ, C. MARÍN, J. RUBIO-RAMÍREZ, [Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis \(2007-2014\): España vs UE](#), Documento de Trabajo FEDEA, 2016, n. 9, p. 3.

del gasto en protección social respecto al PIB, salvo en el caso de Francia o Finlandia, con incrementos de 0,5 y 1 punto, respectivamente. Entre 2010 y 2018 el gasto en protección social en porcentaje del PIB se ha reducido en 0,7 puntos para el conjunto de la UE y en 0,6 puntos para la Eurozona. En España, la reducción del dato en el periodo ha sido de 1,5 puntos. Irlanda es el país de la Eurozona con mayor reducción del gasto público en porcentaje de su PIB, en el periodo 2010-2018 se ha reducido en casi 11 puntos, lo que lo sitúa dentro de la Eurozona como el país con menor esfuerzo con relación a su PIB en protección social.

Sin embargo, en los países que más sufrieron la crisis económica, en parte debido a las necesidades de ajuste, el volumen de gasto por habitante, en unidades monetarias constantes, no sólo no creció, sino que experimentó un retroceso (cuadro 2). Así, por ejemplo, en el caso de Grecia, la disminución del gasto estuvo en torno al 5% en 2011 y 2012 y fue del 8,60% en 2013. En España, se produjo una reducción continua del gasto en términos constantes desde 2010 hasta 2014, siendo la reducción mayor la de 2012, con una caída del 4,34%. Este comportamiento es similar en Irlanda, Italia y Portugal.

**Cuadro 2** – Gasto en protección social en euros por habitante (precios constantes de 2010)

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>UE 27</b>	7.128,71	7.116,20 -0,18	7.137,13 0,29	7.212,02 1,05	7.300,12 1,22
<b>Eurozona</b>	8.318,19	8.310,62 -0,09	8.321,59 0,13	8.378,99 0,69	8.467,07 1,05
<b>Bélgica</b>	9.849,13	9.866,62 0,18	9.785,98 -0,82	9.908,39 1,25	10.027,57 1,20
<b>Alemania</b>	9.417,39	9.498,97 0,87	9.566,64 0,71	9.719,16 1,59	9.902,89 1,89
<b>Irlanda</b>	9.228,80	9.056,96 -1,86	8.898,27 -1,75	8.610,61 -3,23	8.452,17 -1,84
<b>Grecia</b>	5.264,56	4.990,50 -5,21	4.742,77 -4,96	4.334,83 -8,60	4.345,95 0,26
<b>España</b>	5.715,80	5.668,05	5.421,97	5.386,32	5.368,49

		-0,84	-4,34	-0,66	-0,33
<b>Francia</b>	10.215,20	10.284,54 0,68	10.511,95 2,21	10.654,15 1,35	10.795,48 1,33
<b>Italia</b>	7.809,69	7.687,78 -1,56	7.580,86 -1,39	7.513,16 -0,89	7.537,37 0,32
<b>Luxemburgo</b>	17.870,51	17.506,32 -2,04	17.774,32 1,53	18.366,57 3,33	18.545,70 0,98
<b>Países Bajos</b>	11.285,56	11.468,15 1,62	11.558,28 0,79	11.568,04 0,08	11.518,77 -0,43
<b>Austria</b>	10.479,78	10.350,94 -1,23	10.459,73 1,05	10.537,60 0,74	10.606,17 0,65
<b>Portugal</b>	4.386	4.259,36 -2,89	4.169,37 -2,11	4.387,86 5,24	4.343,84 -1
<b>Finlandia</b>	10.223,45	10.189,44 -0,33	10.397,62 2,04	10.638,38 2,32	10.825,41 1,76
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Variación 2010-2018</b>
<b>UE 27</b>	7.435,53 1,85	7.577,23 1,91	7.657,67 1,06	7.736,06 1,02	8,52%
<b>Eurozona</b>	8.605,53 1,64	8.733,77 1,49	8.825,68 1,05	8.911,93 0,98	7,14%
<b>Bélgica</b>	10.180,33 1,52	10.110,09 -0,69	10.073,84 -0,36	10.123,40 0,49	2,78%
<b>Alemania</b>	10.178,89 2,79	10.475,47 2,91	10.666,07 1,82	10.794,81 1,21	14,63%
<b>Irlanda</b>	8.517,11 0,77	8.548,74 0,37	8.690,77 1,66	8.738,51 0,55	-5,31%
<b>Grecia</b>	4.401,98 1,29	4.470,67 1,56	4.380,96 -2,01	4.384,93 0,09	-16,71%

<b>España</b>	5.434,71	5.407,41	5.445,91	5.558,37	-2,75%
	1,23	-0,50	0,71	2,07	
<b>Francia</b>	10.897,83	11.045,81	11.158,58	11.199,97	9,64%
	0,95	1,36	1,02	0,37	
<b>Italia</b>	7.639,64	7.685,91	7.720,74	7.803,93	-0,07%
	1,36	0,61	0,45	1,08	
<b>Luxemburgo</b>	18.530,16	18.304,10	18.684,19	19.528,68	9,28%
	-0,08	-1,22	2,08	4,52	
<b>Países Bajos</b>	11.522,03	11.576,93	11.738,63	11.762,20	4,22%
	0,03	0,48	1,40	0,20	
<b>Austria</b>	10.675,22	10.797,52	10.727,03	10.814,82	3,20%
	0,65	1,15	-0,65	0,82	
<b>Portugal</b>	4.304,21	4.323,71	4.393,90	4.419,08	0,75%
	-0,91	0,45	1,62	0,57	
<b>Finlandia</b>	10.990,82	11.246,72	11.197,36	11.228,15	9,83%
	1,53	2,33	-0,44	0,27	

**Fuente:** elaboración propia basada en EUROSTAT, [Expenditure: main results](https://ec.europa.eu/eurostat), en [ec.europa.eu/eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat), 18 octubre 2021

El diferente comportamiento del gasto en términos constantes refleja incrementos del gasto en el periodo 2010-2018 del 8,5% en el conjunto de la UE, por encima del 9% para Luxemburgo, Francia y Finlandia, y reducciones superiores al 16% en Grecia, al 5% en Irlanda y del 2,75% en España.

Por funciones, la distribución del gasto en las distintas prestaciones revela, para todas las economías, el mayor peso del gasto en pensiones de vejez y en prestaciones sanitarias (cuadro 3).

En el año 2018 el gasto en pensiones de jubilación para la UE en su conjunto representaba el 10,8% de su PIB y el 10,9% en el caso de la Eurozona, existiendo también divergencia entre países. El mayor porcentaje de gasto en pensiones de jubilación corresponde a Italia con un 13,7% y Grecia con el 13,6%, mientras que el menor porcentaje corresponde a Irlanda con el 4,3%. Al respecto, hay que señalar que Italia y Grecia son los países con una mayor proporción de población mayor de 65

años, 22,6% y 21,8% respectivamente en 2018, e Irlanda el que presenta una proporción menor, el 13,8% de su población total. El dato para España sitúa el gasto en pensiones en porcentaje del PIB en el 9,8%, es decir un punto por debajo de la UE siendo su proporción de población mayor de 65 años del 19,2% en 2018, 0,8 puntos por debajo del dato de la UE<sup>17</sup>. Una comparación de los datos de gasto en pensiones de jubilación sobre el PIB de 2010 y 2018 pone de manifiesto, tal y como se recoge en la gráfico 1, un aumento de este en países como Finlandia, Bélgica, España o Grecia, y una disminución en otros países, como es el caso de Irlanda.

La otra gran partida que absorbe el gasto en protección social es la correspondiente a gasto sanitario. En el último año del que se dispone de datos a nivel europeo, este gasto representaba el 7,9% para el conjunto de la UE y el 8,2% para el conjunto de la Eurozona. El país de la Eurozona con mayor peso en relación al PIB en gasto sanitario era Alemania y en el extremo contrario estaban las economías bálticas y Grecia.

**Cuadro 3** – Gasto en protección social por funciones en 2018 (en % del PIB)

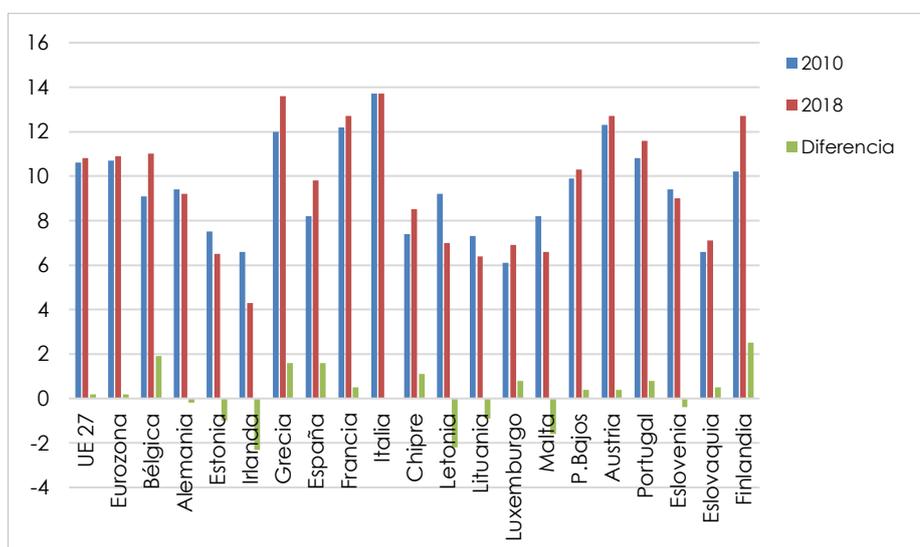
	Total	Beneficio de protección social	Enfermedad y cuidados de salud	Incapacidad	Vejez	Supervivencia	Ayuda a las familias y niños	Desempleo	Vivienda	Exclusión social
<b>UE 27</b>	<b>27,5</b>	26,5	7,9	2	10,8	1,4	2,2	1,1	0,5	0,6
<b>Eurozona</b>	<b>28,7</b>	27,4	8,2	2	10,9	1,8	2,2	1,4	0,4	0,6
<b>Bélgica</b>	<b>28,7</b>	27,3	7,4	2,4	11	1,7	2	1,8	0,2	0,7
<b>Alemania</b>	<b>29,6</b>	28,4	10	2,5	9,2	1,7	3,3	0,9	0,5	0,3
<b>Estonia</b>	<b>16,4</b>	16,1	4,8	1,8	6,5	0	2,3	0,5	0,1	0,1
<b>Irlanda</b>	<b>14,2</b>	13,6	5,3	0,8	4,3	0,4	1,2	1	0,5	0,1
<b>Grecia</b>	<b>25,3</b>	25	4,9	1	13,6	2,4	1,7	0,9	0	0,5
<b>España</b>	<b>23,5</b>	23,1	6,2	1,6	9,8	2,3	1,3	1,7	0,1	0,2

<sup>17</sup> Los datos de población proceden de las Estadísticas de Población y Condiciones Sociales de Eurostat, concretamente de los indicadores de estructura de la población a nivel nacional. Estos indicadores pueden consultarse en EUROSTAT, [Population structure indicators at national level](https://ec.europa.eu/eurostat), en [ec.europa.eu/eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat), 27 abril 2021.

<b>Francia</b>	<b>33,7</b>	31,4	9	2	12,7	1,7	2,4	1,9	0,7	1
<b>Italia</b>	<b>28,8</b>	27,9	6,4	1,6	13,7	2,6	1,1	1,5	0	0,9
<b>Chipre</b>	<b>18,1</b>	17,7	3,4	0,8	8,5	1,3	1,2	1	0,3	1,2
<b>Letonia</b>	<b>15,2</b>	15	4,1	1,3	7	0,2	1,6	0,7	0,1	0,1
<b>Lituania</b>	<b>15,8</b>	15,5	4,7	1,4	6,4	0,4	1,6	0,7	0,1	0,3
<b>Luxemburgo</b>	<b>22,6</b>	21,5	5,4	2,2	6,9	1,6	3,3	1,2	0,4	0,5
<b>Malta</b>	<b>15,4</b>	15,2	5,4	0,6	6,6	1,2	0,8	0,2	0,1	0,2
<b>Países Bajos</b>	<b>28,9</b>	27,1	9,3	2,5	10,3	1	1,1	1	0,5	1,4
<b>Austria</b>	<b>29,2</b>	28,4	7,5	1,8	12,7	1,6	2,7	1,6	0,1	0,5
<b>Portugal</b>	<b>24</b>	23,1	6	1,6	11,6	1,8	1,2	0,7	0	0,2
<b>Eslovenia</b>	<b>22</b>	21,6	7,3	1	9	1,3	1,8	0,5	0	0,7
<b>Eslovaquia</b>	<b>18</b>	17,5	5,7	1,5	7,1	0,9	1,5	0,5	0,1	0,2
<b>Finlandia</b>	<b>30,1</b>	29,5	6,7	2,8	12,7	0,8	2,9	1,8	0,9	0,8

**Fuente:** elaboración propia basada en las estadísticas de protección social (gastos de protección social) de Eurostat

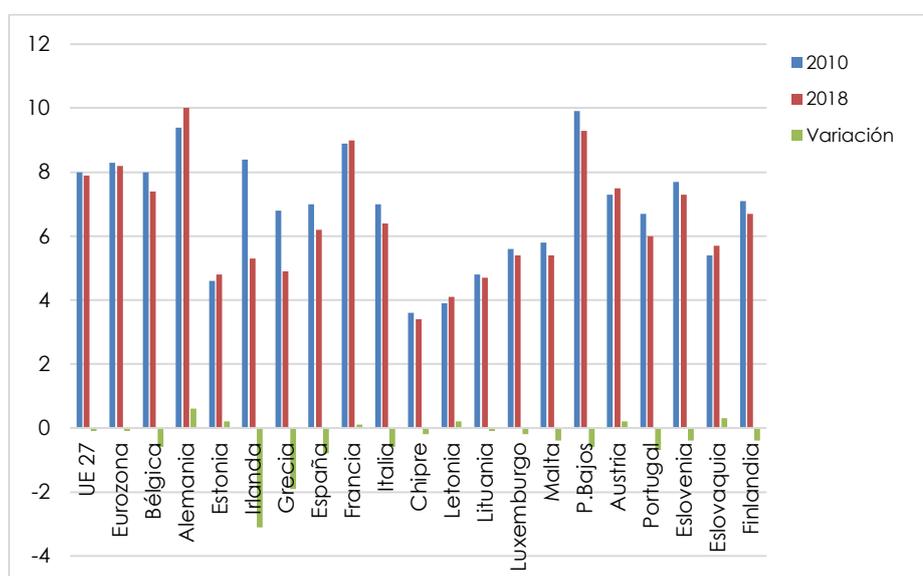
**Gráfico 1** – Gasto en pensiones de jubilación (2010 y 2018)



**Fuente:** elaboración propia basada en las estadísticas de protección social (gastos de protección social) de Eurostat

España alcanzaba en 2018 un gasto sanitario en relación al PIB de 6,2%, dos puntos por debajo del dato para el conjunto de la Eurozona y 0,8 puntos menos del peso que tenía en 2010. El gasto sanitario en relación al PIB se ha reducido para la mayoría de las economías de la Eurozona, siendo la excepción Alemania, Francia, Austria, Estonia, Letonia y Eslovaquia (gráfico 2).

**Gráfico 2:** Gasto sanitario en 2010 y 2018 (% del PIB)



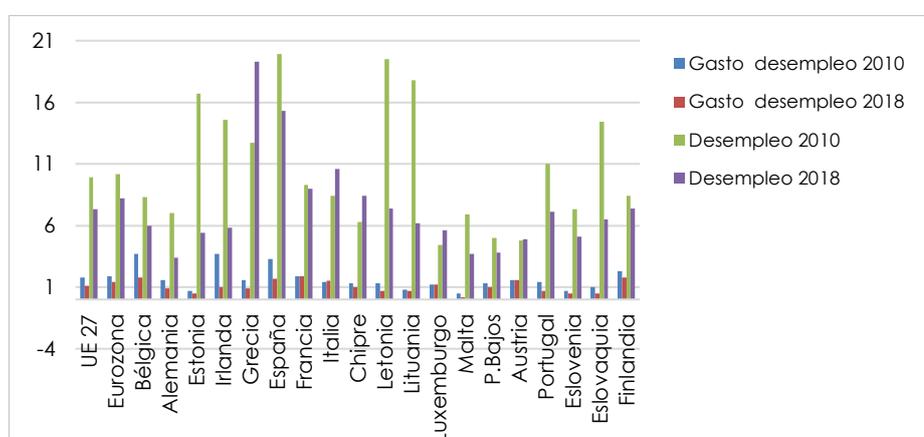
**Fuente:** elaboración propia basada en las estadísticas de protección social (gastos de protección social) de Eurostat

El resto de las funciones de protección social tienen una menor proporción de gasto respecto al PIB, no obstante, también presentan diferencias. En la función discapacidad, los países de Centroeuropa y los nórdicos son los que mayor esfuerzo dedican; por encima de la media de la Eurozona está el dato de Finlandia (2,8%), Alemania y Holanda (2,5%) y Bélgica (2,4%). En España, el porcentaje dedicado a esta función es del 1,6%, igual que el de Italia y Portugal, estando por debajo de la media de la UE y la Eurozona. Sin embargo, en la función de supervivencia, los países del sur de Europa, Italia, Grecia, España y Portugal destinan una mayor proporción de gasto respecto al PIB.

En 2018, el gasto medio de la Eurozona en la función desempleo es del 1,4%. España en este año tuvo un gasto en esta función del 1,7%, de los

más elevados junto al dato de Francia y Finlandia. En esta función, cuya evolución está muy vinculada a la evolución del ciclo económico y la situación del mercado laboral, se ha producido una disminución importante del dato para casi todas las economías, si lo comparamos con el dato de 2010 en plena crisis económica. El desempleo en España registró una tasa en 2010 del 19,9% y llegó a alcanzar en 2013 el 26,1%; en 2018 la tasa era del 15,3%<sup>18</sup> (gráfico 3).

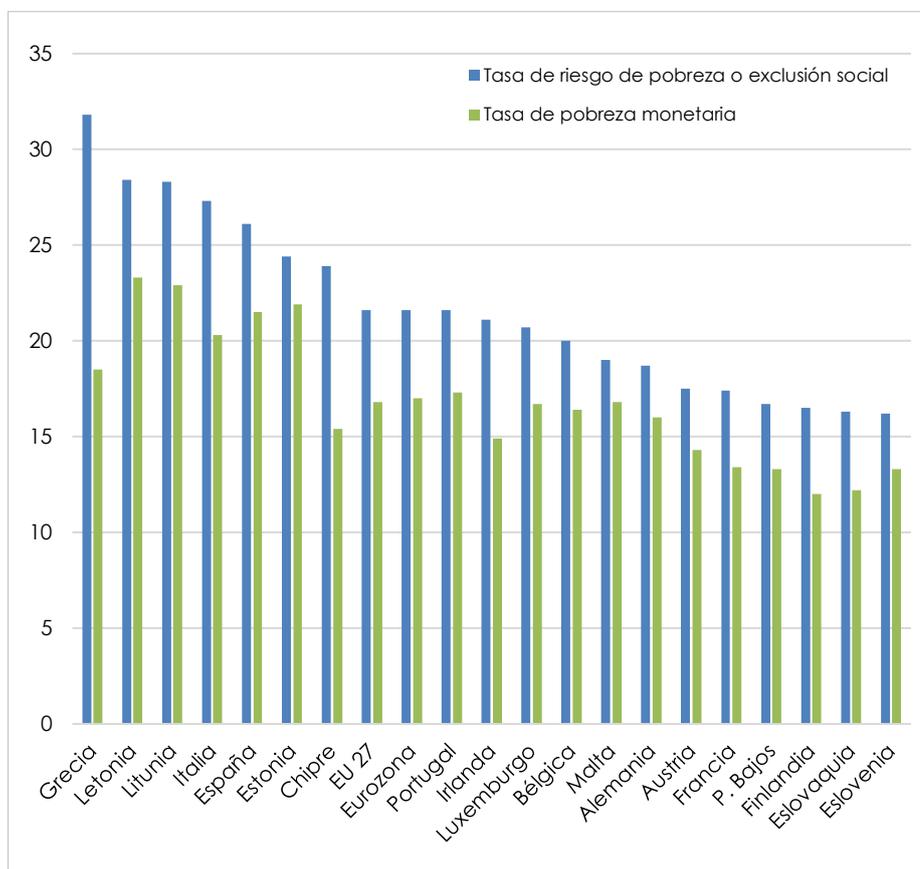
**Gráfico 3** – Gasto en prestaciones por desempleo (% del PIB) y tasas de desempleo (2010 y 2018)



**Fuente:** elaboración propia basada en EUROSTAT, [Employment rates by sex, age and citizenship \(%\)](https://ec.europa.eu/eurostat), en [ec.europa.eu/eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat), 13 septiembre 2021

Las prestaciones de la función familia y niños, vivienda y exclusión social se sitúan en España por debajo de la media de la Eurozona. La ayuda de la función familia fue en 2018 del 1,3%, casi un punto por debajo del dato de la Eurozona, las ayudas para alojamiento (vivienda) se situaron en el 0,1% frente al 0,4% de la Eurozona y las de exclusión social en el 0,2%, siendo en la Eurozona de media del 0,6%. Sin embargo, estas prestaciones, al margen del peso que representan en el gasto en protección social, tienen una importancia fundamental por las contingencias que cubren para mitigar la situación de pobreza, elevada en algunos países de la Eurozona (gráfico 4) y agravada por la situación de pandemia.

<sup>18</sup> Datos obtenidos de Eurostat (*Labor Force Survey*) y calculados como porcentaje de la población desempleada sobre la población activa, disponibles en EUROSTAT, [Unemployment rates by sex, age and citizenship \(%\)](https://ec.europa.eu/eurostat), en [ec.europa.eu/eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat), 10 septiembre 2021.

**Gráfico 4** – Tasas de pobreza (2018)

**Fuente:** elaboración propia basada en las estadísticas de ingresos y condiciones de vida (ILC) de Eurostat<sup>19</sup>

Los países bálticos, España, Grecia e Italia ocupan las primeras posiciones en los indicadores de pobreza. En el indicador de riesgo de pobreza o exclusión social que incluye aspectos adicionales a las rentas monetarias, España ocupaba, en 2018, la quinta posición con el 26,1% de su población en riesgo de pobreza o exclusión social. De este indicador no se dispone de datos posteriores para todos los países, pero en el caso de España el indicador habría retrocedido en 2019 hasta el 25,3% y en 2020 se ha elevado

<sup>19</sup> Los datos de tasa de riesgo de pobreza o exclusión están disponibles en EUROSTAT, *People at risk of poverty or social exclusion by age and sex – new definition*, en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 1º octubre 2021, y los de tasa de pobreza monetaria en EUROSTAT, *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex – EU-SILC and ECHP surveys*, en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 1º octubre 2021.

hasta el 26,4%, lo que supone más de un punto en el año de la pandemia. La tasa de pobreza monetaria<sup>20</sup>, sitúa a España, en 2018, en la cuarta posición, por detrás de las economías bálticas.

Un estudio de Eurostat<sup>21</sup> que estima la tasa de riesgo de pobreza (AROP) en la población de 18 a 64 años para 2020, concluye que para la UE en conjunto la tasa sólo se habría elevado en 0,2 puntos como consecuencia de la pandemia, en la mitad de los países el incremento habría sido moderado, pero en un grupo de países, entre los que además de España estarían otros países de la eurozona como Austria, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Eslovenia, el incremento habría sido significativo. Sin embargo, este aumento no se habría producido en el grupo de 65 años o más, protegidos por los sistemas de pensiones.

Entre los países de la Eurozona se observan diferencias en el esfuerzo en materia de protección social, un cierto retroceso en el gasto, especialmente en los países más afectados por las crisis económicas posteriores a la crisis financiera internacional de 2007 y en las funciones de gasto, aunque el mayor peso se concentra, para todos los países, en el pago de pensiones de jubilación y prestaciones sanitarias.

Cerramos este análisis del gasto en protección social en la Eurozona con una ordenación de los países de la Eurozona en función del PIB per cápita y del gasto en protección social por habitantes respectivamente (cuadro 4).

**Cuadro 4** – Ordenación de los países de la Eurozona

PIB por habitante			Gasto de protección social por habitante		
1	<b>Luxemburgo</b>	80.470	1	<b>Luxemburgo</b>	16.030,88
2	<b>Irlanda</b>	58.570	2	<b>Alemania</b>	11.602,17
3	<b>Países Bajos</b>	40.000	3	<b>Países Bajos</b>	11.304,87
4	<b>Austria</b>	39.430	4	<b>Austria</b>	11.247,65
5	<b>Alemania</b>	38.100	5	<b>Francia</b>	11.093,24
6	<b>Bélgica</b>	36.380	6	<b>Finlandia</b>	10.352,07
7	<b>Finlandia</b>	34.340	7	<b>Bélgica</b>	10.234,43
	<b>EUROZONA</b>	<b>32.930</b>		<b>EUROZONA</b>	<b>9.478,69</b>

<sup>20</sup> Porcentaje de población con ingresos inferiores al 60% del ingreso mediano después de transferencias.

<sup>21</sup> Vid. EUROSTAT, *Early estimates of income inequalities during the 2020 pandemic*, en [ec.europa.eu/eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat), 2021.

8	Francia	32.070		UE	<b>8.709,45</b>
9	Malta	31.650	8	Italia	8.357,40
	UE	<b>30.870</b>	9	Irlanda	7.275,66
10	Italia	30.060	10	España	6.456,79
11	España	28.170	11	Eslovenia	5.810,55
12	Chipre	27.960	12	Portugal	5.679,61
13	Eslovenia	26.910	13	Grecia	5.192,63
14	Lituania	25.110	14	Chipre	5.005,59
15	Estonia	25.030	15	Malta	4.763,19
16	Portugal	24.130	16	Estonia	4.162,08
17	Eslovaquia	21.770	17	Lituania	4.156,57
18	Letonia	21.290	18	Eslovaquia	4.132,41
19	Grecia	20.510	19	Letonia	3.283,32

**Fuente:** elaboración propia basada en EUROSTAT, [Main GDP aggregates per capita](https://ec.europa.eu/eurostat), en [ec.europa.eu/eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat), 21 octubre 2021, y en EUROSTAT, [Expenditure: main results](https://ec.europa.eu/eurostat), en [ec.europa.eu/eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat), 18 octubre 2021

Los países con mayor PIB per cápita son los que tienen, por lo general, un mayor gasto en protección social por habitante, con la excepción de Irlanda, que ocupa la segunda posición en PIB per cápita y la novena posición en protección social por habitante. Luxemburgo, que es el país que ocupa la primera posición en ambos conceptos, tiene un gasto en protección social por habitante más de un 69% superior al dato del conjunto de la Eurozona; Alemania, que ocupa la segunda posición en gasto y la quinta en PIB per cápita, tiene un gasto por habitante, un 22% superior al de la Eurozona y sin embargo su PIB per cápita es sólo el 15,7% superior. España e Italia ocupan posiciones intermedias en ambas columnas. El PIB per cápita de España es un 14,4% inferior al de la Eurozona y su gasto por habitante en prestaciones sociales un 31,8% inferior. En la parte inferior de la tabla coinciden los países con menor PIB per cápita y menor gasto, con algunas excepciones, como es el caso de Grecia, en la última posición en PIB por habitante y en la posición 13 en gasto por habitante.

### 3. Rentas Mínimas de Inserción

Dentro de los sistemas de protección social destinados a paliar la pobreza y exclusión social, existen diferentes modelos de prestaciones de carácter económico. Por un lado, están las pensiones y las prestaciones sociales y asistenciales, vinculadas al sistema de la Seguridad social, y por otro lado, las prestaciones proporcionadas por las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos, como es el caso de las Rentas Mínimas de Inserción (RMI). Los programas de rentas mínimas de inserción tienen como objetivo fundamental, garantizar los recursos mínimos necesarios para cubrir las necesidades básicas de las personas y familias que carecen de suficientes recursos económicos. Son programas dedicados a la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, en algunos casos, están vinculados a programas de inserción laboral, incorporando también el trabajo como elemento de inclusión.

Este sistema de rentas mínimas se instauró en España en los años noventa del pasado siglo, en virtud de las competencias que, en el ámbito de asistencia social, les fueron otorgadas a las CCAA. En este caso, son las administraciones regionales las que toman la iniciativa de desarrollar un sistema de Rentas Mínimas. Dado que este sistema se ha descentralizado y desarrollado a nivel regional, hay diferencias sustanciales en la ordenación de esta materia en función de la región, tanto en la cuantía como en los requisitos para su obtención (edad, residencia) y en las condiciones para el acceso (duración, unidades de convivencia, número de prestaciones)<sup>22</sup>.

A partir de los datos recogidos en los [Informes de Rentas Mínimas de Inserción](#) publicados en la [página web del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030](#) se puede analizar la evolución de las rentas mínimas de inserción por CCAA en el periodo 2010-2019.

En la siguiente tabla (cuadro 5) se recoge la cuantía mínima que se puede otorgar por perceptor y la cuantía máxima por unidad de convivencia, en cada una de las CCAA así como en las ciudades de Ceuta y Melilla, tanto para el año 2010 como en el 2019, y que se ilustran en la gráfico 5.

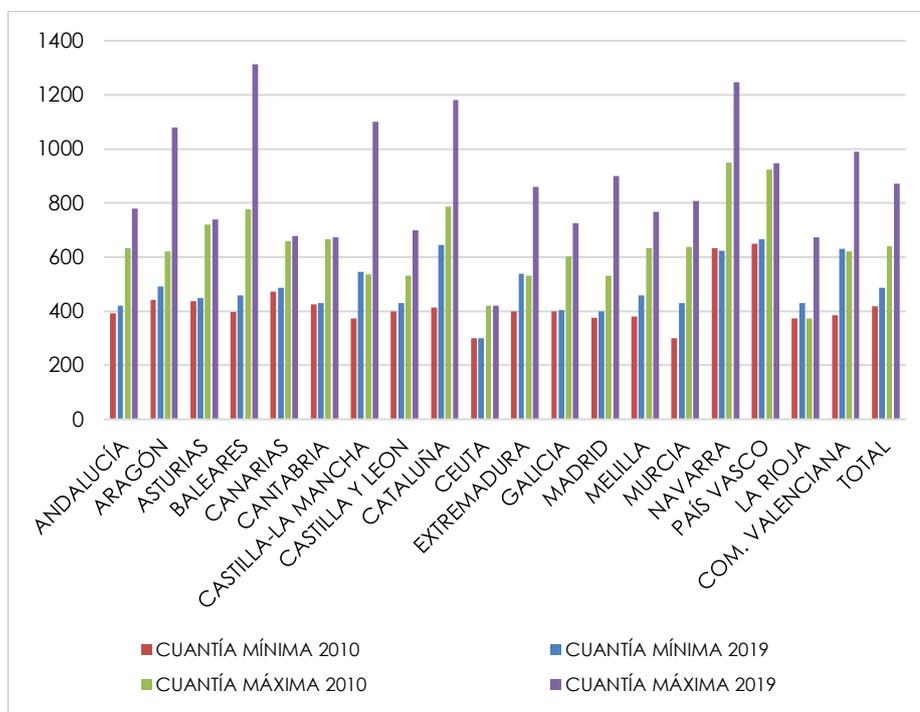
---

<sup>22</sup> Todos los requisitos que deben cumplir los perceptores de las RMI y las diferencias entre los sistemas de rentas mínimas de las distintas CCAA se pueden consultar en los [Informes de Rentas Mínimas de Inserción](#), del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

**Cuadro 5** – Cuantía mínima y máxima de la RMI por CCAA (2010-2019)

	Cuantía mínima			Cuantía máxima		
	2010	2019	Variación	2010	2019	Variación
<b>Andalucía</b>	392,65	419,52	6,84%	633,3	779,87	23,14%
<b>Aragón</b>	441	491	11,34%	621,26	1.080	73,84%
<b>Asturias</b>	436,41	448,28	2,72%	720,08	739,65	2,72%
<b>Baleares</b>	396,31	457,31	15,39%	776,57	1.312,50	69,01%
<b>Canarias</b>	472,16	486,9	3,12%	658,54	679,10	3,12%
<b>Cantabria</b>	426,01	430,27	1%	665,64	672,30	1%
<b>Castilla-La Mancha</b>	372,76	546	46,47%	536,77	1.100,40	105%
<b>Castilla y Leon</b>	399,38	430,27	7,73%	532,51	699,19	31,30%
<b>Cataluña</b>	414,12	644	55,51%	786,83	1.181	50,10%
<b>Ceuta</b>	300	300	0%	420	420	0%
<b>Extremadura</b>	399,38	537,84	34,67%	532,51	860,54	61,60%
<b>Galicia</b>	399,38	403,38	1%	601,73	726	20,65%
<b>Madrid</b>	375,55	400	6,51%	532,51	900	69,01%
<b>Melilla</b>	379,98	458,64	20,70%	633,30	767,40	21,17%
<b>Murcia</b>	300	430,27	43,42%	638	806,76	26,45%
<b>Navarra</b>	633,30	623,63	-1,53%	949,95	1.247,25	31,30%
<b>País Vasco</b>	650,19	667,05	2,59%	923,56	947,51	2,59%
<b>La Rioja</b>	372,76	430,27	15,43%	372,76	672,30	80,36%
<b>Comunidad Valenciana</b>	385,18	630	63,56%	621,26	990	59,35%
<b>TOTAL</b>	<b>418,24</b>	<b>486,03</b>	<b>16,21%</b>	<b>639,85</b>	<b>872,57</b>	<b>36,37%</b>

**Fuente:** elaboración propia basada en MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2011](#), 2012, y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, AGENDA 2030, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2019](#), 2020

**Gráfico 5** – Variación cuantía mínima y máxima por CCAA (2010-2019)

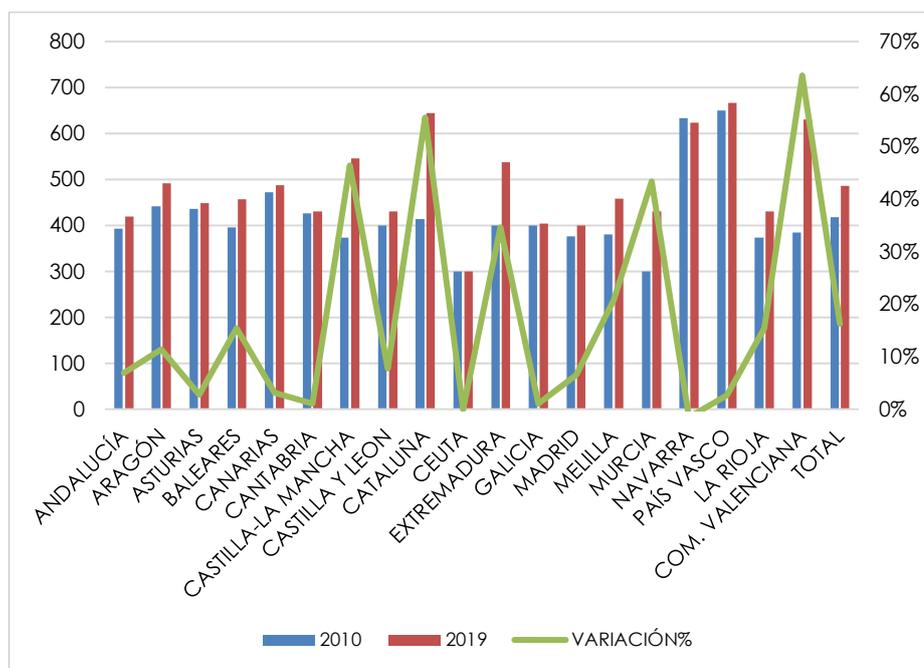
**Fuente:** elaboración propia basada en MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2011](#), 2012, y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, AGENDA 2030, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2019](#), 2020

Se puede observar una gran disparidad entre la cuantía mínima que se concede en las distintas CCAA, en 2010 las más elevadas se encuentran en País Vasco (650,19 €) y Navarra (633,3 €), ambas por encima de los 600 €, seguidas por Canarias (472,16 €), Asturias (436,41 €) y Cantabria (426,01 €), todas por encima de la media (418,24 €). Las CCAA que en 2010 presentan una cuantía mínima menor son Ceuta y Murcia (300 €), Castilla la Mancha y la Rioja (372,76 €), Melilla (379,98 €) y Comunidad Valenciana (385,18 €). Por tanto, hay una diferencia de 350,19 € entre la que presenta la cuantía mínima mayor (País Vasco) y la que presenta la cuantía mínima menor (Ceuta y Murcia), que supone una diferencia de un 116,73% de la cuantía mayor sobre la menor.

En 2019, se observa que en la mayoría de las Comunidades se ha producido un incremento de esta cuantía mínima (gráfico 6). Esta variación es especialmente destacable en la Comunidad Valenciana (63,56%) que pasa a tener en 2019 una de las cuantías mínimas más elevadas (630 €); en Cataluña

se produce también un incremento considerable del 55,51% y en Castilla-La Mancha del 46,47%.

**Gráfico 6** – Variación cuantía mínima por CCAA (2010-2019)

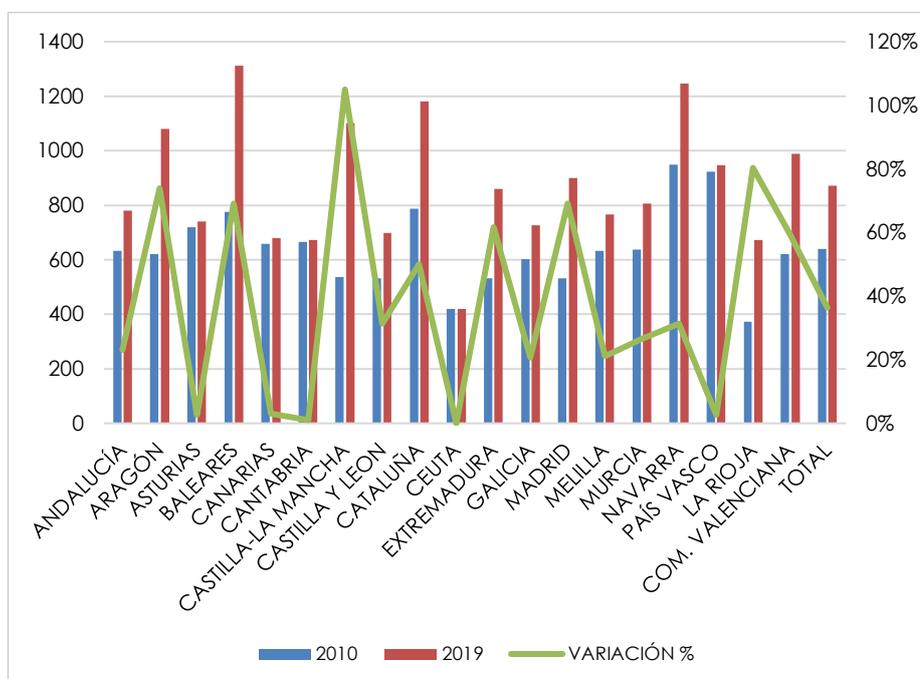


**Fuente:** elaboración propia basada en MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2011](#), 2012, y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, AGENDA 2030, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2019](#), 2020

En otras Comunidades, sin embargo, la variación que se ha producido es nula o prácticamente imperceptible, como es el caso de Ceuta (0%) que sigue siendo la ciudad con la cuantía mínima menor (300 €), Cantabria y Galicia (1%), Navarra, que en este caso experimenta un decremento (-1,53%), País Vasco (2,59%), Asturias (2,72%) y Canarias (3,12%), si bien, País Vasco y Navarra siguen siendo de las Comunidades Autónomas donde la cuantía mínima es mayor (667,05 € y 623,63 € respectivamente).

En 2019, la diferencia entre la que presenta la cuantía mínima mayor (País Vasco) y la que presenta la cuantía mínima menor (Ceuta) es de 367,05 €, lo que supone una diferencia, en términos porcentuales, de un 122,35%.

Con respecto a la cuantía máxima que se otorga por unidad de convivencia, también se aprecia disparidad en la cuantía entre las distintas Comunidades Autónomas (gráfico 7).

**Gráfico 7** – Variación cuantía máxima por CCAA (2010-2019)

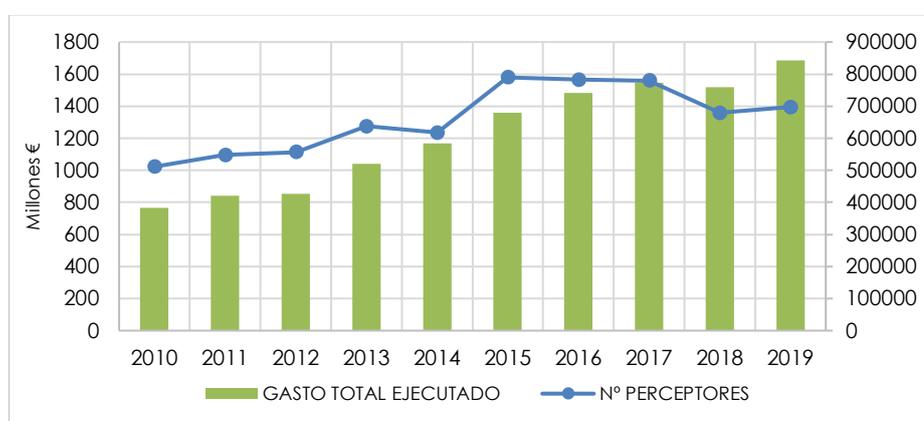
**Fuente:** elaboración propia basada en MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2011](#), 2012, y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, AGENDA 2030, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2019](#), 2020

En 2010, las Comunidades que presentan una mayor cuantía máxima son Navarra (949,95 €), País Vasco (923,56 €), Cataluña (786,83 €) y Baleares (776,57 €). Las que presentan una menor cuantía máxima son La Rioja (372,76 €), Ceuta (420 €). Por tanto, hay una diferencia de 577,19 € entre la que presenta la cuantía mayor (Navarra) y la que presenta la cuantía menor (La Rioja), que en términos porcentuales supone una diferencia de un 154,84%.

Con respecto a las cuantías máximas en 2019, se puede observar que se ha producido un incremento bastante considerable en la mayoría de las CCAA, siendo Castilla la Mancha (1.100,4 €) y La Rioja (672,30 €) las que han experimentado un mayor crecimiento (105% y 80,36% respectivamente). A pesar de estos incrementos tan elevados, las Comunidades que en 2019 presenta una mayor cuantía máxima son Baleares (1.312,50 €), Navarra (1.247,25 €) y Cataluña (1.181 €), y las que presenta una menor cuantía son Ceuta (420 €) Cantabria y La Rioja (672,30 €).

En 2019, la diferencia entre la Comunidad que presenta la cuantía mayor (País Vasco) y la que presenta la cuantía menor (Ceuta) es de 367,05 €, menor que la de 2010, lo que supone una diferencia en términos porcentuales de un 87,39%. Este incremento en las cuantías mínimas y máximas concedidas como rentas mínimas de inserción en las distintas CCAA ha dado lugar a un aumento en el gasto total ejecutado por las administraciones regionales, que ha ido acompañado a su vez por un aumento en el número de perceptores (gráfico 8 y cuadro 6)

**Gráfico 8** – Evolución gasto total ejecutado y total de perceptores (2010-2019)



**Fuente:** elaboración propia basada en MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, AGENDA 2030, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2019](#), 2020

**Cuadro 6** – Gasto total ejecutado y n. perceptores (2010-2019)

	Gasto total ejecutado (millones €)	N. total perceptores	Gasto ejecutado/perceptor (€)
<b>2010</b>	766,73	511.295	1.499,59
<b>2011</b>	843,11	547.663	1.539,48
<b>2012</b>	854,75	556.857	1.534,95
<b>2013</b>	1.040,62	637.573	1.632,16
<b>2014</b>	1.167,03	616.885	1.891,82
<b>2015</b>	1.359,58	789.672	1.721,7

<b>2016</b>	1.483,68	782.806	1.895,33
<b>2017</b>	1.545,44	779.199	1.983,37
<b>2018</b>	1.519,67	679.180	2.237,51
<b>2019</b>	1.686,26	697.124	2.418,88

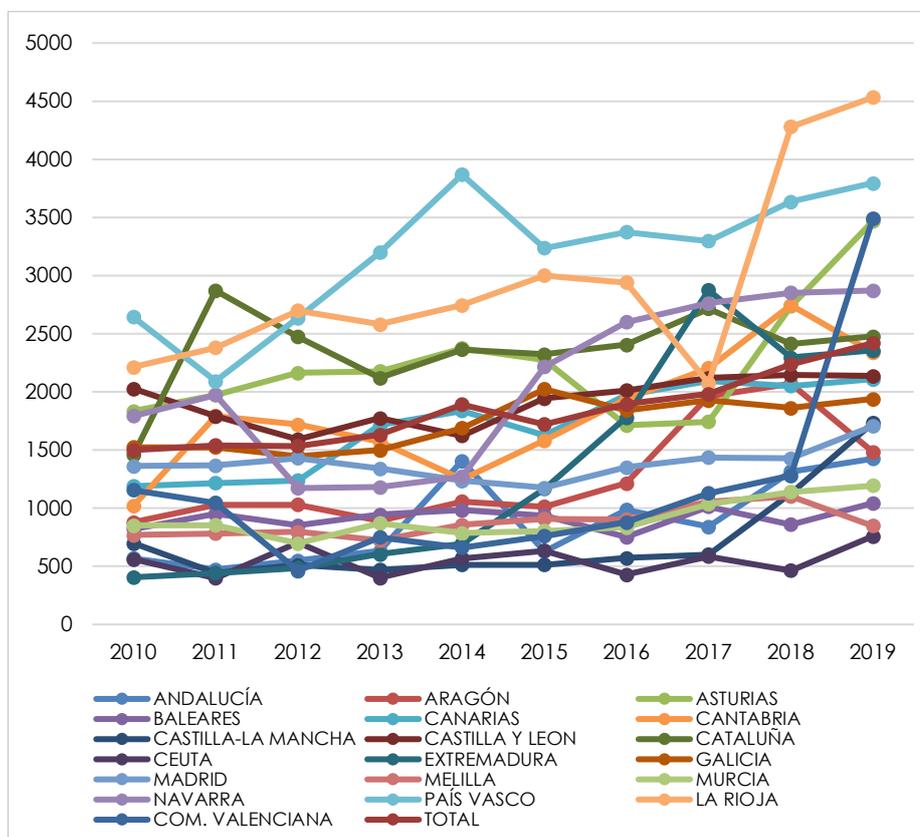
**Fuente:** elaboración propia basada en MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, AGENDA 2030, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2019](#), 2020

En el periodo 2010-2019, el gasto total ejecutado ha experimentado un gran aumento, desde los 766.731.832 € de 2010 hasta los 1.686.258.925 € en 2019, lo que supone un incremento del 119,93%. Sin embargo, la variación no ha sido tan acentuada en el número de perceptores de rentas mínimas, pues han pasado de ser 511.295 perceptores en 2010 a 697.124 en 2019, lo que supone un incremento del 36,34%. Esto ha supuesto un aumento en el gasto medio ejecutado por perceptor en el periodo considerado de un 61,3%, pasando de los 1.499,59 € en 2010 a los 2.418,88 € por perceptor en 2019 (gráfico 9). A nivel regional, el gasto ejecutado por perceptor también presenta una gran disparidad entre las distintas Comunidades Autónomas (gráfico 10).

**Gráfico 9** – Evolución gasto total ejecutado por perceptor (2010-2019)



**Fuente:** elaboración propia basa en MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, AGENDA 2030, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2019](#), 2020

**Gráfico 10** – Evolución gasto total ejecutado por perceptor por CCAA (2010-2019)

**Fuente:** elaboración propia basada en [Informes de Rentas Mínimas de Inserción desde 2011 hasta 2019](#) del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030

Si nos centramos en los datos de 2010 y de 2019 (cuadro 7), en 2010, las tres Comunidades Autónomas con un mayor gasto ejecutado por perceptor son País Vasco (2.645 €), La Rioja (2.213,91 €) y Castilla León (2.025,31 €), cuantías muy superiores a la del gasto medio, que se sitúa en 1.156,46 €. Las Comunidades que tienen el menor gasto ejecutado por perceptor son Extremadura (405,77 €), Ceuta (561,53 €) y Andalucía (567,93 €). Se pone así de manifiesto de nuevo la diferencia en la cuantía de las RMI percibidas por los beneficiarios entre las diferentes CCAA, que en el año 2010 llega a ser de 1.619,54 €, lo que representa una diferencia entre la cuantía mayor y la cuantía menor del 399,13%.

**Cuadro 7** – Evolución Gasto total ejecutado por perceptor por CCAA (2010-2019)

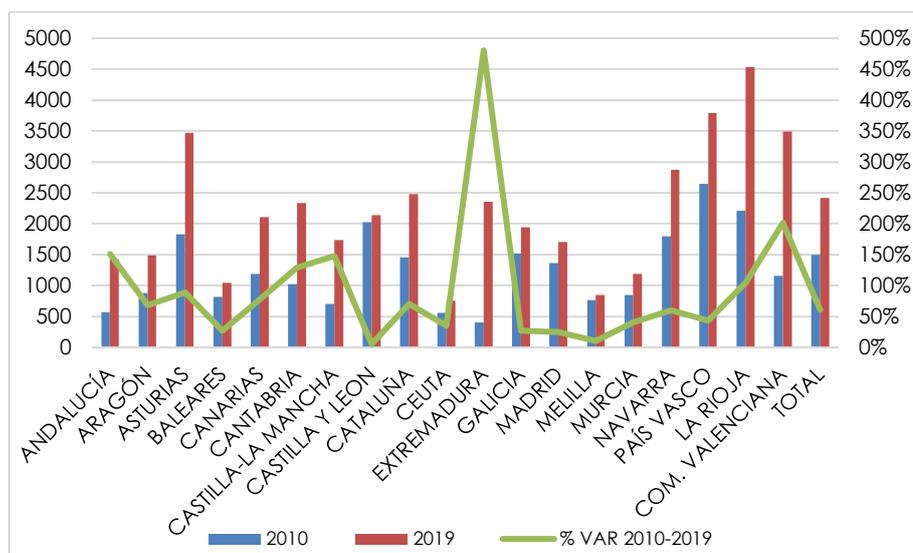
Ciudad autónoma	Gasto ejecutado por perceptor		
	2010	2019	Var. 2010-2019
Andalucía	567,93	1.425,41	150,98%
Aragón	879,42	1.483,58	68,70%
Asturias	1.833,41	3.467,63	89,14%
Baleares	820,26	1.043,72	27,24%
Canarias	1.189,13	2.109,60	77,41%
Cantabria	1.019,82	2.338,24	129,28%
Castilla-La Mancha	698,55	1.732,54	148,02%
Castilla y León	2.025,31	2.135,80	5,46%
Cataluña	1.457,77	2.477,11	69,92%
Ceuta	561,53	758,86	35,14%
Extremadura	405,77	2.355,68	480,54%
Galicia	1.522,65	1.938,83	27,33%
Madrid	1.362,78	1.705,13	25,12%
Melilla	769,26	847,90	10,22%
Murcia	851,50	1.193,22	40,13%
Navarra	1.793,16	2.871,60	60,14%
País Vasco	2.645	3.795,31	43,49%
La Rioja	2.213,91	4.532	104,71%
Comunidad Valenciana	1.156,46	3.491,10	201,88%
<b>TOTAL</b>	<b>1.499,59</b>	<b>2.418,88</b>	<b>61,30%</b>

**Fuente:** elaboración propia basada en MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2011](#), 2012, y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, AGENDA 2030, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2019](#), 2020

En el periodo 2010-2019, todas las CCAA han experimentado un aumento en el gasto ejecutado por perceptor (gráfico 11), siendo destacable el caso de Extremadura, en la que se ha producido un incremento del 480%,

pasando en 2019 a tener un gasto ejecutado por perceptor de 2.355,68 €, situándose muy próximo al valor medio (2.418,88 €). También han presentado un incremento considerable otras Comunidades Autónomas como Andalucía (150,98%), Castilla-La Mancha (148,02%) y Cantabria (129,28%).

**Gráfico 11** – Variación gasto ejecutado por perceptor por CCAA (2010-2019)



**Fuente:** elaboración propia basada en MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2011](#), 2012, y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, AGENDA 2030, [El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2019](#), 2020

En 2019, las CCAA que tienen un mayor gasto por perceptor son La Rioja (4.532 €), País Vasco (3.795,31 €), Asturias (3.467,63 €) y la Comunidad Valenciana (3.491,10 €), mientras que las que presentan un menor gasto por perceptor son las ciudades autónomas de Ceuta (758,86 €) y Melilla (847,90 €). La diferencia entre la comunidad con el mayor gasto por perceptor y la que presenta el menor gasto por perceptor es de 3.773,14 €, lo que supone un 497,21% más de una con respecto a la otra.

Con este análisis queda patente la existencia de diferencias sustanciales entre las cuantías recibidas en concepto de rentas mínimas de inserción en las diferentes CCAA y que el hecho de que la configuración de la normativa en materia de rentas mínimas sea llevada a cabo por las diferentes administraciones regionales da lugar a la existencia de estas diferencias, no sólo en el aspecto cuantitativo, sino también en el aspecto cualitativo.

Se hace necesaria, por tanto, una homogeneización en la regulación de esta materia de forma que se adecuen las cuantías mínimas, los requisitos de acceso al derecho a la percepción de esta y la duración, independientemente del territorio donde se resida.

Como propone Ramírez Bendala<sup>23</sup>, sería necesario establecer un enfoque global, en el que se fijen unos mínimos básicos para todo el territorio nacional, y desarrollar una regulación del sistema de rentas mínimas de inserción a nivel estatal, que pudiera perfilarse a nivel regional o local, para así preservar el principio de igualdad, objetivo que se persigue con la implantación del ingreso mínimo vital.

#### 4. Ingreso Mínimo Vital. Un análisis de los datos

El ingreso mínimo vital es una nueva prestación económica de la seguridad social en su modalidad no contributiva aprobada mediante el RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo<sup>24</sup>, con el objetivo fundamental de luchar y prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social<sup>25</sup>. Este es un objetivo que comparte con la renta básica universal, pero a diferencia de esta última que sería universal<sup>26</sup> e incondicional, el IMV conlleva para su concesión la comprobación de ingresos que corroboren la situación de vulnerabilidad. La implantación de esta nueva prestación vendría justificada por la evolución de indicadores de pobreza y desigualdad que comentábamos en la introducción y la falta de equidad a la que conducen los programas de renta mínima de inserción comentados en el apartado anterior. Además, estos y la escasa capacidad redistributiva hacia los grupos más desfavorecidos habían sido puestos de manifiesto en diversos informes internacionales<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> M.D. RAMÍREZ BENDALA, *Análisis de sistemas de rentas mínimas autonómicas: Divergencias y confluencias*, en M.D. RAMÍREZ BENDALA (dir.), [Buenas prácticas jurídico-procesales para reducir el gasto social \(III\)](#), Ediciones Laborum, 2015.

<sup>24</sup> En BOE, 1º junio 2020, n. 154.

<sup>25</sup> Para un análisis del decreto consultar J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2020, n. 56.

<sup>26</sup> Para toda la población residente en un territorio o, al menos, para toda la población adulta. Sobre las características de la Renta Básica Universal y las propuestas de implantación puede consultarse M.T. ARÉVALO QUIJADA, M.P. FERNÁNDEZ GENIZ, D. GÓMEZ DOMÍNGUEZ, *Fundamentos económicos de la renta básica universal y del trabajo garantizado*, en *Trabajo*, 2020, vol. 38, pp. 122-138.

<sup>27</sup> Vid. M. CHABANNES, *Un nuevo derecho para la ciudadanía: el ingreso mínimo vital*, en *Revista de*

Por otra parte, la publicación de un avance de los datos de pobreza de 2021 indica, además del aumento del AROPE, un incremento mayor de alguna de las dimensiones que se contemplan en su cálculo, entre ellas el incremento del número de personas que sufren privación material severa<sup>28</sup>, que habría aumentado en 2020 desde el 4,7 al 7%, afectando esta situación a 3,3 millones de personas.

Por tanto, la respuesta que la mayoría de la literatura proporciona a esta nueva forma de protección social de ámbito nacional contra la pobreza es casi unánimemente a favor. Sin embargo, esta medida que se ha adoptado en el ámbito de la pandemia no es, como otras, de apoyo al empleo, mantenimiento de rentas o ayudas específicas de carácter coyuntural<sup>29</sup>, sino que, al estar dirigida a un problema estructural, supone una partida de gasto más de la seguridad social con vocación de permanencia. Esta partida de gasto incrementaría el déficit estructural y podría ser necesario un ajuste en otras partidas de la seguridad social como pueden ser las pensiones<sup>30</sup>.

Otro matiz del IMV, es que, entre sus objetivos está, además de la garantía de ingresos, la de mejorar la inclusión social y laboral de los beneficiarios. El IMV es compatible con la percepción de otras rentas, pero el cambio de circunstancias lleva a la revisión de la prestación y a la posible pérdida de esta, por lo que por un lado podría desalentar a los beneficiarios a aceptar ofertas de trabajo, sobre todo, cuando se trata de ofertas de corta duración, por pérdida de la prestación y tiempo que pueda transcurrir hasta que de nuevo se pueda acceder a la misma. En este sentido la prestación podría llevar a los beneficiarios a la denominada “trampa de la pobreza”. Una propuesta de mejora en este sentido sería establecer programas de incentivos, de forma que una unidad monetaria más por hora de trabajo suponga una pérdida inferior a la unidad de prestación<sup>31</sup>, además de mecanismos ágiles y flexibles de entrada y salida de la prestación, como puede ser, una vez reconocida, la suspensión cuando se incumplen las condiciones, y la posterior recuperación cuando el cese de la actividad laboral conlleve que de nuevo se cumplan los criterios<sup>32</sup>.

---

*Estudios Jurídicos Laborales y de la Seguridad Social*, 2020, n. 1, pp. 274-275.

<sup>28</sup> No poder afrontar cuatro elementos de consumo de un total de 9 considerados básicos en territorio europeo.

<sup>29</sup> Las medidas de gobierno de apoyo indirecto y directo a los colectivos más vulnerables pueden consultarse en G. RODRÍGUEZ CABRERO ET AL., *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. Spain*, European Commission, 2021.

<sup>30</sup> Vid. C. GALA DURÁN, *Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital*, en *IUSLabor*, 2020, n. 2, pp. 1-4.

<sup>31</sup> Vid. J.I. CONDE-RUIZ (coord.), *Informe sobre las medidas de protección a los colectivos vulnerables durante la crisis del COVID-19*, FEDEA Policy Paper, 2020, n. 13.

<sup>32</sup> Vid. R. GÓMEZ GORDILLO, *¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social*

Las previsiones iniciales del gobierno en el momento de su aprobación estimaban que podrían tener acceso a la ayuda unos 2,3 millones de personas integradas en 850.000 hogares y esto supondría un coste estimado de 3.000 millones de euros. La renta garantizada oscilaría en 2021 entre 470 euros al mes para un hogar unipersonal y los 1.033 euros al mes para unidades de convivencia formadas por dos adultos y tres o más menores, o tres adultos y dos o más menores, o por cuatro adultos y un menor, es decir un 30% adicional por miembro a partir del segundo con un máximo de 220%. Para las familias monoparentales, la garantía de renta se incrementa en un 22%.

En el mes de junio de 2020 se convirtieron de oficio a la nueva prestación 74.119 hogares perceptores de la prestación por hijo a cargo. El número de beneficiarios de esa conversión fue 251.346, de los que un 54% eran menores. Además, se registraron en ese mes 344.585 solicitudes, lo que sumado a los hogares de conversión directa, si todas se hubieran aprobado, supondría casi el 50% de la estimación inicialmente realizada<sup>33</sup>.

Los últimos datos disponibles que corresponden al mes de mayo fijan la cifra para ese mes en 260.206 perceptores (hogares), con 682.808 beneficiarios y una cuantía media mensual por hogar de 448,67 € (cuadro 8), media que resultaría inferior a la cuantía de garantía fijada para un hogar con una sola persona. Una simple operación supondría un gasto en pago de la prestación de ese mes de 116,75 millones, que si se elevara a los 12 meses del año supondría 1.401 millones de euros, algo menos del 50% del importe de gasto previsto inicialmente. Según los datos de expedientes tramitados por provincias, de un total de 1.329.945 expedientes válidos, se ha tramitado más del 81%, aprobados 276.086, es decir, el 20,75% y denegado el 77%<sup>34</sup>. El volumen de solicitudes sería una muestra de la sensación de vulnerabilidad de las familias y el volumen de denegación lo sería de lo estrictas que son las condiciones para el acceso. Los beneficiarios son en mayor proporción mujeres en todas las Comunidades Autónomas, para el conto nacional representan el 55,64% de beneficiarias frente al 44,35% de beneficiarios. Además, más del 44% de los beneficiarios son menores, siendo uno de los objetivos de la prestación proteger de la pobreza severa a este grupo de población.

---

*en España? El ingreso mínimo vital*, en *esta Revista*, 2021, n. 1, pp. 140-146.

<sup>33</sup> Estos datos se han extraído de los *Informes de Rentas Mínimas de Inserción* publicados en la [página web del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030](#).

<sup>34</sup> Los datos provinciales se han extraído de SEGURIDAD SOCIAL, *El Ingreso Mínimo Vital llega en mayo a 260.000 hogares en los que viven más de 680.000 personas*, en [revista.seg-social.es](#), 17 mayo 2021.

**Cuadro 8** – Distribución de beneficiarios por sexo y edad, por CCAA (hasta mayo 2021)

CCAA	Total de beneficiarios	Sexo				Edad	
		Hombres	%	Mujeres	%	Menores	%
Andalucía	217.692	97.756	44,91	119.922	55,09	86.501	39,74
Aragón	1.9378	8.743	45,12	10.630	54,86	8.149	42,05
Asturias	1.5691	6.472	41,25	9.217	58,74	6.713	42,78
Baleares	8.004	3.602	45	4.402	55	3.281	40,99
Canarias	29.128	11.867	40,74	17.258	59,25	10.164	34,89
Cantabria	7.619	3.285	43,12	4.334	56,88	3.189	41,86
Castilla-La Mancha	24.611	10.967	44,56	13.641	55,43	10.624	43,17
Castilla y León	31.621	14.192	44,88	17.427	55,11	12.340	39,02
Cataluña	46.410	20.457	44,08	25.951	55,92	21.549	46,43
Comunidad Valenciana	83.028	36.765	44,28	46.254	55,71	33.720	40,61
Extremadura	21.555	9.392	43,57	12.163	56,43	8.621	40
Galicia	32.213	13.833	42,94	18.379	57,05	12.261	38,06
Madrid	70.482	31.339	44,46	39.139	55,53	30.974	43,95
Murcia	24.748	11.149	45,05	13.597	54,94	10.581	42,75
Navarra	9.780	4.258	43,54	5.521	56,45	4.336	44,34
País vasco	2.5546	11.602	45,42	1.3943	54,58	5.962	23,34
La Rioja	4.499	2.037	45,28	2.462	54,72	1.907	42,39
Ceuta	5.129	2.422	47,22	2.701	52,66	2.316	45,16
Melilla	5.674	2.710	47,76	2.964	52,24	2.765	48,73
<b>TOTAL</b>	<b>682.808</b>	<b>302.848</b>	<b>44,35</b>	<b>379.905</b>	<b>55,64</b>	<b>275.953</b>	<b>40,41</b>

**Fuente:** elaboración propia basada en MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, [IMV. Principales datos según comunidad autónoma y provincia](#), 2021

Finalmente, en el cuadro 9, se recoge la distribución de la prestación por tipo de hogar, extrayéndose de una rápida lectura de estos datos, en consonancia con lo anterior, que, para todas las comunidades autónomas, las prestaciones recaen, en más del 50%, en hogares con menores. Para el

conjunto del país, la proporción de hogares con menores es del 61,76%, este porcentaje se sitúa en el 79 y 76,6% para las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta, respectivamente, y por encima del 71% en las Comunidades de Asturias y Cataluña.

Si se calcula de porcentaje de beneficiarios de cada territorio sobre su población, serían Melilla y Ceuta, con el 6,5% y el 6,1%, respectivamente, y Andalucía y Extremadura, con el 2,6 y 2%, respectivamente, los que tendrían una mayor cobertura relativa de su población. El porcentaje de beneficiarios de la población de cada comunidad en riesgo de pobreza y exclusión social nos indica que la nueva prestación sería percibida por más del 15% de la población en esta situación en Ceuta y Melilla, pero sin embargo, la tercera posición en cobertura de este grupo de población por la nueva prestación la ocupa la Comunidad Foral de Navarra, el 12,3% de la población en riesgo recibe la nueva prestación, y sin embargo es la comunidad con el indicador AROPE más bajo (sólo del 12). Por el contrario, en Extremadura con un AROPE del 38,7%, solo estaría cubierta por la prestación el 5,2% de su población en riesgo. Las cuantías medias más altas por perceptor se registran en Madrid (524,12 €) y Navarra y Asturias, ligeramente por encima de 514 €.

Más del 28% de las prestaciones corresponden a hogares monoparentales. Esta proporción se eleva hasta el 40 y el 37% en Asturias y Navarra.

**Cuadro 9** – Prestaciones por tipo de hogar por CCAA (hasta mayo 2021)

CCAA	Número de Prestaciones	Hogares monoparentales	Otros Hogares con menores	Hogares sin menores	% Hogares con menores
Andalucía	80.034	21.523	30.141	28.370	64,55
Aragón	7.212	1.924	2.432	2.856	60,40
Asturias	6.195	2.503	1.909	1.783	71,22
Baleares	3.236	778	966	1.492	53,89
Canarias	12.980	4.329	2.650	6.001	53,77
Cantabria	2.840	915	1.015	910	67,96
Castilla-La Mancha	8.828	2.721	3.328	2.779	68,52
Castilla y León	12.475	2.888	4.050	5.537	55,62

<b>Cataluña</b>	16.203	5.285	6.380	4.538	71,99
<b>Comunidad Valenciana</b>	31.602	8.730	10.779	12.093	61,73
<b>Extremadura</b>	8.290	2.506	2.827	2.957	64,33
<b>Galicia</b>	1.3224	4.003	3.695	5.526	58,21
<b>Madrid</b>	2.4726	7.024	9.467	8.235	66,69
<b>Murcia</b>	8.619	2.489	3.382	2.748	68,12
<b>Navarra</b>	3.695	1.368	1.039	1.288	65,14
<b>País Vasco</b>	15.405	3.032	1.313	11.060	28,21
<b>La Rioja</b>	1.702	464	558	680	60,05
<b>Ceuta</b>	1.397	364	707	326	76,66
<b>Melilla</b>	1.543	455	765	323	79,07
<b>TOTAL</b>	<b>260.206</b>	<b>73.301</b>	<b>87.403</b>	<b>99.502</b>	<b>61,76</b>

**Fuente:** elaboración propia basada en MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, [IMV. Principales datos según comunidad autónoma y provincia](#), 2021

## 5. A modo de conclusión

El periodo entre crisis acentuó las diferencias en materia de protección social entre las economías avanzadas del Centro de Europa y las periféricas del sur. A su tradicional retraso, en algunos casos motivado por el desarrollo más tardío del Estado del Bienestar, se une el provocado por la política de austeridad implementada en la crisis económica que se desencadena a partir de la crisis financiera internacional.

En España, por un lado, el gasto en protección social no fue suficiente para contener el aumento de la pobreza, y por otro, cuando se inicia la recuperación, la reducción del desempleo se produjo en empleos más precarios y con menores salarios, lo que condujo a que la recuperación del empleo no se tradujera en igual medida en la reducción de las tasas de pobreza. Además, el gasto destinado a exclusión social, no contemplado en las funciones más arraigadas (pensiones, sanidad, desempleo), representaba una proporción muy pequeña.

Los programas de garantías de ingresos han sido fundamentalmente competencia de las Comunidades Autónomas, sin que existiera una mínima armonización nacional, por lo que convivían 17 sistemas diferentes, que no

cumplían la función de redistribución hacia la población más vulnerable e introducían un cierto grado de inequidad entre territorios.

Aunque estaba en el acuerdo del gobierno de coalición, la crisis sanitaria y como consecuencia, la crisis económica aceleró la implantación de una nueva prestación monetaria no contributiva del sistema de Seguridad Social, el Ingreso Mínimo Vital, que implanta una renta garantizada mínima, a nivel nacional, para la población en condiciones de pobreza. Cuando se aprobó la prestación, se estimó que 850.000 hogares podrían ser beneficiarios de la misma. Según los últimos datos disponibles, el 30,6% de los hogares ya lo son. Tendrá que transcurrir más tiempo, para que una mayor disponibilidad de datos permita un análisis más riguroso sobre la incidencia de esta nueva prestación en la reducción de la pobreza.

## 6. Bibliografía

ÁLVAREZ CORTÉS J.C. (2020), *Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 56

ARÉVALO QUIJADA M.T., FERNÁNDEZ GENIZ M.P., GÓMEZ DOMÍNGUEZ D. (2020), *Fundamentos económicos de la renta básica universal y del trabajo garantizado*, en *Trabajo*, vol. 38, pp. 122-138

CALERO J., MAROTO R. (2013), *Los efectos del ajuste fiscal en las economías periféricas de la zona euro II: actualización*, Fundación Ideas

CHABANNES M. (2020), *Un nuevo derecho para la ciudadanía: el ingreso mínimo vital*, en *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de la Seguridad Social*, n. 1, pp. 270-290

COMÍN F. (1999), *El desarrollo del Estado del bienestar en España*, en *Historia y Política*, n. 2, pp. 7-38

COMÍN F., GALVEZ L. (2010), *De la Beneficencia al Estado del Bienestar, pasando por los seguros sociales*, en *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, n. 4, pp. 9-18

CONDE-RUIZ J.I. (coord.) (2020), *Informe sobre las medidas de protección a los colectivos vulnerables durante la crisis del COVID-19*, FEDEA Policy Paper, n. 13

CONDE-RUIZ J.I., DÍAZ M., MARÍN C., RUBIO-RAMÍREZ J. (2016), *Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE*, Documento de Trabajo FEDEA, n. 9

DÍAZ-REGAÑÓN GARCÍA-ALCALAR. (2001), *Gasto en Protección Social en la Unión Europea. Un análisis Necesario*, en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n. 4, pp. 111-120

- EAPN-ES (2021), [\*El estado de la pobreza en España 2021. Avance de resultados\*](#)
- EAPN-ES (2020), [\*10º Informe 2020. El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019\*](#)
- EUROSTAT (2021), [\*Early estimates of income inequalities during the 2020 pandemic\*](#), en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)
- EUROSTAT (2021), [\*People at risk of poverty or social exclusion by age and sex\*](#), en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 27 octubre
- EUROSTAT (2021), [\*Main GDP aggregates per capita\*](#), en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 21 octubre
- EUROSTAT (2021), [\*Expenditure: main results\*](#), en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 18 octubre
- EUROSTAT, [\*Gini coefficient of equivalised disposable income – EU-SILC survey\*](#), en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 14 octubre 2021
- EUROSTAT (2021), [\*At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex – EU-SILC and ECHP surveys\*](#), en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 1º octubre
- EUROSTAT (2021), [\*People at risk of poverty or social exclusion by age and sex – new definition\*](#), en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 1º octubre
- EUROSTAT (2021), [\*Employment rates by sex, age and citizenship \(%\)\*](#), en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 13 septiembre
- EUROSTAT (2021), [\*Unemployment rates by sex, age and citizenship \(%\)\*](#), en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 10 septiembre
- EUROSTAT (2021), [\*Population structure indicators at national level\*](#), en [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat), 27 abril
- GALA DURÁN C. (2020), [\*Los desafíos del nuevo ingreso mínimo vital\*](#), en *IUSLabor*, n. 2, pp. 1-4
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2011), [\*Programa Nacional de Reformas. España 2011\*](#)
- GÓMEZ GORDILLO R. (2021), [\*¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital\*](#), en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, n. 1, pp. 127-152
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, AGENDA 2030 (2020), [\*El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2019\*](#)
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021), [\*IMV. Principales datos según comunidad autónoma y provincia\*](#)
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2019), [\*El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2018\*](#)
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2018), [\*El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2017\*](#)

- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2017), [\*El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2016\*](#)
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2016), [\*El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2015\*](#)
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2015), [\*El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2014\*](#)
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2014), [\*El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2013\*](#)
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2013), [\*El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2012\*](#)
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2012), [\*El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2011\*](#)
- PETMESIDOU M., GUILLÉN A.M. (2014), *Can the welfare state as we know it survive? A view from the crisis-ridden South European periphery*, en *South European Society and Politics*, vol. 10, n. 3, pp. 295-307
- RAMÍREZ BENDALA M.D. (2015), *Análisis de sistemas de rentas mínimas autonómicas: Divergencias y confluencias*, en M.D. RAMÍREZ BENDALA (dir.), [\*Buenas prácticas jurídico-procesales para reducir el gasto social \(III\)\*](#), Ediciones Laborum
- RODRÍGUEZ CABRERO G., MONTSERRAT CODORNIU J., MARBÁN GALLEGU V., ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA A., MORENO FUENTES F.J. (2021), [\*Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. Spain\*](#), European Commission
- SEGURIDAD SOCIAL (2021), [\*El Ingreso Mínimo Vital llega en mayo a 260.000 hogares en los que viven más de 680.000 personas\*](#), en [\*revista.seg-social.es\*](#), 17 mayo

### *Normativa Europea*

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

# Aspectos sociológicos: los colectivos necesitados de protección social a la luz de las nuevas realidades sociales

Segundo VALMORISCO PIZARRO\*  
Juan Carlos CUEVAS LANCHARES\*\*

---

**RESUMEN:** Las nuevas realidades y los nuevos cambios productivos, ocurridos en nuestro país en los últimos años, traen consigo la aparición de nuevos colectivos en riesgo de exclusión social y, sobre todo, está acentuando la vulnerabilidad de aquellos colectivos existentes antes de la última crisis provocada por la pandemia. Los sistemas de protección social guardan una estrecha relación con el mercado de trabajo en el que se insertan y que, en último término, les financia. El presente trabajo analiza los aspectos sociológicos de los principales colectivos necesitados de protección social y establece la necesidad de adaptar las diferentes formas de protección social en cada uno de ellos en nuestro país, así como también analiza los diferentes sistemas de protección social en Europa, prestando una especial atención al caso francés.

**Palabras clave:** Protección social, exclusión social, mercado de trabajo.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Sistemas de protección social y comportamiento del mercado de trabajo. 3. Personas desempleadas de larga duración. 4. Personas trabajadoras a tiempo parcial. 5. Personas inmigrantes. 6. Personas con discapacidad. 7. Personas sin hogar. 8. Familias monoparentales. 9. Los sistemas de protección social de colectivos vulnerables en Europa. 9.1. Antecedentes. 9.2. Las fuentes de financiación de la seguridad social en Francia y España. 9.3. Las diferentes ramas del régimen general francés. 10. Conclusiones. 11. Bibliografía.

---

\* Profesor asociado, Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA), Universidad Complutense de Madrid (España).

\*\* Profesor colaborador, Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA), Universidad Complutense de Madrid (España).

## **Sociological Aspects: the Groups in Need of Social Protection in the Light of the New Social Realities**

---

**ABSTRACT:** The new realities and the new productive changes, that have occurred in our country in recent years, bring with them the appearance of new groups at risk of social exclusion and, above all, it is accentuating the vulnerability of those groups existing before the last crisis caused by the pandemic. Social protection systems are closely related to the labour market in which they are inserted and which ultimately finances them. This work analyzes the sociological aspects of the main groups in need of social protection and establishes the need to adapt the different forms of social protection in each of them in our country, as well as analyzes the different social protection systems in Europe, paying special attention to the French case.

*Key Words:* Social protection, social exclusion, labour market.

## 1. Introducción

Nuestro país ha asistido desde hace 40 años a diversos cambios productivos que han afectado a la creación de empleo. Podríamos decir que no ha existido una estrategia clara en este sentido. Si España era un país eminentemente agrícola en los años 50, con una industria emergente en los años 60 y 70, que a principios y mediados de los años 80 (coincidiendo con la entrada junto a Portugal en la Unión Europea en junio de 1986) abandonamos definitivamente para no volver a retomar. Desde entonces somos un país centrado en los servicios, en muchos casos sin un importante valor añadido.

Por el contrario, el peso del sector industrial en los países con una alta intensidad y sostenibilidad en la creación de empleo es directamente proporcional a la fortaleza de sus sistemas de protección social.

Si analizamos el comportamiento del desempleo en España desde 1975 (año en el que nuestro país presentaba una tasa de paro del 3,27%) podemos comprobar la existencia de tres grandes crisis en nuestra joven democracia: la primera en 1983, con una tasa de paro del 18% (siendo en el Reino Unido del 13,5% en una de las peores crisis de su historia reciente y en Francia del 8,8%) que escaló hasta el 21,1% en 1984 y hasta el 21,5% en 1985, la segunda crisis que consiguió una nueva cifra record de desempleo en España al alcanzar una tasa de paro del 23,9% en 1994 y la tercera que consigue incluso rebasar la cifra del 25%, alcanzando una tasa de paro del 25,77% en 2012.

A estas tres crisis hay que unir la crisis provocada por la pandemia y que, aunque no ha tenido un efecto directo en las cifras de desempleo debido a las medidas de contención desarrolladas por los poderes públicos (ERTE y ayudas por cese de actividad en los autónomos). Con todo, el análisis comparado de datos en junio de 2021 posiciona a España como el país de la UE con mayor tasa de desempleo, con una cifra del 15,1% (junto a Grecia). El siguiente país es Italia con un 9,7%. La media de la zona euro en este mes se sitúa en el 7,7%.

En todo caso, los indicadores de desigualdad para el conjunto de nuestro país indican que el impacto de esta crisis ha podido atenuarse respecto a las tres anteriores, debido al efecto de las políticas de contención indicadas anteriormente. En todo caso, «el Estado ha tenido que responder con un conjunto de medidas de distinta naturaleza, en muchos casos sin que se haya podido – o en algún caso no se ha sabido – dar respuesta con una planificación coherente de un cuadro de medidas interrelacionadas. La situación es la propia del desbordamiento político, jurídico e institucional. Sus consecuencias negativas en todos los ámbitos y especialmente en el

ámbito socio-laboral se van a dejar sentir durante mucho tiempo (se habla ya de décadas)»<sup>1</sup>.

Aunque todas estas crisis afectan de manera directa a la idiosincrasia de nuestro sistema de protección social, esta cuarta crisis de nuestra democracia localiza algunos problemas de desigualdad y también de cobertura de nuestros sistemas de protección social, manifestándose de forma más clara en algunos colectivos, tales como: desempleados de larga duración, trabajadores a tiempo parcial con empleos discontinuos y estacionales, personas con empleos irregulares y familias monoparentales. En este sentido, según un estudio realizado por Funcas (noviembre 2020) «el parón de actividad provocado por la pandemia ha afectado sobre todo a colectivos de rentas bajas que trabajan en sectores especialmente azotados por la crisis: turismo, ocio, limpieza, comercio, transporte»<sup>2</sup>, acentuando la vulnerabilidad que estos mismos colectivos tenían antes de la crisis. Para identificar los colectivos necesitados de protección social se han consultado diferentes documentos, entre ellos el último Plan de acción social del Reino de España (2013-2016) que clasifica a estos colectivos en: mujer, población extranjera, juventud, personas con escaso bagaje educativo, parados de larga duración. Asimismo, el Programa Nacional de reformas para 2021 señala a estos mismos colectivos como los de mayor vulnerabilidad. Por su parte, Cruz Roja señala a los siguientes colectivos como vulnerables en relación al mercado de trabajo: personas con discapacidad, inmigrantes, mujeres en dificultad social, personas sin hogar y personas con dificultades económicas. También Cáritas identifica a estos mismos colectivos como los de mayor vulnerabilidad frente al empleo.

En definitiva, los colectivos necesitados de protección social a la luz de las nuevas realidades sociales que van a ser tratados en este artículo son: a) desempleados de larga duración; b) trabajadores a tiempo parcial; c) personas inmigrantes; d) personas con discapacidad; e) personas sin hogar; f) familias monoparentales.

## **2. Sistemas de protección social y comportamiento del mercado de trabajo**

Estamos asistiendo en nuestro país a un recorte del gasto público. Según la

---

<sup>1</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, *Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación*, en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 2020, n. 1, p. 18.

<sup>2</sup> C. OCAÑA (dir.), *El impacto social de la pandemia en España. Una evaluación preliminar*, Funcas, 2020, p. 9.

intervención general de la Administración del Estado, en 2017 el gasto público representaba el 40,99% del PIB, habiendo bajado en 1,2% respecto a 2016. «La Protección social se configura como el objetivo prioritario del gasto de las Administraciones Públicas, representando en torno al 40% del total. En los últimos cinco años se ha incrementado desde 185.080 millones en 2015 hasta 216.334 millones según los datos provisionales de 2019, lo que en términos nominales supone un avance de gasto en el período de 31.254 millones»<sup>3</sup>. Un análisis de datos entre 2004 y 2017 nos indica que el punto álgido se dio en 2012 con un 48,1% del PIB y el punto más bajo de la serie en 2006 con un 38,28%. Este marcado descenso desde 2012 (pasando del 48,1% al 40,99%) tiene un impacto en el potencial control del aumento del riesgo de pobreza. Ante esta nueva realidad, los sistemas de protección social no están evolucionando al mismo ritmo que la creación de empleo para evitar que determinados colectivos se queden fuera. Así, a finales de 2012 la tasa de paro estaba próxima al 26%, hoy se sitúa en el 15,26%. Debemos tener presente que el comportamiento de nuestra población desempleada contempla una «tasa de rotación, definida como la suma de entradas y salidas divididas por el promedio de parados a principios y finales de cada mes, superó en promedio anual el 22% en los últimos meses del período objeto de estudio, estando en una fase ascendente continua desde el segundo semestre del año 2013. Un número tan alto de entradas y salidas del desempleo da lugar a un número también muy elevado de personas que están paradas en algún momento a lo largo del año»<sup>4</sup>. Como explicaremos en las siguientes páginas mediante un análisis de la realidad de los colectivos en riesgo de exclusión social en relación con el mercado de trabajo, en la actualidad serán necesarios nuevos modelos de protección social para las nuevas formas de empleo. En este sentido, no podemos afirmar que exista una completa garantía de protección constitucional de los derechos de protección social. Para que exista esa garantía constitucional, se necesitará en primer lugar un sistema de financiación adecuado que tenga en cuenta las características del empleo generado y la evolución demográfica general y las especificidades de cada uno de los colectivos en riesgo de exclusión social. En el penúltimo punto de este trabajo se analizan algunos casos de estudio de entorno europeo, como son Francia (y su diversificado sistema de financiación, no dependiente solo de la masa salarial), Suecia, Alemania y Reino Unido. Adelantamos en este sentido que quizá sea necesario cambiar el sistema de protección social

<sup>3</sup> MINISTERIO DE HACIENDA, *Informe sobre la Clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). Análisis por división o grupo funcional. 2015-2019(P)*, 2021, p. 37.

<sup>4</sup> F. FELGUEROSO ET AL., *Herramienta de perfilado de parados: modelización y resultados preliminares*, Estudio sobre la Economía Española FEDEA, 2017, n. 23, p. 10.

basado en un modelo productivo. El art. 41 de la Constitución Española reconoce dos ámbitos en el sistema de Seguridad Social: por una parte, las prestaciones contributivas y, por otra, las no contributivas. Además, señala que la protección puede ser complementada. Asimismo «El marco constitucional español ofrece bases jurídicas habilitantes suficientes (tanto para la producción de estándares nacionales, como para la incorporación de parámetros internacionales) aptas para garantizar la plena ciudadanía socio-económica frente a la precariedad material (necesidades vitales básicas y mínimas de alimentación, vivienda, salud, abrigo y educación) e, indivisiblemente, la plena ciudadanía cívico-política frente a la exclusión social (participación democrática). El reto, por tanto, consiste en explotar esas bases y mejorarlas para optimizar continua y permanentemente la protección frente a la pobreza y la exclusión social en el marco de un constitucionalismo social y multinivel que traduce crecientemente exigencias axiológicas de orden internacional (de esa libertad e igualdad de todos los seres humanos “en dignidad y derechos” y de esa obligación de “comportarse fraternalmente” a las que nos interpela el artículo primero de la Declaración Universal de 1948) recientemente remozadas en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas. Ese reto, además, debe tener presente el carácter multifacético del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social y la dimensión interterritorial de su efectividad»<sup>5</sup>.

### 3. Personas desempleadas de larga duración

Podemos considerar como parado de larga duración a aquella persona que durante un periodo superior a 12 meses se encuentra inscrita en alguna oficina en busca de empleo en los servicios de empleo, tanto estatales como territoriales. El Instituto Nacional de Estadística (INE) define la tasa de paro de larga duración como la de aquellos «Parados que llevan doce meses como mínimo buscando empleo y no han trabajado en ese periodo, como porcentaje de la población activa total (ocupados más no ocupados)»<sup>6</sup>. Según el INE, en España en el periodo 2015-2020, la tasa de paro de larga duración presenta el siguiente comportamiento en cuanto al género: en el caso de los hombres ha disminuido (en relación a la población activa total) en 6,4 puntos y en las mujeres en 6,3 puntos. Así, la tasa de las paradas de

<sup>5</sup> L. JIMENA QUESADA, *El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del Ingreso Mínimo Vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales*, en *Lex Social*, 2020, n. 2, p. 412.

<sup>6</sup> INE, *Mujeres y hombres en España*, 2021, § 1.9.

larga duración en España ha pasado del 12,4% en 2015 al 6,1% en 2020. El mismo comportamiento ha tenido lugar en la UE-27, ya que esta misma tasa de paro de paradas de larga duración se ha reducido a la mitad, pasando del 5% en 2015 al 2,6% en 2020. En el caso de los hombres, en España esta misma tasa ha descendido del 10,5% en 2015 al 4,1% en 2020. En el caso de los hombres en la UE-27 la tasa ha descendido del 4,9% en 2015 al 2,4% en 2020. En la UE-27 en el año 2020, el 36,1% de las mujeres paradas de 15 a 64 años son paradas de larga duración y el 35,4% en el caso de los hombres. En España, estos porcentajes son del 34,6% y del 29,1% respectivamente. Con lo que observamos una diferencia de 6 puntos porcentuales inferior para el caso español en hombres, siendo muy similar en el caso de las mujeres. Si analizamos el comportamiento del desempleo por los dos grandes grupos edad en las personas desempleadas de larga duración, observamos las siguientes circunstancias: a) en el grupo de edad de 25 a 49 años en el año 2020, el 35,9% de las mujeres desempleadas en la UE-27 eran de larga duración; por su parte, en España este porcentaje desciende hasta el 31,6%, circunstancia que se repite en el caso de los hombres, ya que en la UE-27 de los desempleados entre 25 a 49 años, el 34,8% eran de larga duración, mientras que este mismo porcentaje en España ascendía al 26,2%; b) en el grupo de 50 a 59 años en el año 2020 existe un mayor equilibrio, así el 48% de las mujeres desempleadas en la UE-27 eran de larga duración, siendo en el caso español muy similar, con un porcentaje del 49,7%. En el caso de los hombres, para este mismo grupo de edad, el porcentaje de los desempleados de larga duración en la UE-27 asciende al 46,5%, mientras que en España era del 41,2%. Los datos actualizados del propio INE a 2021 (relación entre el segundo trimestre de 2021 y el mismo periodo de 2020) para este mismo colectivo nos indican que el número de personas se ha incrementado en 360.500 unidades, de modo que la cifra total pasa a ser de 1,735 millones, representando el 49% del total de personas en desempleo. En el mismo periodo de 2020 la EPA contabilizaba 1,142 millones de desempleados de larga duración, quienes representaban un peso porcentual del 35,9%. Según el propio INE, la tasa de desempleo de las personas paradas de larga duración constituye un indicador incluido en los Indicadores Estructurales de la Unión Europea para la evaluación de la Estrategia de Lisboa (año 2000) en el apartado de cohesión social y, en la actualidad, conforma uno de los Indicadores de Desarrollo Sostenible publicados por Eurostat, en concreto en relación al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8, *Trabajo digno y crecimiento económico*. Algunos análisis realizados por la Fundación alternativas han determinado que «la existencia de cualquier tipo de subsidio de desempleo disminuye enormemente la salida hacia un empleo para los parados de larga

duración. Esto indica que el subsidio de desempleo, bien sea contributivo o asistencial, desincentiva la búsqueda de empleo o la aceptación de ofertas recibidas, o ambos. Cualquiera de los dos efectos es negativo y, en consecuencia, se deberían diseñar mecanismos que no produjeran este resultado»<sup>7</sup>.

#### 4. Personas trabajadoras a tiempo parcial

En cuanto al género, según datos del INE, en el periodo 2015-2020, la participación de trabajadores hombres a tiempo parcial en el empleo total masculino ha disminuido pasando de un 7,9% en 2015 a un 6,7% en 2020, y la participación de mujeres con este tipo de jornada en el empleo total femenino también ha sufrido una disminución, pasando del 25,2% en 2015 a un 22,8% en 2020. Si tomamos en su totalidad el empleo de mujeres y hombres, el porcentaje de hombres a tiempo parcial sobre el empleo total (hombres y mujeres) ha pasado de un 4,3% en el año 2015 a un 3,6% en el año 2020. Por su parte, el caso de las mujeres con jornada a tiempo parcial representó un 11,4% sobre el empleo total en 2015 y descendiendo levemente hasta un 10,4% en el año 2020. En nuestro país, el resultado del uso de este tipo de contrato ha supuesto una fuente de precarización. «Hoy por hoy, esta modalidad contractual no resulta adecuada para todas las categorías de trabajadores. Mientras que para los que ocupan puestos de trabajo con altos niveles retributivos puede ser una solución para administrar su tiempo, en el caso contrario, actúa como un factor más de precarización»<sup>8</sup>, lo que se ha traducido en «flexibilidad empresarial para atender las necesidades sobrevenidas de cambio productivo u organizativo, frente a la flexibilidad opuesta de los trabajadores para poder atender inesperadas y también sobrevenidas obligaciones de atención familiar»<sup>9</sup>. Esta misma estadística según grupos de edad, nos indica que los porcentajes más altos de ocupados a tiempo parcial corresponden a los hombres más jóvenes de 16 a 19 años. En el caso de las mujeres, los porcentajes son significativamente más altos que los de los hombres en todas las edades. En el año 2020, en las mujeres de 25 a 29 años el porcentaje se mantiene en torno al 25% y a partir de los 30 años y hasta los 64 este porcentaje se

<sup>7</sup> S. DE LA RICA, A. BRINDUSA, *Los parados de larga duración en España en la crisis actual*, Documento de trabajo Fundación Alternativas, 2014, n. 185, p. 4.

<sup>8</sup> J.A. ALTÉS TÁRREGA, *El contrato a tiempo parcial: reflexiones sobre su régimen jurídico, flexibilidad y precariedad*, en *Lex Social*, 2019, n. 2, p. 545.

<sup>9</sup> J. CRUZ VILLALÓN, *La flexibilidad interna en la reforma laboral de 2010*, en *Relaciones Laborales – Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 2010, n. 2.

reduce ligeramente. En la UE-27, la representación del empleo a tiempo parcial de las mujeres es más alta que en España. En el año 2020, representaban el 30,3% del empleo femenino y en España el 22,8%. También al tener en cuenta el empleo total el porcentaje de la UE-27 es superior al caso español, representando en el año 2020 el 13,9%, siendo en el caso español para el mismo periodo del 10,4%. La Agenda 2030 propone para los próximos años asegurar el acceso de hombres y mujeres a una formación de calidad, y así aumentar el número de personas con las competencias necesarias para acceder al trabajo decente y el emprendimiento<sup>10</sup>. Para ello, hay que trabajar en una mayor flexibilización de las condiciones de trabajo (trabajo a tiempo parcial, teletrabajo), facilitando una mayor conciliación de la vida familiar y laboral. En este sentido, algunos expertos indican que «Las soluciones no deben tolerar el absentismo de los sujetos masculinos o, si se prefiere, el excesivo presentismo laboral del que hacen gala socialmente tales personas. Se trata de aumentar los servicios de atención a la dependencia, de promover y ampliar los permisos laborales, pero también de plantear un cambio de las pautas socioculturales que amparan la actual relación entre trabajo y tiempo»<sup>11</sup> En este sentido, y para conocer más en detalle la relación entre la vida laboral y familiar la Encuesta de Población Activa publicó un módulo sobre conciliación entre la vida laboral y familiar en el año 2018, en el que se relacionaba la situación laboral y las condiciones familiares o personales. Según los datos publicados por este módulo: «El 17,1% de las personas de 18 a 64 años con hijos menores de 15 años utilizaron habitualmente servicios profesionales para el cuidado de sus hijos. El 8,6% de las mujeres cuidaron de familiares dependientes, frente al 5,1% de hombres Atendiendo a la relación con la actividad, las mayores diferencias por sexo entre los que cuidan regularmente de hijos propios o de la pareja menores de 15 años se dieron entre parados e inactivos. Así, mientras los porcentajes de parados en esta situación fueron del 32,59% en mujeres y del 19,79% en hombres, los de los inactivos fueron del 19,39% en mujeres y del 5,58% en hombres. Por su parte, el porcentaje de ocupados que cuidaron de sus hijos fue mayor entre los hombres (34,05%) que entre las mujeres (32,83%). Esto último se explica en buena parte porque las tasas de ocupación de los hombres son superiores a las de las mujeres y porque es más frecuente entre ellas el hecho de dejar el trabajo para cuidar de los hijos»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> La Agenda 2030 establece que el trabajo decente no es sólo un objetivo, también es un motor del desarrollo sostenible.

<sup>11</sup> V. BORRÁS, T. TORNOS, S. MORENO, *Las políticas de conciliación: políticas laborales versus políticas de tiempo*, en *Papers – Revista de Sociologia*, 2007, n. 83, p. 94.

<sup>12</sup> Nota de prensa INE 6 junio 2019, [Encuesta de Población Activa \(EPA\). Módulo sobre](#)

## 5. Personas inmigrantes

Según la Estadística de Migraciones del INE en España a 1° de enero de 2021 había inscritas 5.375.917 personas inmigrantes. Los diez países de origen que mayor población aportan a nuestro país son, por este orden: Marruecos (775.936), Rumanía (658.773), Reino Unido (313.948), Colombia (297.934), Italia (280.152), Venezuela (209.223), China (197.704), Alemania (139.811), Ecuador (127.344) y Honduras (123.333)<sup>13</sup>.

A principios de los años 80 había en España 198.000 personas inmigrantes empadronadas (lo que representaba un 0,5% de la población total en ese momento). En el año 1998 esta cifra se había multiplicado por 3,2 llegando a las 637.000 personas. A finales de los años 90 comienza una tendencia imparable que llega hasta la actualidad y cuyo punto álgido se dio en los años 2010 y 2011, con un 12,2% de la población total. Entre el año 1998 y el año 2010 la población inmigrante se multiplicó en España por 9. En la actualidad, la población inmigrante representa el 11,34% del total de 47.394.223 personas empadronadas a 1° de enero de 2021. En el último año los mayores incrementos se dieron en la población colombiana (36.726 más), venezolana (22.018) y marroquí (15.221). Y los mayores descensos en la de Rumanía (-7.132), Ecuador (-5.293) y Bulgaria (-1.831). Las estadísticas también nos indican que en el último año el número de extranjeros aumentó en 149.011 personas. Este incremento respondió, en su mayor parte, a un saldo migratorio positivo de 230.026 personas. Por el contrario, la población de nacionalidad española se redujo en 87.402 personas. Según datos de la EPA correspondientes al II trimestre de 2021, la tasa de empleo de la población extranjera en España asciende al 53,69% (59,85% para hombres y 48,34% para las mujeres). Para la población española total esa cifra es del 49,12% (54,50% para hombres y 43,98% para mujeres).

Diferentes expertos en la materia opinan que la actual Ley de extranjería<sup>14</sup> no ha sabido responder a las nuevas demandas de la población inmigrante, sino más bien fomentar la desigualdad social y la precariedad. Por otro lado, en materia de protección social, la clara diferencia entre regularidad e irregularidad en cuanto a su situación administrativa, sitúa a este colectivo en clara situación de vulnerabilidad social.

---

*conciliación entre la vida laboral y la familiar. Año 2018*, p. 2.

<sup>13</sup> Nota de prensa INE 23 junio 2021, *Cifras de Población (CP) a 1 de enero de 2021. Estadística de Migraciones (EM). Año 2020. Datos provisionales*, p. 3.

<sup>14</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

## 6. Personas con discapacidad

Si en el punto anterior comentábamos que la tasa de empleo de las personas inmigrantes es del 53,69%, en el caso de las personas con discapacidad representa casi la mitad, ascendiendo al 25,9% (siendo para el conjunto de la población del 66,9%), según los últimos datos publicados por el INE a finales de 2020 (y pertenecientes a 2019). La tasa de actividad de este mismo colectivo es del 34% y su tasa de paro del 23,9% (casi 10 puntos porcentuales superior a la de la población general)<sup>15</sup>. Según esta estadística, en 2019 había 1.876.900 personas con discapacidad en edad laboral, lo cual representa un 6,2% de la población total en edad laboral.

Esta misma fuente indica que el perfil tipo de la actividad en las personas con discapacidad es el de un hombre, de edad intermedia (45 a 64) y con una representación menor de personas con estudios superiores que entre la población general.

Si nos detenemos en la población ocupada con algún tipo de discapacidad se observaron las mismas diferencias en cuanto a género, edad y nivel educativo que las señaladas para la población activa: «Al igual que para la población general, las mujeres con discapacidad tenían menos presencia activa en el mercado laboral. No obstante, su tasa de actividad estaba más próxima a la masculina que en la población sin discapacidad (33,3%, frente a 34,6%). La tasa de empleo de los hombres con discapacidad superó en 1,4 puntos a la de las mujeres. Para el resto de la población de 16 a 64 años, la diferencia fue de 12,4 puntos. Por su parte, la tasa de paro de las mujeres con discapacidad fue superior a la de los hombres en 1,2 puntos. Para las mujeres sin discapacidad fue mayor en 3,7 puntos»<sup>16</sup>. Debemos considerar un ligero aumento de la actividad de las personas con discapacidad desde 2014 debido a la incorporación de las personas con incapacidad laboral reconocida a las estadísticas oficiales.

En cuanto a la variable edad, en 2019 se observó mayor incidencia del desempleo en la población más joven. Las mayores tasas de actividad se

---

<sup>15</sup> En esta encuesta se utiliza la información procedente de la integración de los datos de la Encuesta de población activa (EPA) con datos administrativos registrados en la Base de Datos Estatal de Personas con Discapacidad (BEPD). Incorpora además datos procedentes de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), del Registro de Prestaciones Sociales Públicas del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

<sup>16</sup> Nota de prensa INE 16 diciembre 2020, [El Empleo de las Personas con Discapacidad \(EPD\). Año 2019](#), p. 4.

dieron en el grupo de 25 a 44 años, tanto para las personas con discapacidad como para el resto de la población. Por su parte, los mayores descensos en las tasas de paro se dieron en el grupo de 16 a 24 años, igualmente tanto para la población con discapacidad (la tasa se redujo 1,7 puntos respecto a 2018) como en el resto de la población (bajó 1,8 puntos).

Respecto al tipo de discapacidad, esta misma fuente señala que la participación de este colectivo guarda una estrecha relación con el tipo de discapacidad y la intensidad de la misma, así las personas con deficiencias auditivas presentaron las mayores tasas de actividad (56,8%) y las que tenían deficiencia mental, las menores (27,8%).

Esta misma fuente destaca la importancia de las reducciones y de las bonificaciones en las cuotas de cotización a la Seguridad Social (tanto para trabajadores por cuenta ajena como por cuenta propia), así como la modalidad de contratación específica para trabajadores con discapacidad en el caso de los trabajadores por cuenta ajena, que, además de conllevar bonificaciones en las cuotas de cotización a la Seguridad Social, contempla determinadas subvenciones. Los datos indican, en este sentido, que el 26,7% de las personas con discapacidad ocupadas que cotizaron a la Seguridad Social en 2019 tenía algún tipo de reducción o bonificación en las cotizaciones<sup>17</sup>. Muy similar a este dato es el porcentaje de asalariados con discapacidad con la modalidad de contrato específico de discapacidad, que fue del 26,6%. Este tipo de reducciones y bonificaciones en las cuotas de cotización a la Seguridad Social y la contratación específica beneficiaron, sobre todo al siguiente perfil: población masculina, de entre 16 a 44 años, con discapacidad asociada a deficiencia sensorial e intelectual y con un grado de discapacidad superior al 65%.

Por otra parte, esta misma estadística recoge también las prestaciones sociales (pensiones y subsidios abonados con cargo a recursos de carácter público cuya finalidad es cubrir situaciones de incapacidad, jubilación, muerte y supervivencia, protección familiar, desempleo para personas mayores de 52 años y otras mejoras estatutarias y prestaciones complementarias). El 12% de las personas con discapacidad en edad laboral recibieron algún tipo de prestación a lo largo del ejercicio 2019 (en concreto a 1.277.600 personas), poco más del 20% (260.300 personas) eran activas. Por último, esta misma fuente recoge otra medida de protección del colectivo de las personas con discapacidad, como es el reconocimiento de situación de dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia). En el año 2019 el 16,5% de las personas con discapacidad

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 7.

(309.400) tenía también reconocida oficialmente la situación de dependencia. De estas, solamente el 10,3% permanecieron laboralmente activas. Como podemos comprobar «cuando las personas con discapacidad trabajan, frecuentemente lo hacen en empleos en los que se les paga menos y en los que tienen pocas posibilidades de promoción profesional. El resultado final de esta situación es que muchas personas con discapacidad viven en la pobreza y su contribución potencial hacia sus familias, hacia las empresas y hacia la sociedad se ha desaprovechado»<sup>18</sup>. Si comparamos la realidad actual de este colectivo respecto de las personas sin discapacidad podemos admitir que «las personas con discapacidad disponen de la mayoría de los derechos de ciudadanía formal en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos, no hay una inclusión efectiva como ciudadanos de pleno derecho desde un punto de vista sustantivo, existiendo importantes desigualdades en comparación con la población sin discapacidad. Desigualdades que quizás se han reducido con la crisis, no porque las condiciones de la población con discapacidad mejoraran, sino porque han empeorado las condiciones del resto de la población»<sup>19</sup>.

## 7. Personas sin hogar

La última encuesta realizada a personas sin hogar en España fue realizada en 2011. En dicha encuesta existen en nuestro país 22.938 personas sin hogar atendidas en centros asistenciales. La razón principal (en el 45% de los casos) es la pérdida de un empleo, la segunda causa (26%) no poder hacer frente al pago de un alojamiento propio y la tercera causa (20,9%) es la separación de la pareja. En cuanto al género, sorprende que el 80,3% sean hombres por un 19,7% de mujeres. Según la variable edad, el 57,7% tiene menos de 45 años, los mayores de 64 años representan tan sólo el 3,9% del total. Mayor paridad encontramos en la variables nacionalidad, al existir un 54,2% de españoles frente a un 45,8% de extranjeros. Por tiempo de residencia, el 57,8% de los extranjeros llevaban más de 5 años en España. Según ésta estadística, España presenta una tasa de 71,3 personas sin hogar por cada 100.000 habitantes. En cuanto al tiempo sin hogar, la estadística indica que, casi la mitad (el 44,5%) lleva más de 3 años sin alojamiento propio, el 31,9% lleva menos de un año sin alojamiento y el 23,6% entre 1 y 3 años.

---

<sup>18</sup> R. DE LORENZO, *El futuro de los discapacitados en el mundo: el empleo como factor determinante para la inclusión*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2004, n. 50, p. 75.

<sup>19</sup> E. VELÁZQUEZ, *El acceso a la condición de ciudadanía de las personas con discapacidad en España. Un estudio sobre la desigualdad por razón de discapacidad*, Cinca, 2017, p. 568.

Otra variable importante que analiza esta encuesta es el contexto familiar: sólo un 16,2% de las personas sin hogar están casadas o tienen pareja, casi el 80% están solteras o separadas/divorciadas (el 51,7% están solteras, el 28,2% están separadas y/o divorciadas) y el 3,9% están viudas.

Las situaciones familiares más frecuentes vividas por las personas sin hogar antes de la mayoría de edad han sido la falta de dinero (41,5%) y el fallecimiento de algún miembro de la unidad familiar (41,6%). Asimismo, casi el 36,3% han vivido situaciones conflictivas graves entre sus padres o en la familia. En casi 1 de cada 4 casos (23,6%) han sufrido la enfermedad grave de sus padres.

También esta misma fuente indica que el 89% de las personas sin hogar pernocta todas las noches en el mismo lugar, casi la mitad (el 43,9%) ha dormido en alojamientos colectivos (la inmensa mayoría, el 43,2% en un albergue o residencia, el 0,5% en centros de acogida a mujeres maltratadas y el 0,2% en centros de ayuda al refugiado), casi 1 de cada 5 personas (20,8%) ha pernoctado en pisos o pensiones facilitados por una ONG u organismo y el 35,3% restante se ha alojado al margen de la red asistencial existente, bien en espacios públicos (14,9%), alojamientos de fortuna (12,8%) o en pisos ocupados (7,6%). Entre los que duermen en lugares no previstos para el alojamiento (espacios públicos y alojamientos de fortuna), el 62,7% se asea en el centro donde acuden a comer, el 61,5% en baños públicos, el 54,6% en los servicios de bares y restaurantes, el 34,7% en parques y descampados, el 29,5% en la calle y el 22,5% en la casa de un familiar y/o amigo.

Según la variable de estudios académicos, el 60,3% de la población posee nivel de educación secundaria, el 22,2% estudios primarios o inferiores y el 11,8% estudios superiores. El 5,7% de las personas se declara sin estudios. No se observan diferencias significativas por género. La edad media de abandono de los estudios fue 15,5 años.

En cuanto a su relación con la actividad laboral, la población sin hogar destaca por su situación de desempleo, así el 77,8% manifiesta no tener empleo ni estar jubilada ni incapacitada para trabajar (este porcentaje incluye tanto las personas que buscan empleo como las que no). Según la encuesta, más de la mitad de estas personas declaran estar en búsqueda de empleo (52,1%). El 38% lo llevan buscando entre uno y tres años, y el 17% desde hace más de tres. En definitiva, casi el 80% de la población sin hogar está desempleada y casi el 50% es inactiva.

Respecto a las principales fuentes de ingresos de la población sin hogar destacan las prestaciones públicas (Renta mínima de inserción, prestaciones por desempleo, pensiones contributivas y no contributivas y otros tipos de prestaciones públicas) que son percibidas por el 32% de las personas; la

siguiente fuente es el dinero que les da la gente de la calle (9,5%); la tercera fuente procede de los amigos o conocidos (8,3%) y por último, el dinero que les entregan las ONG (7,5%).

En relación al estado de salud, el 58,6% de las personas sin hogar declara tener buena o muy buena salud, mientras que el 14,2% la percibe como mala o muy mala. La percepción del estado de salud es mejor en los hombres que en las mujeres. El 60,7% de los hombres declara tener un estado de salud bueno o muy bueno, frente al 49,7% de las mujeres. Casi 1 de cada 3 personas (30,7%) manifiesta tener alguna enfermedad crónica. Las personas con trastornos mentales en la que se ha clasificado el 16,6% de las personas con alguna enfermedad crónica. También es importante destacar que el 15,2% tiene alguna discapacidad reconocida. En relación a los diferentes hábitos de vida relacionados con la salud, el 86,4% de las personas sin hogar señala que no consume alcohol o lo hace ligeramente. Solo un 4,1% de personas manifiesta un consumo alto o excesivo de alcohol. Respecto al consumo de drogas, el 62,7% dice que nunca ha consumido y el 37,3% que lo ha hecho alguna vez.

Esta encuesta también recoge los servicios sociales dirigidos a personas sin hogar, especialmente vulnerables y excluidas o en riesgo de exclusión social, tienen como finalidad cubrir sus necesidades básicas. Entre los servicios sociales solicitados destacan los de alojamiento (60,2% de las personas) y comedor (67,3%). La opinión que les merecen los servicios recibidos entre las personas sin hogar es mayoritariamente positiva, así el 55,6% opina que le ayudaron bastante o mucho, mientras que el 44,4% opina que le ayudaron poco o nada.

Esta misma encuesta también recoge la exposición de las personas en riesgo de exclusión social a las agresiones o delitos, así la mayoría (51%) de las personas sin hogar han sido víctima de algún delito o agresión. Sin embargo, este dato contrasta con que el 76,1% de las personas sin hogar se sienten poco o nada discriminadas, siendo de tan solo casi el 10% (9,8%) sentirse muy discriminada. Para finalizar, es posible destacar que el 44,7% de las personas sin hogar han sido detenidas o denunciadas en alguna ocasión.

## 8. Familias monoparentales

Según la última publicación de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) correspondientes a 2020, en España existen 1.944.800 hogares monoparentales. Desde 2015 se ha producido un incremento porcentual del 2,49% (pasando de 1.897.500 en 2015 a los 1.944.800 de 2020).

Existe una clara diferencia en cuanto a la variable género, ya que 362.700

están formados por hombres (18,65%) y 1.582.100 por mujeres (el 81,35%). En cuanto a la variable grupo de edad, el mayor porcentaje, según los datos publicados por esta misma fuente en 2020, se encuentra en el grupo de mayores de 65 años (639.200 hogares, que representan el 32,86% del total), seguido del grupo de 45 a 54 años (526.600 hogares que representan el 27,08%). En tercer lugar se encuentra el grupo de entre 55 a 64 años (433.200, que representan el 22,27%).

Respecto al estado civil del progenitor, el mayor porcentaje se encuentra entre personas viudas (724.100 hogares, el 37,23%), seguidos de las personas divorciadas (607.500 hogares, el 31,23%), de las personas solteras (286.900 hogares, 14,75%) y casi a la par de las personas separadas (169.700 hogares, el 8,73%) y casadas (156.600, el 8,05%).

Según Inmaculada Ballester Pastor, «Las familias monoparentales tienen derecho a la misma prestación por nacimiento y cuidado de hijos que las familias biparentales. Las normas deben velar por la protección del menor, lo que no cuadra con el diseño de un derecho individual e intransferible de cada progenitor»<sup>20</sup>. Según la autora, la reforma que propone el RD-Ley 6/2019, de 1º de marzo, sobre la prestación por nacimiento y cuidado de hijos trae consigo una previsión novedosa para fomentar la corresponsabilidad, pero dicha previsión perjudica a las familias monoparentales.

## 9. Los sistemas de protección social de colectivos vulnerables en Europa

### 9.1. Antecedentes

Tras la Segunda Guerra Mundial el Estado del bienestar favoreció, con un alto grado de respaldo social y con una alta legitimidad política, la aspiración ciudadana en pos de la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, prestando una especial atención a los más desfavorecidos. Desde entonces cada país, fundamentalmente en el marco europeo, ha desarrollado sus propios sistemas de protección social. El impulso de la Unión Europea no ha modificado ese planteamiento. Francia fue asentando un diversificado sistema de financiación no dependiente de la masa salarial. Su modelo se preocupa por los colectivos más desfavorecidos, y junto con el de Alemania,

---

<sup>20</sup> I. BALLESTER PASTOR, [\*Las familias monoparentales tienen derecho a la misma prestación por nacimiento y cuidado de hijos que las familias biparentales. Las normas deben velar por la protección del menor, lo que no cuadra con el diseño de un derecho individual e intransferible de cada progenitor\*](#), en [\*Revista de Jurisprudencia Laboral\*](#), 2021, n. 1.

Francia y el Reino Unido, es considerado como un modelo de referencia a nivel mundial. Desde 1958 con la aprobación de los Reglamentos n. 3 y n. 4, la entonces Comunidad Económica Europea, cuenta con distintas disposiciones regulatorias sobre la coordinación de los regímenes de la seguridad social de sus miembros, que se han ido ampliando y actualizando a lo largo del tiempo. Sin embargo, no será hasta la década de los setenta cuando se produzcan las primeras reformas en profundidad en esta coordinación, a través de los Reglamentos (CEE) n. 1408/71 y el Reglamento (CEE) n. 574/72.

Los recursos dedicados a la protección social en los distintos países de la Unión Europea determinan un mayor o menor nivel de inclusión social, de justicia social. Los planes de acción de los distintos gobiernos en lo relativo a las políticas económicas siempre afectan de forma más acentuada a los más débiles, a los más desfavorecidos, a los colectivos que, al menos en apariencia, menos aportan a la actividad económica<sup>21</sup>.

A comienzos del siglo XXI se ha ido produciendo un fenómeno, agravado en los últimos años, en lo que se refiere al riesgo de pobreza que con anterioridad estaba vinculado a una mayor edad, y que ha venido a desplazarse hacia los desempleados jóvenes, mujeres en gran medida, con hijos menores a su cargo. Un riesgo que es especialmente intenso en las familias monoparentales. Así, la desigualdad de determinados colectivos, fundamentalmente los afectados por el desempleo y la precariedad laboral, suele asociarse a las crisis económicas, pero lo cierto es que cada vez más amenaza con consolidarse en el sistema social de una manera estructural, como señalaba Carmen Saéz Lara el 2 de agosto de este mismo año en la revista de la seguridad social sobre el presente y futuro de la protección social en España. En esas mismas declaraciones, la catedrática de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la UCO destacaba que los sistemas de protección social se muestran en este momento, y no sólo en España, profundamente inadecuados frente a los trabajadores que desarrollan los trabajos no convencionales, y que padecen una mayor precariedad y un mayor riesgo de exclusión social. El desarrollo de los distintos estados del bienestar sólo ha sido posible gracias al fortalecimiento de los distintos modelos basados en la profundización de los sistemas de protección social, en el caso de España por medio del Estado Social y democrático de derecho, consolidado en la Constitución española de 1978. Y cómo señalaba en esa misma entrevista la profesora de la UCO «el futuro de nuestro sistema precisa de propuestas jurídico-constitucionales y

---

<sup>21</sup> R. DÍAZ-REGAÑÓN GARCÍA-ALCALÁ, *Gasto en protección social en la Unión Europea. Un análisis necesario*, en *Barataria*, 2001, p. 111.

económico-financieras de largo alcance».

Y en ese sentido la efectividad del reconocimiento constitucional al más alto nivel, entendiendo los derechos relativos a la protección social como derechos fundamentales recogidos en Capítulo II de nuestra Constitución, sin duda, necesitarán de un sistema de financiación adecuado.

Los datos relativos a la evolución demográfica de España muestran la debilidad de nuestro sistema de prestación social, sobre todo en lo que se refiere a nuestro sistema de pensiones, que tendrá un impacto muy fuerte sobre su sistema de financiación.

La búsqueda de soluciones, como muy bien señala Carmen Saéz Lara, implica necesariamente mirar hacia las distintas fórmulas desarrolladas en los países de nuestro entorno, y Francia ha logrado, siquiera en parte, mejorar su sistema de financiación de protección social diversificando los ingresos que, tradicionalmente, venían recayendo en buena parte en las cotizaciones sociales, consiguiendo una mejor distribución de las rentas, un más eficaz reparto de las cargas financieras de la protección social, ampliando la base de ciudadanos que afrontan esas cargas, garantizando así al mismo tiempo, que la Seguridad Social sea menos dependiente a la hora de garantizarse recursos suficientes de la evolución de la masa salarial.

Las economías de los países que menos gastan en protección social cuentan con un potencial económico suficiente como para acercarse a aquellos países que disfrutaban de sistemas de protección más amplios y consolidados. En ese sentido tienen, y deben, incrementar su gasto en protección social en relación a la media de la UE, optimizando para ello sus sistemas de financiación<sup>22</sup>.

El déficit de los sistemas de la Seguridad Social se ha agravado por los intentos de privatización parcial, por los vínculos que se han establecido entre la rentabilidad de las pensiones y la evolución de los mercados financieros de carácter especulativo, con rentabilidades volátiles y, con frecuencia, muy bajas<sup>23</sup>.

Los intentos de privatización o de incrementos del peso del sector privado en la provisión de las prestaciones clásicas de la Seguridad Social han obtenido resultados muy controvertidos en toda la UE. Lo que sí que parece cierto, es que no existe ningún acuerdo sobre el modelo financiero a desarrollar en la UE en un momento de crisis sistémica.

En Francia es donde se han desarrollado un mayor número de reformas con un amplio despliegue de ideas acerca de las fuentes de recursos que pueden destinarse a la Seguridad Social.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 118.

<sup>23</sup> A.J. MILLS, G. DUREPOS, E. WIEBE (eds.), *Encyclopedia of Case Study Research*, Sage, 2010.

Las contribuciones sobre los salarios abonados por los empresarios y trabajadores (las cotizaciones sociales) siguen constituyendo la esencia del sistema financiero de la Seguridad Social, pero se ha tratado de obtener nuevas fuentes de financiación, como es el caso de la Contribución Social Generalizada (CSG), que intentan suplir las deficiencias de los anteriores modelos, por ejemplo. en un tema tan controvertido como son sus efectos en el mercado de trabajo. A pesar de ello, en Francia persisten las tensiones sobre el gasto público por parte de las diferentes prestaciones que afronta la Seguridad Social por lo que siguen existiendo distintas propuestas de reforma. En los últimos años se han incrementado las aportaciones directas del Estado para cubrir los déficits del sistema y el reembolso de gasto por parte de particulares en materia de prestaciones sanitarias<sup>24</sup>.

## 9.2. Las fuentes de financiación de la seguridad social en España y Francia

La Seguridad Social española se vale de un sistema mixto de financiación ya que se nutre de muy distintos medios para reunir los recursos necesarios que permitan atender sus obligaciones. Los recursos para la financiación de la Seguridad Social española están constituidos esencialmente por: a) las aportaciones progresivas del Estado, que se consignán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y aquellas que se acuerdan para atenciones especiales o resulten precisas por exigencia de la coyuntura; b) las cuotas de las personas obligadas; c) las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga; d) los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales. Sobre el contenido y características de cada una de las diversas fuentes de financiación se pueden efectuar las siguientes precisiones.

El recurso económico más importante en el sistema español son las cotizaciones o cuotas a la Seguridad Social, que consisten en una aportación económica de los empresarios y de los trabajadores, aportación que se define sobre un porcentaje de las retribuciones de los trabajadores.

Tras estas cotizaciones de empresarios y trabajadores, siguen en importancia las aportaciones del Estado para el sostenimiento de la Seguridad Social. Estas aportaciones del Estado suponen poner a disposición de la Seguridad Social parte del esfuerzo tributario de los ciudadanos, de forma que podemos afirmar que se reproducen en este

---

<sup>24</sup> S.M. RUESGA BENITO (dir.), *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España. Resumen Ejecutivo*, Seguridad Social, 2012, p. 7.

sector los efectos que el sistema fiscal esté produciendo con carácter general. Así, si los tributos consiguen realmente, en cada caso y momento, la redistribución de la rentas de los contribuyentes, la Seguridad Social, recibiendo estas prestaciones y satisfaciendo las correspondientes prestaciones, también intervendría en esta función redistribuidora.

El régimen general de la Seguridad Social en Francia se financia en un 80% mediante cotizaciones y aportaciones basadas sobre las remuneraciones. Las cotizaciones se calculan a partir de determinadas tasas establecidas a nivel nacional y corren a cargo de los empresarios y de los asalariados.

Los impuestos dedicados (ITAF) son retenciones obligatorias explícitamente dedicadas a la financiación de la protección social. Dentro de ellas está la Contribución Social Generalizada (CSG), que representa por sí sola más de la mitad de los ITAF.

La CSG y la Contribución para el Reembolso de la Deuda Social (CRDS) se descuentan de los rendimientos del trabajo y de sustitución, de los rendimientos del patrimonio, los productos financieros y los juegos de azar. Las personas que tienen su domicilio fiscal en Francia y que están incluidas, por cualquier concepto, en un régimen francés obligatorio de Seguro de Enfermedad tienen la obligación de pagar la CRDS (0,5%) y la CSG con las tasas siguientes: a) el 9,2% para los rendimientos del trabajo; b) el 6,2% para los rendimientos de sustitución (subsídios diarios de enfermedad, prestaciones por desempleo).

Por otro lado, las personas titulares de una pensión por parte de un régimen francés son consideradas como exentas o sometidas a la CSG, la CRDS y/o la Contribución de Solidaridad para la Autonomía (CASA), según sus ingresos fiscales de referencia (RFR).

Se deduce también una cuota del 1% a título del seguro de enfermedad sobre las jubilaciones complementarias, tanto obligatorias como voluntarias.

Por lo que se refiere a los beneficiarios de pensiones de vejez que no tienen su domicilio fiscal en Francia, y que se encuentran incluidos en un régimen obligatorio de Seguro de Enfermedad, la tasa de retención aplicable a la pensión de la Seguridad Social del régimen general es del 3,2% sobre la jubilación básica, y del 4,2% sobre las jubilaciones complementarias obligatorias y voluntarias.

Por el contrario, las personas incluidas en un régimen de seguro francés obligatorio de enfermedad que no tienen su domicilio fiscal en Francia tienen que abonar las cotizaciones salariales del seguro de enfermedad con una tasa del 5,5%, sobre los rendimientos del trabajo.

### 9.3. Las diferentes ramas del régimen general francés

El régimen general cubre a los trabajadores del sector privado de la industria, el comercio y los servicios. Y desde 2018, cubre también a los trabajadores por cuenta propia y a los profesionales liberales (para la contingencia profesional).

Está organizado en cinco ramas: a) la rama de enfermedad, maternidad, paternidad, invalidez, decesos; b) la rama de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales gestionada de forma separada por la Caja nacional de seguro de enfermedad (CNAM); c) la rama de vejez gestionada por la Caja nacional de seguro de vejez (CNAV); d) la rama de familia, gestionada por la Caja nacional de prestaciones familiares (CNAF); e) la rama de cotizaciones y recaudación, gestionada por la Agencia central de los organismos de Seguridad Social (ACOSS) que federa a las Uniones de Recaudación de las cotizaciones de seguridad social y de los subsidios familiares (URSSAF), que recogen todas las cotizaciones y contribuciones de los empleadores.

Se han de reunir dos condiciones para pertenecer obligatoriamente al régimen de los trabajadores por cuenta ajena, por un lado, el pago de una remuneración, independientemente de la forma, que dé lugar al pago de cotizaciones y contribuciones y, por otro, la existencia de un vínculo de dependencia entre el trabajador y uno o varios empleadores.

Existe además un seguro de desempleo que cubre a todos los asalariados del régimen general y del régimen agrario. En ese sentido es interesante resaltar como se atribuye el número de seguridad social francés. En cuanto un empresario contrata a un trabajador en Francia debe efectuar una declaración previa a la contratación (DPAE), a la Unión de Recaudación de las cotizaciones de seguridad social y de los subsidios familiares (URSSAF) a la que pertenezca. En concreto, esta declaración permite solicitar su alta en la Seguridad Social y si el trabajador todavía no tiene un número de seguridad social, determina su afiliación al seguro de desempleo. Por lo que se refiere a las jubilaciones complementarias, el trabajador por cuenta ajena se afiliará a la caja de jubilación complementaria a la que pertenezca su empresa en función de la actividad de la empresa o de su lugar de implantación.

Las cotizaciones y contribuciones sociales son recaudadas y distribuidas por la URSSAF, que financian el reembolso de los gastos sanitarios, las prestaciones en caso de baja laboral por enfermedad, las bajas por maternidad o por accidentes de trabajo, y el pago de las jubilaciones básicas y las prestaciones familiares de los beneficiarios del régimen general de la Seguridad Social.

## 10. Conclusiones

Como hemos podido evidenciar en este trabajo, la evolución de los indicadores de los diferentes colectivos en riesgo de exclusión social certifican la consolidación de las diferencias sociales aparecidas en las anteriores crisis y en la nueva crisis, provocada por la pandemia (como decíamos en la introducción, la cuarta de la democracia) lo que se traduce en problemas de cobertura y de desigualdad de nuestros sistemas de protección social que se manifiestan en el aumento de la precariedad laboral (contratos de escasa duración, a tiempo parcial). Todo ello, conlleva un riesgo de pobreza que tiene un impacto directo en la brecha social. Si bien el sistema de pensiones de nuestro familiarista modelo de bienestar sí ha supuesto un elemento decisivo en la reducción de la desigualdad, la protección por desempleo y las políticas activas de empleo no han conseguido el efecto deseado. Si nos fijamos en los sistemas de rentas mínimas, los diferentes subsistemas territoriales no han contribuido a reducir las diferencias. Tampoco podemos hablar de éxito en la cobertura del sistema nacional de dependencia en los diferentes territorios, por razones obvias en las que no nos hemos detenido. Todas estas cuestiones se traducen en un claro desplazamiento del riesgo de exclusión social hacia la población más joven, especialmente en el caso de familias monoparentales con hijos a cargo. Como ya habíamos señalado, los sistemas de protección social deben evolucionar en la misma medida que lo hacen las nuevas necesidades de los colectivos en riesgo de exclusión social, y a la par que los sistemas de protección, también lo debe hacer el sistema de financiación que lo sostiene, a sabiendas del incremento de la población dependiente año a año y con un número de cotizantes superior a los 19 millones (19,27 millones al cierre de este artículo en mayo de 2021, y habiendo rondado en los últimos 10 años entre los 16,2 millones de valor mínimo en marzo de 2013 y los 19,52 millones en junio de 2019) sobre una población total cercana a los 47,5 millones, lo que hace necesario plantearse la necesidad de complementar nuestro actual sistema y, en todo caso, dotarlo de una mayor capacidad presupuestaria, a la luz de las nuevas realidades.

## 11. Bibliografía

- ALTÉS TÁRREGA J.A. (2019), *El contrato a tiempo parcial: reflexiones sobre su régimen jurídico, flexibilidad y precariedad*, en *Lex Social*, n. 2, pp. 543-578
- BALLESTER PASTOR I. (2021), *Las familias monoparentales tienen derecho a la misma prestación por nacimiento y cuidado de hijos que las familias biparentales. Las normas deben velar por la protección del menor, lo que no cuadra con el diseño de un derecho individual e intransferible de cada progenitor*, en *Revista de Jurisprudencia Laboral*, n. 1, pp. 1-10
- BORRÀS V., TORNS T., MORENO S. (2007), *Las políticas de conciliación: políticas laborales versus políticas de tiempo*, en *Papers – Revista de Sociologia*, n. 83, pp. 83-96
- COMISIÓN EUROPEA (2021), *Sistemas de protección social – MISSOC*, en *ec.europa.eu*
- CRUZ VILLALÓN J. (2010), *La flexibilidad interna en la reforma laboral de 2010*, en *Relaciones Laborales – Revista Crítica de Teoría y Práctica*, n. 2, pp. 173-202
- DE LA RICA S., BRINDUSA A. (2014), *Los parados de larga duración en España en la crisis actual*, Documento de trabajo Fundación Alternativas, n. 185
- DE LORENZO R. (2004), *El futuro de los discapacitados en el mundo: el empleo como factor determinante para la inclusión*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 50, pp. 73-89
- DÍAZ-REGAÑÓN GARCÍA-ALCALÁ R. (2001), *Gasto en protección social en la Unión Europea. Un análisis necesario*, en *Barataria*, pp. 111-120
- FELGUEROSO F., GARCÍA-PÉREZ J.I., JIMÉNEZ-MARTÍN S., GORJÓN L., GARCÍA M. (2017), *Herramienta de perfilado de parados: modelización y resultados preliminares*, Estudio sobre la Economía Española FEDEA, n. 23
- INE (2021), *Mujeres y hombres en España*
- JIMENA QUESADA L. (2020), *El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del Ingreso Mínimo Vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales*, en *Lex Social*, n. 2, pp. 361-422
- MARTÍNEZ MORENO C. (2019), *Brecha salarial de género y discriminación retributiva: causas y vías para combatirlas*, Bomarzo
- MILLS A.J., DUREPOS G., WIEBE E. (eds.) (2010), *Encyclopedia of Case Study Research*, Sage
- MINISTERIO DE HACIENDA (2021), *Informe sobre la Clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). Análisis por división o grupo funcional. 2015-2019(P)*
- MINISTERIO DE SANIDAD (2014), *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*

MONEREO PÉREZ J.L. (2020), *Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación*, en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, n. 1, pp. 16-83

OCAÑA C. (dir.) (2020), [\*El impacto social de la pandemia en España. Una evaluación preliminar\*](#), Funcas

OIT (2015), *Estrategia y Plan de Acción para la Inclusión de la Discapacidad 2014-2017*

OIT (2015), *Trabajo decente para personas con discapacidad: promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo*

RODRÍGUEZ CARDO I.A. (2018), *Igualdad y no discriminación en el trabajo a tiempo parcial: la pertinencia de la perspectiva de género y de la prueba estadística*, en *Derecho de las Relaciones Laborales*, n. 2, pp. 153-172

RUESGA BENTTO S.M. (dir.) (2012), [\*Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España. Resumen Ejecutivo\*](#), Seguridad Social

SÁEZ LARA C. (2018), [\*Presente y futuro de la protección social en España\*](#), en [revista.seg-social.es](http://revista.seg-social.es), 21 noviembre

SALA G., PLANAS J., VAN ROMPAEY E. (2010), *Especialidad de formación, especialidad de empleo y resultados de inserción. ¿Trabajan los jóvenes donde deberían?*, en *Sociología del Trabajo*, n. 70, pp. 87-106

VELÁZQUEZ E. (2017), *El acceso a la condición de ciudadanía de las personas con discapacidad en España. Un estudio sobre la desigualdad por razón de discapacidad*, Cinca

### *Web sites*

Seguridad Social: [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)

# 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 Somavía, 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 «afrentar 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. Machel 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 noventa y 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 entrecerse, 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 formarían 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 construcción 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 vigente?*, 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 guardiana 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 (LIMV); 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.6<sup>a</sup> 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 4<sup>a</sup>.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 este 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>a</sup><sup>100</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.c 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.b 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](#), 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.d 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.i 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 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
- 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 construcción 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., VANDERBORGH 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)), [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\(INI\)\)](#), [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\(INI\)\)](#)

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

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)), [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\(INI\)\)](#), [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\(INI\)\)](#)

# Excluidos sociales: protección social y asistencial. Especial referencia a las rentas mínimas garantizadas como fórmula de lucha contra la pobreza y la exclusión social

Daiana Ana Maria PIȚICĂ\*

---

**RESUMEN:** El presente trabajo se propone plantear dos cuestiones recurrentes para el debate sobre el Estado de Bienestar y las herramientas vigentes de lucha contra la pobreza y la exclusión social como riesgos emergentes: observar, de un lado, las denominadas *mallas de seguridad* para la protección social existentes a nivel nacional a día de hoy, su articulación legal, cuyo origen se encuentra en el art. 148.1.20ª de la Constitución Española, sus requisitos comunes, sus objetivos y los resultados constatados desde su implementación hasta la actualidad y, de otro lado, realizar un análisis comparado entre las mismas y una noción tan sonada en la doctrina iuslaboralista de los siglos XX y XXI, la llamada *Renta Básica Universal*. Se concluye reflexionando sobre la razonabilidad de universalización del sistema de protección social partiendo de las medidas que se están tomando actualmente a nivel gubernamental, propiciadas, en gran parte, por los efectos socioeconómicos que ha traído consigo la crisis sanitaria provocada por la Covid-19, y haciendo especial referencia al Ingreso Mínimo Vital como un intento de fórmula de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

**Palabras clave:** Protección social, mallas de seguridad, rentas garantizadas, pisos de protección social.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. La incardinación de las rentas mínimas autonómicas en el concepto de asistencia social del art. 148.1.20ª de la Constitución Española. Una aproximación al concepto de *protección social*. 3. Las diferencias de las rentas mínimas autonómicas con la noción de Renta Básica. 3.1. La exigencia de un tiempo mínimo de empadronamiento o residencia (legal y/o efectiva). 3.2. El requisito de la edad. 3.3. El requisito de la unidad familiar de convivencia. 3.4. La carencia de rentas. 3.5. La solicitud previa de prestaciones o pensiones a los que se podría tener derecho. 3.6. La inserción y participación activa. 4. Una propuesta de método alternativo de garantía de rentas a nivel teórico. Las diferencias de las rentas mínimas autonómicas con la noción de Renta Básica. 5. El nuevo Ingreso Mínimo Vital: ¿prestación complementaria o sustitutiva de las rentas mínimas autonómicas? 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

---

\* Doctoranda, Universidad de Málaga (España).

## **Social Exclusion: Social and Welfare Protection. Special Reference to the Minimum Income Policies as a Tool for Fighting Poverty and Social Exclusion**

---

**ABSTRACT:** This work aims to raise two recurring issues for the debate on the Welfare State and the tools in force to fight poverty and social exclusion as emerging risks: to observe, on the one hand, the so-called *safety nets* for social protection existing at the national level today, their legal articulation whose origin is found under Art. 148.1.20<sup>th</sup> of the Spanish Constitution, their common requirements, their objectives and the results observed since their implementation up to the moment and, on the other hand, to make a comparative analysis between them and a notion so much talked about in the labour law doctrine of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> centuries, the so-called *Universal Basic Income*. It concludes by reflecting, finally, on the reasonableness of universalizing the social protection system on the basis of the measures that are currently being taken at government level, largely due to the socioeconomic effects brought about by the Covid-19 health crisis, and making special reference to the Minimum Vital Income as an attempt at a formula to fight against poverty and social exclusion.

*Key Words:* Social protection, safety nets, minimum income policies, social protection floors.

## 1. Introducción

Históricamente, resulta imposible establecer el momento preciso en el cual empezó a postularse, desde distintos estamentos, la necesidad de garantizar unos ingresos mínimos para los ciudadanos por parte de los gobiernos. Si nos remontamos, por ejemplo, a la Europa del siglo XIX, donde el auge de la industrialización y del éxodo rural condujeron a la aparición del proletariado y, luego, a la creación de las asociaciones gremiales y de las sociedades privadas de socorro mutuo, nos daríamos cuenta que esa escasez de intervención pública en materia de protección social del colectivo de los trabajadores y de la población en general se iría corrigiendo y la idea de un intervencionismo público se convertiría posteriormente en el modus operandi de la mayoría de los Gobiernos del mundo, sobre todo en los países más industrializados.

Ante la pasividad de los poderes públicos, y con el fin de impulsar una mayor participación pública de los ciudadanos en la vida de la sociedad, varios autores empezaron a formular propuestas concretas relativas al establecimiento de una suerte de ingreso de origen público para los ciudadanos, partiendo de algunos principios éticos que, en su visión, debían presidir el devenir de las sociedades, tanto en el plano del igualitarismo como a efectos de lucha contra la pobreza. Así fueron surgiendo los dos modelos de seguridad social que conocemos a día de hoy: por una parte, recordamos la puesta en marcha del nivel contributivo por el canciller alemán Otto von Bismarck, a finales del siglo XIX y, medio siglo después, concretamente en 1946, ese primer nivel vendría a ser complementado por otro de naturaleza distinta, pensado para aquellos ciudadanos que no cumplían los requisitos necesarios para tener acceso al nivel contributivo. El denominado “nivel asistencial” fue promovido por el ministro británico William Beveridge, como resultado de la publicación del Plan Beveridge en el cual proclamaba el diseño de «un seguro de salud universal, financiado con cargos públicos» que se iría extendiendo por todo el mundo desarrollado, pero que, sin embargo, no llegaría a contentar a todos sino que algunos seguían considerando que presentaba deficiencias, poniendo de manifiesto que no alcanzaba a todas las capas de la población, sino únicamente a aquellas personas en situación de necesidad y en los supuestos expresamente contemplados (es decir, determinadas situaciones de riesgo de naturaleza laboral).

El intento de compensar esta situación de desigualdad y de incertidumbre de las personas excluidas de su ámbito protector, dio lugar a la aparición de una multitud de propuestas sobre sistemas alternativos de garantía de rentas, o, mejor dicho, dejó el camino libre a profesionales provenientes de

todos los ámbitos de estudio, como filósofos, juristas y economistas, a lanzar ideas relacionadas con esta temática, encontrándonos dentro de la literatura específica con varias aportaciones.

De todas estas líneas de trabajo, cabría destacar la propuesta de Van Parijs y Vanderborght, que parten de una concepción igualitaria de la justicia distributiva que trata la libertad no como una restricción, sino como aquello en lo que consiste realmente la justicia: distribuir de forma equitativa. Ello requiere que la libertad sea interpretada como una “libertad real”, es decir, que implique no sólo el derecho, sino también la capacidad genuina de hacer lo que uno quiera hacer. Se trata, en pocas palabras, de promover la implementación de una iniciativa consistente en «un ingreso regular en efectivo que se pague a todos en lo individual, que no dependa de los recursos de cada quién ni de su situación laboral», que recibiría el nombre de Renta Básica Universal (RBU), Renta Básica Incondicional o Renta Ciudadana, entre otros.

A partir de este tipo de propuestas, otros autores posteriores, como Tobin<sup>1</sup> o Iglesias Fernández, así como varios planes políticos de ciertos Estados, empezaron a materializar estas ideas a través de una especie de programas piloto mediante los cuales pondrían en marcha unas simulaciones de RBU dentro de determinadas zonas de sus respectivos territorios para comprobar si realmente resultaría eficaz implementar un derecho individual de los ciudadanos a percibir unos ingresos periódicos, con el fin de asegurar la cobertura de sus necesidades materiales independientemente de su situación dentro de la esfera productiva, o si, por el contrario, ese intento se convertiría en un mal crónico, en un golpe de los poderes públicos contra su propio estado de bienestar que llegaría a arruinar el sistema asegurador asistencial. Sin duda alguna, cada país llegó a experimentar resultados relativamente distintos, debido a la multitud de peculiaridades de orden económico, demográfico, social y legislativo que los mismos presentaban. Parece curioso que, aunque la pobreza y la exclusión social han constituido desde siempre las causas de las desigualdades económicas y sociales expresadas en términos nacionales, y que la idea de una Renta Básica ha proliferado rápidamente en los últimos treinta años, no es hasta la época más reciente cuando en algunos países de Europa se han empezado a poner en marcha mecanismos de concesión de rentas mínimas que tienen muchos puntos en común con la RBU. Podríamos perfectamente asociar estas

---

<sup>1</sup> Premio Nobel de Economía en 1981. *Vid.* J. TOBIN, J.A. PECHMAN, P.M. MIESZKOWSKI, *Is a Negative Income Tax Practical?*, en *The Yale Law Journal*, 1967, vol. 77, n. 1, en el que analiza la idoneidad del modelo de impuesto negativo sobre la renta propuesto por Milton Friedman, para llegar finalmente a la conclusión de que el modelo de la Renta Básica Universal era técnica y socialmente superior.

iniciativas al impulso de las instituciones comunitarias, en el marco de la Unión Europea, encaminado a promover entre sus estados miembros el estado de bienestar, comprometiéndose con los objetivos del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, que tiene entre sus principios básicos, el relativo, precisamente, al 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 para toda persona que carezca de recursos suficientes. Se añade además que, para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.

## **2. La incardinación de las rentas mínimas autonómicas en el concepto de asistencia social del art. 148.1.20ª de la Constitución Española. Una aproximación al concepto de *protección social***

Resulta casi imposible hablar del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de prestaciones económicas de garantía de rentas de subsistencia sin delimitar antes dos conceptos constitucionales tan relevantes al respecto como los de Seguridad Social y Asistencia Social. Para empezar, el Tribunal Constitucional ha configurado la Seguridad Social como «una función de Estado»<sup>2</sup>, puesto que el mandato constitucional del art. 41 CE encomienda a los “poderes públicos” la protección de los ciudadanos ante las “situaciones de necesidad” que pudieran afectarles, y aunque no hace referencia expresa a la atribución competencial entre las distintas Administraciones Públicas, sí que se puede entender que se trata de un llamamiento general dirigido a los poderes públicos en sentido amplio (ya sean de ámbito estatal o autonómico) para hacer efectiva esa garantía de «asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad». Por otra parte, para definir la noción de Asistencia Social, a falta de una configuración constitucional de este concepto, y sin que el mismo sea respaldado por un bloque normativo concreto, nos hemos de remitir a la legislación general y a la jurisprudencia para concluir que, a priori, estamos ante un mecanismo protector de situaciones específicas de necesidad que es anexo y «externo al Sistema de Seguridad Social y no integrado en él», de ahí que la asistencia social pueda «ser asumida por las CCAA, al amparo de lo dispuesto en el artículo 148.1.20 CE»<sup>3</sup>. No obstante, conviene recordar que en el primer Proyecto

<sup>2</sup> [STC 103/1983, de 22 de noviembre](#), FJ 3, y [STC 65/1987, de 21 de mayo](#).

<sup>3</sup> [STC 239/2002, de 11 de diciembre](#).

de Constitución Española<sup>4</sup>, las Cortes Generales postulaban – en el art. 141.1.s del antes mencionado proyecto – la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran asumir competencias en materia de “beneficencia y asistencia social”. A pesar de la posterior supresión de la noción de “beneficencia” – concebida como la satisfacción de aquellas necesidades vitales de la persona cuando se encuentre imposibilitada, económicamente, para atenderlas por sí sola – la primera controversia en cuanto a conflictos de competencias, resuelta por el TC en la [STC 76/1986, de 9 de junio](#), tuvo como consecuencia dos votos particulares en los que se ponía de manifiesto que el título competencial de las CCAA admitía solamente aquellas disposiciones y actuaciones que tuviesen por finalidad «lo que la tradición jurídica denominaba “beneficencia”».

Con respecto a la actual redacción del texto constitucional, que solo mantiene la mención a la “asistencia social”, la STC 239/2002, de 11 de diciembre, reitera el criterio que ya venía estableciendo el Alto Tribunal en relación a los conflictos positivos de competencia, según el cual «resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función del Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan generarse, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva». El TC entiende que se trata realmente de una doble interpretación del art. 41 CE, puesto que «en el marco del bloque de constitucionalidad, se permite inferir la existencia de una asistencia social “interna” al sistema de Seguridad Social y otra “externa” de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas». Anteriormente, el TC ya se había pronunciado sobre otro conflicto de competencias, que incumbe al objeto de nuestro estudio, dejando claro que «la “Asistencia Social” es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en cuestión», sin obviar que «el Estado, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma»<sup>5</sup>. A raíz de esta afirmación, los términos del debate girarían hacia las nociones de competencia exclusiva y competencia excluyente.

Parece claro que la noción de competencia exclusiva «no debe confundirse» con la de competencia «excluyente», puesto que la presencia de esta última

---

<sup>4</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*, 26 julio 1978, n. 136. Más detalles sobre el procedimiento de elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978 se puede consultar en CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, [Elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978](#), 2003.

<sup>5</sup> [Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre](#), FJ 5.

impediría «la actuación de las diferentes Administraciones implicadas»<sup>6</sup>, en la medida en la que la legislación autonómica limitaría la protección proporcionada por la legislación básica del Estado y se presentaría como un método alternativo y no complementario al estatal. Por decirlo de otra forma, si la competencia autonómica llegase a ser excluyente, la tutela de los poderes públicos autonómicos pasaría a constituir una alternativa distinta a la protección otorgada por la Seguridad Social estatal de modo que los solicitantes de la misma podrían optar por una o por otra, sin opción de complementariedad entre las dos<sup>7</sup>. Manteniendo el criterio de exclusividad competencial de las CCAA en ciertas materias por la existencia del Estado autonómico, la STC 95/1986, de 10 de julio, afirmaba que «el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias»<sup>8</sup>. En el mismo sentido se expresa el voto particular de la [Sentencia 146/1986](#), al sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 148.1.20ª CE, «la materia de asistencia social ha sido íntegramente regionalizada por los Estatutos de Autonomía, lo que significa que los órganos centrales carecen de toda competencia para intervenir unilateralmente en dicha materia, y esta falta de título competencial no puede subsanarse por la apelación al interés general. Si el Estado decide canalizar sus recursos financieros al fomento de programas generales o de acciones singulares de asistencia social, debe respetar en todo caso las competencias autonómicas exclusivas sobre la materia, sin limitarlas ni yuxtaponer ex nihilo una competencia estatal concurrente o paralela». Solo así, entiende este voto particular, se respetaría realmente «el diseño constitucional de un Estado autonómico. Lo contrario es mantener por inercia prácticas centralizadoras, incompatibles con el modelo constitucional, y duplicidad de órganos en la Administración del Estado y en las Administraciones autonómicas que vienen a desempeñar los mismos cometidos, con la multiplicación de gastos y la limitación indirecta de las competencias autonómicas que todo ello supone»<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Vid. J.L. MONEREO PÉREZ, [Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales](#), en *Temas Laborales*, 2009, n. 100 (1).

<sup>7</sup> Vid. F.J. FERNÁNDEZ ORRICO, *El complejo reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las Pensiones No contributivas*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2004, n. 54.

<sup>8</sup> FJ 3, *in fine*.

<sup>9</sup> La argumentación del voto particular del Magistrado Jesús Leguina Villa continúa exponiendo como alternativa a la correcta canalización por parte del Estado de los recursos financieros o de las acciones singulares de asistencia social que intervengan entre las

En el mismo sentido, y a modo de ejemplo, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía (EAA) propugna, como uno de los objetivos de la demarcación territorial que constituye la cohesión social, la necesidad de contar con «un eficaz sistema de bienestar público», que preste especial atención «a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social»<sup>10</sup>.

En cuanto a las prestaciones sociales, el art. 23 EAA garantiza «el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales», reconociendo además «el derecho a una Renta Básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley». Advertimos que, en base al sistema de protección que pretende ser un pilar para el estado de bienestar, ni siquiera se refiere la norma a una asistencia social, sino que habla de servicios sociales, puesto que estos últimos comprenden prestaciones de diversos aspectos de la vida social: discapacidad, emigración, exclusión social (art. 10 EAA)<sup>11</sup>.

Excediendo ya del ámbito nacional, algunos instrumentos internacionales parecen no defender esa doble faceta de la protección social a la que nos referíamos antes, como sucede con la propia Carta Social Europea<sup>12</sup>, que

---

competencias autonómicas exclusivas sobre una materia concreta, la «distribución de tales fondos del Estado, conforme a módulos objetivos, entre todas las Comunidades Autónomas, bien mediante acuerdos o convenios singulares con aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio haya de desarrollarse la acción social de carácter singular. Sólo así se respeta realmente el diseño constitucional de un Estado autonómico».

<sup>10</sup> Art. 10.2.14º, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

<sup>11</sup> S. BARCELÓN COBEDO, *Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del sistema de seguridad social en relación con las situaciones reales de necesidad económica*, en *Temas Laborales*, 2018, n. 143.

<sup>12</sup> A propósito de la cuestión, España ha firmado en el mes de febrero de este año 2021 el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea por el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas y cuya finalidad es mejorar la aplicación efectiva de los derechos garantizados en la Carta Social Europea, abriendo el camino a su ratificación. Con ello se pretende terminar de adoptar el sistema integral que propone la Carta Social Europea y que comprende: la Carta Social Europea ratificada por España con el Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, tres Protocolos Adicionales, de los cuales, dos ya habían sido ratificados por España y, por último, la Carta Social Europea Revisada que España ratificó el pasado 17 de mayo de 2021. Con esta reciente medida nuestro país blinda en su ordenamiento jurídico el pilar social que le permitirá profundizar en materia de derechos laborales, derecho a la protección frente a la pobreza y a la exclusión social y derecho a la vivienda. Más sobre el tema y sobre el anterior compromiso de España con este instrumento de coordinación de políticas sociales europeas se puede consultar en el artículo del profesor F. JIMÉNEZ GARCÍA, *La Carta Social Europea (Revisada): entre el*

define la asistencia social como «una técnica de protección constituida fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella»<sup>13</sup>, estableciendo asimismo que, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, los Estados parte han de comprometerse a «velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir éstos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado»<sup>14</sup>. En definitiva, los sistemas autonómicos de rentas mínima han sido creados como parte de las competencias autonómicas en materia de asistencia social o, mejor dicho, como parte del sistema público de Servicios Sociales, en virtud de la competencia exclusiva de las CCAA y de las Ciudades Autónomas que proclama la Constitución Española, pues estos representan una serie de transferencias del sistema nacional de protección social a la legislación regional en materia de desempleo, vejez y discapacidad, con la finalidad de reducir el riesgo de exclusión social y de pobreza.

### **3. Las diferencias de las rentas mínimas autonómicas con la noción de Renta Básica**

A pesar de que son varios los programas de rentas garantizadas que han promovido las CCAA a lo largo del tiempo y que los mismos se han configurado bajo distintas denominaciones, estos presentan aspectos diferenciados en cuanto a los requisitos de acceso, la duración o las cuantías a percibir. Sin embargo, comparten una característica común que es su finalidad protectora, pues todos ellos van dirigidos a personas o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades más básicas de la vida. A día de hoy, todas las CCAA españolas cuentan con algún programa de rentas mínimas que reciben distintos nombres y están configuradas por marcos reguladores no homogéneos:

---

*desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas*, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2009, n. 17.

<sup>13</sup> Sentencia 146/1986, cit.

<sup>14</sup> Art. 13 del *Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961.*

Comunidad Autónoma	Denominación del programa de renta	Regulación
Andalucía	Renta Mínima de Inserción Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>D-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social</li> </ul>
Aragón	Ingreso Aragonés de Inserción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social</li> <li>Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General</li> </ul>
Asturias	Salario Social Básico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico</li> </ul>
Cantabria	Renta Social Básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales</li> </ul>
Castilla-La Mancha	Ingreso Mínimo de Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad</li> <li>Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales</li> </ul>
Castilla y León	Renta Garantizada de Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>DL 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de Renta Garantizada de Ciudadanía</li> </ul>
Cataluña	Renta Garantizada de Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 14/2017, de 20 de julio, de la Renta Garantizada de Ciudadanía</li> </ul>
Comunidad de Madrid	Renta Mínima de Inserción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción</li> </ul>
Comunidad Valenciana	Renta Valenciana de Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de Renta Valenciana de Inclusión</li> </ul>
Extremadura	Renta Básica de Inserción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada</li> </ul>
Islas Baleares	Renta Social Garantizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 5/2016, de 13 de abril, de la Renta Social Garantizada</li> </ul>
Islas Canarias	Prestación Canaria de Inserción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción</li> </ul>
Galicia	Renta de Inclusión Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de Inclusión Social</li> </ul>
La Rioja	Renta de Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía</li> </ul>
Navarra	Renta Garantizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre,</li> </ul>

		por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y la Renta Garantizada
País Vasco	Renta de Garantía de Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social</li> </ul>
Región de Murcia	Renta Básica de Inserción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción</li> </ul>
Ciudad Autónoma de Melilla	Prestación del Ingreso Melillense de Integración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento Regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales</li> </ul>
Ciudad Autónoma de Ceuta	Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMIS) de la Ciudad Autónoma de Ceuta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Ingreso Mínimo, de 25 de octubre de 2010, de Inserción</li> </ul>

A pesar de que estos programas de garantía de rentas autonómicos han sido creados para paliar una situación de deterioro de la cohesión social y para impulsar un reparto equitativo de la riqueza generada por la sociedad y favorecer la igualdad de trato y oportunidades, hemos de tener en cuenta la delimitación del ámbito de actuación de los mismos dentro del sistema de protección social, pues el paso a la asistencialidad exige, en la mayoría de los casos, una transición a través de prestaciones del sistema de Seguridad Social. Las rentas autonómicas no se deben confundir, sin embargo, con las prestaciones de naturaleza no contributiva o asistencial que ofrece el sistema nacional de Seguridad Social en caso de jubilación, invalidez o desempleo, con independencia de su fin común de garantizar un mínimo de ingresos de subsistencia a quienes se encuentren en situación de necesidad. Pese a que el sistema de protección estatal intenta ofrecer un abanico bastante amplio de rentas de sustitución o compensación para aquellos colectivos que se encuentren ante situaciones de riesgo y que no lleguen a cumplir los requisitos para acceder a las prestaciones que conforman el nivel contributivo, el legislador se ha dejado fuera un sinnúmero de personas que aun estando en riesgo de exclusión social, no llegan a encuadrarse ni en un nivel ni en otro (es decir, personas que no pueden acceder ni a las prestaciones o pensiones del nivel contributivo ni a los subsidios o a las pensiones del nivel asistencial de la Seguridad Social). Por poner un ejemplo, en la situación antes descrita estarían las personas desempleadas menores de 65 años que, por la edad, no pueden acceder a la jubilación no contributiva, no reúnen los requisitos de carencia para acceder al desempleo contributivo (como mínimo 360 días dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo, según los arts. 266.b y 269 de

la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) y posteriormente al subsidio por desempleo y tampoco presentan un suficiente grado de discapacidad como para acceder a la invalidez no contributiva. En la misma situación estarían los desempleados de larga duración, al haber agotado todas las posibilidades de protección por desempleo legalmente previstas. Diciéndolo a modo de reflexión, hoy en día parece que los estratos más pobres de la sociedad son los más alejados de los instrumentos de ayuda social. En este sentido, las prestaciones autonómicas se han creado para paliar el vacío protector del sistema de Seguridad Social, razón por la cual veremos que las primeras tienen un carácter subsidiario con respecto a las estatales<sup>15</sup>. Para ver una comparativa de orden cuantitativo entre el número de las pensiones no contributivas y el número de beneficiarios de las rentas autonómicas, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, por ejemplo, solo en el mes de febrero de 2021 se han pagado 95.065 pensiones no contributivas de jubilación e invalidez según los datos del IMSERSO, representando este número de beneficiarios el 1,12% sobre la población total<sup>16</sup>, y en la misma Comunidad Autónoma consta actualmente un número de 40.870 beneficiarios de Renta Mínima de Inserción Social<sup>17</sup>. En definitiva, se trata de un sistema pluralista de garantía de rentas, pues está conformado por los programas estatales y los autonómicos, careciendo los segundos de un criterio de homogeneidad ya que su configuración es distinta según la CA de que se trate.

Hablando de los elementos configuradores de las rentas mínimas autonómicas, lo primero que hemos de destacar, además de la finalidad protectora de garantía de un ingreso mínimo, es su configuración bien como derecho subjetivo, bien como meras prestaciones asistenciales<sup>18</sup>. La

---

<sup>15</sup> El D-Ley 3/2017 recoge expresamente en su art. 5, como una de las características de la prestación, el carácter subsidiario de la RMI andaluza con respecto a cualquier prestación de carácter contributivo o no contributivo que pudieran ser concedidas a la persona titular. Ello quiere decir que, para tener acceso a la renta mínima de inserción, la persona interesada debe, bien no tener derecho a ninguna otra prestación, bien haber agotado las demás posibilidades que ofrece el Sistema nacional de Seguridad Social. De esta forma se persigue precisamente mantener el carácter complementario con cualquier otro recurso de los que disponga la unidad familiar, incluido el trabajo a tiempo parcial, otras prestaciones económicas o servicios a los que pudiera tener derecho el interesado.

<sup>16</sup> Las tablas estadísticas publicadas se pueden consultar en la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, [Prestaciones no contributivas](#).

<sup>17</sup> *Vid.* PORCENTUAL, [Beneficiarios de los programas de rentas mínimas](#), en [www.porcentual.es](#).

<sup>18</sup> Por poner un ejemplo, la Renta Mínima de Inserción social en Andalucía se configura como un derecho subjetivo, pues pese a que el D-Ley 3/2017 la define en su art. 1 como una prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social se remite, en cuanto a su consideración legal, a lo establecido en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía que,

concesión de ese carácter de derecho subjetivo se traduce en su exigibilidad por parte de los interesados y en la provisión obligatoria por las Administraciones Públicas de dichas prestaciones, siempre que se cumplan, obviamente, las condiciones establecidas en cada caso. Si, por el contrario, se tratase de meras prestaciones asistenciales, el cumplimiento de los requisitos establecidos para el acceso a las mismas no asegura la prestación, pudiendo la Administración Pública competente limitar el número de ayudas en función de las disponibilidades presupuestarias, pues no se trataría de un derecho subjetivo de provisión obligatoria<sup>19</sup>. En segundo lugar, nos referimos a la dualidad funcional que presentan los programas de rentas mínimas, considerando tanto la función de garantía de recursos como la inclusión activa. La primera atiende a situaciones de necesidad económica real de los ciudadanos en aquéllos casos en los que los beneficiarios no puedan obtener los recursos de subsistencia con su trabajo, a pesar de estar capacitados para ello<sup>20</sup>, mientras que la segunda plantea una activación social y laboral, pues la mayoría de los sistemas autonómicos contemplan una serie de políticas activas de empleo a través de las cuales se concreta una vinculación directa de la prestación económica con los servicios de empleo, por lo que los perceptores de prestaciones se ven obligados a mostrar una actitud proactiva respecto de la búsqueda de empleo. El hecho de que los perceptores de las rentas garantizadas se tengan que someter a procesos de formación o de recualificación profesional, tengan que acudir a las entrevistas de trabajo o aceptar ofertas de empleo que se ajusten a su perfil, parece que está quebrando el objetivo primordial de estos programas que es, como ya veníamos señalando, el de atender a situaciones de necesidad económica real de los ciudadanos; sin embargo, es probable que con el compromiso de actividad exigido, el legislador autonómico pretenda evitar comportamientos de selección

---

por su parte, concede el título de prestaciones garantizadas con carácter de derecho subjetivo a aquellas prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral (art. 42, apartados 1 y 2.g). Sensu contrario, el Reglamento Regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales que regula la Prestación del Ingreso Melillense de Integración, habla de una prestación económica periódica cuyo objetivo es satisfacer las necesidades básicas de la vida.

<sup>19</sup> *Vid.* S. BARCELÓN COBEDO, *op. cit.*

<sup>20</sup> La renta mínima de inserción social de Andalucía tiene como objetivo atender a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover la inclusión e integración social y laboral de las mismas, a través de una prestación económica garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales autonómico que será acompañada de un Plan de inclusión sociolaboral.

adversa de los perceptores (es decir, que los beneficiarios perciban la renta como un salario de reserva).

En tercer lugar, conviene hacer un breve recorrido por los principales requisitos de acceso que suelen establecer, con carácter general, los programas autonómicos de rentas de subsistencia: edad mínima, edad máxima, empadronamiento y/o residencia efectiva y residencia legal para extranjeros, etc.

### **3.1. La exigencia de un tiempo mínimo de empadronamiento o residencia (legal y/o efectiva)**

Partimos de la premisa de que la regulación de cada Comunidad Autónoma aborda la cuestión de las condiciones de acceso de forma diferente, razón por la cual no hablamos de una homogeneidad en la intensidad o en la interpretación de los requisitos. Así, en el caso del requisito de empadronamiento y/o residencia, nos encontramos con normas muy dispersas, pues algunas CCAA imponen el requisito de empadronamiento simplemente, como es el caso de Andalucía, mientras que otras dan la posibilidad de empadronamiento o residencia efectiva, pudiendo el solicitante atenerse a uno u otro<sup>21</sup>, sin que falten CCAA que incluso exigen el cumplimiento de los dos requisitos de manera simultánea<sup>22</sup>.

Ahora bien, también existen diferencias con respecto al alcance del requisito de residencia entre las diecinueve regulaciones autonómicas, pues hay supuestos en los que no se trata de forma igual y solidaria a ciertos colectivos de personas. Cuando algunas normas hablan de residencia legal, no es lo mismo que hablar de la residencia efectiva y continuada o ininterrumpida, ya que la primera se aplicaría, sin lugar a dudas, a los extranjeros extracomunitarios. Ello denota un tratamiento desigual entre los ciudadanos extranjeros, pues a diferencia de los comunitarios, a los que se les aplica la libre circulación y residencia en los países miembros de la

---

<sup>21</sup> En la Comunidad Valenciana, se exige el requisito de empadronamiento o de residencia efectiva durante una suma mínima de 12 meses, de manera continuada, en cualquier municipio de la Comunidad Valenciana, pudiendo el interesado optar por cualquiera de los dos para acreditar el cumplimiento de dicha condición.

<sup>22</sup> En Asturias, por ejemplo, la Ley 4/2005 (modificada por las Leyes 3/2012, de 28 de diciembre, y 11/2014, de 28 de diciembre, de presupuestos Generales del Principado de Asturias) exige estar empadronado en un concejo del Principado de Asturias, y tener residencia efectiva e ininterrumpida por un tiempo no inferior a dos años. Igual pasa en Aragón, con la diferencia de que el plazo de cumplimiento de los requisitos de empadronamiento y residencia se exige al menos con un año de antelación a la formulación de la solicitud.

Unión Europea, sin necesidad de permiso de residencia o trabajo, el art. 30-*bis* de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, concede el carácter de residentes legales a «los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir», pudiendo ser esta temporal o de larga duración.

En aquellos casos en los que sea exigible solo la residencia efectiva y/o el empadronamiento, hemos de recordar que una de las formas de acreditar dicha residencia efectiva es precisamente la hoja de empadronamiento. Con más razón nos reafirmamos en la consideración del trato desigual entre nacionales o comunitarios y los extracomunitarios de algunas CCAA que sí exigen como requisito la residencia legal, pues algunas de las formas de probar esta última es a través del informe de extranjería y el permiso o autorización de residencia en vigor. Ahora bien, al margen de estar en situación legal o efectiva de residencia o de estar empadronado, ello se ha de cumplir durante un período de tiempo inmediatamente anterior a la solicitud<sup>23</sup>, exigencia que reduce aún más el colectivo de potenciales beneficiarios de las rentas. El plazo más habitual para cumplir este requisito es de doce meses anteriores a la solicitud y en el caso de los extranjeros que necesiten residencia legal, no se suele establecer un plazo sino que basta con que se cumpla dicho requisito en el momento de solicitud<sup>24</sup>, sin perjuicio de algunas excepciones, como en el caso de Murcia, por ejemplo, donde el art. 7.1.a de la Ley 3/2007 exige residir legalmente en territorio español y haberlo hecho, al menos durante cinco años a fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, podemos constatar que este requisito es indispensable e imprescindible para tener acceso a alguna renta de subsistencia, encontrándonos pocas excepciones en las que el reconocimiento de las prestaciones no esté sujeto a su cumplimiento al

---

<sup>23</sup> En Aragón, por ejemplo, se exige estar empadronado y tener residencia efectiva, al menos con 1 año de antelación a la formulación de la solicitud, en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón; en Castilla la Mancha se exige residir de manera efectiva y continuada y estar empadronado, en algún municipio de la CA al menos con dos años de antelación a la solicitud del ingreso; en Melilla, sin embargo, para el reconocimiento de la prestación, será necesario tener una residencia efectiva y continuada en la Ciudad Autónoma de al menos cinco años anteriores a la formulación de la solicitud.

<sup>24</sup> Resulta interesante señalar que el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 aprueba todos los años, desde el 2011, el *Informe de Rentas Mínimas de Inserción* en el que hace un resumen sobre la regulación y los principales requisitos de acceso de las rentas autonómica de inserción de cada Comunidad Autónoma y el último Informe existente es el 2019. Los Informes se encuentran disponibles en la página web [Informe de Rentas Mínimas de Inserción](http://www.msbs.gob.es), del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social ([www.msbs.gob.es](http://www.msbs.gob.es)).

hacer un examen no exhaustivo de lo dispuesto en las legislaciones autonómicas: los emigrantes de la Comunidad Autónoma en cuestión retornados de otros países, las mujeres víctimas de violencia de género que hayan cambiado su residencia desde otra Comunidad o ciudad autónoma por dicho motivo, las víctimas de trata de personas, los que tengan la condición de refugiados, asilados o que se encuentren tramitando su solicitud de asilo, las personas sin hogar y las procedentes de otras CCAA, cuando estén percibiendo una prestación de naturaleza análoga en la Comunidad Autónoma de origen.

### **3.2. El requisito de la edad**

Otro de los requisitos comunes de los programas autonómicos de rentas es el relativo a la edad (máxima y mínima) requerida para acceder a los mismos. Otra vez pondremos de manifiesto la falta de homogeneidad de las normas reguladoras autonómicas de las rentas mínimas, pues a pesar de que la edad aparece como requisito en todas ellas, no siempre es la misma, variando tanto la edad mínima como la máxima para acceder a la prestación. La edad mínima más habitual es de 25 años (como pasa en Andalucía, Comunidad Valenciana, Murcia, Comunidad de Madrid, Galicia, Extremadura, Ceuta, Castilla y León, Castilla la Mancha, Canarias, Baleares y Asturias), mientras que la máxima es de 64 (como Andalucía o Aragón), 65 (como Canarias, Cantabria, Ceuta o Comunidad de Madrid) o directamente no se recoge (como Asturias, Castilla la Mancha, Castilla y León o Cataluña).

No cabe duda de que en los supuestos en los que únicamente se regula una edad mínima de acceso, se amplía el colectivo de posibles beneficiarios, siempre y cuando estos cumplan con el resto de requisitos establecidos en cada Comunidad Autónoma.

### **3.3. El requisito de la unidad familiar de convivencia**

Otro requisito contemplado por las normas autonómicas es el referente a la constitución de una unidad familiar de convivencia, que recibe distintos nombres según la Comunidad Autónoma de que se trate: unidad familiar, unidad de convivencia, unidad económica de convivencia independiente, hogar independiente, núcleo familiar, unidad perceptora etc. En algunos casos, hasta se exige que la unidad familiar o de convivencia se haya formado con un cierto tiempo de antelación (en La Rioja, para ser titular de una renta garantizada se exige, entre otros requisitos, constituir una unidad

familiar o de convivencia durante al menos un año antes de presentar la solicitud). Según las definiciones que esta unidad familiar recibe, en casi todos los casos se hace referencia a la persona solicitante o, en su caso, al conjunto de personas que conviven en un mismo espacio, en el mismo domicilio o vivienda.

En Andalucía, la definición dada al concepto de unidad familiar por el art. 4.7 del D-Ley 3/2017 se desdobra en dos figuras: por una parte la unidad familiar unipersonal formada por la persona solicitante, y, por otra parte, la unidad familiar pluripersonal formada por la persona solicitante y por la persona unida a la misma por relación de matrimonio, pareja de hecho debidamente inscrita, acreditada mediante declaración jurada, y también las personas vinculadas a cualquiera de ellas por consanguinidad o afinidad hasta el primer grado o por adopción, tutela o acogimiento familiar, que convivan en el mismo domicilio. En los supuestos de otras CCAA también se suele permitir esta doble acepción de la unidad familiar o de convivencia, unipersonal o pluripersonal, a partir de la que se decide el cumplimiento de otro de los requisitos de acceso que veremos a continuación: la computabilidad de los recursos económicos de la unidad familiar.

### **3.4. La carencia de rentas**

Tal como hemos señalado antes, la carencia de recursos va ligada a la unidad familiar o de convivencia, puesto que mediante la fijación de un umbral de pobreza se establece el límite cuantitativo para concluir si se cumple o no este requisito y si, en definitiva, el titular tiene derecho a acceder a la prestación. Para ello no se tiene en cuenta únicamente la situación individual del solicitante, sino que se considera la situación del conjunto de la unidad familiar, con la finalidad de comprobar la existencia de una verdadera situación de necesidad, al igual que pasa en caso de reconocimiento de los subsidios y pensiones encuadrados en el nivel no contributivo de la Seguridad Social.

Para el cómputo de las rentas de los solicitantes, se suele tomar en consideración, aparte de los ingresos provenientes del trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia y demás rentas de cada uno de sus integrantes, los recursos económicos tales como la propiedad de la vivienda actual, la propiedad de otros inmuebles o muebles y de los rendimientos que versen sobre estos, la disposición de títulos, valores o dinero en efectivo, etc. En cualquier caso, este aspecto es difícil de exponer en términos generales ya que la casuística es muy variada, no ya en cuanto a los ingresos computables, sino también en cuanto a los miembros a tener en cuenta según cada

legislación autonómica.

### 3.5. La solicitud previa de prestaciones o pensiones a los que se podría tener derecho

Para poner de manifiesto el carácter subsidiario de las rentas mínimas garantizadas, algunas CCAA exigen que los presuntos beneficiarios hayan solicitado previamente todas aquellas prestaciones o pensiones a las que pudieran tener derecho, o bien haberlas agotado en el momento de solicitar la renta mínima de inserción en cuestión. De ahí deducimos que el requisito se entenderá cumplido cuando el solicitante vea denegada la prestación primitiva o en el momento de agotar la que viniese percibiendo, dado que, en caso de que se le conceda, seguiría percibiendo la prestación reconocida, sin que tuviera derecho a la renta mínima de inserción por ser esta la última red de protección social respecto de cualquier otra prestación<sup>25</sup>. Al margen del carácter subsidiario de las rentas garantizadas, en algunos casos se le asigna una naturaleza complementaria. Por poner un ejemplo, el art. 6.3 de la Ley 1/2007, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, se refiere expresamente al carácter subsidiario y complementario de la renta de inserción al decir que, en caso de percibir el beneficiario otra pensión o prestación del sistema de seguridad social, se le concederá una ayuda económica hasta completar el importe que le corresponda percibir de la misma, respecto de las prestaciones económicas a que pudiera tener derecho o de los recursos que esté percibiendo.

Diciéndolo de otra forma, pese a que en algunos casos existe una compatibilidad expresa entre las rentas de inserción y otras prestaciones, no se trata en ningún caso de un disfrute simultáneo de las dos opciones sino de una complementariedad entre el importe de las segundas y la cuantía que percibiría el solicitante en concepto de renta de inserción.

### 3.6. La inserción y participación activa

Por último, cabe señalar otro punto en común que tienen los programas de rentas mínimas y que guarda una estrecha relación con la resocialización de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, además de la subsistencia económica, el legislador autonómico se ha propuesto establecer algunas

---

<sup>25</sup> A. MÁRQUEZ MORENO, *Requisitos comunes para el acceso a las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos*, en [Temas Laborales](#), 2018, n. 143.

medidas de apoyo de tipo educativo y sanitario, entre otros, para las personas que se encuentren en situación de pobreza y/o exclusión social y a los que podríamos referirnos bajo la denominación de servicios de apoyo a la integración social y laboral. Ahora bien, respecto de estas medidas se ha establecido en cada caso una relación de dependencia con la prestación económica, llegando a constituir un verdadero requisito para el acceso al programa de renta.

Pese a la variada nomenclatura que las CCAA han dado a las acciones incluidas en esos planes individuales de inserción (programa personalizado de incorporación social, plan individualizado de inserción, programa individual de inserción, plan individual de inserción, o plan de inclusión sociolaboral, entre otras denominaciones), el objetivo de todos ellos es común: facilitar la inclusión o (re)inserción al mercado laboral de los beneficiarios, de forma que, al finalizar la percepción del subsidio, se vean capacitados para su nuevo paso a la población activa, aumentando así sus posibilidades de encontrar empleo. A ese objetivo común habría que añadir, además, la inherente finalidad de las políticas públicas que, a nuestro juicio, pretenden desincentivar la llamada cultura del subsidio, cuyo resultado no sería otro que la creación de una masa social acrítica y dependiente del Estado. Lo cierto es que la disparidad de criterios y la falta de homogeneidad entre los programas autonómicos de rentas mínimas suponen verdaderos agujeros en la malla de seguridad del sistema de protección social en España, además de la visión ideológica anticuada del legislador, típica de los Gobiernos conservadores de los regímenes (post)dictatoriales que sigue tomando como punto de referencia a la familia y no al individuo para el cálculo de las prestaciones, siendo este un método de cómputo que opera mediante la economía de escala, haciendo que la cuantía a percibir por cada miembro adicional sea relativamente plana, lo que se traduce, en cierto modo, en una percepción de la igualdad como caridad.

En relación con estas dos causas que acabamos de señalar, hemos de citar al filósofo y político noruego Jon Elster, y enlazarlas con su teoría según la cual hay dos tipos de argumentos a favor de una reforma social: los consecuencialistas, en virtud de los cuales la reforma se lleva a cabo por la convicción política de que tendrá buenas consecuencias; y los deontológicos, que operan bajo el considerando de que la reforma es intrínsecamente valiosa y necesaria<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Vid. J. ELSTER, *Comentario sobre Van der Veen y Van Parijs*, en *Zona Abierta*, 1988, n. 46-47, pp. 113-114.

#### 4. Una propuesta de método alternativo de garantía de rentas a nivel teórico. Las diferencias de las rentas mínimas autonómicas con la noción de Renta Básica

Retomando la idea ya comentada sobre la insuficiencia de las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas (RMI), al seguir estas el método de cálculo de las economías de escala, su planteamiento socioeconómico y su regulación nos hace recordar el contexto histórico del que parte el surgimiento de otro modelo alternativo de garantía de rentas: el Impuesto Negativo sobre la Renta. A consecuencia del intento fallido de los programas de ayuda social instaurados en los EEUU durante los años 60 del siglo pasado, Tobin afirmaría en 1982 que dichos programas conformaban un sistema inadecuado en su cobertura y beneficios, puesto que tal sistema más bien potenciaba las desigualdades antes de intentar eliminarlas, pues solo se concedían subsidios a las familias muy pobres, en las que ningún miembro trabajaba porque una vez que un integrante de la familia conseguía empleo, por muy bajo que fuera el salario, se le llegaba a descontar del subsidio un dólar por cada dólar del sueldo que venía percibiendo<sup>27</sup>. Esta especie de impuesto al 100% que se aplicaba sobre los ingresos provenientes del trabajo era considerado desincentivador para la búsqueda de empleo, ya que no resultaba rentable para las familias de la sociedad americana del siglo XX, y por ello los economistas del momento, destacando principalmente a Friedman, propusieron una vuelta de tuerca al sistema de impuesto al 100% aplicado sobre las rentas que llegó a cobrar una denominación inversa al precedente: Impuesto Negativo sobre la Renta, basado en la filosofía de convertir los ingresos productivos en un complemento del subsidio, atendiendo, por supuesto, a un cierto tope. Este planteamiento nos recuerda a lo que actualmente conocemos en el sistema español de Seguridad Social como complemento por mínimos, cuyo objetivo es también garantizar a las familias un nivel mínimo de ingresos, aun cuando no lo puedan alcanzar por sí mismas.

A propósito de esta reflexión, hoy por hoy, en España pasa algo parecido con la mayoría de las RMI, puesto que no se permite sobrepasar una cierta cuantía del subsidio con las ganancias provenientes del trabajo productivo o de otros ingresos que pudiesen percibir los beneficiarios. Quizá este planteamiento poco eficaz de las políticas públicas para combatir la pobreza deba atribuirse, de un lado, a la incapacidad de los poderes públicos de

---

<sup>27</sup> Vid. J. IGLESIAS FERNÁNDEZ, *Las rentas básicas. El modelo fuerte de implementación territorial*, El Viejo Topo, 2002.

transferir los recursos suficientes a los pobres a pesar de la atribución de tales competencias a las administraciones autonómicas, y por otro lado, a la todavía arraigada doctrina económica del franquismo donde las instituciones sociales representaban y siguen representando, con cierta intensidad, un rol marginal de la asistencia social que, en definitiva, caracteriza al «régimen mediterráneo de bienestar»<sup>28</sup>.

En términos nacionales, desde una perspectiva histórica, ya hemos visto que durante la etapa del franquismo los programas asistenciales públicos eran casi inexistentes, debido a que la transferencia en materia de asistencia social hacia las instituciones caritativas privadas gestionadas por la Iglesia Católica dejaba en un segundo plano a las instituciones estatales franquistas por las políticas fiscales restrictivas que intentaban mantener el equilibrio presupuestario del país<sup>29</sup>. Tras la Segunda Guerra Mundial, la intervención del Estado en materia de servicios sociales y actuaciones encaminadas a alcanzar el pleno empleo en los países industrializados, condujeron a la aparición del estado de bienestar que tardaría en llegar al Sur de Europa. Apenas en 1963 podríamos hablar de los antecedentes del Estado de Bienestar en España, con la promulgación de la [Ley 193/1963, de 28 de diciembre](#), sobre Bases de la Seguridad Social, que introdujo un régimen complementario de Asistencia Social incluido dentro de los servicios sociales y de la asistencia social de la Seguridad Social. Esto es, que el intervencionismo público pre-constitucional en materia asistencial trataba de equiparar al estado español a los países más desarrollados de su entorno. Si hasta los años 60 España y el resto de Europa seguían las pautas de la política keynesiana que colocaba al Estado como inversor financiero de la economía de las naciones y como moderador ante el desempleo<sup>30</sup>, en la etapa democrática, a partir de la aprobación de la Constitución Española de 1978, el art. 41 CE propugna, como decíamos, el mantenimiento de un

---

<sup>28</sup> Vid. L. MORENO, M. MATSAGANIS, M. FERRERA, L. CAPUCHA, [¿Existe una 'malla de seguridad' en la Europa del sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión social en España, Grecia, Italia y Portugal](#), Documento de Trabajo CSIC, 2003, n. 03-17, p. 3.

<sup>29</sup> Por ello, el [D-Ley 10/1959, de 21 de julio](#), de ordenación económica que aprobaba el Plan de Estabilización de 1959 acentuaba tales restricciones fiscales, disminuyendo el gasto público.

<sup>30</sup> Tal como lo saca a debate B. BARRAGUÉ CALVO, [La red de garantía de ingresos en España en tiempos de crisis. Las rentas mínimas de inserción frente a la alternativa de la renta básica](#), en [Estudios de Deusto, 2009, n. 2](#): quizá el posterior desajustes en las economías europeas haya conocido su origen en el hecho de que las políticas de posguerra seguían con la visión del círculo virtuoso del fordismo basado en el pleno empleo y en una redistribución satisfactoria de la riqueza, a pesar de que la realidad socioeconómica, fiscal y política de las naciones del momento eran más complejas, a lo que se sumaría el efecto de la crisis del petróleo de los años 70.

régimen público de Seguridad Social de carácter universalista (para todos los ciudadanos) y garantista de asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. Ahora bien, los mecanismos de lucha contra la pobreza en España han ido apareciendo paulatinamente a partir de la base del mandato constitucional: desde la concreción, en 1988, del Plan Concertado para el Desarrollo de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales Locales por el cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social concertaba con las Entidades Locales, a través de las respectivas CCAA, un convenio administrativo de cooperación económica y técnica de cara a la financiación de una red de servicios sociales municipales que garantizase una serie de prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad<sup>31</sup>; hasta los actuales programas de rentas mínimas que las CCAA empezaron a poner en marcha al amparo del art. 148.1.20ª CE. En España, el primer programa de RMI apareció en el País Vasco con el [Decreto 39/1989, de 28 de febrero](#), sobre Ingreso Mínimo Familiar del Gobierno Vasco, que seguía el modelo francés de la *Revenue Minimale d'Insertion* – reemplazada a día de hoy por la *Revenu de Solidarité Active*<sup>32</sup> –, y se fue extendiendo a otras CCAA, por supuesto, bajo distintas configuraciones legales.

En contraposición con la idea de las RMI que se articulan bajo el principio de centralidad del empleo como herramienta de inclusión social, tal como ya hemos podido comprobar, surge el planteamiento de la RBU a la que Iglesias Fernández define como una propuesta de derecho de la ciudadanía, adquirido por el mero hecho de existir y ser parte de una sociedad, consistente en percibir una cantidad periódica e incondicionada para cubrir sus necesidades materiales básicas y poder sobrevivir con dignidad. Este autor sostiene que una posible reestructuración de los sistemas de protección actuales por la implementación de la Renta Básica exigiría, en primer lugar, que haya un debate político, ideológico y social que desembocara en un consenso general democrático dado el cambio sustancial que ello produciría para todos los aspectos de la vida social

---

<sup>31</sup> A modo de ejemplo, merece una lectura la [Resolución del 25 de mayo de 1988, de la Secretaría General Técnica](#), por la que se da publicidad al Convenio-Programa entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales.

<sup>32</sup> El preámbulo de la Constitución Francesa de 1946 anunciaba el derecho fundamental de los ciudadanos de disponer de recursos suficientes para vivir conforme a la dignidad humana y este precepto constitucional se tradujo más tarde en la aprobación del Ingreso Mínimo de Inserción francés sobre el que se puede leer más en MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ, [Le revenu de solidarité active \(RSA\)](#), en [solidarites-sante.gouv.fr](#), 6 enero 2016.

(cambios en la política fiscal de los países, en el mercado de trabajo, en los movimientos sociales, etc.) y, en segundo lugar, una vez consensuada la idoneidad de esta opción, plantear su naturaleza, sus contenidos básicos, sus líneas estratégicas y la propuesta de políticas a corto plazo, así como definir programas piloto de implementación territorial y temporal a modo de ensayo<sup>33</sup>. Desde el punto de vista de los economistas y de los autores que han estudiado el tema, hay tres notas definitorias de la Renta Básica que la diferencian sustancialmente de los demás modelos alternativos de garantía de rentas (como el Impuesto Negativo sobre la Renta, el Ingreso Mínimo Vital (IMV) o las RMI):

La individualidad es un principio esencial de la Renta Básica, ya que, a diferencia de las demás prestaciones propuestas por los Estados de Bienestar de casi todos los países europeos, esta prestación en metálico no considera a la familia como unidad receptora sino al individuo en su estado singular. De ahí que se configure como una asignación individual de cada ciudadano, con independencia de su situación familiar, suprimiendo así la bien conocida Unidad Económica de Convivencia. El mero planteamiento de un ingreso que goce de esta característica conlleva abrir la puerta a un colectivo más amplio de destinatarios, sin restricciones ajenas a su consideración individualizada.

Actualmente, para tener acceso a los subsidios asistenciales del sistema de la Seguridad Social, concretamente a las pensiones no contributivas, el requisito legal común gira en torno al concepto de unidad económica, estableciendo el Texto Refundido de la LGSS (aprobado por el RDL 8/2015, de 30 de octubre) que en el supuesto de convivencia en una misma unidad económica, se entenderá cumplida la carencia de rentas del solicitante cuando la suma de los ingresos de todos los integrantes de la misma sea inferior al límite de acumulación de recursos, a pesar de carecer el presunto beneficiario, individualmente considerado, de rentas o ingresos propios. La Renta Básica viene a acabar con esta injusticia, desvinculando al individuo del resto de los integrantes de la familia. Además, tales exigencias repercuten también en los comportamientos de las personas frente al mercado de trabajo y, por desgracia, han provocado en muchas ocasiones una actitud proactiva hacia la economía sumergida (merece especial atención recordar las manifiestas y repetidas incoherencias entre los datos de afiliados al sistema especial para empleados de hogar de la seguridad social, proporcionados por las estadísticas anuales del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y los datos significativamente mayores de personas que suelen declarar en la Encuesta de Población

---

<sup>33</sup> *Vid.* J. IGLESIAS FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 26.

Activa trabajar como personas empleadas domésticas<sup>34</sup>).

La universalidad. El principio de universalidad subjetiva nos resulta ya conocido, pues en él se inspira el actual sistema público de seguridad social y supone la configuración de un sistema de protección social dirigido a todos los ciudadanos, hayan contribuido o no a financiar el sistema, de ahí su doble funcionalidad protectora. En lo que respecta a la aplicación de este principio a la Renta Básica, viene a manifestar la misma filosofía, solo que, en este caso, la prestación se auto caracteriza como universal, ya que se reconoce a todos por igual, con independencia de que los perceptores sean pobres o ricos y sin ninguna contrapartida a cambio. Quizá la mayor ventaja que le proporciona este carácter a la RBU, desde el punto de vista de la política económica, sea su predisposición a una redistribución más equitativa de las rentas. De esta forma, el estrato más pobre de la población, generalmente olvidado por las instituciones públicas, podría ver mejorados sus ingresos.

El carácter de derecho incondicional viene a proponer una iniciativa pionera para las mallas de seguridad de los sistemas de protección social europeos, llevando a los estados de bienestar a un nivel superior. La incondicionalidad de la RBU se traduce en la falta de condiciones o requisitos impuestos a quienes serían sus perceptores, cosa que no encontramos actualmente en ningún otro tipo de prestaciones sociales. Aunque pueda parecer evidente, plantear una renta incondicional tendría multitud de efectos positivos para el bienestar social de las personas e influiría en una mejor conciliación entre la vida laboral, social y familiar de las personas, en tanto en cuanto la seguridad de tener un colchón económico ofrece la posibilidad de elegir entre tiempo libre y trabajo; le permitiría al trabajador defenderse de la arbitrariedad del empresario; hasta podría traducirse en la consecución de un derecho reivindicativo por parte de los trabajadores de cara a la exigencia de mejores condiciones laborales, además de las repercusiones positivas sobre la todavía asignatura pendiente relativa a la igualdad de género: en este sentido, las mujeres y los hombres vendrían a tener el mismo peso en el mercado de trabajo, desaparecería la brecha salarial y mejoraría la situación de ciertos colectivos de trabajadores, como el de las empleadas domésticas por la mayor estabilidad económica

---

<sup>34</sup> En la EPA del T1 2021, 537,800 declaran ser trabajadores de hogar (*vid.* INE, [Ocupados por sexo y rama de actividad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo](http://www.ine.es), en [www.ine.es](http://www.ine.es), 2020), mientras que los datos relativos al número de afiliados en el sistema especial de Empleado de Hogar publicados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para marzo de 2021 es de 383.405,26 personas (*vid.* SEGURIDAD SOCIAL, [Situación de afiliados en alta por Regímenes, Provincias y Autonomías. Media del mes](http://www.seg-social.es), en [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es), 6 abril 2021).

que les podría proporcionar una renta ciudadana. Superando el contexto del mercado laboral, la implementación de una RBU podría incluso disminuir los casos de violencia de género, ya que, en ocasiones, muchos de los maltratos y abusos hacia la mujer se producen ante la manifiesta imposibilidad de la víctima de valerse por sí misma desde un punto de vista económico por no tener una independencia presupuestaria.

Para terminar, destacamos otra de las diferencias que presenta la RBU con respecto de las RMI, puesto que estas últimas representan la última red de seguridad del sistema de protección social por ser su objeto primordial la reinserción en el mercado laboral, de donde resulta la obligación de los perceptores de demostrar un compromiso de actividad y una efectiva búsqueda de empleo, mientras que la primera no prevé tal exigencia, precisamente por su configuración como derecho incondicional<sup>35</sup>.

## **5. El nuevo Ingreso Mínimo Vital: ¿prestación complementaria o sustitutiva de las rentas mínimas autonómicas?**

Desde hace más de una década, la OIT viene manifestando que el derecho a la seguridad social constituye una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso social, reconociendo además su rol primordial como herramienta para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, para promover la igualdad de trato y oportunidades, la igualdad de género, así como para apoyar la transición del empleo informal hacia el empleo formal. En pocas palabras, se puede afirmar que el diseño de un sistema de seguridad social suficiente es una inversión en las personas que han de hacer los Estados para potenciar la capacidad de sus ciudadanos de adaptarse a los cambios económicos, en general, y a las fluctuaciones del mercado laboral, en particular. Por ello, la OIT apostó en su momento, a través de la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, 2012 (n. 202), por la idea de impulsar a los Estados Miembros a priorizar las políticas públicas destinadas a promover un crecimiento sostenible a largo plazo, asociadas a la inclusión social, contribuyendo de esta forma a superar la pobreza extrema y a reducir las desigualdades sociales dentro y entre regiones. En su art. 3, la Recomendación R202 hace una llamada a la responsabilidad general y principal del Estado – como ente público dotado de suficiente tamaño y poder coercitivo para tomar las medidas oportunas en cuanto a la prevención de problemas y desarrollo de medidas encaminadas a la consecución del bienestar social – para poner en práctica algunos principios

---

<sup>35</sup> Vid. J.L. REY PÉREZ, [Renta básica universal](#), en [Eunomia](#), 2020, n. 19, pp. 237-257.

clave, entre los que serán objeto de nuestro estudio: a) la universalidad de la protección, basada en la solidaridad social; b) el derecho a una garantía mínima de ingresos, desarrollada por cada legislación nacional; c) la adecuada financiación de las prestaciones.

Como ya hemos recalcado en un momento anterior, a nivel nacional, la Constitución Española, además de encomendar a los Poderes Públicos la labor de «mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos», impone la obligación de garantizar la «asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo» (art. 41 CE). Y a consecuencia del mandato constitucional de establecer un sistema de protección social cuyos principios inspiradores fuesen la publicación institucional, la generalidad objetiva, la universalidad subjetiva y, finalmente, la suficiencia prestacional, España cuenta actualmente con dos niveles de protección social: uno contributivo y otro asistencial. Sin embargo, el sistema estatal de Seguridad Social nunca ha sido considerado como suficiente por parte de la doctrina, ya que en ningún momento llega a cubrir a toda la población, sino solo a aquellas personas cuyas situaciones de necesidad deriven, directa o indirectamente, de una relación laboral o profesional, es decir, personas que hayan tenido acceso al mercado laboral. El problema surge cuando la sociedad objeto de protección vive en un país cuyo nivel de desempleo constituye una cuestión estructural, pues según los datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en el mes de marzo de 2021 y respecto a marzo de 2020, el paro se ha incrementado en 401.328 personas (esto es, el 11,31% de la población española)<sup>36</sup>.

Ante la manifiesta necesidad de incluir al mayor número de personas posible bajo la tutela social pública e ir avanzando en la consolidación del Estado de Bienestar, se fueron creando, en paralelo al sistema nacional de protección, los sistemas autonómicos de rentas mínimas como parte de las competencias autonómicas en materia de asistencia social, en virtud de la competencia exclusiva de las CCAA y de las Ciudades Autónomas que proclama el art. 148.1.20<sup>a</sup> de la Constitución Española, que hemos abordado a lo largo de los primeros capítulos, donde acabamos concluyendo que la mayor desventaja de estos ingresos seguía siendo la insuficiencia prestacional y la falta de homogeneidad de criterios de acceso y condiciones entre los 19 programas autonómicos existentes.

A todas las razones que venimos exponiendo le hemos de sumar los datos estadísticos tan preocupantes que, en definitiva y a nuestro juicio, ponen de

---

<sup>36</sup> Vid. SEPE, *Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo. Marzo 2021*, 2021, p. 7.

manifiesto la ineludible demanda social de reconocer una nueva contingencia emergente en las comunidades del siglo XXI como es el riesgo de pobreza y exclusión social. A este respecto, el Informe anual sobre el riesgo de pobreza y exclusión realizado por EAPN España (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social) sostiene que, en el año 2019, un total de 11.870.000 personas (25,3% de la población española) se encontraba en Riesgo de Pobreza y/o Exclusión Social<sup>37</sup>. Las estadísticas van empeorando a medida que avanzamos en el tiempo, ya que a las altas tasas de desempleo que se venían padeciendo de antemano, le hemos de sumar los aumentos derivados de las alteraciones económicas aceleradas por la crisis sanitaria de la Covid-19 y el estado de alarma declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo. Siguiendo con las medidas adoptadas a nivel nacional para paliar las desigualdades económicas que venimos señalando, se ha aprobado el RD-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV, como prestación que nace con el objetivo de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida socio-económica, rompiendo así el vínculo entre la ausencia estructural de recursos y la falta de acceso a oportunidades laborales, educativas o sociales de los individuos.

Aunque parece que la idea del legislador ha sido la universalización de las rentas básicas, tal vez a través de una futura unificación del nivel asistencial en una única prestación de carácter general e incondicional, la mayor parte de la doctrina actual apunta a que uno de los rechazos que genera la materialización de una hipotética RBU es su supuesta inviabilidad económica. Respecto de este pensamiento y desde un punto de vista ético, puede parecer difícil de justificar su implementación como ingreso incondicional de los ciudadanos tal como ha sido descrita desde un principio la RBU por los autores de antaño. Haciendo una suerte de análisis introductorio de las corrientes políticas que han circulado en el mundo a lo largo de la historia respecto de la protección social, merece especial énfasis el art. 12 de la Constitución Soviética de 1936, que decía literalmente: «Quien no trabaja, tampoco come», definiendo al trabajo como una obligación y una causa de honor de cada ciudadano apto para el mismo, en vista al cumplimiento del principio socialista clásico «De cada uno, según su capacidad; a cada uno, según su trabajo». Este tipo de pensamiento arcaico exige, sin lugar a duda, un acceso universal al trabajo, pero tal consideración pierde su sentido ético frente a la utopía del pleno empleo en un contexto social en el que no todos tienen acceso al mercado laboral, a

---

<sup>37</sup> EAPN-ES, *10º Informe 2020. El estado de la pobreza seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019*, 2020.

pesar de tener disposición y voluntad para trabajar. Lo cierto es que el empleo ha sido repartido por el sistema mismo y la automatización de los medios de producción cada vez va expulsando más personas de ese sistema, pues aprovechamos para recordar que la digitalización del trabajo también ha venido para quedarse. Además, esta reestructuración del mercado laboral es una de las razones por las cuales no podemos evocar la idoneidad del modelo socio productivo fordista en las sociedades contemporáneas, pues la automatización de los procesos ha hecho impensable los supuestos en los que la alta productividad del sistema conlleva a un aumento en la necesidad de mano de obra y a una consiguiente situación de desempleo friccional<sup>38</sup>. Por último, hablando de la esencia de la idea de una RBU y de la evolución en la búsqueda de soluciones para acabar con la pobreza que han resaltado muchos autores en sus trabajos, hemos de citar a Juan Luis Vives, pensador español del siglo XV y uno de los máximos exponentes del humanismo renacentista, que ya afirmaba hace más de quinientos años que: en vez de caridad privada o eclesiástica, eran las autoridades públicas las que debían erradicar la pobreza. Por eso, a lo largo de este trabajo nos decantamos por la idea de seguir apostando por la importancia del intervencionismo público en una posible futura regulación y encuadramiento de la pobreza y exclusión social como nuevo riesgo social emergente, así como en la configuración de mecanismos adecuados de lucha contra tal riesgo, partiendo de la firme convicción de que la pobreza no ha de ser considerada como un estado natural de las personas sino que la ha instituido la sociedad, al igual que pasaba en la antigüedad con la esclavitud. En definitiva, deberíamos ser conscientes de que la pobreza no solo es injusta, sino además improductiva en las sociedades modernas, por lo que ha de ser abolida hasta alcanzar un estado de justicia y bienestar social.

Considerando los acontecimientos recientes, la crisis sanitaria provocada por la Covid-19 ha propiciado aún más las desigualdades en los planos social y económico, tanto en España como en el resto del mundo, lo que ha revivido el debate sobre las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión social. En el seno de la OIT se ha elaborado a tal fin una estrategia que gira en torno a la noción de pisos de protección social<sup>39</sup>. A nivel

---

<sup>38</sup> Entiéndase por desempleo friccional la situación del desempleo voluntario durante el tiempo que el parado abandona su trabajo bien por razones de conciliación de la vida personal y laboral, bien por razones de estudio o simplemente por querer encontrar otro trabajo. En otras palabras, el paro friccional acaba cuando la persona encuentra otro trabajo.

<sup>39</sup> Esta propuesta de estrategia tiene su origen en la Recomendación OIT R202 y su objetivo es impulsar a los países a ampliar la protección de la seguridad social mediante la

nacional, en un contexto sociopolítico donde se venía respaldando un sistema de garantía de ingresos débil y ante la gravedad de la crisis sanitaria

---

implementación de varios niveles de protección social que aseguren la universalidad de los sujetos protegidos. Como lo vienen a resumir de manera tan acertada F. LOZANO LARES, I. ORDÓÑEZ CASADO, [La Renta Básica Universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras](#), en *Trabajo*, 2020, vol. 38, la Recomendación OIT R202 propone un modelo bidimensional de protección por el riesgo: por un lado, en la dimensión horizontal, se encuadrarían aquellas prestaciones sociales básicas y suficientes – las relativas al acceso al sistema sanitario público y las relativas a la percepción de unas rentas que permitan el acceso efectivo a bienes y servicios necesarios para vivir con dignidad – y, de otro lado, la dimensión vertical, tendría como objetivo extender dichas garantías básicas a niveles más amplios de cobertura tendentes a la universalización. Paradójicamente, a día de hoy, tanto el sistema nacional de salud como el de seguridad social se apoyan en el principio de universalidad subjetiva. Tomando como ejemplo ilustrativo el mismo sistema sanitario español, el art. 43 de la Constitución Española de 1978 propugna como uno de sus principios rectores de la política social y económica «el derecho a la protección de la salud», encomendando a los poderes públicos «la organización y tutela de la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios», y establece expresamente la necesidad de reserva de ley en lo que respecta a los derechos y deberes de toda la ciudadanía en relación con la salud y la asistencia sanitaria, apostando por una acepción universalista de la prestación de asistencia sanitaria. Por ello, la doctrina ha manifestado en varias ocasiones que la CE apunta hacia la necesidad del reconocimiento de la asistencia sanitaria a todas las personas, en todos aquellos casos de pérdida de la salud, es decir, que la universalidad subjetiva como principio inspirador del sistema nacional de salud, supuestamente, habría que llevar a una regulación específica del sistema sanitario en torno a la igualdad sustancial de toda la población en cuanto a las prestaciones sanitarias, con la intención de evitar cualquier tipo de discriminación en el acceso a la administración de los servicios sanitarios. A pesar de que la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad vino a diseñar los principios y criterios sustantivos configuradores del Sistema Nacional de Salud relativos al carácter público del sistema y la universalidad y gratuidad del mismo, entre otros aspectos, al reconocer, en su art. 2.1 la titularidad del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria a «todos los españoles y a los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional», observamos cómo se restringe el acceso a la asistencia sanitaria pública a las personas que tengan establecida su residencia en el territorio español, o sin residir habitualmente en él, tengan reconocido el derecho a la asistencia sanitaria en España por cualquier otro título jurídico, enfocando su visión tanto en la salud del individuo como en la salud de la población en su conjunto, quebrando una vez más con la universalidad de los sujetos protegidos. Y es que la excusa que la doctrina le encuentra a la configuración legal concluye en que el derecho a la protección de la salud consagrado en el art. 43 CE y, la consiguiente obligación de los poderes públicos de garantizar efectiva aplicación, no es sino una mera obligación de medios, ya que se trata de poner a disposición de los ciudadanos o de los extranjeros, en su caso, los cuidados médicos y las medidas preventivas con la finalidad de mejorar y proteger su estado de salud, respectivamente; lo que viene a decir que la garantía de este derecho no exige una obligación de resultado, pues no se puede garantizar la salud en sí de una persona (vid. S. MEDINA GONZÁLEZ, *El sistema sanitario español: la protección de la salud en España*, en B. ALONSO-OLEA GARCÍA, S. MEDINA GONZÁLEZ, *Derecho de los servicios públicos sociales*, Civitas, 2016).

provocada por la Covid-19, el Gobierno de Pedro Sánchez ha aprobado el RD-Ley 20/2020 por el que se establece el IMV como prestación encaminada a corregir y prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social, bajo la configuración legal de derecho subjetivo de la ciudadanía de percibir una prestación económica que garantice «un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica» y mejore las «oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias»<sup>40</sup>. Esta prestación económica de carácter no contributivo se incluye dentro del catálogo de la acción protectora de la Seguridad Social, a través de la modificación del art. 42.1.ª LGSS por la Disposición final cuarta del RD-Ley 20/2020<sup>41</sup>.

Al margen de su constitución como medida para reducir la pobreza y redistribuir la riqueza de manera más o menos equitativa, las principales características del IMV se pueden resumir de la siguiente forma: a) es una renta mínima garantizada y se centra, igual que las rentas de inserción autonómicas, no en la consideración individualizada de los sujetos, sino en la unidad de convivencia, de donde se deriva la cuantificación conjunta de los ingresos para el acceso a la misma; b) tiene naturaleza pública, dada su integración en la actuación protectora del régimen público de Seguridad Social al que hace referencia el art. 41 CE (art. 2.2, RD-Ley 20/2020); c) es un ingreso de carácter no vitalicio, razón por la cual se le denomina subsidio, pues esta prestación económica es de devengo periódico y de duración temporal, prolongándose «mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción» (art. 3.ª, RD-Ley 20/2020). No obstante, del articulado de la norma se puede intuir un carácter potencialmente vitalicio del IMV, por la falta de limitación en el tiempo que viene a protagonizar, en cierto modo, la necesidad material del sujeto causante<sup>42</sup>; d) es un derecho intransferible al no poder ser transferido ni cedido, ni tampoco ser objeto de garantía de obligaciones, sin perjuicio del ejercicio del derecho de opción que tiene el beneficiario en el supuesto de incompatibilidad del IMV con otras prestaciones; e) tiene como finalidad, aparte de dar cobertura a una situación de vulnerabilidad económica, promocionar el empleo y la inclusión en la población activa de sus beneficiarios (art. 3.ª, RD-Ley 20/2020), de ahí que la percepción del IMV sea compatible con las rentas

<sup>40</sup> Art. 2, RD-Ley 20/2020.

<sup>41</sup> Vid. J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2020, n. 56.

<sup>42</sup> Vid. F. VIGO SERRALVO, *Repensar el derecho perfecto al trabajo en el debate pospandemia sobre la universalización de la protección social*, en *esta Revista*, 2021, n. 1.

del trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena, siempre que estas últimas no superen los topes establecidos en la referida norma<sup>43</sup>; f) y, por último, al estar el IMV integrado en las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, goza de un tratamiento fiscal específico y de garantías frente a terceros, ya que no puede ser objeto de retención, salvo en los casos tasados por ley como la obligaciones alimenticias o las deudas contraídas por el sujeto causante con la propia Administración de la Seguridad Social. Vistos los principales puntos sobre los que se sustenta la configuración legal de IMV como parte de la red de seguridad de la protección social, resulta preciso plantearnos el interrogante sobre el futuro a largo plazo de esta nueva prestación económica. El actual debate doctrinal, político e incluso social gira en torno a la universalización de la protección social, percibiendo los críticos en el IMV una potencial reforma del sistema asistencial público de gran calado por varias razones.

A pesar de que el IMV haya sido propuesto, a priori, como un ingreso complementario a las RMI, ampliando así la cobertura asistencial autonómica, el hecho de que se haya planteado a nivel estatal, de entrada, quiebra con la disparidad de las RMI existentes y ofrece una cobertura mínima a todos los ciudadanos y residentes legales en España que cumplan con los requisitos establecidos al respecto. Al ser una prestación a la que puede tener acceso cualquier persona residente en territorio nacional y que lo haya sido de manera continuada e ininterrumpida durante al menos un año anterior a la solicitud, con independencia de la Comunidad o Ciudad Autónoma de que se trate, desvincula al IMV de las manifiestas situaciones de desigualdad que suelen provocar las rentas autonómicas o incluso otras figuras asistenciales marginales como las rentas y los subsidios agrarios que solo existen en las CCAA de Andalucía y Extremadura. Pero incluso habiéndose permitido la compatibilización entre el IMV y las RMI, ¿qué ocurre con las diferencias de ingresos que siguen existiendo entre los residentes de una y otra Comunidad Autónoma una vez complementados sus ingresos? o ¿qué sucede cuando esa compatibilidad actúa como un complemento salarial, provocando también desigualdades entre las personas y las familias? Además, cuando el art. 7.1.c del RD-Ley 20/2020 establece como requisito de acceso al IMV el «haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes que se determinen reglamentariamente, a

---

<sup>43</sup> Esto es, en términos del art. 8.2 del RD-Ley 20/2020, «cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, [...] sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia».

las que pudieran tener derecho», su concesión se apoya una vez más en la naturaleza subsidiaria de esta prestación.

En definitiva, lejos de ser una Renta Básica, el IMV ha sido creado en un contexto de gran debilidad socioeconómica, en un momento en el que los poderes públicos estaban buscando una solución rápida y relativamente eficiente a corto plazo para paliar una situación de empleo inestable, pero en ningún caso puede acabar con la pobreza extrema en España. Los datos resultan muy ilustrativos a este respecto, ya que, paradójicamente, la cuantía mínima anual del IMV alcanza la de la pensión no contributiva establecida para cada año, que, para 2021, queda fijada en 5.639,20 euros anuales por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021<sup>44</sup>. Si hablamos de los años 2018, 2019 y 2020, la cuantía se fijaba en 5.178,60 euros íntegros anuales. Y si la finalidad primordial era la de erradicar la pobreza, quizá el planteamiento actual del IMV esté fallando en algún lado, pues el umbral de pobreza señalado para el año 2019 ha sido de 9.016 euros al año (en 14 pagas)<sup>45</sup>. Ello quiere decir que toda persona que perciba una cuantía anual inferior a los 9.016 euros se encuentra en una situación de pobreza relativa.

## 6. Conclusiones

Como hemos podido comprobar a lo largo de este estudio, aunque se trate de un debate que lleva mucho tiempo sobre la mesa, la hipotética universalización de la protección social podría ser perfectamente alcanzable de cara al futuro si las políticas públicas que pudieran materializarla fuesen encaminadas no solo a mejorar los programas asistenciales de rentas ya existentes, sino a plantear una reforma de gran envergadura que corrigiese las debilidades de los programas anteriores. A pesar de que nuestro objeto de estudio no versa sobre la sustitución del IMV con la RBU en su acepción clásica, si llegase a configurarse algún día como tal, pensamos que habría que dar respuesta al vacío sobre la situación de los extranjeros, ya que en el planteamiento actual la configuración de la Renta Básica no recoge nada en relación a los extranjeros residentes, lo que podría dar lugar a desigualdades económicas en el mundo globalizado en el que vivimos.

En lo que respecta a la percepción del IMV, a diferencia de la RBU, que muestra un carácter preventivo sobre la pobreza, el primero tiene más bien un efecto paliativo por su naturaleza condicionada y es por ello que no llega

---

<sup>44</sup> Según el art. 10.2.a del RD-Ley 20/2020.

<sup>45</sup> Como señala EAPN-ES, *op. cit.*, p. 35.

a todas las capas de la población e incluso, muchas veces, no llega ni siquiera a las personas o familias que realmente son vulnerables económicamente. Otra de las ideas que queremos reflejar, utilizando la expresión de Rey Pérez, es la anticuada concepción empleocéntrica del IMV que viene ligado a la obligación de participar activamente en los programas de formación para el empleo organizados por las distintas administraciones competentes. El problema es que la mayoría de estos planes de inserción ofrecen formación generalizada, sin un propósito cierto y no se centran en líneas específicas de estudio para ofrecer realmente cualificación profesional a las personas. Ya hemos visto que la cuantía del IMV coincide con la cuantía establecida para las pensiones no contributivas y en este sentido hemos de reflejar la inutilidad, por razones de economía administrativa, burocrática y de tiempo, de mantener un sistema asistencial dual, de carácter subsidiario o complementario, haya sido o no canalizada su gestión hacia las Comunidades Autónomas.

Para concluir, ante las utopías del pleno empleo y del trabajo garantizado, la realidad, reflejada en una tasa de paro nacional del 15,98% en el primer trimestre del 2021<sup>46</sup>, quizá sirva al Gobierno de pauta para repensar la universalización de la protección social pública, sobre todo en una coyuntura de pospandemia, pues la «función esencial del estado social es la provisión de seguridad existencial» entre sus ciudadanos y ello se habría que materializar con la superación del «sistema de aseguramiento profesional contributivo» e instaurando «mecanismos de protección universalistas, que prioricen la situación de necesidad y no la carrera de cotización del sujeto beneficiario»<sup>47</sup>.

## 7. Bibliografía

ÁLVAREZ CORTÉS J.C. (2020), *Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 56

BARCELÓN COBEDO S. (2018), *Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del sistema de seguridad social en relación con las situaciones reales de necesidad económica*, en *Temas Laborales*, n. 143, pp. 13-54

---

<sup>46</sup> Según datos del INE, *Tasas de paro*, en [www.ine.es](http://www.ine.es), 2021.

<sup>47</sup> *Vid.* F. VIGO SERRALVO, *op. cit.*, p. 90.

- BARRAGUÉ CALVO B. (2009), *La red de garantía de ingresos en España en tiempos de crisis. Las rentas mínimas de inserción frente a la alternativa de la renta básica*, en *Estudios de Deusto*, n. 2, pp. 49-75
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2003), *Elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978*
- EAPN-ES (2020), *10º Informe 2020. El estado de la pobreza seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019*
- ELSTER J. (1988), *Comentario sobre Van der Veen y Van Parijs*, en *Zona Abierta*, n. 46-47, pp. 113-128
- FERNÁNDEZ ORRICO F.J. (2004), *El complejo reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, a propósito de las Pensiones No contributivas*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 54, pp. 81-126
- IGLESIAS FERNÁNDEZ J. (2002), *Las rentas básicas. El modelo fuerte de implementación territorial*, El Viejo Topo
- INE (2021), *Tasas de paro*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)
- INE (2020), *Ocupados por sexo y rama de actividad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo*, en [www.ine.es](http://www.ine.es)
- JIMÉNEZ GARCÍA F. (2009), *La Carta Social Europea (Revisada): entre el desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas*, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 17, pp. 1-41
- 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
- MÁRQUEZ MORENO A. (2018), *Requisitos comunes para el acceso a las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos*, en *Temas Laborales*, n. 143, pp. 87-123
- MEDINA GONZÁLEZ S. (2016), *El sistema sanitario español: la protección de la salud en España*, en B. ALONSO-OLEA GARCÍA, S. MEDINA GONZÁLEZ, *Derecho de los servicios públicos sociales*, Civitas
- MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE (2016), *Le revenu de solidarité active (RSA)*, en [solidarites-sante.gouv.fr](http://solidarites-sante.gouv.fr), 6 enero
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2011-2019), *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, en [www.mschs.gob.es](http://www.mschs.gob.es)
- MONEREO PÉREZ J.L. (2009), *Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales*, en *Temas Laborales*, n. 100 (1), pp. 295-328
- MORENO L., MATSAGANIS M., FERRERA M., CAPUCHA L. (2003), *¿Existe una 'malla de seguridad' en la Europa del sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión social en España, Grecia, Italia y Portugal*, Documento de Trabajo CSIC, n. 03-17

- PORCENTUAL, [Beneficiarios de los programas de rentas mínimas](#), en [www.porcentual.es](#)
- REY PÉREZ J.L. (2020), [Renta básica universal](#), en [Eunomia](#), n. 19, pp. 237-257
- SEGURIDAD SOCIAL (2021), [Situación de afiliados en alta por Regímenes, Provincias y Autonomías. Media del mes](#), en [www.seg-social.es](#), 6 abril
- SEPE (2021), [Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo. Marzo 2021](#)
- TOBIN J., PECHMAN J.A., MIESZKOWSKI P.M. (1967), [Is a Negative Income Tax Practical?](#), en [The Yale Law Journal](#), 1967, vol. 77, n. 1, pp. 1-27
- VIGO SERRALVO F. (2021), [Repensar el derecho perfecto al trabajo en el debate postpandemia sobre la universalización de la protección social](#), en [Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo](#), n. 1, pp. 49-97

### *Jurisprudencia*

- [STC 239/2002, de 11 de diciembre](#)
- [STC 65/1987, de 21 de mayo](#)
- [STC 146/1986, de 25 de noviembre](#)
- [STC 76/1986, de 9 de junio](#)
- [STC 103/1983, de 22 de noviembre](#)

### *Normativa*

- [Decreto 39/1989, de 28 de febrero](#)
- [D-Ley 10/1959, de 21 de julio](#)
- [Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961](#)
- [Ley 193/1963, de 28 de diciembre](#)
- [Resolución del 25 de mayo de 1988, de la Secretaría General Técnica](#)

# La evolución de la protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos durante la pandemia\*

Juan Carlos ÁLVAREZ CORTÉS\*\*

---

**RESUMEN:** El trabajo que se presenta supone un recorrido del régimen jurídico y de la evolución de la protección extraordinaria y especial establecida para las situaciones de cese de actividad de los trabajadores autónomos a causa de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19. Se analiza desde la inicial protección establecida en el art. 17 del RD-Ley 8/2020 (modificado en diversas ocasiones) hasta la pluralidad de situaciones protegidas en el vigente RD-Ley 11/2021.

**Palabras clave:** Cese de actividad, trabajadores autónomos, prestaciones extraordinarias, pandemia, desempleo.

**SUMARIO:** 1. Introducción: una perspectiva de la evolución de la protección del cese de actividad durante la crisis sanitaria. 2. La situación inicial la protección extraordinaria por cese de actividad a causa del estado de alarma por el RD 436/2020: el art. 17 del RD-Ley 8/2015. 3. Las situaciones protegidas por cese de actividad en el RD-Ley 24/2020 y los sucesivos Reales Decretos-Ley que establecían medidas de protección de los trabajadores autónomos (RD-Ley 30/2020, Real RD-Ley y el vigente RD-Ley 11/2021). 3.1. El empuje de la actividad económica de los autónomos a través de la compatibilidad de la prestación de cese ordinario “especial” de actividad con el trabajo por cuenta propia. 3.2. Prestación “extraordinaria” por cese de actividad de los trabajadores de temporada. 3.3. Prestación extraordinaria por cese de actividad por suspensión de actividad por contención de la propagación. 3.4. Prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos que no pueden acceder a una prestación “ordinaria” por cese de actividad. 4. Una mejora adicional en la condición de los trabajadores autónomos: la exención de cotizaciones. 5. Bibliografía.

---

\* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación Nacional *Nuevas formas de protección social ante los cambios productivos* (RTI2018-098794-B-C32) y del Proyecto *Las nuevas tecnologías y su impacto en el ámbito laboral y de la Seguridad Social: el impacto socio económico de la economía digital* (UMA18 FEDERJA 028). Esta aportación se ha enviado a la editorial a principios de septiembre de 2021; en la fase final de pruebas se aprobó el Real Decreto-ley, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo, norma que viene, aunque con diversas modificaciones, a mantener básicamente la protección especial por cese de actividad de los trabajadores autónomos, y que, desafortunadamente, no ha podido incorporarse a este estudio.

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

## The Evolution of Activity Cessation Protection for Self-Employed Workers during the Pandemic

---

**ABSTRACT:** The paper presented here is an overview of the legal regime and the evolution of the extraordinary and special protection established for situations of cessation of activity of self-employed workers due to the health crisis caused by Covid-19. It analyses from the initial protection established in Art. 17 of Royal Decree-Law No. 8/2020 (modified on several occasions) to the plurality of situations protected in the current Royal Decree-Law No. 11/2021.

*Key Words:* Cessation of activity, self-employed workers, extraordinary benefits, pandemic, unemployment.

## 1. Introducción: una perspectiva de la evolución de la protección del cese de actividad durante la crisis sanitaria

Como es conocido, el cese de actividad tiene por objeto dispensar a los trabajadores autónomos (incluidos los socios trabajadores de cooperativas que hubieran optado en su encuadramiento como trabajadores por cuenta propia<sup>1</sup>), que cumplan los correspondientes requisitos, prestaciones económicas antes la situación que produzca el cese total de la actividad que originó el alta en la Seguridad Social como trabajador autónomo, regulada en el art. 327 ss. LGSS<sup>2</sup>.

La dificultad de acceder a estas prestaciones, y su inicial carácter voluntario, hizo que tuviera que reformarse tanto para relajar los requisitos de acceso<sup>3</sup> como para, a través de la DF 2ª.16 del RD-Ley 28/2018 establecer la obligatoriedad de la cobertura. Si bien es cierto que el cese de actividad puede ser no solo definitivo sino también temporal, también lo es, y así lo indican las estadísticas que recogen el número de prestaciones de este tipo denegadas por la Mutuas Colaboradoras o por el Instituto Social de la Marina, la dificultad en el acceso por no poderse demostrar fehacientemente la situación legal de cese de actividad que abre el derecho a estas prestaciones<sup>4</sup>.

Por ello, con la intención de proteger o cubrir a este colectivo por falta de actividad o ingresos suficiente, con la crisis sanitaria, el legislador ha establecido una protección especial por cese de actividad total o parcial.

El confinamiento producido por el RD 436/2020 sobre estado de alarma a causa de la crisis sanitaria, recientemente cuestionado por el Tribunal

---

<sup>1</sup> Vid. F.J. ARRIETA IDIAKEZ, *La prestación por cese de actividad en las sociedades cooperativas de trabajo asociado*, en *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 2012, n. 46.

<sup>2</sup> Vid., entre otros, J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *La inacabada protección por cese de actividad*, en J.L. MONEREO PÉREZ, F. VILA TIerno (coords.), *El trabajo autónomo en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Estudio de su régimen jurídico. Actualizado a la Ley 6/2017, de 24 de octubre de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*, Comares, 2017; S. BARCELÓN COBEDO, *Desempleo y trabajadores autónomos: la nueva prestación por cese de actividad*, en *Aranzadi Social*, 2011, n. 18; J.F. BLASCO LAHOZ, *La protección por cese de actividad en el régimen especial de trabajadores autónomos*, Tirant lo Blanch, 2012; M.J. CERVILLA GARZÓN, *La protección por cese de actividad para los autónomos independientes: cese protegido, ámbito subjetivo y dinámica de la prestación*, Bomarzo, 2013; E. LASAOSA IRIGOYEN, *La prestación por cese de actividad para trabajadores autónomos*, Aranzadi, 2011; J.L. MONEREO PÉREZ, J.A. FERNÁNDEZ AVILÉS, *El sistema de protección por cese de actividad: Régimen de financiación y gestión*, en *Aranzadi Social*, 2012, n. 2.

<sup>3</sup> Vid. J. GORELLI HERNÁNDEZ, *La reforma de las prestaciones por cese de actividad*, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 2015, n. 5, y también E.E. TALÉNS VISCONTI, *El nuevo régimen jurídico de la prestación por cese de actividad*, Tirant lo Blanch, 2015.

<sup>4</sup> Vid. C. VIQUEIRA PÉREZ, *La situación legal de cese de actividad: análisis de las causas comunes*, en *Revista de Derecho Social*, 2011, n. 55.

Constitucional<sup>5</sup>, fue pensado inicialmente para dos semanas, pero posteriormente se ha ido alargando en el tiempo. Esta situación llevaba consigo que un importante número de autónomos en España se quedasen sin ingresos por no poder ejercer su actividad ni por tampoco poder acceder a las prestaciones ordinarias por cese de actividad.

Por ello, el primer ensayo de protección extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos durante el estado de alarma se produjo con el art. 17 del RD-Ley 8/2020. Precepto que ha llegado a modificarse hasta en 5 ocasiones para afinarlo o ajustarlo a realidades o situaciones que el Gobierno por la premura de la redacción de la norma originaria no había tenido en cuenta<sup>6</sup>.

Tras el fin de su vigencia prorrogada se han ido adoptando distintos Acuerdos entre los agentes sociales y el Gobierno, en defensa del empleo, en los que a partir del II ASDE también se tiene en cuenta de forma directa a los trabajadores autónomos que también se encuentran afectados por esta situación de pandemia. Por ello, la DA 6ª del RD-Ley 24/2020, integrada entre las medidas de protección del trabajo autónomo, creó una comisión de seguimiento de las medidas de apoyo para la recuperación de la actividad de los trabajadores autónomos en el ámbito de la Seguridad Social, integrada por representantes del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y por diversas asociaciones de trabajadores autónomos (ATA, UPTA y UATAE).

Como se conoce, los efectos provocados por la pandemia generada por el SARS-CoV-2 se están prolongando y se ha producido, incluso, la suspensión determinadas actividades, lo que ha afectado sobremanera a la situación de los trabajadores autónomos al frente de pequeñas y medianas empresas. Y ello porque, inicialmente, ya vieron interrumpidas o suspendidas sus actividades a causa del confinamiento y, posteriormente, de las medidas de contención y limitaciones adoptadas por las autoridades sanitarias también pudieron afectar a sus actividades suspendiéndolas o interrumpiéndolas. Evidentemente, algunos no han podido obtener ingresos de ningún tipo (y sí han tenido que ir soportando sus gastos fijos de explotación) y los que han podido reanudar la actividad tras la finalización del estado de alarma han podido ver reducida su facturación por la contracción de la demanda y las limitaciones impuestas a causa de la crisis sanitaria<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Vid. STC 148/2021, de 14 de julio.

<sup>6</sup> Vid. J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *La prestación "extraordinaria por cese de actividad" de los trabajadores autónomos durante el estado de alarma: una norma en constante evolución*, en F. VILA TIerno (dir.), *La respuesta normativa a la crisis laboral por el COVID-19*, Ediciones Laborum, 2020.

<sup>7</sup> Vid. J. CALVO VÉRGEZ, *La prestación extraordinaria diseñada para los trabajadores autónomos a*

Pues bien, como consecuencia de los distintos Acuerdos en Defensa del Empleo, se han adoptado hasta el momento actual 4 Reales Decretos-Ley en los que, además de otras cuestiones de protección social, se han recogido reglas para la protección de los trabajadores autónomos para paliar o mitigar esta carencia de recursos.

1) En junio de 2020, el RD-Ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial, consecuencia del II Acuerdo Social en Defensa el Empleo adoptó medidas para la protección de los trabajadores autónomos en el ámbito de la Seguridad Social con el objeto de aliviar de forma progresiva la carga que el inicio o continuación de la actividad una vez levantado el estado de alarma repercutiesen en la actividad del trabajador autónomo. Esta estableció tres medidas importantes (que finalizaban el 30 de septiembre de 2020)<sup>8</sup>:

- la primera, la posibilidad de compatibilizar la prestación de cese de actividad “ordinaria” (la prevista en la LGSS) con el trabajo por cuenta propia siempre que se cumplieran una serie de requisitos, con el objeto de garantizar unos ingresos mínimos que permitieran al trabajador autónomo mantener la actividad que habitualmente realizaba;
- la segunda, crear una nueva prestación “extraordinaria” por cese de actividad para cubrir a los trabajadores de temporada que, como consecuencia de las especiales circunstancias provocadas por la crisis sanitaria, se hubieran visto imposibilitados para iniciar o desarrollar normalmente su actividad;
- la tercera, aunque no es una medida de protección social directa, pero sí indirecta, establecer una exención de la cotización a favor de los trabajadores autónomos que hubieran percibido la prestación extraordinaria de cese de durante el estado de alarma declarado por RD 463/2020, de 14 de marzo.

2) Consecuencia del III Acuerdo Social en Defensa del Empleo, en el RD-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo se establecieron diversas medidas<sup>9</sup> que finalizaban el 31 de enero:

---

*resultas de la reducción de la actividad motivada por la crisis del COVID-19: principales rasgos configuradores*, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, 2021, n. 2.

<sup>8</sup> Vid. J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *La protección de los trabajadores autónomos por cese de actividad durante el estado de alarma y la protección tras su finalización*, en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2020, n. 1, y también J.A. RUEDA MONROY, *Medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial: Análisis normativo RDL 24/2020, de 26 junio*, en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 2020, n. 1, en especial p. 263 ss.

<sup>9</sup> Vid. J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *La protección por incapacidad temporal, desempleo de los trabajadores*

- la primera, una prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de una resolución de la autoridad competente como medida de contención de la propagación del Covid-19;
- la segunda, una prestación extraordinaria para aquellos autónomos que no pudieran causar derecho a la prestación ordinaria “especial” de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia o a la prestación de cese de actividad regulada en el art. 327 ss. LGSS;
- la tercera, en sentido parecido al RD-Ley 24/2020, estableció una prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada;
- la cuarta, un derecho a la prestación por cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia;
- finalmente, una prórroga de las prestaciones ya causadas al amparo del art. 9 del RD-Ley 24/2020.

Este Real Decreto-Ley va a servir como modelo para las regulaciones posteriores, como a continuación se verá.

3) El día 19 de enero de 2021 se alcanzó el IV Acuerdo Social en Defensa del Empleo, cuyo contenido se refleja en el RD-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. Por lo que nos interesa, en el mismo se vienen a prorrogar, con algunas modificaciones y ajustes interesantes, la protección por cese de actividad recogida en el RD-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, ya que su Título II se dedica a las medidas de apoyo a los trabajadores autónomos<sup>10</sup>.

La regulación, que finalizaba el 31 de mayo, recogía:

- una prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de resolución de la autoridad competente como medida de contención de la propagación del virus SARS-CoV-2;
- la posibilidad de compatibilizar la prestación por cese de actividad con el trabajo por cuenta propia;
- una prestación extraordinaria para aquellos autónomos que no pudieran causar derecho a la prestación ordinaria “especial” de cese de actividad

---

*por cuenta ajena y cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia durante la pandemia: nuevas formas de protección social*, en M. LLORENTE SÁNCHEZ-ARJONA, M.Á. MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA (dirs.), *Pandemia y Derecho. Una visión multidisciplinar*, Ediciones Laborum, 2020, en especial p. 324 ss.

<sup>10</sup> Norma que de forma temprana vio modificados algunos de sus contenidos por el RD-Ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.

compatible con el trabajo por cuenta propia o a la prestación de cese de actividad regulada en los arts. 327 ss. LGSS, en el mismo sentido que la DA 4ª del RD-Ley 30/2020;

- una prestación extraordinaria para trabajadores autónomos de temporada;
- finalmente, el mantenimiento del acceso a la prestación de cese de actividad de aquellos trabajadores que, por tener carencia, la vinieran percibiendo hasta el 31 de enero de 2021, por lo que prorrogaba la prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de resolución de la autoridad competente como medida de contención de la propagación del virus SARS-CoV-2 contemplada en el apartado 1 del arts. 13 del RD-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

4) Fruto del V Acuerdo Social para Defensa del Empleo, se ha adoptado RD-Ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos. Esta norma establece, siguiendo a los anteriores Reales Decretos-Ley a los que nos hemos referido, una protección similar para la cobertura de las situaciones de necesidad de los trabajadores autónomos a causa de los escasos recursos económicos que pudieran tener en la reactivación de su actividad o en caso de que tuvieran que suspender su actividad. La regulación, que finalizará el 30 de septiembre, es muy similar a la del RD-Ley 2/2021 y recoge:

- una prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de resolución de la autoridad competente como medida de contención de la propagación del virus SARS-CoV-2 (art. 6);
- la posibilidad de compatibilizar la prestación por cese de actividad con el trabajo por cuenta propia (art. 7);
- una prestación extraordinaria de cese de actividad para aquellos trabajadores autónomos que ejercen actividad y a 31 de mayo de 2021 vinieran percibiendo alguna de las prestaciones de cese de actividad previstas en los arts. 6 y 7 del RD-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo y no puedan causar derecho a la prestación ordinaria de cese de actividad prevista en el art. 7 de este Real Decreto-Ley (art. 8);
- una prestación extraordinaria para aquellos autónomos que no pudieran causar derecho a la prestación ordinaria “especial” de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia o a la prestación de cese de actividad regulada en los arts. 327 ss. LGSS, en el mismo sentido que la

- DA 4ª del RD-Ley 30/2020;
- una prestación extraordinaria para trabajadores autónomos de temporada (art. 9);
  - el mantenimiento del acceso a la prestación de cese de actividad de aquellos trabajadores que, por tener carencia, la vieran percibiendo hasta el 31 de mayo de 2021, por lo que prorroga (aunque parece que no de forma automática) la prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de resolución de la autoridad competente como medida de contención de la propagación del virus SARS-CoV-2 contemplada en el apartado 5 o en la DT 2ª del RD-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo;
  - finalmente, aunque como medida de protección “indirecta”, la exención en la cotización a favor de los trabajadores autónomos que hayan percibido alguna modalidad de prestación por cese de actividad al amparo de lo dispuesto en el RD-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo (art. 5).

## **2. La situación inicial la protección extraordinaria por cese de actividad a causa del estado de alarma por el RD 436/2020: el art. 17 del RD-Ley 8/2015<sup>11</sup>**

El art. 17 del RD-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19, vino a crear la prestación “extraordinaria” por cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por declaración del estado de alarma por el RD 463/2020. Prestación que tiene como objetivo la cobertura de necesidades de los trabajadores autónomos ante la suspensión de la actividad provocada a causa de la grave crisis sanitaria por el Covid-19.

Una prestación que inicialmente se previó con «vigencia limitada a un mes, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020» o «hasta el último día del mes en el que finalice el estado de alarma» ya que con ello se facilitaba la demostración de los requisitos para el acceso a tales prestaciones, lo cual

---

<sup>11</sup> *In extenso*, véase J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *La prestación “extraordinaria por cese de actividad” de los trabajadores autónomos durante el estado de alarma: una norma en constante evolución*, cit., y E.E. TALÉNS VISCONTI, *Medidas extraordinarias en materia de prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos*, en C. ARAGÓN GÓMEZ (coord.), *Impacto del COVID-19 en materia laboral y de Seguridad Social*, Lefevre, 2020.

fue posteriormente prorrogado pues ha de recordarse que tuvo 6 prórrogas, hasta 21 de junio de 2020.

### *Beneficiarios*

Inicialmente, el RD-Ley 8/2020 hacía como destinatarios de esta excepcional prestación a «los trabajadores por cuenta propia o autónomos» y socios trabajadores de cooperativas por cuenta propia, en las siguientes situaciones:

- a) cuando sus actividades hubiesen quedado suspendidas por el RD 463/2020 que establecía el estado de alarma;
- b) como regla general, cuando los que «no cesando en su actividad» hubiesen visto reducida su facturación en el mes natural anterior al que se solicita la prestación, al menos, en un 75% en relación con el promedio de facturación del semestre natural anterior. Salvo determinadas actividades que tenían otro arco temporal (sector artístico y cine y televisión, 12 meses; estacionales agrarios, meses de la campaña anterior; marítimo-pesquero, meses de campaña anterior)<sup>12</sup>.

### *Requisitos*

Son los siguientes:

- a) encontrarse en activo (estar en alta);
- b) demostrar la situación legal de cese de actividad. La actividad se tenía que ver directamente afectada por el RD 463/2020 o bien se tenía que acreditar la reducción de sus ingresos o facturación en, al menos, un 75%, en los periodos que anteriormente se indicaron (6 meses, campaña anterior o 12 meses, según actividad);
- c) estar al corriente de pago de las cuotas (con invitación al pago)<sup>13</sup>;

---

<sup>12</sup> La DA 2ª del Real Decreto-ley 3/2021 indica que a efectos de acreditación del requisito de reducción de la facturación al que se refiere el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, el artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, y la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, se entenderá que los trabajadores autónomos que tributen por estimación objetiva han experimentado esa reducción siempre que el número medio diario de trabajadores afiliados en alta al sistema de la Seguridad Social en la actividad económica correspondiente, expresada a cuatro dígitos (CNAE), durante el periodo al que corresponda la prestación, sea inferior en más de un 7,5 por ciento al número medio diario correspondiente al segundo semestre de 2019.

<sup>13</sup> Tras la “invitación” tendrá el plazo improrrogable de treinta días naturales para ingresar las cuotas debidas y con la regularización del descubierto se producirán plenos efectos para la adquisición del derecho a esta prestación extraordinaria. Requisito que es común para el acceso a cualquier prestación de un trabajador por cuenta propia.

- d) no era necesario tramitar la baja en el régimen o sistema correspondiente;
- e) no se exigía un período de carencia o cotización previo (esto es, de los 12 meses que exige el art. 330.1.b en relación con el art. 338 LGSS).

De otro lado, el art. 17 del RD-Ley 8/2020 tampoco hacía referencia alguna al cumplimiento o no de la edad de jubilación y al cumplimiento del periodo exigido para acceder a la misma, de ahí que dada la naturaleza temporal y excepcional de esta medida entendíamos que no eran requisitos exigibles para el acceso a esta prestación extraordinaria.

### *Cuantía*

Dependía de que el trabajador autónomo hubiera tenido o no periodo de carencia suficiente para obtener una prestación por cese de actividad ordinaria (esto es, 12 meses cotizados continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese *ex* art. 339 LGSS).

Así, podían darse dos situaciones:

- a) trabajadores autónomos con período de carencia para acceder a la prestación de cese de actividad (12 meses cotizados), que obtendrían una prestación del 70% a la base reguladora (siendo la base reguladora el promedio de las bases de cotización del año anterior);
- b) trabajadores autónomos que no acrediten período de carencia para acceder a la prestación de cese de actividad, que obtendrían una prestación del 70% de la base mínima de cotización;

El único matiz es que, respecto de los trabajadores del mar autónomos, dicha base mínima de cotización se hará con referencia a la que les corresponda por actividad.

En ambos casos, la cuantía estaba afectada por los topes máximos y mínimos de la cuantía de la protección por desempleo.

Reglas comunes:

- el tiempo de su percepción se entendía como “cotizado” tanto por contingencias comunes como por contingencias profesionales, así como por cese de actividad para quienes vinieran haciéndolo al tiempo de solicitar la prestación;
- el disfrute de esta prestación no reducía «los períodos de prestación por cese de actividad a los que el beneficiario» pudiera tener derecho en el futuro.

### *Duración*

Inicialmente fue de un mes, pero se amplió hasta el último día del mes en el que finalizó el estado de alarma, prorrogándose expresamente hasta

finales de junio de 2020.

Más aún, de un lado, el art. 9.2 del RD-Ley 24/2020 permitió alargar esta prestación hasta el 30 de septiembre, pasando del cese de actividad “extraordinario” a uno de tipo “ordinario”, regulado en el art. 327 LGSS, pero con más flexibilidad respecto de los requisitos exigidos y que veremos más abajo y permitiendo la compatibilidad con la actividad siempre que se cumplieran unos requisitos económicos. Y, de otro lado, la DA 4ª del RD-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, previó que los trabajadores autónomos que vinieran percibiendo hasta el 30 de junio la prestación extraordinaria por cese de actividad prevista en el art. 17 del RD-Ley 8/2020, de 17 de marzo, pudieran solicitar la prestación por cese de actividad prevista en el art. 327 LGSS con algunos requisitos especiales como también se comentará más adelante.

### *Compatibilidad e incompatibilidad*

La prestación extraordinaria por cese de actividad era compatible con cualquier otra prestación de Seguridad Social que el beneficiario viniera percibiendo y fuese compatible con el desempeño de la actividad que desarrollaba.

Por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, la prestación por cese de actividad era incompatible con la percepción de las ayudas por paralización de la flota.

### *Gestión*

La gestión de esta prestación, como no podía ser de otro modo, se encomendó a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social o al Instituto Social de la Marina, según el régimen de la Seguridad Social al que perteneciera el trabajador autónomo.

Quizás lo más interesante fue el establecimiento de un procedimiento, que ha seguido observándose a posteriori, de “reconocimiento provisional”: se resuelve la concesión y posteriormente se revisan las resoluciones provisionales adoptadas y, en su caso, reclamándose las prestaciones indebidamente percibidas.

### **3. Las situaciones protegidas por cese de actividad en el RD-Ley 24/2020 y los sucesivos Reales Decretos-Ley que establecían medidas de protección de los trabajadores autónomos (RD-Ley 30/2020, Real RD-Ley y el vigente RD-Ley 11/2021)**

La que en su momento se llamó “nueva normalidad” trajo consigo la continuación de la actividad productiva, a veces, por cierto, con no pocas restricciones. Ello supuso el diseño de una nueva protección para los trabajadores autónomos a través del cese de actividad que dio lugar a una diversidad de situaciones protegidas teniendo en cuenta distintas variables (la posibilidad de compatibilizar el trabajo por cuenta propia con una actividad “reducida” a causa de la lenta recuperación económica; la situación de los trabajadores autónomos de “temporada”, la suspensión de la actividad por contención de la propagación o la imposibilidad de acceso a alguna de las anteriores).

La complejidad del sector hizo que, a través de la DA 6ª del RD-Ley 24/2020, se creara una Comisión de seguimiento de las medidas de apoyo para la recuperación de la actividad de los trabajadores autónomos en el ámbito de la Seguridad Social integrada por representantes del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y por las asociaciones más representativas del sector y que tiene como funciones el seguimiento y evaluación de las medidas específicas adoptadas para la protección de los trabajadores autónomos durante la crisis sanitaria<sup>14</sup>.

#### **3.1. El empuje de la actividad económica de los autónomos a través de la compatibilidad de la prestación de cese ordinario “especial” de actividad con el trabajo por cuenta propia**

La situación inicial la protección extraordinaria por cese de actividad regulada en el art. 17 del RD-Ley 8/2015, a causa del estado de alarma por la crisis sanitaria vino a prorrogarse en un primer momento hasta 30 de junio y, posteriormente, hasta el 30 de septiembre, en este caso mutándose, eso sí, pues pasa del “cese de actividad extraordinario” a uno de tipo ordinario, regulado en el art. 327 LGSS, “especial” ya que conlleva menos exigencias respecto de los requisitos exigidos, permitiendo la compatibilidad con la actividad siempre que se cumplieran unos requisitos

---

<sup>14</sup> Evaluación y control que se recoge respecto de las medidas adoptadas en cada uno de los Reales Decretos-ley adoptados (DA 5ª, RD-Ley 30/2020; DA 6ª, RD-Ley 2/2021; DA 7ª, RD-Ley 11/2021).

económicos. Así, como medida adicional para aliviar las cargas que el reinicio de la actividad, una vez levantado el estado de alarma, podían suponer para los trabajadores autónomos, se previó por el art. 9 del RD-Ley 24/2020 la posibilidad de compatibilizar la prestación “ordinaria” de cese de actividad con el trabajo por cuenta propia en las condiciones que, a continuación, se expondrán.

Podría decirse que este supuesto es una especie de trasvase desde la situación de cese “extraordinario” de actividad que venía percibiéndose hasta el 30 de junio, *ex* art. 17, RD-Ley 8/2020, hacia la prestación de cese de actividad, la prestación “ordinaria” o común prevista en el art. 327 LGSS (aunque estableciéndose características especiales en los requisitos).

La compatibilidad “relativa”, esto es, en la medida en que no se superaran una determinada facturación por el trabajador autónomo es algo que ya se contemplaba en el art. 17 del RD-Ley 8/2020 que hacía como destinatarios de esta excepcional prestación a «los trabajadores por cuenta propia o autónomos» y socios trabajadores de cooperativas por cuenta propia, bien cuando sus actividades hubieran quedado suspendidas por el RD 463/2020 o bien cuando, «no cesando en su actividad», se hubiera afectado de forma importante su facturación en relación con determinados períodos de referencia temporal (que tenía en cuenta reglas específicas para ciertos sectores).

El art. 9 del RD-Ley 24/2020 fue prorrogado, con algunas modificaciones por la DA 4ª del RD-Ley 30/2020 hasta 31 de enero<sup>15</sup>, posteriormente se recogió, también con algunas modificaciones, en el art. 7 del RD-Ley 2/2021 y, finalmente, ha venido a prorrogarse por el art. 7 del RD-Ley 11/2021, que es la norma que establece las reglas vigentes al respecto.

Por ello, a partir de 1º de junio de 2021, los trabajadores que vinieran percibiendo la prestación por cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia regulada en el art. 7 del RD-Ley 2/2021, de 26 de enero, y no hubieran agotado los periodos de prestación previstos en el art. 338.1 LGSS, podrán continuar percibiéndola hasta el 30 de septiembre de 2021, siempre que, durante el segundo y tercer trimestre de 2021, cumplan los requisitos que se apuntan en el art. 7 del RD-Ley 11/2021, a los que haremos referencia más abajo.

---

<sup>15</sup> La DA 4ª del RD-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, previó que los trabajadores autónomos que vinieran percibiendo hasta el 30 de junio la prestación extraordinaria por cese de actividad prevista en el art. 17 del RD-Ley 8/2020, de 17 de marzo, pudieran solicitar la prestación por cese de actividad prevista en el art. 327 LGSS con algunos requisitos especiales como también se comentará más adelante.

### *Requisitos*

Además de los que hayan podido prorrogarla de conformidad lo dicho anteriormente, también podrán solicitar esta prestación ordinaria “especial” los que cumplan, de un lado, los requisitos del art. 330.1 LGSS, a excepción de la demostración de la situación legal de cese de actividad (lo cual es algo muy importante, pues la imposibilidad de justificación de la misma suele ser la causa más común de denegación de las prestaciones ordinarias por cese de actividad) y, de otro lado, el resto de los requisitos establecidos en el art. 7 del RD-Ley 11/2021.

Así pues, de un lado, se les exigirá, de conformidad con el art. 330.1 LGSS:

- afiliación y alta, como autónomos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o del Régimen Especial de Trabajadores del Mar;
- periodo previo de cotización por cese de actividad de, al menos, doce meses, dentro de los 48 anteriores, que deben ser continuados e inmediatamente anteriores a dicha situación de cese;
- no haber cumplido la edad ordinaria para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, salvo que el trabajador autónomo no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello;
- hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social (con el mecanismo de invitación al pago, en su caso).

Y, de otro lado, de conformidad con el art. 7 del RD-Ley 11/2021 se exige la demostración de carencia de recursos o reducción de ingresos con un doble mecanismo:

- acreditando que durante el segundo y tercer trimestre de 2021 se ha producido una reducción de los ingresos computables fiscalmente de la actividad por cuenta propia de más del 50% de los habidos en el segundo y tercer trimestre de 2019 (esto es importante, porque se toma como referencia un período de actividad en la que aún no había afectado la crisis sanitaria del Covid-19)<sup>16</sup>;
- demostrando no haber obtenido durante el segundo y tercer trimestre de 2021 unos rendimientos netos computables fiscalmente superiores a 7.980 euros<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Para el cálculo de la reducción de ingresos se tendrá en cuenta el periodo en alta en el segundo y tercer trimestre de 2019 y se comparará con el segundo y tercer trimestre de 2021, en sentido parecido, pero con otro período de referencia temporal (art. 7.2, RD-Ley 2/2021).

<sup>17</sup> Inicialmente, el art. 9 del RD-Ley 24/2020 exigía acreditar para el acceso a esta prestación una reducción en la facturación durante el tercer trimestre del año 2020 de al menos el 75% en relación con el mismo periodo del año 2019, así como no haber obtenido

De conformidad con el art. 7.8 del RD-Ley 11/2021<sup>18</sup> en los supuestos de cese definitivo en la actividad con anterioridad al 30 de septiembre de 2021, los límites de los requisitos fijados se tomarán de manera proporcional al tiempo de la duración de la actividad, a estos efectos el cálculo se hará computándose en su integridad el mes en que se produzca la baja en el régimen de Seguridad Social en el que estuviera encuadrado.

Como último requisito, en sentido parecido al art. 330.2 LGSS, en el caso de los trabajadores autónomos que tengan uno o más trabajadores a su cargo, deberá acreditarse al tiempo de solicitar la prestación el cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de Seguridad Social que tengan asumidas. Ello se realizará mediante una declaración responsable, pudiendo ser requeridos por las entidades que gestionan esta prestación para que aporten los documentos precisos que acrediten este extremo.

### *Duración*

Indica el art. 7.1 del RD-Ley 11/2021 que el derecho a la percepción de esta prestación finalizará el 30 de septiembre de 2021<sup>19</sup>.

Los trabajadores que vinieran percibiendo esta prestación por aplicación del art. 7 del RD-Ley 2/2021, solo podrán causar derecho a la misma a partir de 31 de mayo de 2021 si no hubieran consumido todo el periodo de duración previsto en el art. 338 LGSS. Se endurece con ello el acceso a esta prestación respecto a regulaciones anteriores que preveían el acceso a esta prestación por parte de los autónomos que la venían percibiendo anteriormente y hubieran visto agotado su derecho siempre que reunieran

---

durante el tercer trimestre de 2020 unos rendimientos netos superiores a 5.818,75 euros. Por su parte, la DA 4ª del RD-Ley 30/2020 reducción en la facturación durante el cuarto trimestre del año 2020 de al menos el 75% en relación con el mismo periodo del año 2019, así como no haber obtenido durante el trimestre indicado de 2020 unos rendimientos netos superiores a 5.818,75 euros. Y, finalmente, el art. 7.2 del RD-Ley 2/2021 acreditar en el primer semestre de 2021 una reducción de los ingresos computables fiscalmente de la actividad por cuenta propia de más del 50% de los habidos en el segundo semestre de 2019; así como no haber obtenido durante el semestre indicado de 2021 unos rendimientos netos computables fiscalmente superiores a 7.980 euros.

<sup>18</sup> Esta regla se recogió inicialmente en el art. 9.7 del RD-Ley 24/2020 con otro período de referencia temporal, evidentemente.

<sup>19</sup> Inicialmente, el RD-Ley 24/2020 indicaba que la duración de esta prestación podrá percibirse como máximo hasta el 30 de septiembre de 2020. Esto es, la duración sería de tres meses como máximo (y a pesar de que por 12 meses cotizados, la duración corresponde *ex art.* 338.1 LGSS es de 4 meses). Por su parte, la DA 4ª.3 del RD-Ley 30/2020 y el art. 7 del RD-Ley 2/2021 establecían la duración de esta prestación hasta el final del período de referencia de cada una de estas normas (31 de enero y 31 de mayo de 2021, respectivamente), lo que venía a ser una duración de 4 meses.

los requisitos exigidos al efecto<sup>20</sup>.

En redacciones anteriores de la norma, a partir de la fecha de término del período de referencia, solo se podría continuar percibiendo esta prestación de cese de actividad si concurrían, todos los requisitos del art. 330, apartados 1 y 2, LGSS (incluida la situación legal de cese de actividad) pero no era necesario demostrar o probar el requisito de carencia de recursos<sup>21</sup>.

### *Cuantía*

#### *a) Prestación económica directa*

La norma no indica nada sobre la cuantía de la prestación<sup>22</sup> por lo que habrá que aplicarse la regla general del art. 339 LGSS, esto es, el 70% del promedio de las bases de cotización de los doce meses anteriores a la situación del cese. Teniendo en cuenta las cuantías máximas o mínimas (que suponen un determinado porcentaje sobre el indicador público de rentas de efectos múltiples) según se tengan o no responsabilidades familiares.

El problema puede encontrarse, pues la norma no lo aclara demasiado bien, cuando la cuantía de la prestación de cese de actividad más el resto de rendimientos computables superen la cuantía de 7.980 euros (durante el segundo y tercer trimestre de 2021) que es el límite de carencia de ingresos establecidos en el art. 7 del RD-Ley 11/2021. En tal caso serían dos las opciones interpretativas: devolver el exceso o devolver la prestación completa. La primera opción es coherente con una política de aseguramiento de recursos mínimos para la subsistencia; la segunda se enmarca en una política de ahorro de costes.

Parece que es esta segunda la elegida por el legislador a tenor del art. 7.9.b del RD-Ley 11/2021 pues el trabajador autónomo que haya solicitado esta prestación podrá devolverla por iniciativa propia «cuando considere que los rendimientos netos computables fiscalmente durante el segundo y el tercer trimestre del año 2021» superen el umbral de 7.980 euros «con la

---

<sup>20</sup> Así, la DA 4ª3 del RD-Ley 30/2020 indicaba: «Asimismo, percibirán esta prestación hasta el 31 de enero de 2021 aquellos trabajadores autónomos que a 31 de octubre vinieran percibiendo la prestación de cese de actividad reconocida al amparo del artículo 9 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio y vean agotado su derecho al cese previsto en el citado precepto antes del 31 de diciembre de 2020, siempre que reúnan los requisitos exigidos al efecto». En sentido parecido, el art. 7 del RD-Ley 2/2021 establecía la duración hasta el 31 de mayo de 2021 para aquellos trabajadores autónomos que causen derecho a ella el 1 de febrero de 2021 y vean agotado su derecho al cese previsto en el citado precepto antes del 31 de mayo de 2021, siempre que reúnan los requisitos exigidos al efecto.

<sup>21</sup> Art. 9, RD-Ley 24/2020; DA 4ª.3, RD-Ley 30/2020; art. 7, RD-Ley 2/2021.

<sup>22</sup> Art. 9, RD-Ley 24/2020, ni DA 4ª, RD-Ley 30/2020, ni art. 7 RD-Ley 2/2021, ni art. 7 del vigente RD-Ley 11/2021.

correspondiente pérdida del derecho a la prestación». Aunque, en realidad, si ello se combina con el mecanismo de la renuncia, podríamos encontrarnos con la obtención de la prestación por cese de actividad hasta el momento en el que el trabajador conozca que va a superar el umbral, por lo que, si renuncia, a partir de dicho momento no debería de devolver cantidad alguna. Desde luego, el legislador podría haber realizado una redacción más fácil y comprensible, coherente con el problema que trata de solventar con esta protección especial.

*b) Prestación indirecta*

Como se conoce, la prestación por cese de actividad *ex* art. 329.2 LGSS lleva aparejada, como regla general, la cotización por parte de la entidad que gestiona la prestación durante la percepción de dicha prestación.

Para esta prestación por cese de actividad específica también se contempla, desde que se diseñó inicialmente, dicha mejora<sup>23</sup>.

Pero se hace de forma algo complicada. Me explico: el trabajador autónomo mientras reciba esta prestación ha de cotizar, no está exonerado de dicha obligación, ingresando en la Tesorería la totalidad de las cotizaciones que correspondan. En un momento posterior, las entidades responsables de la gestión de esta prestación por cese de actividad abonarán al trabajador junto con la prestación por cese de actividad «el importe de las cotizaciones por contingencias comunes que le hubiera correspondido ingresar de encontrarse el trabajador autónomo sin desarrollar actividad alguna». O sea, primero el trabajador ingresa las cotizaciones y luego al trabajador se le devuelven ¿no hubiera sido más fácil usar el mecanismo de la compensación para evitar que el trabajador adelantara un dinero de cotización que le podría servir para sus gastos más inmediatos? Y ello independientemente de que continuase cotizando por contingencias profesionales y por cese de actividad.

*c) Compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena*

Aunque era una cuestión que no se recogió inicialmente el art. 9 del RD-Ley 24/2020, por lo que, en aplicación del art. 342 LGSS como regla general, era incompatible la percepción de esta prestación “especial” de cese de actividad con el trabajo por cuenta ajena. Pero, desde el RD-Ley 30/2020, se permite la compatibilidad de esta prestación con el trabajo por cuenta ajena en las siguientes condiciones, lo cual se ha seguido de forma

---

<sup>23</sup> Establecida por el art. 9 del RD-Ley 24/2010, también se contempla esta situación; también en: DA 4ª.7, RD-Ley 30/2020; art. 7.7, RD-Ley 2/2021, y en el vigente 7.7, RD-Ley 11/2021.

casi idéntica en los posteriores Reales Decretos-Ley<sup>24</sup>:

- los ingresos netos procedentes del trabajo por cuenta propia y los ingresos procedentes del trabajo por cuenta ajena no podrá superar 2,2 veces el salario mínimo interprofesional. En la determinación de este cómputo, los ingresos procedentes del trabajo por cuenta ajena no superarán 1,25 veces el importe del salario mínimo interprofesional;
- la cuantía de la prestación será el 50% de la base de cotización mínima que le corresponda en función de la actividad;
- junto con la solicitud se aportará una declaración jurada de los ingresos que se perciben como consecuencia del trabajo por cuenta ajena, sin perjuicio de la obligación que asiste de presentar un certificado de empresa y la declaración de la renta a la entidad gestora de la prestación.

Con una regla de cierre: se aplicarán las reglas generales de esta prestación «siempre que no contradigan» la posibilidad específicamente regulada de compatibilizar el trabajo por cuenta ajena con esta prestación por cese de actividad.

#### *Solicitud, reconocimiento y gestión*

##### *a) Solicitud (ante Mutua Colaboradora de la Seguridad Social o el Instituto Social de la Marina)*

Aunque inicialmente se concedían 15 días naturales (y en caso de sobrepasar dicho plazo los efectos eran desde el día siguiente de la solicitud)<sup>25</sup>. A partir del RD-Ley 2/2021 (y con el vigente RD-Ley 11/2021) ha de solicitarse en los primeros 21 días desde el inicio del periodo de referencia al que se refiere la norma, la modificación importante introducida por el art. 7.4 del RD-Ley 11/2021 es que en el caso de presentarse fuera de este plazo los efectos no serán desde el día siguiente a la presentación de la solicitud, como anteriormente, sino «desde el día primero del mes siguiente a la solicitud», lo que, sin duda, endurece la regulación precedente.

Para poder admitir a trámite la solicitud se autorizará a la Administración de la Seguridad Social y a las mutuas colaboradoras encargadas de la gestión de la prestación para recabar del Ministerio de Hacienda los datos tributarios necesarios para la revisión de los requisitos de acceso a la prestación. Esto es, importante ya que se establece como “requisito” para tramitar la solicitud<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> *Vid.* DA 4ª.10 del RD-Ley 30/2020, posteriormente en el art. 7.10 del RD-Ley 2/2021 y en el vigente art. 7.10 del RD-Ley 11/2021.

<sup>25</sup> *Vid.* RD-Ley 24/2020 y RD-Ley 30/2020.

<sup>26</sup> *Vid.* RD-Ley 2/2021 y art. 7.4 del RD-Ley 11/2021.

*b) Reconocimiento provisional*

Al igual que las originarias prestaciones “extraordinarias” por cese de actividad, para esta prestación ordinaria “especial” se produce un reconocimiento provisional por la Mutua o por Instituto Social de la Marina.

Este reconocimiento provisional supone de una regularización posterior<sup>27</sup>, como ya se cuenta con el consentimiento/autorización para que la Administración de la Seguridad Social o las mutuas recaben los correspondientes datos tributarios a la Administración Tributaria (era un requisito exigido en la solicitud)<sup>28</sup> las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social o el Instituto Social de la Marina recabaran los datos tributarios del ejercicio correspondiente los datos necesarios para el seguimiento y control de las prestaciones reconocidas<sup>29</sup>.

Si estas entidades no pudieran tener acceso a los datos obrantes en las Administraciones Tributarias, los trabajadores autónomos son los que deberán aportar a las entidades que han reconocido su prestación, «en los 10 días siguientes a su requerimiento», los datos económicos necesarios para determinar el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la misma<sup>30</sup>:

- copia del modelo 303 de autoliquidación del Impuesto sobre el Valor Añadido, correspondiente a las declaraciones del período de referencia a tener en cuenta para la carencia de recursos, a los que anteriormente hicimos mención;
- copia del modelo 130 correspondiente a la autoliquidación en pago fraccionado del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, también del período de referencia al que anteriormente hicimos mención para determinar el umbral de recursos para poder obtener la prestación;
- por su parte, los trabajadores autónomos que tributen en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por estimación objetiva (modelo 131) deberán aportar la documentación necesaria o cualquier otro medio de prueba que sirva para acreditar los ingresos exigidos en este precepto.

No obstante, y a efectos de acreditación de la reducción de los ingresos computables fiscalmente de la actividad por cuenta propia de más del 50% de los habidos en el segundo semestre de 2019, se entenderá que los

---

<sup>27</sup> El RD-Ley 24/2020 estableció la regularización a partir de 31 de enero de 2021, el RD-Ley 30/2020 a partir del 1º de marzo de 2021, el RD-Ley 2/2021 a partir de 1º de septiembre de 2021 y el vigente art. 7.4 del RD-Ley 11/2021 con fecha de 1º de enero de 2022.

<sup>28</sup> En los RD-Ley 24/2020 y 30/2020 parece que el consentimiento se pedía a posteriori con los problemas que ello conllevaba.

<sup>29</sup> *Vid.* RD-Ley 2/2021 y art. 7.4, RD-Ley 11/2021.

<sup>30</sup> *Vid.* RD-Ley 30/2020, RD-Ley 2/2021 y art. 7.5 del vigente RD-Ley 11/2021.

trabajadores autónomos que tributen por estimación objetiva han experimentado esa reducción siempre que el número medio diario de las personas trabajadoras afiliadas y en alta al sistema de la Seguridad Social en la actividad económica correspondiente, expresada a 4 dígitos (CNAE), durante el periodo al que corresponda la prestación, sea inferior en más de un 7,5 por ciento al número medio diario correspondiente al segundo y tercer trimestre de 2019<sup>31</sup>.

*c) Reclamación de prestaciones indebidas<sup>32</sup>*

Si, con los datos obtenidos, las entidades que gestionan esta prestación entienden que:

- se superan los límites de ingresos establecidos como umbral de pobreza o carencia de rentas;
- no se acredita una reducción de la facturación, en los términos que más arriba señalamos, reclamarán la prestación, fijando en la resolución la fecha de ingreso de tales cantidades reclamadas (lo que se hará sin intereses ni recargos).

En caso de que no se reintegren las cantidades indebidamente percibidas en el plazo fijado en la resolución, la Tesorería General de la Seguridad Social procederá a reclamar la deuda pendiente, con los recargos e intereses que procedan, conforme al procedimiento administrativo de recaudación establecido en el RD 1415/2004, de 11 de junio, Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

*d) Renuncia*

El beneficiario podrá renunciar a la prestación en cualquier momento antes de la finalización del período de referencia de cada Real Decreto-Ley<sup>33</sup>, surtiendo efectos la renuncia el mes siguiente a su comunicación.

El trabajador podrá devolver por iniciativa propia la prestación por cese de actividad, sin necesidad de esperar a la reclamación de la prestación indebida, cuando considere que los rendimientos netos computables percibidos durante el período de referencia superan los umbrales

---

<sup>31</sup> Art. 7.5.2, RD-Ley 11/2021 (esta fórmula ya se recogía en el RD-Ley 2/2021). Por su parte, recuérdese lo que se establecía en la DA 2ª del RD-Ley 3/2021 a la que más arriba hicimos referencia.

<sup>32</sup> RD-Ley 24/2020; RD-Ley 30/2020; RD-Ley 2/2021 y el vigente art. 7.6 del RD-Ley 11/2021.

<sup>33</sup> El RD-Ley 24/2020 lo estableció para el 31 de agosto de 2020; el RD-Ley 30/2020 lo estableció para el 31 de enero; el RD-Ley 2/2021 lo estableció para el 30 de abril y el vigente RD-Ley 11/2021 lo estableció para el 31 de agosto.

establecidos de 7.980 euros<sup>34</sup>, aunque no lo dice expresamente el art. 7.9.b del RD-Ley 11/2021 también, creemos, podría hacerse cuando el autónomo beneficiario de la prestación conociese que la reducción de los ingresos computables de dos trimestres comparados con los de 2019 no arrojen una diferencia de, al menos, el 50% ya que ello también llevaría consigo la correspondiente pérdida del derecho a la prestación.

Finalmente, los trabajadores autónomos que vinieran percibiendo la prestación de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia (de conformidad con el art. 7 del RD-Ley 2/2021 y ahora no pudieran causar derecho a esta misma prestación de conformidad con el art. 7 del RD-Ley 11/2021 podrán acceder a una prestación extraordinaria por cese de actividad conforme a las reglas que van a ser expuestas en el apartado siguiente.

### **3.2. Prestación “extraordinaria” por cese de actividad de los trabajadores de temporada**

Establecida inicialmente por el art. 10 del RD-Ley 24/2020 con el objeto de cubrir a trabajadores autónomos que por su tipo de trabajo no se habrían visto afectados inicialmente durante la crisis sanitaria, pero con las consecuencias de la misma y las limitaciones producidas por la llamada “nueva normalidad” pudieran verse afectados en la realización de sus actividades habituales. Protección que ha sido adoptada en los diversos Reales Decretos-Ley, frutos de los Acuerdos Sociales en Defensa del Empleo, hasta la actualidad<sup>35</sup>.

#### *Sujetos protegidos*

Así pues, entran en este grupo, como “trabajadores de temporada” (incluidos socios de cooperativas autónomos), los autónomos que cumplan unas ciertas características:

- a) la exclusividad como trabajador autónomo, pues se entiende que este trabajo ha de ser realizado como una “única” actividad, durante un periodo determinado, en la regulación actual, como mínimo 4 meses y un máximo de 7 meses en los años de referencia (2018 y 2019)<sup>36</sup>. Aunque

---

<sup>34</sup> *Vid.* art. 7.9.b del RD-Ley 11/2021 (anteriormente, en sentido parecido, RD-Ley 24/2020, RD-Ley 30/2020 y RD-Ley 2/2021).

<sup>35</sup> Esta prestación se recogió también en el art. 14 del RD-Ley 30/2020, en el art. 8 del RD-Ley 2/2021 y actualmente en el RD-Ley 11/2021.

<sup>36</sup> En la redacción inicial del RD-Ley 24/2020 se refería a 8 meses (los meses de marzo a

se admite la realización actividad por cuenta ajena de forma limitada, esto es, se permite que el trabajador autónomo de temporada haya realizado una actividad por cuenta ajena a lo largo de los años de referencia, siempre que la misma no supere los 120 días de trabajo<sup>37</sup>;

- b) la “estabilidad” como trabajador autónomo en dichas actividades, con base a dos requisitos: de un lado, la actividad de temporada durante dos ejercicios, dados de alta como trabajadores autónomos en el régimen correspondiente y, de otro lado, la permanencia como trabajadores autónomos al menos durante, en la regulación vigente, cuatro meses<sup>38</sup>. La norma vigente, el RD-Ley 11/2021 establece una doble modificación, de un lado, acota el tiempo de alta como trabajador autónomo hasta un máximo de siete meses en el período de referencia y, de otro lado, exige que ese marco temporal en el que se está de alta como autónomo abarque un mínimo de dos meses entre los meses de junio y septiembre de los años de referencia.

En resumidas cuentas, son trabajadores autónomos que concentran su actividad profesional por cuenta propia en varios meses al año – entre 4 y 7 – y, al menos, dos de esos meses están comprendidos entre junio y septiembre.

#### *Requisitos para causar derecho a esta prestación extraordinaria*

Son los inherentes a la condición de beneficiario ya vistos en el apartado de sujetos protegidos, además:

- a) no haber estado trabajando por cuenta ajena más de 60 días (o en situación asimilada al alta, como incapacidad temporal o desempleo contributivo) durante, en la norma vigente, el segundo y tercer trimestre de 2021<sup>39</sup>;

---

octubre; en el art. 14 del RD-Ley 30/2020, se refería a un período de 7 meses (durante los meses de junio a diciembre); el art. 8 del RD-Ley 2/2021 ajustó los períodos de temporalidad a los años de referencia «un mínimo de cuatro meses y un máximo de seis en cada uno de los años»; camino que ha seguido el RD-Ley 11/2021 pero aumentando a un máximo de 7 meses.

<sup>37</sup> RD-Ley 24/2020; art. 14, RD-Ley 30/2020; art. 8, RD-Ley 2/2021; art. 9.1 del vigente RD-Ley 11/2021.

<sup>38</sup> Inicialmente, el RD-Ley 24/2020 exigió 5 meses en dicho período, lo cual posteriormente fue reducido a 120 días en el art. 14 del RD-Ley 30/2020 y también en el art. 8 del RD-Ley 2/2021.

<sup>39</sup> Las normas precedentes regulaban este período de forma distinta: el RD-Ley 24/2020 se refería al período comprendido entre el 1º de marzo de 2018 y el 1º marzo de 2020; el art. 14 del RD-Ley 30/2020 se refería al período comprendido entre el 1º de junio de 2018 y el 31 de julio de 2020; finalmente, el art. 8 del RD-Ley 2/2021 indicaba que los 60 días

- b) carencia de rentas, o sea no haber obtenido unos ingresos netos computables fiscalmente que superen los 6.650 euros (durante un periodo que indica la norma, aunque las primeras redacciones se refirieron a anualidades –y con unas cuantías más altas<sup>40</sup> –, desde el RD-Ley 2/2021 el periodo de referencia es semestral y se ha reducido de forma considerable el límite de recursos para poder acceder a esta prestación<sup>41</sup>;
- c) hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social y, como siempre en estas prestaciones de cese de actividad, admite la invitación al pago.

### *Cuantía de la prestación<sup>42</sup>*

#### *a) Prestación económica directa*

Será el equivalente al 70% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desempeñada en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o, en su caso, en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

#### *b) Prestación indirecta: exención de cotización*

Durante la percepción de la prestación no existirá obligación de cotizar, permaneciendo el trabajador en situación de alta o asimilada al alta en el régimen de Seguridad Social correspondiente. Por lo que el periodo durante el cual el trabajador autónomo esté exento de la obligación de cotizar se entenderá como efectivamente cotizado a efectos de acceder en el futuro a otras prestaciones.

En este caso, las cotizaciones por las que no exista obligación de cotizar serán asumidas por las entidades con cargo a cuyos presupuestos se cubra la correspondiente prestación, esto es, las Mutuas Colaboradoras o el Instituto Social de la Marina.

Entendemos que, si durante la percepción de esta prestación el trabajador

---

de trabajo por cuenta ajena debían de encontrarse en el período de referencia del primer semestre del año 2021.

<sup>40</sup> El RD-Ley 24/2020 y el art. 14 del RD-Ley 30/2020 se refirieron al año 2020 y el límite de ingresos era muy superior: 23.275 euros.

<sup>41</sup> El art. 8 del RD-Ley 2/2021 indicaba que la carencia de rentas, durante la primera mitad del año 2021, había de suponer no obtener unos ingresos netos computables fiscalmente que superasen los 6.650 euros.

<sup>42</sup> Esta cuantía, tanto en su prestación directa como en la indirecta – de exención de cotizaciones – no ha variado desde su adopción inicial. *Vid.* RD-Ley 24/2020, art. 14 del RD-Ley 30/2020, art. 8 del RD-Ley 2/2021 y el vigente art. 9, apartados 3, 5 y 6, del RD-Ley 11/2021.

se ha dado de baja en el régimen especial como trabajador autónomo, también deberá entenderse como cotizado el periodo durante el que se perciba la prestación.

### *Duración*

Cada norma que ha regulado esta protección extraordinaria para los trabajadores de temporada ha fijado una fecha de devengo de la prestación (en la actualidad, la norma vigente la fijó con efectos de 1 de junio de 2021), siempre que la misma se presentara en tiempo y forma, pero todas ellas han fijado la misma duración máxima: 4 meses.

### *Incompatibilidades*

Se establecen tres incompatibilidades:

- a) con el trabajo por cuenta ajena y con cualquier prestación de Seguridad Social que el beneficiario viniera percibiendo salvo que fuera compatible con el desempeño de la actividad como trabajador por cuenta propia<sup>43</sup>;
- b) cuando se supere el límite de carencia de rentas en el período de referencia a causa de la actividad por trabajar por cuenta propia y por la percepción de rendimientos procedentes de la sociedad cuya actividad se hubiera visto afectada por el cierre<sup>44</sup>;
- c) con las ayudas por paralización de la flota, para los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar<sup>45</sup>.

### *Solicitud, reconocimiento y gestión*

#### *a) Gestión*

Como ya se ha indicado a lo largo del trabajo, la gestión de esta prestación corresponderá a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social o al Instituto Social de la Marina, cosa que, como no podía ser de otro modo, se ha mantenido invariable desde la regulación inicial de esta prestación extraordinaria hasta la norma vigente (art. 9.9, RD-Ley 11/2021).

---

<sup>43</sup> RD-Ley 24/2020, art. 14 del RD-Ley30/2020, art. 8 del RD-Ley 2/2021 y el vigente art. 9.7 del RD-Ley 11/2021.

<sup>44</sup> Ha de recordarse que los límites han cambiado según las normas, como se apuntó anteriormente, en el momento actual se refieren a una cuantía de 6.650 euros en un periodo semestral determinado por el RD-Ley 11/2021.

<sup>45</sup> RD-Ley 24/2020, art. 14 del RD-Ley30/2020, art. 8 del RD-Ley 2/2021 y el vigente art. 9.7 del RD-Ley 11/2021.

*b) Solicitud*

Lo que sí ha variado ha sido el plazo para solicitarla puesto que en las primeras regulaciones se establecía un plazo de solicitud de 15 días naturales<sup>46</sup>, pero a partir del RD-Ley 2/2021, se amplía a 21 días naturales desde el inicio del cuatrimestre en que comienza el devengo de la prestación<sup>47</sup>.

Si no se presenta en este plazo fijado por la norma, los efectos en los tres primeros Reales Decretos-Ley quedaron fijados al día siguiente de la presentación de la solicitud<sup>48</sup>, pero el vigente RD-Ley 11/2021 fija en tales casos los efectos «al día primero del mes siguiente de la presentación de la solicitud» (lo cual penaliza a los beneficiarios menos diligentes) dejando claro que la duración en tales casos no puede exceder del último día del mes del cuatrimestre correspondiente<sup>49</sup>.

Lo que sí es importante recordar es que para poder admitir a trámite la solicitud se autorizará a la Administración de la Seguridad Social y a las Mutuas Colaboradoras encargadas de la gestión de la prestación para recabar de las Administraciones Tributarias los datos tributarios necesarios para la revisión de los requisitos de acceso a la prestación<sup>50</sup>.

*c) Reconocimiento provisional*

El reconocimiento de esta prestación podrá solicitarse en cualquier momento durante el período de entrada en vigor de la norma y el mes anterior a la finalización de la misma (lo cual es lógico, pues la solicitud fuera de plazo tenía efectos de primeros del mes siguiente, sin que pudiera ir más allá del último día del mes del cuatrimestre correspondiente).

Al igual que las originarias prestaciones “extraordinarias” por cese, se produce un reconocimiento provisional por la Mutua o por Instituto Social de la Marina, estimando o desestimando el derecho a su percepción.

El reconocimiento provisional “estimatorio” se regulariza posteriormente, así se ha establecido en todos los Reales Decretos-Ley precedentes<sup>51</sup>, en el

<sup>46</sup> *Vid.* RD-Ley 24/2020 y art. 14, RD-Ley 30/2020.

<sup>47</sup> Art. 8, RD-Ley 2/2021, y art. 9.4, RD-Ley 11/2021.

<sup>48</sup> RD-Ley 24/2020; art. 14, RD-Ley 30/2020; art. 8, RD-Ley 2/2021.

<sup>49</sup> Art. 9.4, RD-Ley 11/2021 (aclaración que también realizó el art. 8 del RD-Ley 2/2021).

<sup>50</sup> Art. 9.9, RD-Ley 11/2021. Esto ya se recogía en el art. 8 del RD-Ley 2/2021.

<sup>51</sup> RD-Ley 24/2020 (regularización a 31 de enero de 2021, para ello las entidades que gestionan esta prestación por cese de actividad, a partir de 21 de octubre de 2020 y primeros de febrero de 2021, si cuentan con el consentimiento de los interesados recabarán del Ministerio de Hacienda los datos tributarios de los ejercicios 2019 y 2020 necesarios para el seguimiento y control de las prestaciones concedidas); art. 14, RD-Ley 30/2020 (regularización a partir del 1º de marzo de 2021 si cuentan con el consentimiento de los

vigente a partir de 1º de enero de 2022 (art. 9.11, RD-Ley 11/2021). Para ello las entidades que gestionan estas prestaciones recabarán de la Administración Tributaria los correspondientes datos del período temporal de referencia, en caso de que las mismas no pudieran tener acceso a los datos obrantes en las Administraciones Tributarias, los trabajadores autónomos son los que deberán aportar a las entidades que han reconocido su prestación, «en los 10 días siguientes a su requerimiento» los datos económicos necesarios<sup>52</sup> para determinar el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la misma. Esto datos son, en la actualidad, con respecto al período de referencia temporal que indica la norma:

- copia del modelo 303 de autoliquidación del Impuesto sobre el Valor Añadido;
- copia del modelo 130 correspondiente a la autoliquidación en pago fraccionado del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas;
- los trabajadores autónomos que tributen en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por estimación objetiva (modelo 131) deberán aportar la documentación necesaria o cualquier otro medio de prueba que sirva para acreditar los ingresos exigidos con referencia a esta prestación extraordinaria.

Si, con los datos obtenidos, las entidades que gestionan esta prestación entienden que el interesado no debería haber tenido derecho a la prestación, se iniciarán los trámites de reclamación de las cantidades indebidamente percibidas, fijando en la resolución la fecha de ingreso de tales cantidades reclamadas (lo que se hará sin intereses ni recargos).

En caso de que no se reintegren las cantidades indebidamente percibidas, en el plazo fijado en la resolución, la Tesorería General de la Seguridad Social procederá a reclamar la deuda pendiente, con los recargos e intereses que procedan conforme al procedimiento administrativo de recaudación establecido en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social<sup>53</sup>.

---

interesados recabaran del Ministerio de Hacienda los datos tributarios de los ejercicios 2019 y 2020 necesarios para el seguimiento y control de las prestaciones reconocidas); RD-Ley 2/2021 (regularización a partir del 1º de septiembre de 2021, las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, o el Instituto Social de la Marina recabaran del Ministerio de Hacienda los datos tributarios de los ejercicios 2019 y 2021 necesarios para el seguimiento y control de las prestaciones reconocidas, pero en este caso, ya no es necesario el consentimiento, puesto que es un requisito previo e indispensable para admitir a trámite la solicitud).

<sup>52</sup> RD-Ley 24/2020; art. 14, RD-Ley 30/2020; art. 8, RD-Ley 2/2021; art. 9.11, RD-Ley 11/2021.

<sup>53</sup> *Idem*.

*d) Renuncia*

El beneficiario podrá renunciar a la prestación en cualquier momento antes del último día natural del mes anterior a la finalización del cuatrimestre para el que se establece esta prestación extraordinaria, surtiendo efectos la renuncia el mes siguiente a su comunicación<sup>54</sup>.

De otro lado, el trabajador autónomo “de temporada” podrá devolver por iniciativa propia esta prestación extraordinaria por cese de actividad, sin necesidad de esperar a la reclamación de la prestación indebida, cuando considere que los ingresos percibidos por el ejercicio de la actividad durante el tiempo que puede causar derecho a ella superarán los umbrales establecidos en el período de referencia, con la correspondiente pérdida del derecho a la prestación<sup>55</sup>.

### 3.3. Prestación extraordinaria por cese de actividad por suspensión de actividad por contención de la propagación

En la estela del art. 17 del RD-Ley 8/2020, que establecía una prestación “extraordinaria” por cese de actividad para los trabajadores autónomos cuyas actividades hubiesen quedado suspendidas por el RD 436/2020 del estado de alarma, se coloca el RD-Ley 30/2020 en cuyo art. 13.1 se establece una protección por cese de actividad para aquellos trabajadores autónomos que se hubiesen visto afectados por la suspensión de la actividad en virtud de resolución administrativa de la autoridad competente como medida de contención de la propagación del virus SARS-CoV-2. Esta misma medida se continuó en el art. 5 y la DT 2<sup>a</sup><sup>56</sup> del RD-Ley 2/2021 y ahora se mantiene, para las producidas a partir de 1 de junio de 2021, por el art. 6 del RD-Ley 11/2021. El precepto vigente en el momento en que se escriben estas páginas cubre también las suspensiones de actividad que se mantuvieran desde una fecha anterior, que se prorrogarán

---

<sup>54</sup> RD-Ley 24/2020 (31 de agosto de 2020); art. 14, RD-Ley 30/2020 (31 de enero); art. 8, RD-Ley 2/2021 (30 de abril 2021); art. 9.12 RD-Ley 11/2021 (30 de agosto de 2021).

<sup>55</sup> RD-Ley 24/2020; art. 14, RD-Ley 30/2020; art. 8, RD-Ley 2/2021; art. 9.12, RD-Ley 11/2021.

<sup>56</sup> La DT 2<sup>a</sup> del RD-Ley 2/2021 establece la prórroga de esta prestación extraordinaria, así los que a 31 de enero de 2021 vinieran percibiéndola podrán continuar percibiéndola con los mismos requisitos y condiciones, durante el tiempo que permanezca la actividad suspendida y hasta el último día del mes en que se acuerde el levantamiento de las medidas o el 31 de mayo de 2021 si esta última fecha es anterior (redactada por el art. 4.2 del RD-Ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico).

automáticamente<sup>57</sup>.

Este tipo de protección extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o Régimen Especial de Trabajadores del Mar (y también los socios trabajadores de las cooperativas autónomas) viene causado por una suspensión “total” y “temporal” de su actividad como consecuencia de una resolución adoptada por la autoridad competente como medida de contención en la propagación del virus SARS-CoV-2.

Ello viene a suponer que podrán obtener esta prestación los que suspendan totalmente su actividad, pero no los trabajadores autónomos que hayan visto reducida su facturación por limitaciones en aforos u horarios de apertura decretados por la autoridad competente (ya que en tal caso podrían disfrutar de prestación que se ha comentado anteriormente en el primer epígrafe de este apartado).

Por ello, podrán recibir esta prestación los que suspendan su actividad como consecuencia de una resolución de la autoridad competente a partir de 1 de junio (art. 6, RD-Ley 11/2021) o antes de 1 de junio siempre que, o bien no se hubiera solicitado a 31 de mayo o bien ya tuvieran la prestación concedida por una suspensión con base al art. 5 del RD-Ley 2/2021 (por aplicación de la DT 2ª del RD-Ley 11/2021).

### *Requisitos*

Básicamente, el art. 6 del RD-Ley 11/2021 mantiene los establecidos desde octubre del 2020, si acaso con una pequeña mejora en la redacción al incluir en el supuesto las situaciones que se producen desde primeros de junio, pero también las que se mantienen que provienen de resoluciones adoptadas por la autoridad competente con anterioridad.

Además de hallarse afiliados y en alta, como requisito especial es que lo hayan hecho «al menos 30 días naturales antes de la fecha de la resolución que acuerde el cese de actividad» y, en todo caso, antes de la fecha de inicio de la misma cuando esta se hubiese decretado con anterioridad al 1 de junio de 2021. Lo que se pretende es una “cierta” vinculación con la actividad suspendida por la resolución de la autoridad competente como medida de contención del Covid-19; este contenido se ha reproducido, más o menos, en todos los Reales Decretos-Ley que han regulado esta situación desde

---

<sup>57</sup> DT 2ª, RD-Ley 11/2021; por ello nos parece que la interpretación que hacen algunas Mutuas Colaboradoras de tener que solicitar dicha prestación nuevamente para que se den los beneficios establecidos en el art. 6 del RD-Ley 11/2021 es difícil de encajar legalmente.

octubre de 2020<sup>58</sup>.

Por supuesto, los trabajadores autónomos que soliciten esta prestación han de hallarse al corriente en el pago de cuotas a la Seguridad Social (operando el mecanismo de invitación al pago)<sup>59</sup>.

### *Cuantía*

La cuantía se relacionó inicialmente con la convivencia con otros familiares o beneficiarios o de otros ingresos, pero ahora solo con respecto a otros beneficiarios. Y ello porque el RD-Ley 11/2021 establece de forma más sencilla la cuantía de esta prestación: el 70% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desarrollada. Con ello abandona la fórmula de los anteriores Reales Decretos-Ley que la establecían en un 50% incrementándose en un 20% en caso de familia numerosa cuando tales ingresos fueran los únicos de dicha unidad familiar<sup>60</sup>.

De otro lado, se reducirá la cuantía inicial al 40%, cuando convivan en un mismo domicilio personas unidas por vínculo familiar o unidad análoga de convivencia hasta el primer grado de parentesco por consanguinidad o afinidad, y dos o más miembros tengan derecho a esta prestación extraordinaria de cese de actividad.

Como prestación económica “indirecta”, mientras se perciba la prestación, además de mantenerse el trabajador en situación de alta en el régimen correspondiente, el trabajador autónomo exonerado de la obligación de cotizar. Esto es, la exoneración de cuotas se extenderá desde el primer día del mes en el que se adopta la medida de cierre de actividad (o desde el 1 de junio en caso de que se mantenga la suspensión de actividad iniciada con anterioridad a dicha fecha) hasta el último día del mes siguiente al que se levante dicha medida o hasta el momento en que finaliza el periodo cuatrimestral para el que se diseña la prestación<sup>61</sup>.

El periodo de exención de cotización al que nos hemos referido se entenderá como cotizado. Siendo las entidades responsables del abono de esta prestación por cese de actividad (Mutuas Colaboradoras o Instituto Social de la Marina) las que asuman las mismas con cargo a sus presupuestos. La base de cotización aplicable durante todo el periodo de percepción de esta prestación extraordinaria será en todo caso la establecida en el momento de inicio de dicha prestación.

---

<sup>58</sup> *Vid.* art. 13 del RD-Ley 30/2020, art. 5 del RD-Ley 2/2021 y art. 6 del vigente RD-Ley 11/2021.

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> *Vid.* art. 5, RD-Ley 2/2021.

<sup>61</sup> *Vid.* art. 6.4, RD-Ley 11/2021, y art. 5, RD-Ley 5/2020.

En caso de que el autónomo que perciba esta prestación estuviera cotizando con “deducciones” específicas se mantendrá durante el percibo de esta prestación extraordinaria (lo que puede suponer un pequeño ahorro de costes por parte de las entidades responsables).

### *Nacimiento y duración*

El derecho a la prestación nacerá desde el día siguiente a la adopción de la medida de cierre de actividad adoptada por la autoridad competente<sup>62</sup> (o desde el 1º de junio de 2021 cuando se mantenga la suspensión de la actividad iniciada con anterioridad a esta fecha)<sup>63</sup>.

La prestación se abonará durante todo el tiempo de la situación de suspensión de la actividad<sup>64</sup> y como máximo tendrá una duración de cuatro meses<sup>65</sup>. Realmente, se extingue la prestación el último día del mes en el que se acuerde el levantamiento del cierre o suspensión de la actividad laboral por parte de la autoridad competente<sup>66</sup> o el 30 de septiembre de 2021 si esta última fecha fuese anterior<sup>67</sup>.

El tiempo de percepción de la prestación no reducirá los periodos de prestación por cese de actividad a los que el beneficiario pueda tener derecho en el futuro<sup>68</sup>.

### *Incompatibilidad<sup>69</sup>*

El percibo de la prestación será incompatible:

- con la percepción de una retribución por el desarrollo de un trabajo por cuenta ajena, salvo que los ingresos del trabajo por cuenta ajena sean inferiores a 1,25 veces el importe del salario mínimo interprofesional;
- con el desempeño de otra actividad por cuenta propia;
- con la percepción de rendimientos procedentes de la sociedad cuya actividad se haya visto afectada por el cierre;
- con la percepción de una prestación de Seguridad Social salvo aquella que el beneficiario viniera percibiendo por ser compatible con el desempeño de la actividad que desarrollaba;

<sup>62</sup> Art. 13, RD-Ley 30/2020; art. 5, RD-Ley 2/2021; art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>63</sup> Art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>64</sup> Art. 13, RD-Ley 30/2020; art. 5, RD-Ley 2/2021; art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>65</sup> Art. 5, RD-Ley 2/2021; art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>66</sup> Art. 13, RD-Ley 30/2020; art. 5, RD-Ley 2/2021; art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>67</sup> Art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>68</sup> Art. 13, RD-Ley 30/2020; art. 5, RD-Ley 2/2021; art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>69</sup> *Idem*.

- y en el caso de trabajadores por cuenta propia del mar, con las ayudas por paralización de la flota.

### *Solicitud, reconocimiento y gestión*

Como es lo normal en estas prestaciones, la gestión de esta prestación corresponderá a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social o al Instituto Social de la Marina.

La solicitud de la prestación deberá realizarse dentro de los primeros veintiún días naturales siguientes<sup>70</sup> a la entrada en vigor del acuerdo o resolución de cierre de actividad «o antes del 21 de junio cuando la suspensión de actividad se hubiera acordado con anterioridad al 1 de junio de 2021 y no se estuviera percibiendo la prestación extraordinaria contemplada en el artículo 5 del Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero»<sup>71</sup>. Si se presenta fuera de dicho plazo, el derecho a la prestación se iniciará el primer día del mes siguiente al de la solicitud, lo que ha supuesto un “endurecimiento” respecto de las redacciones anteriores<sup>72</sup>. En tales casos, el trabajador autónomo quedará exento de la obligación de cotizar desde el primer día del mes en el que se haya solicitado la prestación<sup>73</sup>.

Es importante y obligado, porque ello afecta o puede afectar a la cuantía de la prestación extraordinaria por cese de actividad, que en la solicitud de la prestación el interesado comunique a la entidad que corresponda su gestión los miembros que integran la unidad familiar y si alguno de ellos es o puede ser perceptor de la prestación de cese de actividad o si cuenta con alguno otro tipo de ingresos<sup>74</sup>, debiendo constar así mismo el consentimiento de todos los miembros de la unidad familiar para el acceso a la información tributaria<sup>75</sup>. Además, junto con la solicitud, se aportará una declaración jurada de los ingresos que se perciben, en su caso, como consecuencia del

<sup>70</sup> El RD-Ley 30/2020 establecía en los quince días siguientes. Pero tanto el art. 5 del RD-Ley 2/2021 como el vigente art. 6 del RD-Ley 11/2021 lo elevan a 21 días naturales.

<sup>71</sup> Art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>72</sup> En redacciones anteriores, la presentación fuera de plazo conllevaba un “castigo” menor pues nacería «el día siguiente al de la solicitud» (art. 13, RD-Ley 30/2020, y art. 5, RD-Ley 2/2021).

<sup>73</sup> Art. 6 del RD-Ley 11/2021 y también art. 5 del RD-Ley 2/2021 pero con la redacción que le dio el art. 4.1 del RD-Ley 3/2021. Más compleja era la redacción del art. 14.i del RD-Ley 30/2020 del que se desprendía que la presentación de la solicitud fuera del plazo anteriormente indicado supondría que el periodo anterior a la fecha de la solicitud extemporánea no se entendiese como cotizado (por los que las entidades no habrían de asumir la cotización en dicho periodo).

<sup>74</sup> Art. 13, RD-Ley 30/2020; art. 5, RD-Ley 2/2021; art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>75</sup> Art. 5, RD-Ley 2/2021; art. 6, RD-Ley 11/2021.

trabajo por cuenta ajena<sup>76</sup>, así como una autorización a la Administración de la Seguridad Social y a las Mutuas Colaboradoras encargadas de la gestión de la prestación para recabar de la Administración Tributaria correspondiente los datos tributarios necesarios para la revisión de los requisitos de acceso a la prestación. Todo ello sin perjuicio de la obligación que asiste al perceptor de la prestación de presentar un certificado de empresa y la declaración de la renta a la entidad gestora de la prestación<sup>77</sup>.

Como en otras prestaciones por cese extraordinario de actividad, se produce una resolución “provisional”, por parte de las entidades responsables de la gestión de esta prestación, estimando o desestimando el derecho, de acuerdo con la solicitud presentada y con los documentos aportados.

En caso de haberse estimado el acceso a la prestación, finalizada la medida de cierre de actividad se procederá a revisar todas las resoluciones provisionales adoptadas. En el supuesto de que se tenga conocimiento de haberse disfrutado de forma indebida esta prestación, se iniciarán los trámites de reclamación o devolución de las cantidades indebidamente percibidas, debiendo además en estos casos ingresar las cotizaciones correspondientes a todo el periodo de percepción indebida de la prestación. Para ello se aplicará el procedimiento de gestión recaudatoria del sistema de la Seguridad Social ocurre en cualquier prestación de la Seguridad Social obtenida indebidamente<sup>78</sup>.

Finalmente, las Mutuas Colaboradoras y el Instituto Social de la Marina, proporcionarán a la Tesorería General de la Seguridad Social la información necesaria respecto de la exoneración de ingreso de cuotas para la aplicación de lo establecido en este apartado, tanto en el momento del reconocimiento provisional de la prestación como en la revisión posterior<sup>79</sup>.

#### *Medidas transitorias respecto de esta prestación*

Así como la DT 2ª del RD-Ley 2/2021 prorrogó la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de resolución de la autoridad competente para la contención de la propagación del Covid-19 prevista en el art. 13.1 del RD-Ley 30/2020 que vinieran percibiéndola a 31 de enero, la DT 2ª del RD-Ley 11/2021 hace lo mismo respecto de las similares prestaciones previstas en el art. 5 y

<sup>76</sup> Art. 13, RD-Ley 30/2020; art. 5, RD-Ley 2/2021; art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>77</sup> Art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>78</sup> Art. 5, RD-Ley 2/2021; art. 6, RD-Ley 11/2021.

<sup>79</sup> Art. 13, RD-Ley 30/2020; art. 5, RD-Ley 2/2021; art. 6, RD-Ley 11/2021.

en la DT 2ª del RD-Ley 2/2021, por lo que en tales situaciones, no habría que presentarse una nueva solicitud pues mantendrían la prestación durante el tiempo que permaneciera la actividad suspendida y «hasta el último día del mes siguiente en el que se acuerde el levantamiento de las medidas» o hasta el último día del cuatrimestre de referencia en que opera la protección por cese de actividad.

### **3.4. Prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos que no pueden acceder a una prestación “ordinaria” por cese de actividad**

En la línea de lo establecido en el art. 13.2 del RD-Ley 30/2020 y art. 6 del RD-Ley 2/2021, el art. 8 del RD-Ley 11/2021 establece una prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos<sup>80</sup> que ejercen actividad y que «a 31 de mayo de 2021» vinieran percibiendo:

- la prestación ordinaria “especial” de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia (art. 7, RD-Ley 2/2021);
- las prestaciones de cese de actividad previstas en el art. 6 del RD-Ley 2/2021, esto es, o bien porque no pudieron acceder a la ordinaria de cese de actividad<sup>81</sup> o bien no pudieron acceder a la ordinaria “especial” de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia.

Y siempre que no pudieran causar derecho a la prestación ordinaria “especial” de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia del art. 7 del RD-Ley 11/2021 que hemos analizado anteriormente.

Para ello, de conformidad con el art. 8 del RD-Ley 11/2021, habrá de realizarse una nueva solicitud para el acceso a la protección.

#### *Requisitos*

Son los siguientes:

- estar dado de alta y al corriente en el pago de las cotizaciones en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomo y en el Régimen Especial

---

<sup>80</sup> En el mismo sentido que las normas anteriores, se dirige a la protección no solo de los trabajadores autónomos del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o del Régimen Especial del Mar, sino también a los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado que hayan optado por su encuadramiento como trabajadores por cuenta propia en el régimen especial que corresponda.

<sup>81</sup> El origen de éstas se encuentra en el art. 13.2 del RD-Ley 30/2020 y posteriormente se conserva en el art. 6 del RD-Ley 2/2021.

de Trabajadores de Mar (opera el mecanismo de invitación al pago)<sup>82</sup>, desde antes de 1 de abril de 2020;

- no tener rendimientos netos computables fiscalmente procedentes de la actividad por cuenta propia en el período de referencia (esto es, cada Real Decreto-Ley establece el suyo con referencia a 6 meses) superiores a 6.650 euros<sup>83</sup>;
- acreditar en un periodo de 6 meses unos ingresos computables fiscalmente de la actividad por cuenta propia inferiores a los habidos en el otro período de referencia anterior<sup>84</sup>. En el cálculo de la reducción de ingresos se tendrá en cuenta el periodo en alta en el primer trimestre del año 2020 y se comparará con la parte proporcional de los ingresos habidos en correspondiente período de referencia de 2021 en la misma proporción<sup>85</sup>;
- en caso de que los trabajadores autónomos que tenga uno o más trabajadores a su cargo, deberá acreditarse el cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de Seguridad Social que tengan asumidas;
- el autónomo, durante el tiempo que esté percibiendo la prestación, deberá permanecer en alta en el régimen de Seguridad Social correspondiente e ingresar en la Tesorería General de la Seguridad Social la totalidad de las cotizaciones aplicando los tipos vigentes a la base de cotización correspondiente.

### *Cuantía*<sup>86</sup>

La cuantía es el 50% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desarrollada.

Pero esta cuantía se reducirá al 40% cuando convivan en un mismo

---

<sup>82</sup> El órgano gestor invitará al pago al trabajador autónomo para que en el plazo improrrogable de treinta días naturales ingrese las cuotas debidas. La regularización del descubierto producirá plenos efectos para la adquisición del derecho a la protección.

<sup>83</sup> El art. 13.2 del RD-Ley 30/2020 establecía una cantidad más elevada y en período de referencia temporal más corto: «No tener ingresos procedentes de la actividad por cuenta propia en el último trimestre del ejercicio 2020 superiores al salario mínimo interprofesional».

<sup>84</sup> En el art. 13.2 del RD-Ley 30/2020 la redacción era algo distinta, pues había de sufrirse, en el cuarto trimestre del 2020, una reducción en los ingresos de la actividad por cuenta propia de al menos el 50% en relación a los ingresos habidos en el primer trimestre del 2020. El RD-Ley 2/2021 ya se refiere a otros periodos y cuantías y en el art. 8 del vigente RD-Ley 11/2021 se establece: acreditar en el segundo y tercer trimestre del 2021 unos ingresos computables fiscalmente de la actividad por cuenta propia inferiores a los habidos en el primer trimestre del 2020.

<sup>85</sup> Art. 13.2, RD-Ley 30/2020; art. 6, RD-Ley 2/2021; art. 8, RD-Ley 11/2021.

<sup>86</sup> Art. 13.2 del RD-Ley 30/2020, RD-Ley 2/2021 y el vigente art. 8 del RD-Ley 11/2021.

domicilio dos o más miembros tengan derecho a esta prestación extraordinaria de cese de actividad<sup>87</sup>.

Durante el tiempo que esté percibiendo esta prestación, deberá permanecer en alta en el régimen de Seguridad Social correspondiente e ingresar en la Tesorería General de la Seguridad Social la totalidad de las cotizaciones aplicando los tipos vigentes a la base de cotización correspondiente. Pues bien, junto con la prestación, la Mutua Colaboradora o el Instituto Social de la Marina abonará el importe de las cotizaciones por contingencias comunes que le hubiera correspondido ingresar de encontrarse el trabajador autónomo sin desarrollar actividad alguna. Volvemos a indicar que quizás lo mejor hubiese sido la compensación.

La base de cotización aplicable durante todo el periodo de percepción de esta prestación extraordinaria será en todo caso la establecida en el momento de inicio de dicha prestación.

Las Mutuas Colaboradoras y el Instituto Social de la Marina proporcionarán a la Tesorería General de la Seguridad Social la información necesaria, a través de los procedimientos que establezca esta última, para la aplicación de lo establecido en este apartado, tanto en el momento del reconocimiento provisional de la prestación como en la revisión posterior.

Con el RD-Ley 11/2021 ya no se obliga a los autónomos que percibieran esta prestación (y no cotizaran por cese de actividad) a, tras la finalización de la misma, cotizar por esta contingencia<sup>88</sup>.

### *Nacimiento y duración*

Podrá comenzar a devengarse con efectos del inicio del cuatrimestre de referencia (en el RD-Ley 11/2021, 1º de junio de 2021) y tendrá una duración máxima de 4 meses, no pudiendo exceder más allá del último día del período<sup>89</sup>.

Se extinguirá el derecho a la esta prestación si durante la percepción de la misma concurren los requisitos para causar derecho a la prestación “ordinaria” especial de cese de actividad contemplada en el art. 7 del RD-

---

<sup>87</sup> Se entiende por conviviente, las personas unidas por vínculo familiar o unidad análoga de convivencia hasta el primer grado de parentesco por consanguinidad o afinidad.

<sup>88</sup> Tanto el art. 13.2 del RD-Ley 30/2020 como el art. 6 del RD-Ley 2/2021 establecían una obligación curiosa relacionada con el fin de la percepción de esta prestación: los trabajadores autónomos que perciban esta prestación y no estuvieran cotizando por cese de actividad vendrán obligados a cotizar por este concepto a partir del mes siguiente en que finalice la percepción de la prestación.

<sup>89</sup> Art. 13.2, RD-Ley 30/2020; art. 6, RD-Ley 2/2021; art. 8, RD-Ley 11/2021.

Ley 11/2021<sup>90</sup>.

De otro lado, el trabajador autónomo que haya solicitado el pago esta prestación podrá renunciar a ella en cualquier momento hasta un mes antes de la finalización del periodo cuatrimestral al que se refiere la norma, surtiendo efectos la renuncia el mes siguiente a su comunicación<sup>91</sup>.

### *Incompatibilidad*

El percibo de la prestación será incompatible:

- con la percepción de una retribución por el desarrollo de un trabajo por cuenta ajena, con la redacción actual de la norma independientemente de los ingresos que ello conlleve<sup>92</sup>;
- con el desempeño de otra actividad por cuenta propia;
- con la percepción de rendimientos procedentes de una sociedad;
- con la percepción de una prestación de Seguridad Social salvo aquella que el beneficiario viniera percibiendo por ser compatible con el desempeño de la actividad que desarrollaba;
- en el caso de trabajadores por cuenta propia del mar, con las ayudas por paralización de la flota.

### *Solicitud, reconocimiento y gestión*

Como es lo normal en estas prestaciones, la gestión de esta prestación corresponderá a las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social o al Instituto Social de la Marina.

Es curioso, pero el art. 8 RD-Ley 11/2021 olvida indicar el plazo o momento de presentar la solicitud, creemos que, por analogía debería aplicarse lo establecido en el art. 7.4 de dicho Real Decreto-Ley, lo que coincide con el plazo previsto para estas prestaciones en la regulación inmediatamente anterior<sup>93</sup>.

Para poder admitir a trámite la solicitud se deberá aportar una declaración jurada de los ingresos que se perciben, en su caso, y autorización a la

---

<sup>90</sup> *Idem.*

<sup>91</sup> *Idem.*

<sup>92</sup> Tanto en el art. 13.2 del RD-Ley 30/2020 como en el art. 6 del RD-Ley 2/2021 se establecía: «salvo que los ingresos del trabajo por cuenta ajena sean inferiores a 1,25 veces el importe del salario mínimo interprofesional».

<sup>93</sup> Art. 6 del RD-Ley 2/2021 la solicitud se presente dentro de los primeros veintiún días naturales de febrero de no ser así, los efectos quedan fijados en el primer día del mes siguiente al de la presentación de la solicitud. Además, junto con la solicitud se aportará una declaración jurada de los ingresos que se perciben, en su caso, como consecuencia del trabajo por cuenta ajena.

Administración de la Seguridad Social y a las Mutuas Colaboradoras encargadas de la gestión de la prestación para recabar del Ministerio de Hacienda los datos tributarios necesarios para la revisión de los requisitos de acceso a la prestación. Todo ello sin perjuicio de la obligación que asiste al perceptor de la prestación de presentar un certificado de empresa y la declaración de la renta a la entidad gestora de la prestación<sup>94</sup>.

En la solicitud, el interesado deberá comunicar a la mutua o a la entidad gestora de la prestación los miembros que integran la unidad familiar y si alguno de ellos es o puede ser perceptor de la prestación de cese de actividad o si cuentan con algún otro tipo de ingresos ya que ello tiene o puede tener efectos en la determinación de la cuantía de la prestación a abonar<sup>95</sup>.

Como algo nuevo previsto en el RD-Ley 11/2021, deberá acreditarse, al tiempo de solicitar la prestación los trabajadores autónomos que tengan trabajadores a su servicio, el cumplimiento de todas las obligaciones laborales y de Seguridad Social que tengan asumidas. A tal objeto, emitirán una declaración responsable, pudiendo ser requeridos por las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social o por la entidad gestora para que aporten los documentos precisos que acrediten este extremo.

Como en otras prestaciones por cese extraordinario de actividad, se produce un reconocimiento “provisional”, por parte de las entidades responsables de la gestión de esta prestación, estimando o desestimando el derecho. Reconocimiento que, como hemos indicado, se revisará posteriormente<sup>96</sup>.

Para ello, las entidades que han concedido provisionalmente esta prestación “extraordinaria” por cese de actividad para trabajadores de temporada, con el consentimiento de los interesados, recabaran de la Administración Tributaria los datos tributarios correspondientes de los trabajadores autónomos conforme a los periodos de referencia que marque la norma. Ya no es necesario el consentimiento, como en normas anteriores, pues desde el RD-Ley 2/2021 lo exige como requisito de acceso.

Si estas entidades no pudieran tener acceso a los datos obrantes en las Administraciones Tributarias, los trabajadores autónomos son los que deberán aportar a las entidades que han reconocido su prestación los datos económicos necesarios para determinar el cumplimiento de los requisitos

---

<sup>94</sup> Art. 6, RD-Ley 2/2021; art. 8, RD-Ley 11/2021.

<sup>95</sup> Art. 13.2, RD-Ley 30/2020; art. 6, RD-Ley 2/2021; art. 8, RD-Ley 11/2021.

<sup>96</sup> Art. 13.2 RD-Ley 30/2020: la revisión de las resoluciones adoptadas se producirá a partir de 31 de marzo de 2021; art. 6.10, RD-Ley 2/2021: la revisión será a partir del 1º de septiembre de 2021; art. 8, RD-Ley 11/2021: la revisión será a partir de 1º de enero de 2022.

para el acceso a la misma «en los 10 días siguientes a su requerimiento»<sup>97</sup>:

- copia del modelo 390 de declaración resumen anual Impuesto sobre el Valor Añadido del año anterior y sus liquidaciones trimestrales (modelos 303), así como las liquidaciones de los seis meses de referencia del año en curso (modelos 303);
- copia del modelo 130 correspondiente a la autoliquidación de cada trimestre a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del año anterior, así como las autoliquidaciones de los dos trimestres de referencia del año en curso;
- declaración de la renta de las personas físicas o certificado de empresas donde consten las retribuciones percibidas por cuenta ajena;
- los trabajadores autónomos que tributen en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por estimación objetiva (modelo 131) deberán aportar la documentación necesaria para acreditar los ingresos exigidos en este precepto.

No obstante, y como en otras prestaciones por cese especial de actividad, a efectos de acreditación de la reducción de los ingresos computables fiscalmente de la actividad por cuenta propia, así como el límite de rendimientos netos, se entenderá que los trabajadores autónomos que tributen por estimación objetiva han experimentado estas circunstancias siempre que el número medio diario de las personas trabajadoras afiliadas y en alta al sistema de la Seguridad Social en la actividad económica correspondiente, expresada a cuatro dígitos (CNAE), durante el periodo al que corresponda la prestación, sea inferior en más de un 7,5% al número medio diario correspondiente al segundo y tercer trimestre de 2019.

Finalmente, si, de la documentación obtenida o aportada, se desprende que el interesado no tiene derecho a la prestación, se iniciarán los trámites de reclamación de las cantidades indebidamente percibidas.

Para ello, la entidad competente para el reconocimiento de la prestación dictará resolución fijando el importe de la cantidad a reintegrar que deberá hacerse sin intereses o recargo en el plazo que se determine en la resolución. En caso de que no se reintegren las cantidades indebidamente percibidas, en el plazo fijado en la resolución, la Tesorería General de la Seguridad Social procederá a reclamar la deuda pendiente, con los recargos e intereses que procedan conforme al procedimiento administrativo de recaudación establecido en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social<sup>98</sup>.

El trabajador autónomo podrá devolver por iniciativa propia la prestación

<sup>97</sup> Art. 6.10, RD-Ley 2/2021; art. 8.10, RD-Ley 11/2021.

<sup>98</sup> RD-Ley 30/2020; art. 6.10, RD-Ley 2/2021; art. 8.11, RD-Ley 11/2021.

por cese de actividad, sin necesidad de esperar a la reclamación de la prestación indebida, cuando considere que los ingresos percibidos durante el periodo de referencia indicado en la norma o la caída de la facturación en ese mismo periodo superarán los umbrales establecidos para su obtención (en la actualidad, 6.650 euros) lo que conllevaría la correspondiente pérdida del derecho a la prestación.

#### **4. Una mejora adicional en la condición de los trabajadores autónomos: la exención de cotizaciones**

Inicialmente, el art. 17.4 del RD-Ley 8/2020 establecía que durante el tiempo de la percepción de la prestación “extraordinaria” por cese de actividad se entendería “como cotizado”, por lo que no existía la obligación de cotizar y no reduciría los períodos de prestación por cese de actividad a los que el beneficiario pueda tener derecho en el futuro<sup>99</sup>.

Más tarde, en el art. 8 del RD-Ley 24/2020 se mantuvo la exención de cotización a favor de los trabajadores autónomos que hubieran percibido la prestación extraordinaria de cese de durante el estado de alarma declarado por RD 463/2020, de 14 de marzo, pero limitando la cuantía de la exención a partir de 1º de julio de 2020<sup>100</sup> (y haciéndola incompatible con la percepción de la prestación por cese de actividad).

A partir de 1º de febrero de 2021, de conformidad con la DT 4ª del RD-Ley 2/2021, lo que se produjo fue una “congelación” de los tipos de cotización por contingencias profesionales y cese de actividad de los trabajadores autónomos (suspendiendo la aplicación de la DT 2ª del RD-Ley 28/2018).

---

<sup>99</sup> Además, indicaba que las cotizaciones por las que no existía tal obligación de cotizar serían a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social en el caso de la aportación por contingencias comunes, de las mutuas colaboradoras o, en su caso, entidad gestora correspondiente, en el caso de la aportación por contingencias profesionales y cese de la actividad, y con cargo a los presupuestos de las entidades correspondientes en el caso del resto de aportaciones.

<sup>100</sup> Así, los que vinieran percibiendo el 30 de junio la prestación extraordinaria por cese de actividad prevista en el art. 17 del RD-Ley 8/2020, tuvieron derecho a una exención de sus cotizaciones a la Seguridad Social y formación profesional, sobre la base de cotización que tuvieran en cada uno de los meses correspondientes, con las consiguientes cuantías: a) 100% de las cotizaciones correspondientes al mes de julio; b) 50% de las cotizaciones correspondientes al mes de agosto; c) 25% de las cotizaciones correspondientes al mes de septiembre. Además, La exención en la cotización de los meses de julio, agosto y septiembre se mantendrá durante los períodos en los que los trabajadores perciban prestaciones por incapacidad temporal o cualesquiera otros subsidios siempre que se mantenga la obligación de cotizar.

Finalmente, en el momento actual, y a partir de 1º de junio de 2021, el art. 5 del RD-Ley 11/2021 establece nuevamente una exención de cotización en favor de los trabajadores autónomos que hayan percibido alguna modalidad de prestación por cese de actividad al amparo de lo dispuesto en el RD-Ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.

Así, tendrán exenciones parciales en su cotización los trabajadores autónomos y en alta que vinieran percibiendo el 31 de mayo alguna de las prestaciones por cese de actividad siguientes (y dejen de percibirlas por su incorporación a la actividad laboral):

- prestación de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia (art. 7, RD-Ley 2/2021);
- prestación extraordinaria para los que no puedan causar derecho a la prestación anterior o a la prestación de cese de actividad regulada en el art. 327 ss. LGSS (art. 6, RD-Ley 2/2021).

Y también las tendrán los autónomos que hayan agotado la prestación extraordinaria por cese de actividad afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de resolución de la autoridad competente como medida de contención de la propagación del virus SARS-CoV-2, prevista en el art. 6 del RD-Ley 11/2021 (y hasta 30 de septiembre de 2021).

En esos tres casos, los autónomos tendrán derecho a una exención de sus cotizaciones a la Seguridad Social y formación profesional, sobre la base de cotización por la que vinieran cotizando, antes de acceder a la prestación por cese de actividad, con las siguientes cuantías:

- a) 90% de las cotizaciones correspondientes al mes de junio;
- b) 75% de las cotizaciones correspondientes al mes de julio;
- c) 50% de las cotizaciones correspondientes al mes de agosto;
- d) 25% de las cotizaciones correspondientes al mes de septiembre.

Se establecen dos condiciones necesarias para acceder a la exención de la cotización:

- de un lado, se exige que los trabajadores autónomos deban mantener el alta en el correspondiente régimen especial de la Seguridad Social hasta el 30 de septiembre de 2021;
- de otro lado, se establece que la exención en las cotizaciones es incompatible con la percepción de la prestación por cese de actividad en cualquiera de sus modalidades.

Por supuesto, en caso de obtención indebida, tras la correspondiente revisión por obtención indebida de la prestación por cese de actividad que da lugar a la exención, dará lugar a la devolución de las cantidades indebidamente percibidas y a la reintegración de las exoneraciones

concedidas.

## 5. Bibliografía

ÁLVAREZ CORTÉS J.C. (2020), *La prestación “extraordinaria por cese de actividad” de los trabajadores autónomos durante el estado de alarma: una norma en constante evolución*, en F. VILA TIERNO (dir.), *La respuesta normativa a la crisis laboral por el COVID-19*, Ediciones Laborum

ÁLVAREZ CORTÉS J.C. (2020), *La protección de los trabajadores autónomos por cese de actividad durante el estado de alarma y la protección tras su finalización*, en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, n. 1, pp. 181-222

ÁLVAREZ CORTÉS J.C. (2020), *La protección por incapacidad temporal, desempleo de los trabajadores por cuenta ajena y cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia durante la pandemia: nuevas formas de protección social*, en M. LLORENTE SÁNCHEZ-ARJONA, M.Á. MARTÍNEZ-GIJÓN MACHUCA (dirs.), *Pandemia y Derecho. Una visión multidisciplinar*, Ediciones Laborum

ÁLVAREZ CORTÉS J.C. (2017), *La inacabada protección por cese de actividad*, en J.L. MONEREO PÉREZ, F. VILA TIERNO (coords.), *El trabajo autónomo en el marco del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Estudio de su régimen jurídico. Actualizado a la Ley 6/2017, de 24 de octubre de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*, Comares

ARRIETA IDIAKEZ F.J. (2012), *La prestación por cese de actividad en las sociedades cooperativas de trabajo asociado*, en *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n. 46, pp. 237-266, pp. 237-266

BARCELÓN COBEDO S. (2011), *Desempleo y trabajadores autónomos: la nueva prestación por cese de actividad*, en *Aranzadi Social*, n. 18, pp. 59-87

BLASCO LAHOZ J.F. (2014), *Protección por cese de actividad en el RETA: los requisitos necesarios*, en R. ROQUETA BUJ, C. TATAY PUCHADES (coords.), *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Aranzadi

BLASCO LAHOZ J.F. (2012), *La protección por cese de actividad en el régimen especial de trabajadores autónomos*, Tirant lo Blanch

CALVO VÉRGEZ J. (2021), *La prestación extraordinaria diseñada para los trabajadores autónomos a resultas de la reducción de la actividad motivada por la crisis del COVID-19: principales rasgos configuradores*, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 2

CAVAS MARTÍNEZ F. (2010), *La protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos*, en *Aranzadi Social*, n. 15, pp. 11-22

CERVILLA GARZÓN M.J. (2013), *La protección por cese de actividad para los autónomos independientes: cese protegido, ámbito subjetivo y dinámica de la prestación*, Bomarzo

- GORELLI HERNÁNDEZ J. (2015), *La reforma de las prestaciones por cese de actividad*, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n. 5, pp. 29-62
- LASAOSA IRIGOYEN E. (2011), *La prestación por cese de actividad para trabajadores autónomos*, Aranzadi
- MONEREO PÉREZ J.L., FERNÁNDEZ AVILÉS J.A. (2012), *El sistema de protección por cese de actividad: Régimen de financiación y gestión*, en *Aranzadi Social*, n. 2, pp. 121-156
- ORTEGA LOZANO P.G. (2015), *La protección social por “cese de actividad” de los trabajadores autónomos*, en AA.VV., *La protección por desempleo en España*, Ediciones Laborum
- RUEDA MONROY J.A. (2020), *Medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial: Análisis normativo RDL 24/2020, de 26 junio*, en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, n. 1, pp. 252-269
- TALÉNS VISCONTI E.E. (2020), *Medidas extraordinarias en materia de prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos*, en C. ARAGÓN GÓMEZ (coord.), *Impacto del COVID-19 en materia laboral y de Seguridad Social*, Lefevre
- TALÉNS VISCONTI E.E. (2015), *El nuevo régimen jurídico de la prestación por cese de actividad*, Tirant lo Blanch
- VIQUEIRA PÉREZ C. (2011), *La situación legal de cese de actividad: análisis de las causas comunes*, en *Revista de Derecho Social*, n. 55, pp. 85-108

# Quiebras y ausencias en la protección social de las trabajadoras domésticas: la urgente y necesaria intervención legislativa\*

José Manuel MORALES ORTEGA\*\*

---

**RESUMEN:** Mayoritariamente y a todos los niveles es aceptado que las trabajadoras domésticas acusan una importante desprotección social y, lo que es más alarmante, que tal desprotección procede, en la casi totalidad de las ocasiones, de la inacción o inadecuada acción del legislador. Entre sus expresiones, está la falta de cobertura de la contingencia por desempleo, la que contraviene el Convenio OIT C189, las propuestas comunitarias y, por supuesto, nuestra Constitución, no sólo, pero principalmente, por encerrar una discriminación indirecta, que está en la base argumentativa de la reciente cuestión prejudicial interpuesta ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A ésta y a las restantes quiebras y ausencias se va a prestar atención en estas páginas, con la intención de poner de manifiesto la imperiosa necesidad de que los poderes públicos competentes concedan a estas trabajadoras una existencia digna a lo largo de su vida.

**Palabras clave:** Protección social, empleadas de hogar, desempleo, pobreza, vulnerabilidad, discriminación, igualdad, vulneración de derechos.

**SUMARIO:** 1. Vulnerabilidad y anomia legislativa: dos presupuestos básicos de la realidad de las trabajadoras domésticas. 2. Panorámica general del empleo y de la protección social de las empleadas de hogar. 3. Principales expresiones de la (des)protección social de las trabajadoras domésticas. 4. Protección por desempleo: una especial atención al subsidio extraordinario por falta de actividad. 5. Una última y desalentadora reflexión conclusiva. 6. Bibliografía.

---

\* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación Nacional *Nuevas formas de protección social ante los cambios productivos* (RTI2018-098794-B-C32).

\*\* Profesor Titular de Universidad, Universidad de Málaga (España).

## **Bankruptcies and Absences in the Social Protection of Domestic Workers: the Urgent and Necessary Legislative Intervention**

---

**ABSTRACT:** In the majority and at all levels, it is accepted that domestic workers show a significant social lack of protection; and what is more alarming, that such lack of protection comes, in almost all cases, of the inaction or inappropriate action of the legislator. Between their expressions, there is the lack of coverage of the contingency of unemployment, which contravenes ILO Convention C189, the community proposals and, of course, our Constitution, not only, but mainly, for enclosing an indirect discrimination, which is the argumentative basis of the recent preliminary ruling question submitted to the Court of Justice of the European Union. This and the other bankruptcies and absences will be addressed in these pages, with the intention of highlighting the urgent need for the competent public authorities to grant these workers a dignified existence throughout their lives.

*Key Words:* Social protection, domestic workers, unemployment, poverty, vulnerability, discrimination, equality, violation of rights.

*Me asustaba verme con 60 años, sin formación,  
sin posibilidad de encontrar un nuevo trabajo y sin derecho a ninguna pensión.  
Con una desprotección absoluta<sup>1</sup>*

## 1. Vulnerabilidad y anomia legislativa: dos presupuestos básicos de la realidad de las trabajadoras domésticas

Es comúnmente aceptado, y así lo ponen de manifiesto la casi totalidad de los estudios existentes, que las trabajadoras domésticas<sup>2</sup> acusan un importantísimo déficit social, económico y, por supuesto, legal, lo que las aboca, desgraciadamente, a ser reales y potenciales trabajadoras y pensionistas pobres. Una pobreza, que se agudiza cuando se contextualiza sus diferentes situaciones personales<sup>3</sup>. No es necesario detenerse que, muchas de ellas, tienen responsabilidades familiares, que no suelen ser compartidas por ser familias monoparentales y, en los casos de existir otro progenitor, no es infrecuente, que convivan en unidades con una o más personas en situación de desempleo. Por lo tanto, la vulnerabilidad es extrema; una vulnerabilidad, que es la causa, con bastante frecuencia, de sus precarias condiciones laborales<sup>4</sup> debido a las imposiciones del empleador legitimadas, en muchos casos, por la normativa legal<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Palabras de la mujer que reclama la protección por desempleo y que ha permitido la interposición de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (*vid.* E.V. PITA, [El caso de una empleada del hogar de Vigo que reclama su derecho al paro llega al Tribunal Europeo](#), en [www.lavozdegalicia.es](#), 30 agosto 2020).

<sup>2</sup> En estas páginas, como en otros estudios, se va a utilizar la expresión en femenino, ya que «es primordial reivindicar un uso correcto del lenguaje utilizando las expresiones Trabajadoras del Hogar, Empleadas del servicio del hogar familiar o Trabajadoras domésticas (así como sus análogos en masculino)» (CONSEJERÍA DE IGUALDAD, *Guía Informativa sobre la situación de las trabajadoras del hogar*, Junta de Andalucía, 2021, p. 17).

<sup>3</sup> De acuerdo con el estudio realizado por Oxfam Intermón y el Laboratorio de Derecho Social del Instituto Universitario de Estudios de Género de la Universidad Carlos III, «más de 1 de cada 3 trabajadoras del hogar viven en hogares que están por debajo del umbral de la pobreza» (CONSEJERÍA DE IGUALDAD, *op. cit.*, p. 20).

<sup>4</sup> La precariedad es destacada, entre otros, por J.F. LOUSADA AROCHENA, [Normativa internacional contra la explotación humana y laboral en el trabajo doméstico: la ONU y la OIT](#), en [Lan Harremanak](#), 2018, n. 39, p. 154, y por J. ROMERAL HERNÁNDEZ, [Trabajo doméstico y protección social frente a contingencias derivadas del trabajo](#), en [E-Revista Internacional de la Protección Social](#), 2020, n. 2, p. 117, así como por la CONSEJERÍA DE IGUALDAD, *op. cit.*, p. 5.

<sup>5</sup> Como indica UGT, [Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares](#), 2019, p. 13, están «quienes aprovechan las peculiaridades de la relación laboral especial para someter a las trabajadoras a condiciones de trabajo abusivas»; en definitiva, como sentencian J. LÓPEZ GANDÍA, D. TOSCANI GIMÉNEZ, *Los trabajadores al servicio del hogar familiar. Aspectos*

Con ser cierta esta precariedad, no se puede ser sesgado o maniqueo en la exposición de la problemática de las empleadas de hogar. Ni todas obligatoriamente responden a los estereotipos de vulnerabilidad, ni todos los responsables de la unidad de convivencia intentan aprovecharse de sus situaciones<sup>6</sup>. Pero, incluso en estos últimos supuestos, las trabajadoras domésticas acusan, sobremanera, un conjunto de deficiencias nacidas de la voluntad legislativa. En unos casos, por la propia regulación. Debe superarse esos pilares, que han servido para edificar esta relación laboral especial; y que están anclados en postulados arcaicos y decimonónicos. Y en otros, por la propia ausencia, lo que es aún más lamentable, de regulación. Se trata de una inacción<sup>7</sup> totalmente voluntaria y consciente<sup>8</sup> justificada, como se verá en estas páginas, con argumentos, que atentan contra derechos tales como la igualdad, la no discriminación, la integridad física y síquica, la suficiencia económica y, en resumen, la dignidad del ser humano.

De ahí la imperiosa necesidad de exigir a los poderes públicos competentes un comportamiento proactivo, que subsane y remedie todas, o al menos gran parte, de las deficiencias y quiebras del trabajo doméstico en general, y de su protección social en particular, no a través de medidas coyunturales, sino estructurales. Eso sí, sin que se pueda perder la perspectiva de que en este sector, quizás de forma más llamativa que en la gran mayoría, la interrelación de los factores sociales, culturales, económicos y jurídicos se hace aún más patente.

Como es lógico, en este trabajo es imposible abordar todos y cada uno de los niveles requeridos a esa intervención legislativa; de ahí que se vaya a centrar la atención en aquellos puntos más controvertidos y urgentes en aras a asegurar a estas trabajadoras, cuando menos, una existencia decente

---

*laborales y de Seguridad Social. Propuestas de reforma*, Bomarzo, 2006, p. 7, hay «prevalencia a la posición especial del empleador frente a los derechos del trabajador».

<sup>6</sup> Incluso, como indica J.F. LOUSADA AROCHENA, *op. cit.*, p. 155, «cuando las conductas de la parte empleadora tienden al paternalismo, se produce una desproporción real de poder entre las partes en condiciones que se podrían llegar a catalogar como cuasi feudales».

<sup>7</sup> En el mismo sentido, UGT, *Trabajo doméstico. La "solución" del Gobierno a los recortes del Estado del Bienestar*, 2016, p. 6.

<sup>8</sup> Pues como se recoge en la Exposición de Motivos del RD-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19 (en *BOE*, 1º abril 2020, n. 91), el subsidio extraordinario viene a dar «respuesta al colectivo de las empleadas del hogar, especialmente vulnerables en las circunstancias actuales, dado que no disponen de derecho a la prestación por desempleo». A lo que hay que precisar que no sólo en las circunstancias derivadas de la crisis sanitaria. E. GUERRERO VIZUETE, *Trabajadores invisibles y crisis sanitaria: la problemática del subsidio extraordinario en favor de los empleados de hogar*, en *Noticias Cielo*, 2021, n. 2, p. 1, escribe que se trata de «una dejadez política en gran medida cuestionable».

y digna<sup>9</sup> y, más exactamente, en relación con su protección social, la cual, pese a la denominación de este monográfico, no es nueva. Todo lo contrario; es un lastre de nuestro mercado de trabajo. Ni tan siquiera cabe admitir – de pensarse, se está implícitamente aceptando con naturalidad el agravio, en todos los sentidos, que sufren estas trabajadoras – que la pandemia ha sacado a la luz una realidad: la necesidad del sector doméstico y de cuidados. La crisis sanitaria, como la financiera en su momento, sólo ha venido a enfatizar, puesto que no se podía desconocer, la vulnerabilidad de las trabajadoras domésticas.

Dicho ello, se quiere indicar que estas páginas se van a estructurar en tres grandes bloques. En primer lugar, la radiografía del trabajo doméstico. Es verdad que todos los estudios doctrinales e informes de diferentes instituciones y organizaciones sindicales, en mayor o menor medida, inciden en este tema, puesto que es el presupuesto de partida de la realidad de este sector. Y siéndolo y siendo conocida, resulta sorprendente la indicada inacción de los sujetos competentes. Seguidamente, se va a abordar los posibles ámbitos de esa obligatoria intervención en materia de protección social; con una especial atención al tema de la prestación por desempleo y, esto último, por dos motivos. En primer lugar, por ser una reivindicación histórica; y, en segundo lugar, por su actualidad. No tanto por el conocido subsidio extraordinario, incluido en las medidas de lucha contra las primeras consecuencias de la crisis sanitaria, a fin de evitar la exclusión del colectivo de las trabajadoras domésticas<sup>10</sup> – un subsidio que ha sido interpretado por algunos autores como un ensayo general<sup>11</sup> ante una

---

<sup>9</sup> «El adjetivo decente es un concepto ético-jurídico, cuyo fundamento es la dignidad. La OIT destaca que el trabajo decente es una fuente de dignidad, satisfacción y realización para los trabajadores» (R. POQUET CATALÁ, *Covid-19, crisis sanitaria, económica y laboral: ¿hacia un trabajo decente en el trabajo doméstico?*, en *esta Revista*, 2021, n. 1, p. 263).

<sup>10</sup> En la Exposición de Motivos del RD-Ley 11/2020 se puede leer que es «de especial importancia la adopción de medidas que aseguren que no quedan en situación de exclusión como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19»; y, de forma parecida, se contiene en otros documentos como el Plan Anual de Política de Empleo 2020 (en BOE, 2 noviembre 2020).

<sup>11</sup> Entre los autores que así lo entienden, J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *El subsidio extraordinario para personas empleadas del hogar familiar: una protección “asistencializada” e imperfecta. A propósito del Real Decreto-Ley 11/2020 y la Resolución del 30 de abril de 2020 del Servicio Público de Empleo Estatal*, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2020, n. 233, y J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 143. G. QUINTERO LIMA, *Algunas consideraciones sobre el subsidio excepcional para trabajadoras al servicio del hogar familiar del Real Decreto-Ley 11/2020*, en *grupo.us.es/inpr*, 1º abril 2020, afirma que este subsidio «pone de manifiesto las posibilidades de la protección por desempleo respecto de colectivos tradicionalmente» excluidos. Sin embargo, M.C. LÓPEZ ANIORTE, F.M. FERRANDO GARCÍA, *Precariedad y desprotección social del trabajo de limpieza y cuidados ante la situación de crisis sanitaria provocada por la Covid-19*, en *esta Revista*, 2021, n. 1, pp.

posible protección por desempleo pero que, de serlo, ha sido más teórico que real – sino por el contenido de la futura sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, STJUE), que puede acabar con décadas de infravaloración de la protección social de las trabajadoras domésticas. Para terminar, y como no podría ser de otro modo, se extraerán las oportunas conclusiones, que, como es fácil de prever, no van a ser especialmente alentadoras, ya que esta falta de protección viene a enfatizar la pobreza de estas trabajadoras, la cual aumenta a pasos agigantados en los momentos de crisis, como el que se está viviendo en la actualidad.

## 2. Panorámica general del empleo y de la protección social de las empleadas de hogar

Desgraciadamente, este apartado hay que comenzarlo distinguiendo entre dos realidades. Por un lado, el trabajo legal y, por otro, el ilegal. Las estadísticas de afiliación en relación con los datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística ponen de manifiesto el importante porcentaje de economía sumergida existente en este sector<sup>12</sup>. Por razones obvias, sólo interesa el primero, lo que no significa, desde luego, que el segundo deba ser desatendido. Todo lo contrario. Más allá de la lógica conclusión de que las trabajadoras ilegales están carentes de todo tipo de protección, hay que indicar que lo importante es arbitrar los instrumentos oportunos para aflorar de esa economía, el trabajo irregular. Y, aunque han existido algunos intentos en esta dirección, con toda seguridad, ese afloramiento no se consigue con mecanismos puntuales, sino con un acertado diseño que, teniendo en cuenta todos los intereses implicados, permita a estas trabajadoras acceder a un régimen prestacional sin

---

241-242, defienden que «la brevedad temporal de la medida y las extraordinarias circunstancias que la han motivado, la hacen difícilmente extrapolable a un escenario de normalidad».

<sup>12</sup> De acuerdo con los últimos datos del año 2020, «el número de personas ocupadas en actividades del hogar como personal doméstico [era de] 537.800 personas» (CONSEJERÍA DE IGUALDAD, *op. cit.*, p. 27). Aunque sea con un mes de diferencia, lo que no altera la conclusión, en enero de 2021, la afiliación al Sistema Especial de Empleadas de Hogar, según datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, era de 381.082 (fuente: [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)). La diferencia es de 156.718, lo que significa que el 29,14% de ese empleo doméstico es ilegal. Si se acude a la serie histórica, se observa que, de acuerdo con el *Informe Estadístico* de 2019 de la Tesorería General de la Seguridad Social, la evolución de la afiliación en este Sistema ha sido la siguiente: 2015, 429.175; 2016, 426.765; 2017, 418.964; 2018, 409.679 y 2019, 395.683. Un descenso posiblemente motivado por la crisis económica y que, con toda seguridad, ha revertido en el aumento del trabajo irregular.

menoscabo de sus derechos laborales – principalmente, salario –, ni, por supuesto, de su empleo. En esta dirección, se ha defendido, entre otras medidas<sup>13</sup>, los incentivos a la contratación<sup>14</sup>.

El peso específico del trabajo doméstico en España es elevado<sup>15</sup>; un trabajo que, como es conocido, es femenino<sup>16</sup>; así, en marzo de 2021, el 95,52% de

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, mediante «una deducción específica en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas» (M.A. BENITO BENÍTEZ, *Protección social del servicio doméstico desde una perspectiva de género*, en *Lex Social*, 2019, n. 2, p. 462). Opción también planteada por G. QUINTERO LIMA, *El cheque-servicio como elemento de gestión/control del trabajo doméstico: la necesaria definición conceptual*, en LAN ETA JUSTIZIA SAILA (ed.), *Reflexiones sobre el empleo doméstico. De dónde venimos, dónde nos encontramos y hacia dónde vamos. I.º Congreso Vasco de Empleo Doméstico*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2020, p. 75.

<sup>14</sup> De conformidad con el RD-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (en *BOE*, 29 diciembre 2018, n. 314), el régimen de incentivos diseñado para el Sistema Especial de Empleadas de Hogar se mantiene para el año 2021. De acuerdo con éste, hay una reducción del 20% en la cuota empresarial por contingencias comunes, que no es aplicable cuando el trabajador, por tener una jornada inferior a 60 horas, haya asumido la obligación de los actos de encuadramiento y de cotización. Excluida esta posibilidad, este incentivo se aplica cualquiera que sea la modalidad contractual. Porcentaje que aumenta al 45% en el caso de las familias numerosas; siempre y cuando las labores de la trabajadora sean atender o cuidar a los miembros de la familia u otros convivientes. En este caso, se exige que el o los ascendientes realicen una actividad por cuenta propia o ajena fuera del hogar familiar o que estén incapacitados para trabajar. Si la familia numerosa está en la categoría de especial, no es necesario que los dos progenitores cumplan el requisito anterior. Se concederá por un solo cuidador por unidad familiar. M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 464, entiende que estos incentivos son necesarios por tres motivos. Primero, porque «la integración en el régimen General ha supuesto para el empleador una elevación de los costes sociales. Si consideramos que se tratan de servicios destinados al hogar familiar a los que se acuden ante una insuficiente red de servicios públicos, tiene lugar una privatización del coste que pasa a ser asumido por las familias, por lo que el establecimiento de beneficios en la cotización deviene imprescindible». Segundo, porque «el traspaso de esta obligación a los empleadores puede ser, nuevamente, un factor para mantenerlas en tal situación de invisibilidad, es por ello que el apoyo al presupuesto económico de la familia devendrá esencial para lograr el afloramiento de estas empleadas, y creemos también, para la creación de nuevos empleos». Y tercero, porque «es una vía para mejorar la protección social de las empleadas». Destacando, igualmente, las ventajas, J. MUÑOZ MOLINA, *Del régimen especial de empleados de hogar al sistema especial de empleados de hogar. Protección Social*, en *Lex Social*, 2019, n. 2, p. 435.

<sup>15</sup> UGT, *Trabajo doméstico. La “solución” del Gobierno a los recortes del Estado del Bienestar*, cit., y UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., p. 2.

<sup>16</sup> Esta feminización es puesta de manifiesto en todos los estudios e informes, que abordan el trabajo doméstico. Entre ellos, CONSEJERÍA DE IGUALDAD, *op. cit.*, p. 5, UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., p. 6, y, por parte de la doctrina, M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 443, M. CORREA CARRASCO, *Los riesgos psicosociales en el trabajo doméstico y de cuidados*, en *Lex Social*, 2021, n. 1, p. 433, E. GUERRERO VIZUETE, *op. cit.*, p. 3, D. PÉREZ DEL PRADO, *El debate en torno a la protección por desempleo en el empleo doméstico*, en

los puestos del sector doméstico estaban cubiertos por mujeres.

**Cuadro 1** – Datos de afiliación a marzo de 2021 al Sistema Especial de Empleados de Hogar

Total	Mujeres	Hombres	No consta género
383.405 <sup>17</sup>	366.264	17.130	10

**Fuente:** elaboración propia en datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Unas mujeres que presentan, en líneas generales, las siguientes características. En primer lugar, la edad media de estas trabajadoras que, según los últimos datos, es relativamente elevada por tener o superar los 60 años<sup>18</sup>. Lo que es llamativo es que este envejecimiento no es fruto del paso del tiempo, sino de que muchas de las mujeres mayores, tras la crisis financiera, tuvieron que incorporarse al mercado de trabajo<sup>19</sup>; y lo hicieron en un trabajo aparentemente fácil, al que se podía acceder sin una previa formación. Sin embargo, desde ya, hay que descartar que todos los empleos englobados en este sector no requieran de una formación; y hay que hacerlo, puesto que éste abarca las labores de cuidados – a niños, a personas dependientes o a ancianos – que, en muchas ocasiones, reclaman de unos conocimientos mínimos – sanitarios e higiénicos – desconocidos por estas trabajadoras.

Ahora bien, y este es un dato sobre el que se incidirá en otro momento, lo ideal sería que tales servicios de asistencia fuesen cubiertos por las instancias públicas competentes. Sin embargo, la realidad pone de manifiesto las

---

LAN ETA JUSTIZIA SAILA (ed.), *op. cit.*, p. 44, G. QUINTERO LIMA, *El cheque-servicio como elemento de gestión/control del trabajo doméstico: la necesaria definición conceptual*, cit., p. 69, J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 117, y J. LÓPEZ GANDÍA, D. TOSCANI GIMÉNEZ, *op. cit.*, p. 8.

<sup>17</sup> En junio de 2021, el número total de afiliados a este Sistema Especial era de 382.987. Se carece de los datos desagregados por sexo en este mes de junio. No obstante, la leve variación en la afiliación, con respecto al mes de marzo, permite afirmar que los porcentajes entre hombres y mujeres se van a mantener más o menos estables, por lo que, más allá de los datos, lo verdaderamente importante es la constatación de la indicada feminización del trabajo doméstico.

<sup>18</sup> En 2018, el 11,2% de todas las empleadas domésticas superaban los 60 años, porcentaje que aumenta en el caso de los hombres (UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., p. 19). M.C. LÓPEZ ANIORTE, F.M. FERRANDO GARCÍA, *op. cit.*, pp. 217 y 232, destacan el carácter penoso de este trabajo y, por tanto, de difícil realización a una edad avanzada.

<sup>19</sup> UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., p. 21.

importantes y cuantiosas carencias existentes en España en esta dirección, que obligan a las familias a tener que recurrir al profesional privado, con la necesaria y oportuna cualificación y formación<sup>20</sup>; y, por tenerla, hacen su coste inasumible para un número elevado de familias dependientes, entendiéndose, en este caso, la dependencia como la necesidad de la unidad de familiar de recurrir a personas externas para atender a los miembros que, por cualquiera de las conocidas causas, requieren de la oportuna asistencia. De ahí que, en la generalidad de los casos, no les cabe, a estas familias, más opción que la contratación – cuando no se acude a la economía sumergida – de trabajadoras<sup>21</sup>, cuya única mochila formativa – y tampoco en todos los casos – es la experiencia.

En segundo lugar, la ausencia generalizada de formación<sup>22</sup> en este colectivo de empleadas domésticas<sup>23</sup>. Y ello es consecuencia, por un lado, de que muchas de ellas provienen del fracaso escolar o del abandono prematuro de la escuela, ya sea por decisiones personales o por contextos familiares y/o sociales. Y por otro, por la creencia de que son actividades, las incursas en el trabajo doméstico, a poder ser realizadas, *a priori*, por cualquier persona<sup>24</sup>.

Como se ha anticipado, ni todas las actividades son de esta naturaleza; ni todas las que presumiblemente lo son, están carentes de unas dotes y habilidades, que, desde luego, son imprescindibles para el desarrollo correcto de la profesión. No hay que olvidar que, en cualquier otro puesto de trabajo, se valora, junto a la correspondiente formación, entendida en sentido clásico, las competencias, destrezas y aptitudes convirtiéndose en

---

<sup>20</sup> Indudablemente, se está ante un nicho de empleo y, por serlo, tiene un enorme potencial, puesto que cada vez hay más familias dependientes. Pero, para ello, se hace imprescindible que se dote a las empleadas de hogar de la oportuna y necesaria formación, lo cual es perfectamente viable. Sólo se requeriría del diseño e implantación de los oportunos programas formativos, que serían cursados tanto por las que se encontrasen en activo como por las desempleadas. Es más, no hay que olvidar que, con independencia de la prestación por desempleo, en los momentos de paro, estas trabajadoras pueden acceder a los cursos de formación ofertados por el Servicio Público de Empleo. Sería, sin duda, una medida idónea para la profesionalización del trabajo doméstico.

<sup>21</sup> M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 448, afirma que «pese a realizar actividades que existen en el mercado productivo, las cuales sí tienen un mayor reconocimiento y por las que se paga un mayor precio que si por el contrario pasan a ser realizadas por la empleada de hogar».

<sup>22</sup> Que encuentra su excepción en el caso de las mujeres inmigrantes, que suelen tener una “sobrecualificación” (CONSEJERÍA DE IGUALDAD, *op. cit.*, p. 30).

<sup>23</sup> En este sentido, G. QUINTERO LIMA, *Algunas consideraciones sobre el subsidio excepcional para trabajadoras al servicio del hogar familiar del Real Decreto-Ley 11/2020*, cit.

<sup>24</sup> J.F. LOUSADA AROCHENA, *op. cit.*, p. 155, prefiere decir que el trabajo doméstico «se percibe como poco cualificado».

presupuestos de acceso al empleo.

En tercer lugar, el hecho, no exclusivo de nuestro país<sup>25</sup>, de que hay un porcentaje importante de mujeres extranjeras. Es cierto que, de acuerdo con las estadísticas, dicho número va en descenso<sup>26</sup>. Sin embargo, se trata de una disminución más legal que real, ya que, desgraciadamente, la adquisición de la nacionalidad española no elimina el estigma de la condición de extranjera, que está en la base de su vulnerabilidad. Y ello es, del mismo modo, predicable de las trabajadoras de países del este integrados ya en la Unión Europea. Así, todas ellas son vistas como trabajadoras de segunda categoría. Y ello, dejando al margen que la gran mayoría de las no nacionales de la UE, se encuentran en situación de irregularidad; sin que el arraigo social sea una solución a su situación<sup>27</sup>.

**Cuadro 2** – Distribución, a junio de 2021, de los/as trabajadores/as no nacionales

	Mujeres	Hombres	No consta género
<b>Nacionales de la UE</b>	37.259	1.251	1
<b>No nacionales de la UE</b>	120.571	8.674	12
<b>Total</b>	157.830	9.925	13

**Fuente:** Elaboración propia en datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Volviendo al tema de la feminización, hay que indicar que, en marzo de 2021, sólo el 4,46%, en este sector, eran hombres. Aunque se desconoce las tareas desempeñadas por ellos, se puede pronosticar – atendiendo al art. 1 del RD 1620/2011<sup>28</sup> – que son tareas de conducción de vehículos, de

<sup>25</sup> Según el Informe Estimaciones Mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes, recogido por UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., p. 10, de los «67.100.000 personas que a nivel mundial realizan trabajos domésticos y de cuidados en hogares, 11,5 millones son migrantes, y de ellos, 8,5 millones son mujeres». F.X. GÓMEZ GARCÍA, *Empleados de hogar y su protección desde la seguridad social: una situación aún deficitaria*, en *Lex Social*, 2021, n. 2, p. 827, escribe que «dado que ha sido considerado de poco valor, ha permanecido como nicho laboral para las mujeres y los migrantes».

<sup>26</sup> Tanto en UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., p. 13, como en UGT, *Trabajo del hogar y cuidados. Una década sin avances. Otra década de precariedad*, 2021.

<sup>27</sup> Estas mujeres tienen «que esperar 3 años para poder solicitar el arraigo social (un permiso provisional) sin que hasta la consecución de este permiso les sea legalmente posible formalizar su situación laboral, ni, en consecuencia, afiliarse a la Seguridad Social» (CONSEJERÍA DE IGUALDAD, *op. cit.*, p. 23).

<sup>28</sup> De 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del

jardinería o de mantenimiento que, sin duda, van a tener un valor superior a las tradiciones de limpieza y cuidado. En ese reparto influye, como siempre, la histórica distribución de roles en función del género<sup>29</sup> (se quiere insistir en que ésta no es más que el resultado de un constructo social).

Siendo así, no es de extrañar que las condiciones laborales también difieran entre géneros. De conformidad con los datos conocidos, la parcialidad<sup>30</sup> y los bajos salarios<sup>31</sup> son las notas más características de las trabajadoras domésticas. Es más, suelen ir unidas ambas realidades, ya que, por contra, el salario medio de las trabajadoras a tiempo completo es superior y tiene una menor diferencia con respecto al de los hombres, los cuales ocupan la mayoría de los puestos a jornada completa y, por ello, tienen unos salarios superiores<sup>32</sup>.

Estos bajos salarios, en demasiadas ocasiones, son resultado del ficticio acuerdo entre las partes o, siendo más realistas, de su imposición por la persona empleadora. De ahí que no resulte extraño que haya salarios por debajo del Mínimo Interprofesional; y a esta ilegalidad es a la que pretende hacer frente el Plan de Actuación para regularizar los salarios y cotizaciones a la Seguridad Social de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuya primera fase ha finalizado en marzo de 2021. Se trata de una labor de inspección y sensibilización dirigida a los empleadores – en concreto, se han enviado 47.749 cartas – para que comuniquen los salarios reales desde el 1 de enero de 2021. Los resultados obtenidos son que 28.904 trabajadores y

---

servicio del hogar familiar (en *BOE*, 17 noviembre 2011, n. 277).

<sup>29</sup> En esta dirección, J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 117; M.C. LÓPEZ ANIORTE, F.M. FERRANDO GARCÍA, *op. cit.*, pp. 217 y 220; CONSEJERÍA DE IGUALDAD, *op. cit.*, p. 19.

<sup>30</sup> En 2019, el porcentaje de parcialidad era del 57%, lo que suponía el 16,1% del total del trabajo a tiempo parcial (UGT, *Trabajo del hogar y cuidados. Una década sin avances. Otra década de precariedad*, cit., p. 4). Para conocer los datos de años anteriores, véase UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., pp. 15-16.

<sup>31</sup> «En el año 2019, el salario bruto medio total para el personal doméstico [era] un 56% inferior al salario medio de todas las ramas de actividad. En el caso de la jornada completa, percib[ía]n un 41,7% menos y el 39,7% en el caso de la jornada a tiempo parcial» (UGT, *Trabajo del hogar y cuidados. Una década sin avances. Otra década de precariedad*, cit., p. 4). Como en la nota precedente, para conocer la evolución de los salarios, véase UGT, *Trabajo doméstico. La “solución” del Gobierno a los recortes del Estado del Bienestar*, cit., y UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., pp. 13-14.

<sup>32</sup> UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., p. 17. En la jornada, hay «una acusada diferencia entre mujeres y hombres»; así, «mientras que el 59,1% de las mujeres trabajan a tiempo parcial, en el caso de los hombres el porcentaje apenas supera el 25%. Esto conlleva que los salarios percibidos por los hombres sean relativamente más elevados (teniendo en cuenta que el 75% de los hombres ocupados en esta actividad lo están a tiempo completo, frente a un 40,9% de las mujeres)» (UGT, *Trabajo del hogar y cuidados. Una década sin avances. Otra década de precariedad*, cit., p. 5).

trabajadoras domésticos/as han visto regularizada su situación; el 97,5% mediante la subida salarial y el 15% mediante la reducción de la jornada<sup>33</sup>. Y en relación con la jornada, hay que destacar, por un lado, su habitual ampliación, sin retribución adicional -no existe ningún tipo de registro horario-, lo que se agrava en el caso de las internas; y, por otro, las ocasiones, demasiado frecuentes desafortunadamente, de trabajo a tiempo parcial – y, por ende, cotización como tal – pero prestación real como trabajo a tiempo completo.

Es cierto que se trata de dos realidades presentes, del mismo modo, en otros sectores pero que, en éste, debido a la total falta de control, se hacen más habituales. Sin perjuicio de que se retome en relación con la prevención de riesgos, la inviolabilidad del domicilio<sup>34</sup>, en el que se presta los servicios, justifica una ausencia total de intervención por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo que concede al empleador una inmunidad<sup>35</sup>, que redundará en perjuicio de la trabajadora; al tiempo que coadyuva a su «aislamiento e invisibilidad», que se enfatiza en el régimen de las internas<sup>36</sup>. El tema salarial repercute en las cotizaciones a la Seguridad Social. Éstas, desde 2012, y aunque sea por tramos<sup>37</sup>, se intentan adecuar a los salarios reales. Objetivo, más pretendido que logrado, ya que se ha vuelto a retrasar hasta el año 2023 las cotizaciones conforme al art. 147 de la Ley General de Seguridad Social (LGSS)<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Toda esta información se puede consultar en [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es). Estos datos parecen contradecir a I.A. RODRÍGUEZ CARDO, *La integración de los empleados de hogar en el Régimen General de la Seguridad Social: una valoración crítica*, en *Revista Digital Facultad de Derecho*, 2013, n. 6, p. 31, que defiende que «en un sector como el del servicio doméstico está condenada al fracaso una regulación basada en exigencias que traten de imponerse coactivamente a través de una potenciación de la labor inspectora, por razones evidentes».

<sup>34</sup> Sobre el concepto de hogar familiar, R. POQUET CATALÁ, *op. cit.*, p. 252.

<sup>35</sup> M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 478, afirma que «no es que se esté otorgando una protección privilegiada a los derechos fundamentales del hogar familiar, sino que ello se toma como coartada para eludir toda responsabilidad en esta materia».

<sup>36</sup> J.F. LOUSADA AROCHENA, *op. cit.*, p. 156. Esta invisibilidad es destacada, igualmente, por R. POQUET CATALÁ, *op. cit.*, p. 249, y por M.C. LÓPEZ ANIORTE, F.M. FERRANDO GARCÍA, *op. cit.*, p. 217.

<sup>37</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, *Servicio del hogar familiar*, en [www.mites.gob.es](http://www.mites.gob.es), 2021.

<sup>38</sup> De acuerdo con la DF 3ª del RD-Ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria (en *BOE*, 23 diciembre 2020, n. 334), por la que se modifica la DT 16ª LGSS, «Hasta el año 2022, las retribuciones mensuales y las bases de cotización de la escala se actualizarán en idéntica proporción al incremento que experimente el salario mínimo interprofesional» y «A partir del año 2023, las bases de cotización por contingencias comunes y profesionales se determinarán conforme a lo establecido en el artículo 147 de esta Ley, sin que la cotización pueda ser inferior a la base mínima que se establezca legalmente».

En marzo de 2021, la base media de cotización era de 1.964 euros siendo la de Actividades de los Hogares como empleadores de Personal Doméstico de 1.474 euros; ahora bien, la diferencia de esta base media, si se desagrega por sexos, es sustancial, estando, en el caso de las mujeres, por debajo de los 1.100 euros; mientras que la de los hombres ronda los 1.500 euros<sup>39</sup>. Y, en consecuencia, ello se va a traducir en unas menores cuantías de las prestaciones, que pueden llegar a ser especialmente sangrantes, en aquellas de mayor duración, como la incapacidad permanente y la jubilación, al extender la pobreza a la vida poslaboral de la trabajadora<sup>40</sup>. De ahí que no resulte llamativo que estas empleadas necesiten, en su gran mayoría, de los complementos a mínimos<sup>41</sup>. Ello se hace especialmente visible, como se observa en el siguiente cuadro – últimos datos conocidos –, en la pensión de jubilación, en la que la diferencia es de 585 euros. Una diferencia que, con toda seguridad, no ha debido acortarse sustancialmente de actualizarse a mayo de 2021 la pensión media de jubilación del Sistema Especial.

**Cuadro 3** – Pensiones medias de jubilación

	Jubilación
<b>Régimen general (a 1º de mayo de 2021)</b>	1.133 euros
<b>Sistema especial de empleadas de hogar (2019)</b>	548 euros

**Fuente:** Elaboración propia en datos de UGT e INSS

Y ello, siempre y cuando, lo que también es muy difícil, hayan completado los períodos de carencia requeridos para las correspondientes prestaciones. De lo contrario, sólo les queda la opción de acudir al régimen no contributivo y, en última instancia, al ingreso mínimo vital. Por consiguiente y pese a carecerse de datos a estos efectos, no parece aventurado afirmar que, del total de afiliadas al Sistema Especial de Empleadas de Hogar, gran

<sup>39</sup> Fuente: [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es).

<sup>40</sup> Como dice UGT, *Trabajo del hogar y cuidados. Una década sin avances. Otra década de precariedad*, cit., p. 5, «la precariedad en el empleo se proyecta en la protección social del futuro».

<sup>41</sup> En 2019, «se contabilizaron un total de 167.845 pensiones del SEEH, 12.991 a favor de varones y 154.853 a favor de mujeres. Del total [...], el 61,8% percib[ía]n complementos por mínimos, el porcentaje más alto de todos los regímenes y sistemas de la Seguridad Social» (UGT, *Trabajo del hogar y cuidados. Una década sin avances. Otra década de precariedad*, cit., p. 5). Para conocer los datos de años precedentes, UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., p. 22. Esta necesidad de los complementos a mínimos es subrayada por M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 449, y por J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 130.

parte de ellas están abocadas a los sistemas asistenciales de protección social.

Con esta breve panorámica, se ha querido poner de manifiesto lo ya anticipado: la urgente necesidad de que el trabajo doméstico se entienda, de una vez por todas, como un trabajo no penoso sino en condiciones penosas, que demanda con urgencia esa tan esperada, pero no previsible a corto plazo, intervención de los poderes públicos.

### 3. Principales expresiones de la (des)protección social de las trabajadoras domésticas

La incorporación en 2011<sup>42</sup> de las empleadas de hogar al Régimen General de la Seguridad Social<sup>43</sup> como Sistema Especial tuvo, como primera consecuencia, el aumento de la afiliación<sup>44</sup>. Ahora bien, todavía hoy, hay quienes opinan que no se trató, en puridad, de una verdadera integración al mantenerse muchas particularidades tanto del Régimen precedente, como de las “justificadas” especialidades de esta relación laboral<sup>45</sup>.

#### *a) Actos de encuadramiento y obligación a cotizar*

Como es sabido, las empleadas domésticas con una jornada inferior a 60 horas; y así lo hayan acordado con el empleador, podrán asumir la realización de los actos de encuadramiento y cotización. Acuerdo que puede estar desnaturalizado<sup>46</sup> al tratarse, más bien, de una condición impuesta por

---

<sup>42</sup> Ley 27/2011, de 1º de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (en *BOE*, 2 agosto 2011, n. 184) y, con posterioridad, RD-Ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social (en *BOE*, 31 diciembre 2012, n. 314).

<sup>43</sup> Lo que es resultado de los Pactos de Toledo y, más exactamente, de la voluntad de unificación de los distintos regímenes especiales; sobre este particular, R. POQUET CATALÁ, *op. cit.*, p. 251.

<sup>44</sup> Se pasó de 296.949 a 414.453 afiliadas debido, por un lado, a que afloró empleo sumergido y, por otro, a que se instituyó «la obligación de cotizar desde la primera hora de trabajo» (UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., p. 12).

<sup>45</sup> M.G. APARICIO RUIZ, *Medidas especiales en tiempos de Covid-19: la situación laboral de los empleados de hogar*, en *Labos*, 2020, n. 3, p. 74; R. POQUET CATALÁ, *op. cit.*, p. 250; J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 120.

<sup>46</sup> F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 831, escribe que «comoquiera que la autonomía de las partes en este sector suena a eufemismo (en especial si se trata de trabajo en régimen de internado), esta pauta de cotización podrían en la práctica suponer que sea la trabajadora quien asuma el coste del aseguramiento [...] si de verdad se quiere dar el reconocimiento

el empleador con el propósito de aligerar su carga burocrática<sup>47</sup>; incluso, como argumento indirecto, para favorecer la afiliación. Una condición aceptada, una vez más, por la trabajadora como resultado de su vulnerabilidad; y sin que, en muchas ocasiones, sea consciente de las consecuencias de su decisión. Y ello pese a que la Tesorería General de la Seguridad Social ponga en valor que «en el Sistema Especial de Empleados de Hogar, a través del RED se pueden realizar altas, bajas así como variaciones y eliminaciones de altas y bajas»<sup>48</sup>, ya que se puede carecer de la oportuna formación y/o de los medios técnicos necesarios.

### *b) Contingencias profesionales*

Con anterioridad a la señalada incorporación<sup>49</sup>, ya se había ampliado la protección a la cobertura por riesgos profesionales, lo que obliga a cotizar por esta contingencia<sup>50</sup>. Esto es, las trabajadoras domésticas son beneficiarias del acceso y prestaciones por accidente de trabajo y por

---

adecuado a esta profesión, parece necesario inculcar una cultura por la cual recibir estos servicios debe implicar afiliarse, dar de alta y cumplir con las demás obligaciones, motivo por el cual esta inversión de las obligaciones del empleador, sin duda, no ayuda a este objetivo, sino todo lo contrario».

<sup>47</sup> De esta opinión, J. MUÑOZ MOLINA, *op. cit.*, p. 430. Es más, como describe E. GUERRERO VIZUETE, *op. cit.*, p. 1, «Llama la atención que se añadiese a esa justificación el que, en un alto porcentaje, los empleadores fuesen personas de edad avanzada no familiarizados con el procedimiento de liquidación de cuotas, así como en las menores posibilidades de acceso a un profesional en ese ámbito. Paradójicamente, el lugar de preverse la infraestructura administrativa necesaria para que los empleadores pudieran cumplir con sus obligaciones legales, se optó por prolongar la infraprotección social de este colectivo». En contra se manifiesta I.A. RODRÍGUEZ CARDO, *op. cit.*, p. 31 ss.

<sup>48</sup> TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *op. cit.*

<sup>49</sup> «La Ley 39/2010 [...] de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, en la disposición final tercera, apartado nueve, se añadía una nueva disposición adicional, la quincuagésima tercera, a la LGSS de 1994, reconociendo al servicio del hogar familiar el acceso a las contingencias profesionales que, hasta entonces, había estado privado de esta protección» (M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 450).

<sup>50</sup> Cuando el acto de encuadramiento lo realiza el trabajador, éste deberá indicar la entidad o mutua, que cubrirá las contingencias profesionales; salvo en el supuesto de que el empleador ya tuviera a otros empleados domésticos, «en cuyo caso la citada cobertura corresponde a la entidad gestora o colaboradora elegida por el titular del hogar familiar». A la base de cotización hay que sumar las horas extras, en los casos de jornada a tiempo completo, y las complementarias, para el tiempo parcial, aplicándosele al resultado el tipo general. Siendo la base de cotización del mes anterior al hecho causante dividida entre 30, la que sirve para determinar la base reguladora de la acción protectora. Todo ello en J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 124, 127, 128 y 137.

enfermedad profesional<sup>51</sup>. Ahora bien, esta ampliación debería haber ido acompañada de un rediseño de la prevención de riesgos laborales en el contexto de esta relación laboral<sup>52</sup>. Máxime cuando el art. 13 del Convenio OIT C189 demanda a los Estados que «todo trabajador doméstico tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. Todo Miembro, en conformidad con la legislación y la práctica nacionales, deberá adoptar medidas eficaces, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico, a fin de asegurar la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores domésticos»; y medidas más específicas en los arts. 17 y 19 de la Recomendación R201, por lo que esta materia es clave cuando España decida ratificar este Convenio<sup>53</sup> «o antes, lo cierto es que no es necesario ratificarlo para poner fecha al cumplimiento de lo que resulta imperativo por mandato constitucional»<sup>54</sup>.

De acuerdo con el art. 3.4 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), las empleadas de hogar están excluidas – decisión legitimada por la normativa comunitaria – de su ámbito subjetivo, por lo que no se hace necesario ni una evaluación de riesgos, ni un plan de prevención ni, por supuesto, el establecimiento de medidas preventivas, más allá de las genéricas derivadas de “el buen hacer” del empleador. Unas obligaciones que, de acuerdo con las formulaciones legales – arts. 3.4. *in fine* LPRL y 7 del RD 1620/2011 – no dejan de ser, en el caso de existir, mínimas e

---

<sup>51</sup> Su equiparación con el Régimen General, en este punto, se exceptúa, como indica el art. 251.c LGSS, en relación con el régimen de responsabilidades. De tal modo que «el incumplimiento de las obligaciones en materia de afiliación, altas y bajas y de cotización solo determina su pago, por la aplicación del principio de automaticidad de las prestaciones, pero en ningún caso la responsabilidad patronal regulada en el art. 167.2 LGSS. Es este uno de los ejemplos de la tendencia del legislador hacia la especial protección para con el empleador de este sector» (F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, pp. 832-833). De forma muy parecida, A.R. TRILLO GARCÍA, *Retos futuros en la protección integral desde el Sistema de la Seguridad Social de las trabajadoras del hogar*, en *Lex Social*, 2019, n. 2, p. 515. M.S. PÉREZ-BEDMAR, *La relación laboral especial de los empleados de hogar: aspectos laborales y de seguridad social*, en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2011, n. 23, p. 162, ya en su momento, justificó esta excepción atendiendo «a la naturaleza que reviste el lugar de la prestación de los servicios que no es otro [...] que el hogar familiar y en consideración también a la figura del empleador como titular de ese hogar familiar».

<sup>52</sup> J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 136, afirma que «la protección de la salud de este colectivo pone más énfasis en el enfoque reparador que en el preventivo, lo cual resulta incongruente por el coste social que implica, no solo la desprotección de los trabajadores sino el desembolso en prestaciones que podría evitarse con la observancia de normas de salud laboral».

<sup>53</sup> Esta falta de ratificación, para M. CORREA CARRASCO, *op. cit.*, p. 444, es incomprensible estando «pendiente después de casi una década de retóricas declaraciones gubernamentales de buenas intenciones».

<sup>54</sup> M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 468.

insuficientes<sup>55</sup>. Se quiere subrayar que, de conformidad con el último de los preceptos indicados, cabe la dimisión de la trabajadora en el supuesto de incumplimiento grave por el empleador. La falta de concreción de esas “obligaciones” hará muy difícil esta posibilidad de la empleada de hogar.

Esta vaguedad de las obligaciones del titular del hogar familiar no es resultado de la falta de riesgos en esta profesión, puesto que los mismos existen y, en algunas parcelas, incluso, pueden ser elevados. Por ejemplo, en el manejo de productos tóxicos o peligrosos – no sólo de limpieza sino también en las labores de cuidado –, en el trabajo en altura, en la utilización de herramientas punzantes, etcétera; sin entrar en los riesgos psicosociales<sup>56</sup>, que se hacen más patentes en el caso de las trabajadoras internas.

Por consiguiente, la existencia del riesgo debería traducirse en una reformulación de esta materia consistente, principal aunque no exclusivamente, en generar determinadas y concretas obligaciones para los empleadores del trabajo doméstico. Comenzando por una evaluación de riesgos y continuando con la concesión de unos adecuados equipos de protección individual. De este modo, se iniciaría el camino hacia la verdadera protección de la seguridad y salud laboral de estas trabajadoras.

Pese a la lógica del planteamiento inmediatamente precedente, la realidad es que el mismo se encuentra con un óbice difícil de superar. Se trata, como es fácilmente previsible, de la inviolabilidad del domicilio. Siendo así, si se concretase la obligación jurídica en materia de prevención de riesgos resultaría enormemente complicado para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social realizar las oportunas comprobaciones de su cumplimiento por parte del empleador<sup>57</sup>, y si se incumple en las empresas, que cabe esperar de los domicilios particulares. Salvo los supuestos en los que se obtuviese una autorización del titular del hogar familiar o una orden judicial, en las restantes ocasiones, dicha inviolabilidad impediría el acceso al domicilio particular.

Ahora bien, habría que preguntarse por los motivos que hacen prevalecer el derecho a esta inviolabilidad sobre el derecho a la integridad física y

---

<sup>55</sup> Con iguales o parecidos términos, R. POQUET CATALÁ, *op. cit.*, p. 258; M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 467; M. CORREA CARRASCO, *op. cit.*, pp. 433-434; J.F. LOUSADA AROCHENA, *op. cit.*, p. 185, que añade que «el problema no está en el reconocimiento normativo, sino -de nuevo- en la ausencia de desarrollos normativos de un inconcreto reconocimiento general, unido a las dificultades prácticas de aplicar las normas en hogares privados».

<sup>56</sup> Sobre estos riesgos psicosociales, *in extenso*, M. CORREA CARRASCO, *op. cit.*, en particular pp. 433, 434 y 436.

<sup>57</sup> J. LÓPEZ GANDÍA, D. TOSCANI GIMÉNEZ, *op. cit.*, p. 29, defienden que debería, como en cualquier otro centro de trabajo, permitirse la entrada de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

psíquica de la trabajadora, puesto que, *a priori*, no parece que exista ninguno. Eso no significa, por supuesto, que la situación tenga que ser la inversa, sino que hay que buscar el equilibrio entre ambos bienes jurídicos protegidos<sup>58</sup>. De tal modo que se permita – eso sí, con las suficientes garantías – el acceso al centro de trabajo de la empleada de hogar.

Pues bien, esta primacía absoluta del derecho a la inviolabilidad del domicilio conlleva que se desatienda la prevención de riesgos laborales, lo que está conduciendo a que sea muy difícil que la contingencia de enfermedad profesional y accidente de trabajo sea, en puridad, una realidad. Con otras palabras, son muy escasas las ocasiones, en las que se puede comprobar la relación causa-efecto entre el hecho y el accidente o la enfermedad, que permita a la trabajadora acceder a la correspondiente prestación<sup>59</sup>. Pero, aún en el caso de que se pudiera establecer esta conexión, la desprotección no desaparecería, ya que, debido a la falta de unas concretas obligaciones empresariales, el recargo de prestaciones no va a operar, al ser difícil que se produzca el requerido incumplimiento por parte del empleador<sup>60</sup>.

Es más, la desatención normativa y, por ende, del empleador de la seguridad y salud laboral de estas trabajadoras está conllevando, del mismo modo, que muchas enfermedades profesionales – y no únicamente psíquicas – no formen parte del catálogo legal, lo que está impidiendo su reconocimiento como tal y, por ende, su protección<sup>61</sup>.

En suma, se puede afirmar que esta ampliación prestacional no tiene la virtualidad, que debería, y, por no tenerla, se está cotizando, podría decirse, como simple aportación a las arcas públicas sin que revierta, como es la lógica secuencia, en la trabajadora al ignorarse los riesgos profesionales.

---

<sup>58</sup> De esta opinión, M. CORREA CARRASCO, *op. cit.*, p. 445, y M.G. APARICIO RUIZ, *op. cit.*, p. 75.

<sup>59</sup> De ahí que J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 137, afirme que hay que reconducirlos a las contingencias comunes, lo que supone prestaciones de inferior cuantía; sobre todo, como precisan M.C. LÓPEZ ANIORTE, F.M. FERRANDO GARCÍA, *op. cit.*, p. 223, en el caso de las enfermedades profesionales.

<sup>60</sup> En esta dirección, M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 471; lo que se justifica, a juicio de I.A. RODRÍGUEZ CARDO, *op. cit.*, p. 23, en que «estas obligaciones de “cuidado” carecen de la intensidad suficiente como para justificar un incumplimiento valorable desde la perspectiva del art. 123 LGSS, y por ello el titular del hogar familiar no será responsable, en tal condición, del recargo de prestaciones, ni el empleado de hogar podrá exigirlo». A favor de la aplicación de este recargo, J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 138, y A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 517.

<sup>61</sup> Por ejemplo, como defiende M. CORREA CARRASCO, *op. cit.*, p. 444, «sería preciso afrontar, con carácter general, la tarea pendiente de incorporar los daños a la salud mental de etiología laboral en el catálogo de enfermedades profesionales derivadas de riesgos psicosociales».

### *c) Protección derivada de la maternidad*

Muy relacionado con lo anterior se encuentra la protección derivada de la maternidad<sup>62</sup> – maternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia – y ella desde una doble perspectiva. Por un lado, como parte de las medidas en materia de prevención de riesgos laborales a adoptar por el empleador ante contingencias de esta naturaleza. Ni que decir tiene que, partiendo de la invisibilidad de este trabajo, de la situación de necesidad de estas trabajadoras y de la falta de control de sus posibles incumplimientos, nos encontramos con otro campo abonado para la desprotección de la empleada de hogar durante y tras la maternidad.

Y por otro lado y derivado del primer motivo, el acceso a las distintas prestaciones nacidas de estos diferentes hechos causantes va a tener una escasa repercusión en estas trabajadoras, cuando, sin embargo, se está ante un sector, como es sabido, profundamente feminizado, en el que en términos porcentuales serían muchas las trabajadoras beneficiarias de estas prestaciones, así como de aquellas otras por hijos.

Sin abandonar el ámbito de la maternidad, hay que llamar la atención sobre el hecho, para nada infrecuente, de que la falta de protección de la maternidad se produzca como consecuencia del desistimiento unilateral del empleador – por supuesto, discriminatorio – ante la constancia – no legal – de la maternidad.

### *d) Incapacidad temporal*

Posiblemente, una de las principales ventajas<sup>63</sup>, que ha tenido la creación del Sistema Especial de Empleadas de Hogar, ha sido en relación con el pago de la prestación por incapacidad temporal<sup>64</sup>, obviamente, por enfermedad común o accidente no laboral. Resultaba injusto, con el Régimen Especial, el pago de la prestación a partir del vigésimo noveno día, pues dejaba desprotegida a la trabajadora, sin causa alguna que lo justificase,

---

<sup>62</sup> Sobre este particular, véase M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, pp. 469-471.

<sup>63</sup> No hay que olvidar el art. 10.3 del RD 1620/2011 en virtud del cual «en el supuesto de suspensión del contrato de trabajo doméstico por incapacidad temporal del empleado de hogar, debida a enfermedad o accidente, si aquél fuera interno, tendrá derecho a permanecer alojado en el domicilio un mínimo de 30 días, salvo que, por prescripción facultativa, se recomiende su hospitalización». Supone, sin duda, una mejora al hacer compatible la prestación con el salario en especie, pero, podría decirse, lógica atendiendo a razones de humanidad; máxime, cuando muchas de estas empleadas internas sufren el desarraigo familiar y/o nacional.

<sup>64</sup> M.G. APARICIO RUIZ, *op. cit.*, p. 74, indica que es «un gran avance».

durante veinticinco días. La equiparación actual – art. 251.a LGSS – con los trabajadores del Régimen General supone que, a partir del cuarto día, la trabajadora va a recibir la oportuna prestación económica. Ahora bien, la distribución, con respecto al Régimen General, es distinta, ya que al empleador le corresponde el pago desde el cuarto al octavo día; y el resto, a la entidad competente, lo que reduce el número de días asumidos por el titular del hogar. Una decisión que, para Benito Benítez, resulta «razonable, porque implica que el legislador ha tenido en cuenta el perfil del empleador imputándole ciertos costes laborales, sin que sean excesivos o desproporcionados, asumiendo el sistema parte de los mismos, y ello logrando una equiparación en la acción protectora de las trabajadoras. Es en esta materia, posiblemente la única, donde la introducción de especialidades justifica la adopción de un Sistema Especial para el proceso de integración»<sup>65</sup>.

Otra diferencia<sup>66</sup> está en que en el Sistema no existe el pago delegado – art. 251.b LGSS –, de tal modo que el empleador se tiene que hacer cargo de sus días y la entidad correspondiente<sup>67</sup>, llegado el momento, del resto de la prestación. Quizás, la razón de ser de esta decisión radica, una vez más, en la particularidad del empleador, ya que éste puede, por ejemplo, no volver a tener servicio doméstico al haber cambiado sus circunstancias personales, familiares o económicas.

#### *e) Incapacidad permanente y Jubilación*

Mayores problemas suscitan las prestaciones de incapacidad permanente y de jubilación. En sendos casos, hay dos elementos en común. En primer lugar, la cobertura del período de carencia, excluido el caso de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Las carreras profesionales de estas trabajadoras están condicionadas, como se ha visto, por la temporalidad y por la parcialidad. Mientras que la primera característica no puede ser salvada; la segunda, afortunadamente, se corrigió, como es sabido, gracias al reconocimiento de la discriminación indirecta, que encerraba el cómputo

<sup>65</sup> M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 474.

<sup>66</sup> A las dos indicadas en texto, hay que añadir, como pone de manifiesto F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 834, que, en el Sistema Especial, cuando la trabajadora, estando en incapacidad temporal, finaliza la relación laboral seguirá cobrando la prestación en la misma cuantía que hasta dicha extinción; sin embargo, la regla del Régimen General es que la cuantía se equipare con la de la prestación por desempleo, lo que, para estas trabajadoras, no es posible al no tener cubierta esta contingencia.

<sup>67</sup> F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 834, a estos efectos, califica el problema como “serio” cuando existen varios empleadores, ya que obliga a solicitar «el abono a cada entidad gestora».

de los días cotizados en el trabajo a tiempo parcial<sup>68</sup>. Pese a ello, la cobertura del tiempo requerido para acceder a estas pensiones se hace muy compleja. Y en segundo lugar, la cuantía de estas prestaciones que, de por vida, acompañarán a la trabajadora y que, en consecuencia, van a marcar su nivel económico. En este punto, dos son los problemas. Por un lado, la no integración de las lagunas de cotización<sup>69</sup>. Unas lagunas, que van a existir, parcial o totalmente, para aquellas trabajadoras domésticas beneficiarias del subsidio extraordinario por falta de actividad pues, como indica la cláusula 13 de la Resolución del Servicio Público de Empleo Estatal<sup>70</sup> (SEPE), éste no tiene la obligación de cotizar, lo que se justifica en el peregrino argumento de que no estaba prevista en el RD-Ley 11/2020; y no lo estaba, como se verá más tarde, por la voluntad, entre otros motivos, de separarlo de cualquier similitud con la prestación por desempleo. Esta falta de cotización se hace especialmente sangrante por el agravio comparativo, ya que, como dice Guerrero Vizuite, sí estaba prevista «para las prestaciones extraordinarias establecidas en favor de otros colectivos»<sup>71</sup>.

Y por otro, las cotizaciones previas, cuyas cuantías condicionarán la de la prestación. Debido a los dilatados períodos de carencia, muchas de las trabajadoras habrán cotizado en el extinto Régimen Especial de empleadas de hogar, cuyos criterios de cotización hacían, aún más inviable, el aumento de las bases reguladoras. En la actualidad, la tendencia a que las cotizaciones sean lo más próximas posibles al salario real conlleva su incremento. Ahora bien, tampoco se puede caer en la ingenuidad de que ello supone – o va a suponer – un considerable aumento de las cuantías de las prestaciones,

---

<sup>68</sup> Otro tema es el coeficiente de parcialidad que, de acuerdo con la DF 3ª del RD-Ley 35/2020, que modifica la Transitoria 16 de la LGSS, «desde el año 2012 hasta el año 2022, a efectos de determinar el coeficiente de parcialidad [...] aplicable a este Sistema Especial para Empleados de Hogar, las horas efectivamente trabajadas en el mismo se determinarán en función de las bases de cotización a que se refieren los números 1º y 2º del apartado 1.a) de esta disposición, divididas por el importe fijado para la base mínima del Régimen General por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada uno de dichos ejercicios».

<sup>69</sup> De conformidad con la DF 3ª.4 del RD-Ley 35/2020, «desde el año 2012 hasta el año 2022, para el cálculo de la base reguladora de las pensiones de incapacidad permanente derivada de contingencias comunes y de jubilación causadas en dicho período por los empleados de hogar respecto de los periodos cotizados en este sistema especial solo se tendrán en cuenta los periodos realmente cotizados, no resultando de aplicación lo previsto en los artículos 197.4 y 209.1.b)». Con este régimen transitorio se niega a las trabajadoras domésticas «de un instrumento que dispone de una innegable óptica de género, en la medida en que, precisamente, se dirige a atender a las carreras profesionales que presentan mayores irregularidades cotizatorias» (M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 476).

<sup>70</sup> Resolución de 30 de abril de 2020 (en BOE, 4 mayo 2020).

<sup>71</sup> E. GUERRERO VIZUETE, *op. cit.*, p. 2.

puesto que no puede olvidarse que los salarios, en la generalidad de las ocasiones, son bajos, con lo cual, aunque exista una mayor concordancia entre salario y cotización, eso no va a significar, necesariamente, que las pensiones aumenten y, por tanto, que dejen de ser necesitados los complementos a mínimos, que se convierten en parte esencial de estas pensiones debido a sus ínfimas cuantías<sup>72</sup>. Es más, cuyo cobro es posible gracias a la ausencia o a los escasos ingresos complementarios de las trabajadoras domésticas<sup>73</sup>.

### *f) Jubilación parcial y Jubilación anticipada*

La incorporación de las trabajadoras del hogar al Régimen General ha supuesto, igualmente, el poder acceder a la jubilación parcial<sup>74</sup> y a la jubilación anticipada. Esta última ha conllevado una importante STJUE<sup>75</sup>; en gran medida criticada por parte de la doctrina<sup>76</sup>. Y lo hace, entre otras razones, porque este Tribunal no se manifiesta, al menos parcialmente, sobre el problema de fondo, trasladando la cuestión al Tribunal Superior de

---

<sup>72</sup> En 2019, «El 65% de las pensiones de jubilación del SEEH precisa[ba]n complementos a mínimos y del total de importe, solo el 47,3% correspond[ía] a la pensión inicial; el 18,5% a revalorizaciones y mejoras, el 33,2% al complemento por mínimos y el 0,9% a otros complementos» (UGT, [Trabajo del hogar y cuidados. Una década sin avances. Otra década de precariedad](#), cit., pp. 5-6).

<sup>73</sup> No hay que olvidar los topes para su cobro, de modo que, por lo que aquí interesa, la trabajadora junto a la pensión no puede tener unos ingresos – derivados del rendimiento del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales – superiores, para el año 2021, a 7.707 ó 8.990 euros en el caso, este último, de pensionista con cónyuge a cargo. Ello de acuerdo con los arts. 6 y 7, respectivamente, del RD 46/2021, de 26 de enero, sobre revalorización de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2021 (en BOE, 27 enero 2021, n. 23), cuyo Anexo contiene las cuantías mínimas de las pensiones.

<sup>74</sup> No obstante, como dice J. MUÑOZ MOLINA, *op. cit.*, p. 436, en ésta, «al existir la obligación de contratar a un relevista, ajustar el tiempo de trabajo y sobre todo por las bases de cotización» se hará más «complejo».

<sup>75</sup> STJUE de 21 de enero de 2021, asunto C-843/19, *Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) c. BT*.

<sup>76</sup> *In extenso*, C. MOLINA NAVARRETE, [Jubilación anticipada y no discriminación contra las mujeres. Un jarro de agua fría del TJUE en la lucha contra la brecha de género en pensiones](#), UGT, 2021, en especial pp. 14-15; E. ROJO TORRECILLA, [Y el TJUE le dice al TSJ de Cataluña: puede ser o puede no ser discriminatorio, te toca decidir... pero no lo parece. Sobre la jubilación voluntaria anticipada, y sus límites, de una trabajadora del sector doméstico. Notas a la sentencia de 21 de enero de 2021 \(asunto C-843/19\)](#), en [www.eduardorojotorrecilla.es](#), 2 febrero 2021; C. SÁNCHEZ TRIGUEROS, [Jubilación anticipada de mujeres con pensión inferior a la mínima. Comentario a la STJUE de 21 de enero de 2021 \(C-843/2019\)](#), en [Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social](#), 2021, n. 2.

Justicia (TSJ) de Cataluña<sup>77</sup>, el cual se ha pronunciado<sup>78</sup>, desafortunadamente, en los mismos términos que el Europeo.

Se trataba de una trabajadora doméstica, a la que se le niega la jubilación anticipada voluntaria<sup>79</sup> – tras una carrera profesional de 44 años – por necesitar del complemento a mínimos hasta alcanzar la pensión, que le correspondería de no jubilarse anticipadamente. Una denegación, como es sabido, amparada en el art. 208.*c* LGSS.

Dos cuestiones estaban en la base de estas resoluciones judiciales. Por un lado, la posible discriminación indirecta. En relación con ésta, el TJUE se remite al nacional aceptando, como válida, la prueba estadística. Eso sí, atendiendo, a estos efectos, a los trabajadores y a las trabajadoras del Régimen General, no exclusivamente a los del Sistema Especial de Empleadas de Hogar<sup>80</sup>. Siendo así, ha ocurrido que el número de mujeres no ha sido de la proporción suficiente como para reconocer esta discriminación indirecta<sup>81</sup>. Exactamente, el Tribunal nacional, acogiendo los datos presentados por el Instituto Nacional de Seguridad Social, concluye que afecta a más «hombres que mujeres» (FD 1<sup>a</sup>). Eso sí, añade que «sin considerar, en todo ello por tanto, que el término de comparación es un número privilegiado de mujeres que han alcanzado los 35 años de cotización, y que son menos que el de hombres, precisamente por las causas

---

<sup>77</sup> Como reza el título de la entrada en su blog, E. ROJO TORRECILLA, *op. cit.*, afirma que «el TJUE le dice al TSJ de Cataluña: puede ser o puede no ser discriminatorio, te toca decidir... pero no lo parece».

<sup>78</sup> STSJ de Cataluña 2211/2021, de 21 de abril.

<sup>79</sup> De solicitarse como consecuencia de la decisión empresarial – reestructuración de la empresa – no opera esta cláusula denegatoria. Dicho ello, C. SÁNCHEZ TRIGUEROS, *op. cit.*, p. 208, indica que, con la voluntariedad, el TJUE «parte así de una premisa errónea: que las trabajadoras que acceden voluntariamente a la jubilación anticipada lo hacen desde una situación de empleo. Desgraciadamente, la realidad suele ser muy distinta. Habría resultado muy conveniente analizar qué porcentaje de trabajadores que no cumplen dicho requisito se encuentran empleadas en los últimos años de su vida laboral. De esta manera, se habría podido poner en cuestión la consideración de la proporcionalidad de la medida».

<sup>80</sup> Junto a esta regla, la Sentencia añade otras dos (§§ 28-30). Primero, «la proporción de afiliados al régimen general de la seguridad social a los que el artículo 208 [...] sitúa en desventaja puede determinarse de forma fiable si se toma en consideración el número de jubilados que perciben un complemento a la pensión para alcanzar la cuantía de la pensión mínima legal y se compara con el número total de jubilados sujetos a ese régimen» y, segundo, «debe tomarse en consideración las personas a las que se ha denegado una pensión de jubilación anticipada únicamente en virtud de este artículo [...] sin tener en cuenta aquellas que no cumplen» alguno de los restantes requisitos.

<sup>81</sup> Con palabras de C. MOLINA NAVARRETE, *op. cit.*, p. 10, con esta regla «se diluye en buena medida el contundente dato estadístico de ser 9 mujeres de cada 10 personas trabajadoras incluidas en este sistema y, en consecuencia, queda claro que serán ellas las más perjudicadas en los hechos, de forma abrumadora».

históricas de discriminación, como el abandono del trabajo, incluso forzado, por razón de matrimonio, el cuidado de hijos y familiares, o el trabajo a tiempo parcial, que junto con otras causas como la menor formación han producido la brecha de género formalmente reconocida por el RDL 2/2021».

Y por otro lado, la posibilidad de que criterios de política social y de sostenibilidad del sistema público de pensiones puedan legitimar decisiones legales como la que está en la raíz de este asunto<sup>82</sup>. O sea, si la disposición legal, en virtud de la cual se permite la denegación de la jubilación anticipada, cuando requiera un “sobresfuerzo” económico estatal, al tener que satisfacer ese complemento a mínimos, está justificada en los dos señalados argumentos. Y se sentencia, de manera taxativa, que sí. Por lo que, de nuevo, se hace valer cuestiones económicas sobre derechos

---

<sup>82</sup> «La normativa controvertida en el litigio principal quedaría justificada, en particular, si el órgano jurisdiccional remitente llegara a constatar que responde a un objetivo legítimo de política social, es adecuada para alcanzar este objetivo y es necesaria a tal fin, entendiéndose que solo puede considerarse apta para garantizar el objetivo invocado si responde verdaderamente al empeño de lograrlo y si se aplica de forma coherente y sistemática» (§ 32) «además, es preciso recordar que los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación al elegir las medidas que permitan alcanzar los objetivos de política social y de empleo» (§ 33). «El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de declarar que, si bien las consideraciones de índole presupuestaria no pueden justificar una discriminación en perjuicio de uno de los sexos, los objetivos consistentes en asegurar la financiación sostenible de las pensiones de jubilación pueden, en cambio, considerarse, habida cuenta del amplio margen de apreciación de que disponen los Estados miembros, objetivos legítimos de política social que son ajenos a toda discriminación por razón de sexo» (§ 38); así, «una normativa nacional de este tipo resulta apta par alcanzar dichos objetivos [...] tiene por objeto preservar la situación financiera del sistema de seguridad social español y tiende a prolongar la vida activa de las personas [...] [lo contrario] tendría efectos perjudiciales para la consecución de esos objetivos, ya que permitiría, en particular, que esas personas trabajaran menos tiempo, al jubilarse anticipadamente, sin sufrir al mismo tiempo una reducción del importe de su futura pensión» (§ 40); «asimismo, cabe considerar que la normativa nacional controvertida en el litigio principal se aplica de forma coherente y sistemática, ya que se aplica a todos los trabajadores afiliados al régimen general de la seguridad social española» (§ 41). En suma, para el TJUE, «el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 79/7/CEE del Consejo [...] debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que, en caso de que un trabajador afiliado al régimen general de la seguridad social pretenda jubilarse voluntaria y anticipadamente, supedita su derecho a una pensión de jubilación anticipada al requisito de que el importe de esta pensión sea, al menos, igual a la cuantía de la pensión mínima que correspondería a ese trabajador a la edad de 65 años, aunque esta normativa perjudique en particular a las trabajadoras respecto de los trabajadores, extremo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente, siempre que esta consecuencia quede justificada no obstante por objetivos legítimos de política social ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo» (*Declaración final*). Toda esta doctrina ha sido asumida, sin más, por el TSJ de Cataluña (FD 2<sup>a</sup>).

fundamentales como el derecho a la no discriminación<sup>83</sup>. Siguiendo la estela de esta Sentencia, el TSJ de Cataluña se limita a indicar que «conforme al art. 4 bis de la ley Orgánica del Poder Judicial, según el que los Jueces y Tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha de estimarse el recurso interpuesto por el INSS y revocar la sentencia recurrida, desestimando en consecuencia la demanda de jubilación anticipada en su día interpuesta» (FD 2<sup>a</sup>).

Por tanto, todas las esperanzas puestas en la decisión nacional<sup>84</sup>, por ahora<sup>85</sup>, han desaparecido y, con ellas, la posibilidad de que la perspectiva de género, la igualdad y la no discriminación prevalezcan, de una vez por todas, sobre criterios económicos, que lastran los derechos prestacionales de la trabajadora doméstica.

#### 4. Protección por desempleo: una especial atención al subsidio extraordinario por falta de actividad

La incorporación de las trabajadoras domésticas al Régimen General, aunque sea a través de un Sistema Especial, no ha conllevado la cobertura de todas las contingencias derivadas del trabajo por cuenta ajena. Se ha mantenido la exclusión de la protección por desempleo<sup>86</sup> – art. 251.ª LGSS – de forma que, en la actualidad, pese a la ampliación progresiva de su ámbito subjetivo – a otros trabajadores de otros regímenes y sistemas

---

<sup>83</sup> En esta dirección, C. SÁNCHEZ TRIGUEROS, *op. cit.*, p. 208, escribe que «de este modo, no deja de asegurarse la estabilidad financiera de la UE a costa de los derechos de la mitad de la población. Además, puede apreciarse que el TJUE relaja los criterios para apreciar la existencia de discriminación en los ámbitos donde entran en juego las medidas de política social de los Estados Miembros. De este modo, se abre la puerta a que el diseño de tales políticas dé lugar a situaciones de flagrante desigualdad». Por su parte, C. MOLINA NAVARRETE, *op. cit.*, p. 6, sostiene que «prima la preocupación por la sostenibilidad financiera del sistema, por encima de otros valores cualitativos de índole social (suficiencia, equidad, etc)».

<sup>84</sup> Como lo prueban las palabras de C. SÁNCHEZ TRIGUEROS, *op. cit.*, p. 209, al escribir que «en sus manos [en las del TSJ de Cataluña] queda que el principio de igualdad no quede relegado una vez más a una mera formulación teórica».

<sup>85</sup> Contra esta Sentencia del TSJ cabe recurso de casación para la unificación de doctrina. Se desconoce si ha sido interpuesto y, en ese deseable caso, hay que esperar a la decisión del Tribunal Supremo.

<sup>86</sup> Para M.G. APARICIO RUIZ, *op. cit.*, p. 75, «esta exclusión pudo tener cierta justificación en 1969 cuando se reguló el REEH porque no eran sujetos de una relación laboral, sin embargo, actualmente carece de toda justificación ya que se trata de una relación laboral que debería acogerse a lo establecido para los demás trabajadores».

especiales e, incluso, la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos –, las empleadas de hogar, lamentablemente, siguen excluidas. Y ello, pese a la contundencia del mandato constitucional, por su dicción imperativa, del art. 41, y que no excluye, como es sabido, a ningún colectivo. Por lo que esta falta de protección, que deja en situación de necesidad a las empleadas de hogar, supone, sin ningún género de dudas, una vulneración de nuestro texto constitucional. Sin embargo, no es la única norma transgredida, ya que si se acude al art. 11 LGSS, es absolutamente claro que los sistemas especiales podrán tener particularidades «exclusivamente en alguna o algunas de las siguientes materias: encuadramiento, afiliación, forma de cotización o recaudación» pero no se contempla, quizás porque va en contra de lo dispuesto en el indicado precepto de nuestra Constitución, el acceso a las prestaciones de Seguridad Social<sup>87</sup>.

Una exclusión que tiene importantes consecuencias personales. Como es fácil imaginar, la desprotección económica padecida por las empleadas de hogar que, de forma más acusada que en otros sectores, sufren períodos de inactividad. Y ante el temor a carecer de rentas sustitutivas del trabajo, se hacen más vulnerables, ya que se ven obligadas, con frecuencia, a aceptar peores condiciones de trabajo – e incluso, ilegales modificaciones sustanciales de tales condiciones<sup>88</sup> – para no perder el empleo.

Esta falta de cobertura dice muy poco de los distintos gobiernos que, desde 2012, no han acometido esta tarea; y que, además, han hecho caso omiso a la propuesta contenida en la DA 2ª del RD 1620/2011, de crear un grupo de expertos para analizar la viabilidad de la extensión de la protección por desempleo a las trabajadoras domésticas. Exactamente, se normó sobre la posibilidad, al menos, de estudiar y analizar «la viabilidad de establecer un sistema de protección por desempleo adaptado a las peculiaridades de la actividad del servicio del hogar familiar que garantice los principios de contributividad, solidaridad y sostenibilidad financiera». No obstante, no debe pasar desapercibido dos cuestiones de interés. Primeramente, que no se trataría, sin más, de la extensión de la protección por desempleo a este colectivo, sino de la adaptación del Régimen General a sus peculiaridades. Quizás, habría que haberse cuestionado si las mismas son de la entidad suficiente como para requerir dicha adaptación. Y seguidamente, que el estudio tenía como hilo conductor las arcas públicas y, en ningún caso, ni

---

<sup>87</sup> De la misma opinión, M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, pp. 451-452, y J.F. LOUSADA AROCHENA, *op. cit.*, p. 186.

<sup>88</sup> De forma parecida, esta ilegalidad es admitida por J.F. LOUSADA AROCHENA, *op. cit.*, p. 156, cuando indica que la informalidad de la relación, más allá de la posible ilegalidad, «se acaba proyectando sobre el desarrollo de la relación laboral, sometiéndola a numerosas modificaciones arbitrarias que incrementan la precariedad del trabajador/a».

de ningún modo, la situación continuada de precariedad laboral de las trabajadoras domésticas.

Aún con estas objeciones, hay que admitir que esta Disposición fue la primera, pero también la única vez, en la que ha existido una expresa manifestación normativa en este sentido. No obstante, el paso del tiempo permite afirmar que se trató de una declaración, como mucho, de buenas intenciones<sup>89</sup>, puesto que casi diez años más tarde<sup>90</sup>, ese análisis no se ha llevado a cabo. Por tanto, esta protección no existe y, con ella, la desprotección de estas trabajadoras es aún más acusada.

Y lo que es más grave y llamativo, esta exclusión es una de las principales razones, sino la que más, de la falta de ratificación – cuando, sin embargo, es patrocinada por la UE<sup>91</sup> – del Convenio OIT C189<sup>92</sup>, e igualmente, de la Recomendación R201. No hay que olvidar que, de conformidad con el art. 14 de este Convenio, la protección de las empleadas de hogar tiene que extenderse a la prestación por desempleo<sup>93</sup> y, porque hay que hacerlo, hay quienes ven la ratificación «como inasumible, especialmente por su coste

---

<sup>89</sup> O, como afirma F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 829, «decisiones que nunca llegaron, dando así la razón a quien entendía que estas previsiones suponían un brindis al sol y una forma de echar balones fuera, pues el marco para establecer esta prestación por desempleo es la Seguridad Social y no la normativa laboral, por muy especial que sea» (esto último es de Fernández Orrico).

<sup>90</sup> Con palabras de UGT, *Trabajo del hogar y cuidados. Una década sin avances. Otra década de precariedad*, cit., p. 6, «la pandemia puso de relieve más que ninguna otra cosa la década pérdida. Diez años en los que los gobiernos tenían que haber impulsado el Diálogo Social y cumplido los compromisos incluidos tanto en el Real Decreto 1620/2011 como en la Ley 27/2011, entre los que se encontraba, la búsqueda de una solución para cubrir la contingencia de desempleo».

<sup>91</sup> M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, pp. 450-451, y M.C. LÓPEZ ANIORTE, F.M. FERRANDO GARCÍA, *op. cit.*, p. 238.

<sup>92</sup> Por todos los que así lo consideran, incluido el autor de estas páginas, M.G. APARICIO RUIZ, *op. cit.*, p. 76; D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 48 e, incidiendo en el tema, p. 49; R. POQUET CATALÁ, *op. cit.*, p. 259.

<sup>93</sup> En concreto, su art. 14 exige a los Estados que, «teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico y actuando en conformidad con la legislación nacional, deberá adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad». No es necesario incidir que esas condiciones no se cumplen desde el momento, en el que se niega la protección por desempleo. Es cierto que el párrafo segundo de este precepto añade que «las medidas a que se hace referencia en el párrafo anterior podrán aplicarse progresivamente, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y con organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan». Lógicamente, esa dilación en el tiempo no es lo que está pasando en España.

económico»<sup>94</sup>. Frente a ellos, y en un alarde de optimismo, Lousada Arochena afirma que «sí resulta claro que la equiparación se debe producir en algún momento»<sup>95</sup>.

Una regulación, la de estos textos internacionales, que supuso, como ha sido aceptado unánimemente, un verdadero paso adelante en la protección de las trabajadoras domésticas en cuanto configuración de su trabajo, como un trabajo decente, con lo que ello implica a todos los niveles. Un hito<sup>96</sup> que, en España como en otros países, sigue siendo una entelequia; pese a ser una exigencia de «justicia social»<sup>97</sup>.

La única medida adoptada en esta dirección ha sido el reciente subsidio extraordinario para las empleadas de hogar nacido de las medidas para luchar contra las consecuencias de la crisis sanitaria (arts. 30-32, RD-Ley 11/2020, Resolución SEPE de 30 de abril de 2020).

Antes de continuar se quiere llamar la atención sobre la denominación dada al mismo: subsidio extraordinario por falta de actividad de las personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar. Obviamente, se tuvo mucho cuidado en no utilizar ningún término que pudiese vincular este subsidio con la prestación por desempleo<sup>98</sup> y, por ello, se acudió al eufemismo de falta de actividad; una falta de actividad que está en la esencia de todos los supuestos habilitantes de la situación de desempleo. Máxime cuando la trabajadora fuese beneficiaria de este subsidio por haberse

<sup>94</sup> Así lo recoge D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 43.

<sup>95</sup> J.F. LOUSADA AROCHENA, *op. cit.*, p. 186.

<sup>96</sup> Hasta el momento, la ratificación se ha llevado a cabo por 29 países; algunos de nuestro entorno como Italia o Portugal (CONSEJERÍA DE IGUALDAD, *op. cit.*, p. 11).

<sup>97</sup> Expresión recogida por M.G. APARICIO RUIZ, *op. cit.*, p. 82; D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 58; J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 139.

<sup>98</sup> Es más, como se contiene en el Preámbulo de la Resolución del SEPE, «el subsidio extraordinario se configura así como un instrumento adecuado para paliar esa situación de desprotección, al que se ha dotado de una regulación específica e independiente [...] circunstancia que se justifica por tratarse de una medida que, al margen de tener como destinatarias a personas que pertenecen a un colectivo no incluido en dicha Ley, presenta unos requisitos de acceso y unas características en cuanto a la duración, cuantía, incompatibilidades, etc., muy distintas a las establecidas para las prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, lo que impide que su gestión pueda realizarse del modo previsto para aquellas». En definitiva, se intentó, por todos los medios, extirpar «de esta prestación extraordinaria, elementos esenciales del desempleo contributivo (pérdida de empleo y presunción iure et de iure de situación de necesidad), y [se le inculc] elementos de asistencialidad, materializados en la existencia real de una situación de necesidad de que el COVID-19 esté generando una situación de carencia de recursos considerable» (G. QUINTERO LIMA, *Algunas consideraciones sobre el subsidio excepcional para trabajadoras al servicio del hogar familiar del Real Decreto-Ley 11/2020*, cit.). De ahí que R. POQUET CATALÁ, *op. cit.*, p. 260, lo denomine «prestación asistencial de desempleo».

extinguido la relación laboral especial<sup>99</sup>. En suma, esta “protección” denota la conciencia de la vulnerabilidad económica y social de estas trabajadoras, a la par que la reticencia a cubrir la contingencia de desempleo.

Destacado este matiz, hay que continuar afirmando que este subsidio ha sido, en todos los años de historia, lo más cercano a una ampliación de la protección de estas trabajadoras por la contingencia de la inactividad laboral<sup>100</sup>, eso sí, una inactividad que toma causa en fenómenos vinculados ineluctablemente con dicha crisis; principalmente, evitar los contagios. Una inactividad que se dio, de manera más llamativa, en las tareas de limpieza que en las de cuidados, ya que estas últimas fueron consideradas, como es sabido, esenciales. Por lo tanto, unas trabajadoras, que fueron expuestas a la infección por la Covid-19, «sin que su trabajo estuviera cubierto por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales»<sup>101</sup>.

En estas páginas, el estudio de dicho subsidio se va a acometer partiendo de las ineludibles premisas de que se trató de una medida profundamente coyuntural<sup>102</sup>, de una escasísima duración<sup>103</sup> y de la que se benefició un

---

<sup>99</sup> Una extinción que, con la Resolución del SEPE, se amplió a los casos de «muerte o cualquier otra causa de fuerza mayor imputable al empleador que imposibilit[as]e definitivamente la prestación del trabajo, siempre que las causas que determin[ara]n la extinción del contrato [fuesen] ajenas a la voluntad de la persona trabajadora y se deb[iese]n a la crisis sanitaria del COVID-19» (art. 2.b). Así tuvo «cabida [...] una de las causas de finalización de los contratos más frecuente en los inicios de la pandemia, al afectar ésta en un alto porcentaje a personas de edad avanzada» (E. GUERRERO VIZUETE, *op. cit.*, p. 3).

<sup>100</sup> Igualmente, F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 839, y E. GUERRERO VIZUETE, *op. cit.*, p. 3.

<sup>101</sup> UGT, *Trabajo del hogar y cuidados. Una década sin avances. Otra década de precariedad*, cit., p. 6.

<sup>102</sup> Ha sido «una medida puntual y contextual» (CONSEJERÍA DE IGUALDAD, *op. cit.*, p. 10) y, de forma parecida, «puntual y vinculada a la actual crisis sanitaria» (M.G. APARICIO RUIZ, *op. cit.*, p. 78).

<sup>103</sup> Hay que tener en cuenta que la duración abarcó desde el 14 de marzo al 20 de julio de 2020 – aunque los hechos causantes finalizaran con el Estado de Alarma –, pero que su puesta en funcionamiento no fue automática, sino que hubo que esperar a la Resolución del SEPE – con la que se dio cumplimiento a la DT 3ª.2 del RD-Ley 11/2020 – para conocer su procedimiento y tramitación; y si a ello se añade el plazo de resolución – según el art. 9.2 de la Resolución, «la resolución deberá dictarse y notificarse en el plazo máximo de tres meses» –, lo que verdaderamente sucedió es que las trabajadoras que lo cobraron, lo cobraron finalizado el Estado de Alarma. En este sentido, J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *op. cit.*, escribe que esta delegación al SEPE suponía que la norma era «altamente ineficiente ya que no serviría para cubrir la necesidad inmediata que supone la pérdida del puesto de trabajo»; es más – continúa este autor – «peor hubiese sido respecto de los efectos de esta prestación si dentro de ese mes para el desarrollo del procedimiento se hubiese resuelto el Estado de Alarma, porque el reingreso al trabajo de los que hubieran visto suspendido su actividad laboral hubiese impedido cumplir con los requisitos para acceder a tales prestaciones, por lo que podría haber quedado como un derecho vacío, salvo que se hubiese admitido el pago con efectos retroactivos».

número muy reducido de trabajadoras<sup>104</sup>, y no precisamente porque fuesen pocas las que vieron interrumpida e incluso extinguida su relación laboral. Con estos puntos de partida y desde la perspectiva de ese posible ensayo, los elementos a destacar de este subsidio son los siguientes.

En primer lugar, la complejidad procedimental<sup>105</sup>. Ni que decir tiene que la e-administración ha venido para quedarse; de tal forma que cada vez más todos los trámites administrativos se van a realizar de manera telemática. Sin entrar a juzgar esta opción, lo importante es que ni todas las personas tienen los medios<sup>106</sup>, ni todas tienen los conocimientos para gestionar, de esta manera y por lo que aquí interesa, las correspondientes prestaciones. Sin que resulte un prejuicio, lo cierto es que entre este colectivo de empleadas de hogar, son muchas las que pueden carecer de alguna o de ambas exigencias y, por ello, que vean enormemente entorpecida la posibilidad de acceder a la oportuna prestación<sup>107</sup>. De ahí que lo ideal sería articular instrumentos, que facilitasen a todas las personas, independientemente de su situación, el acceso a la administración mediante sistemas presenciales y correctos asesoramientos. Con toda seguridad, esta tramitación -entendible en el contexto del Estado de Alarma pero no en la continuidad del tiempo- ha sido una de las causas del reducido número de solicitudes de este subsidio.

En segundo lugar, la escasa cuantía del subsidio<sup>108</sup>, que ha venido a cubrir,

<sup>104</sup> En ello influyó, sin duda, el hecho de que sólo se pudieron beneficiar las trabajadoras dadas de alta con anterioridad al 14 de marzo de 2021, fecha de la declaración del Estado de Alarma. Según los datos aportados por UGT, *Trabajo del hogar y cuidados. Una década sin avances. Otra década de precariedad*, cit., p. 6, «se presentaron 55.994 solicitudes, de las que se resolvieron favorablemente 40.349». Por su parte, la media de afiliación a este Sistema Especial en los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020 (fuente: [www.inclusion.gob.es](http://www.inclusion.gob.es)) fue de 381.014, sin que se tenga en cuenta que las solicitudes pudieron presentarse un mes más tarde a la adopción de esta medida, es decir, hasta el 20 de julio. Si se cruzan ambos datos, se obtiene que sólo el 10,58% de las empleadas de hogar pudieron beneficiarse de este subsidio extraordinario.

<sup>105</sup> De acuerdo con el art. 3 de la Resolución del SEPE, las solicitudes debían realizarse, «preferentemente por medios electrónicos a través de la sede electrónica del SEPE». Pues bien, «teniendo en cuenta la escasa formación que suele tener este colectivo, el formulario diseñado no se caracteriza[ba] por su sencillez y [requería] que, en muchos casos, estas personas (al no poder acudir a las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal por estar cerradas) [tuvieron] que solicitar los servicios de un profesional (con los costes que ello conlleva) para la presentación de formulario» (J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *op. cit.*). Muy similar a este autor, F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 839.

<sup>106</sup> Lo que es destacado, igualmente, por E. GUERRERO VIZUETE, *op. cit.*, p. 3.

<sup>107</sup> De forma parecida y de la misma opinión, J.C. ÁLVAREZ CORTÉS, *op. cit.*

<sup>108</sup> Según el art. 31 del RD-Ley 11/2020 y la Cláusula 6 de la Resolución del SEPE, y sin entrar en la casuística, la cuantía era del 70% de la base reguladora – o la parte proporcional a la reducción de la jornada – determinada conforme a la de cotización del mes anterior al

y no siempre, el umbral mínimo de pobreza. Sin embargo, se justificó en que suplía la carencia económica de las trabajadoras domésticas incursas en alguno de los correspondientes hechos causantes.

Con todo, este ensayo, si se entiende como tal, deja bastante que desear; por lo que sería aconsejable que, de regularse en un futuro, la protección por desempleo de las empleadas del hogar, éstas no tuvieran ninguna especialidad con respecto a los/as restantes trabajadores/as del Régimen General.

Eso sí, esta protección supondrá el aumento de las cotizaciones sociales; un incremento, que puede conllevar el paso a la economía sumergida, a la cotización por un menor número de horas a las realmente trabajadas o a la disminución de los salarios. Por centrar la atención en esta última consecuencia, la serie histórica de las cotizaciones de las empleadas de hogar pone de manifiesto que a medida que las contribuciones sociales han aumentado, han disminuido los salarios, lo que ha sido resultado del planteamiento del empleador<sup>109</sup> de que el coste de la empleada de hogar es único, y, en consecuencia, hay que repartirlo entre ambas cantidades. Esta, más que previsible, disminución salarial obliga a instituir unos salarios dignos para el sector del trabajo doméstico. En ello, sin duda, juegan un papel protagonista, las organizaciones sindicales que, dicho sea de paso, deben dar prioridad en su acción sindical a aquellos colectivos más vulnerables como son, en este caso, las empleadas de hogar<sup>110</sup>.

Dicho ello, hay que indicar que para evitar los anticipados efectos negativos derivados del aumento de las cotizaciones, habría que fijar medidas neutralizadoras<sup>111</sup>; entre las cuales podría estar, junto a los incentivos a la

---

hecho causante dividida entre 30; y de ser varios los trabajos afectados, la base se calcularía por cada uno de ellos, sin que la cuantía final pudiera exceder, en ningún caso, del Salario Mínimo Interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias. A ello hay que unir, como resalta F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 838, el hecho, notorio y habitual, de que estas empleadas trabajan «más horas de las que declara la persona empleadora, con la intención de pagar menos a la Seguridad Social, por lo que el cálculo se realiza sobre lo declarado y no lo efectivamente cobrado, o lo que es lo mismo, buena parte de quienes lo cobraron, lo hicieron en una cuantía inferior a la que en realidad les pertenecía».

<sup>109</sup> «Tanto el salario como otras condiciones de empleo [...] están directamente relacionadas con las posibilidades económicas de quienes emplean» (UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., p. 13).

<sup>110</sup> Esta despreocupación sindical es resaltada, entre otros, por J.F. LOUSADA AROCHENA, *op. cit.*, p. 156, y por J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 117.

<sup>111</sup> Entre ellas, A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 519, propone «un proceso de cotización progresivo parecido al realizado para normalizar y equiparar las bases de cotización, de manera que exista una reducción con progresiva desaparición en la cotización por desempleo».

contratación<sup>112</sup>, la financiación pública de estos servicios domésticos y, muy en particular, del subsector del cuidado. Por ejemplo, ayudas públicas dirigidas a financiar en parte los costes del trabajo doméstico<sup>113</sup>. *Mutatis mutandis*, algo similar a los conocidos cheques de dependencia, guardería o formación<sup>114</sup>; y esto, puesto que no hay que olvidar que muchas familias – sobre todo, de las que se han calificado como dependientes – no disponen de los recursos económicos suficientes. Ahora bien, no debe pasar desapercibido que no todas las tareas y labores incursas en el trabajo doméstico forman parte de los servicios, a los que, al menos en teoría, están obligadas las administraciones y, siendo así, ni ésta, ni ninguna otra forma de canalizar esta financiación sería procedente<sup>115</sup>.

De superarse estas importantes dificultades, el resto de las consecuencias serían positivas. Empezando por el aumento de las cotizaciones y siguiendo porque sería un mecanismo indirecto, que permitiría combatir la conocida y considerable economía sumergida existente en este sector. Sin embargo, los argumentos esgrimidos para que dicha ampliación de la protección social de las trabajadoras domésticas no se haga realidad han sido, tradicionalmente, dos<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> Así es propuesto, por ejemplo, por J. ROMERAL HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 132; M.C. LÓPEZ ANIORTE, F.M. FERRANDO GARCÍA, *op. cit.*, p. 239; F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 839.

<sup>113</sup> Lo que si está claro es que hay una relación directa entre el gasto público en servicios sociales y el gasto de las familias en actividades de trabajo doméstico. Sobre este tema, UGT, *Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares*, cit., p. 5.

<sup>114</sup> Aunque con una finalidad más de regularización del empleo doméstico que de aliviar sus costes para las familias, véase G. QUINTERO LIMA, *El cheque-servicio como elemento de gestión/control del trabajo doméstico: la necesaria definición conceptual*, cit., pp. 68-77.

<sup>115</sup> G. QUINTERO LIMA, *El cheque-servicio como elemento de gestión/control del trabajo doméstico: la necesaria definición conceptual*, cit., p. 75, afirma que «no es este un sector que se halle dentro de los márgenes de los Servicios Públicos sociales. En la medida en que no haya Administraciones Públicas obligadas a la prestación de servicios en el hogar familiar; poco sentido tendría tratar de extrapolar esas figuras al ámbito que aquí nos atañe».

<sup>116</sup> En el mismo sentido, F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 836, y R. POQUET CATALÁ, *op. cit.*, p. 259. A estos dos argumentos cabe añadir un tercero consistente en el escaso número de países que extienden esta protección a las empleadas de hogar; ahora bien, como constata D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, pp. 49-50, de una muestra de 70 países, «casi un 40% del total» lo hacen, «por consiguiente, si España decidiera extender la protección por desempleo al trabajo doméstico no sería ni mucho menos la pionera, siendo un grupo relativamente numeroso, especialmente en nuestro espacio más cercano, el que ha decidido dar este paso. Es cierto que los modelos de seguridad social de estos países son diferentes y que la intensidad de la protección también diferirá. Tampoco lo es menos que el tamaño y situación del empleo doméstico en cada uno de ellos puede presentar también rasgos muy distintos. Sin embargo, aun teniendo en cuenta estos elementos, es innegable que España no afrontaría las desventajas de ser la primera y que la tendencia es clara entre los

Por un lado, las posibles situaciones fraudulentas<sup>117</sup>. Esto es, la compatibilidad de la prestación y la realización del trabajo, lo que se podría facilitar por el régimen extintivo de esta relación laboral<sup>118</sup>. No puede negarse que esta situación es posible, pero también es cierto que se trata de una realidad, que se puede dar en otras actividades<sup>119</sup> y, muy particularmente, en el trabajo autónomo, lo que no ha impedido el reconocimiento de la prestación por cese de actividad. Y las dificultades para su control, pese a obedecer a razones distintas, se dan en ambos sectores. En el supuesto de las empleadas de hogar, como siempre, el argumento es la inviolabilidad del domicilio y, aunque en este caso no esté en juego, como en la materia de la prevención de riesgos laborales, la integridad física o psíquica de la trabajadora, sí lo está el derecho al trabajo en condiciones legales, lo que justificaría, al menos por lo que aquí se defiende, esa intromisión, siempre con las suficientes garantías, por parte de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social<sup>120</sup>.

Hoy por hoy, dicho control se encontraría con la oposición del art. 18.2 de la Constitución y de la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional. La única forma de salvarlo, como ya se ha dicho, sería con la autorización del titular del hogar o, en su defecto, autorización judicial. En el primer caso, la ilegalidad no podría ser constatada, ya que el/la empleador/a se negaría a autorizar la entrada o, sencillamente, eliminaría dicha ilegalidad al dar por finalizada la “relación”. Y en el segundo caso, habría que comprobar si, en efecto, sería una situación autorizable por el órgano jurisdiccional.

---

países que consideramos más próximos».

<sup>117</sup> M.G. APARICIO RUIZ, *op. cit.*, p. 75; M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 478; J. MUÑOZ MOLINA, *op. cit.*, p. 438; D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 49; M.C. LÓPEZ ANIORTE, F.M. FERRANDO GARCÍA, *op. cit.*, p. 238.

<sup>118</sup> Siguiendo a D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 54, el «desistimiento [...] podría dar lugar a comportamientos estratégicos entre empleador y trabajadora con el objetivo de facilitar el acceso a la prestación o subsidio, dada la enorme flexibilidad que caracteriza a esta fórmula de terminación de la relación laboral»; para evitar este resultado, este autor propone que «aquellos empleadores con mayor tendencia a emplear el desistimiento como vía de extinción pagarían mayores cotizaciones o una indemnización adicional como fórmula, no solamente de compensación financiera, sino desincentivadora de cualquier tipo de posible conducta fraudulenta». De modo más genérico, A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 519, piensa que esta extensión requiere de «algunas matizaciones normativas en algunas cuestiones puntuales, como el reconocimiento del desistimiento del empleador como causa legal de desempleo, en la acreditación de esa causa legal».

<sup>119</sup> Como es el trabajo a distancia y el teletrabajo (D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 54, y R. POQUET CATALÁ, *op. cit.*, p. 259).

<sup>120</sup> En esta línea, F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 836, R. POQUET CATALÁ, *op. cit.*, p. 259, y A.R. TRILLO GARCÍA, *op. cit.*, p. 519.

El segundo argumento consiste en el coste económico<sup>121</sup>, que llevaría aparejado, el reconocimiento de la prestación por desempleo, para las arcas públicas. De hecho, y como se ha visto, la sostenibilidad del sistema ha servido al TJUE para la “denegación” de la jubilación anticipada, cuando requiere de complemento a mínimos. Por consiguiente, se trata de una razón de peso; al menos para este Tribunal y para el legislador.

En una primera aproximación, hay que rebatir esa postura, sencillamente, porque no ha sido motivo para no ampliar la protección por desempleo a otros colectivos de trabajadores<sup>122</sup> – de sectores, eso sí, profundamente masculinizados<sup>123</sup> – y, en segundo lugar, porque, en términos numéricos, no son tantas las empleadas y los empleados de hogar como para que afecte a la sostenibilidad del sistema, hasta el extremo de convertirse en el motivo de su rechazo. Es más, existen estudios y análisis, que ponen de manifiesto que la afectación sería mínima. Exactamente, según las estimaciones realizadas por Pérez del Prado, «el coste de la cobertura del trabajo del hogar por el sistema de protección por desempleo rondaría entre un 6 y un 10%»<sup>124</sup>.

Esta negativa a la ampliación de la protección por desempleo<sup>125</sup> a las

---

<sup>121</sup> Por todos, M.G. APARICIO RUIZ, *op. cit.*, p. 75, y D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 49.

<sup>122</sup> Así lo destacan, por ejemplo, M.G. APARICIO RUIZ, *op. cit.*, pp. 75 y 81, y F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 839.

<sup>123</sup> M.C. LÓPEZ ANIORTE, F.M. FERRANDO GARCÍA, *op. cit.*, p. 239, afirman que «no debería introducirse consideraciones sobre el carácter deficitario del Sistema Especial para Empleadas de Hogar, pues también lo son otros regímenes (minería, trabajo en el mar) y sistemas especiales (agrario por cuenta ajena), claramente masculinizados, para los que sí se ha previsto la cobertura de la prestación por desempleo».

<sup>124</sup> Es más, como dice este autor, «los cálculos siguen siendo enormemente exagerados, pues estamos asumiendo que todos los parados percibirían la más generosa de las prestaciones, la contributiva y en su cuantía media. Dicho de otra forma, el razonamiento no incluye el menor coste derivado de quienes no tendrían acceso al sistema y hubieran sido expulsados, de quienes lo harían a través del nivel asistencial y los menores salarios del sector» (D. PÉREZ DEL PRADO, *op. cit.*, p. 57).

<sup>125</sup> La cual tiene consecuencias colaterales pues – como se argumenta en el Auto de 29 de julio de 2020, cuestión prejudicial – «por no acceder al desempleo, la norma no la considera en situación similar al alta, con el efecto de imposibilitar el disfrute de otras prestaciones como pudieran ser las resultantes de una eventual incapacidad, o cualquier otros subsidios públicos que exigen el agotamiento del aquel desempleo. De manera que la prestación de sus servicios por causas que no les sean imputables, como consecuencia de la previsión legal cuestionada, se traduce directamente en la imposibilidad del acceso a la prestación por desempleo, pero indirectamente, también a las demás ayudas sociales». Esto último también es resaltado por M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 479, que añade que sólo podrán acceder las empleadas de hogar víctimas de la violencia de género «no por su condición de trabajadora, sino por su estatus de víctima, de forma que no se produce una complementariedad de factores sino un solapamiento».

trabajadoras domésticas puede dar un cambio de rumbo, en próximas fechas, como resultado de la cuestión prejudicial planteada por el juzgado de lo contencioso-administrativo de Vigo<sup>126</sup>, en la que se somete a enjuiciamiento del TJUE si esta denegación<sup>127</sup> supone una discriminación indirecta en la medida en que son las mujeres, mayoritariamente, las afectadas por esta decisión legislativa.

Cualquier reflexión que se haga sobre esa hipotética sentencia se mueve en el campo de la especulación, ya que los recursos, incluso a la luz de la normativa comunitaria<sup>128</sup>, pueden ser interpretados de manera distinta o, incluso, dejarlo a criterio de las instancias internas como se ha hecho, y se ha comentado, recientemente.

Sin perjuicio de lo que pueda disponer el TJUE, lo cierto es que atendiendo a criterios de discriminación, la prueba estadística pondría de relieve – eso sí, siempre y cuando no se opte por hacer la comparación con respecto a todos los afiliados al Régimen General<sup>129</sup> – que esa norma, aparentemente neutra, por la que se deniega la protección por desempleo a las empleadas

---

<sup>126</sup> En concreto, se pregunta si el art. 251.d LGSS es contrario, de acuerdo con los arts. 4.1 de la Directiva 79/7/CEE y 5.b de la Directiva 2006/54/CE, a la igualdad y, de responder afirmativamente, si queda incurso en la discriminación indirecta contenida en la última de las Directivas señaladas.

<sup>127</sup> En el propio Auto se lee que existe una «absoluta carencia de motivación de la excepción legal que viene a agravar o patentizar la discriminación negativa que ocasiona en el empleo femenino [...]. Así pues y a juicio de este Juzgado, el carácter especial de la relación laboral que se predica respecto de este colectivo no podría traducirse en una privación injustificada, por absolutamente carente de motivación, de derechos básicos garantizados tanto por el Ordenamiento europeo, como por nuestra Constitución española».

<sup>128</sup> Aunque carezca de vinculabilidad jurídica, no se debería desatender las sugerencias contenidas en la Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia de 8 de noviembre de 2019. En virtud de ésta, «se recomienda [...] [a los Estados miembros mejorar] la cobertura formal y ampliándola a: a) tales trabajadores por cuenta ajena, con carácter obligatorio, independientemente de su tipo de relación laboral» (art. 8), incorporando, como no podría ser de otro modo, dentro de la protección social, la prestación por desempleo. Eso sí, aclarando, en el art. 9, que debe preservarse «al mismo tiempo la sostenibilidad del sistema y aplicando salvaguardas para evitar abusos». Por tanto, los tradicionales argumentos para descartar esta ampliación de la protección social de las empleadas de hogar. Pese a ello, su art. 11 precisa que los Estados han de garantizar «que estos regímenes proporcionen a sus miembros, de acuerdo con las circunstancias nacionales, un nivel adecuado de protección que mantenga un nivel de vida digno y ofrezca un grado adecuado de sustitución de ingresos, evitando en todos los casos que esos miembros caigan en la pobreza».

<sup>129</sup> De acuerdo con la posición de la Tesorería General de la Seguridad Social, recogida en el Auto del Tribunal de Vigo, se reconoce que «se trata de un colectivo de trabajadores por cuenta ajena, el de las empleadas de hogar, cuantitativamente minoritario en el global de los que configuran el régimen general, pero reconoce que se integra mayoritariamente por mujeres».

de hogar, repercute negativamente en las mujeres de manera mayoritaria, prohibiéndoles acceder a la correspondiente protección<sup>130</sup> y, por hacerse, se las está, además en el contexto del sector doméstico, condenando a la pobreza; aunque sea, en el mejor de los casos, en los períodos de inactividad puntuales pero continuos en el tiempo. Por consiguiente, no parece lógico que el argumento de la sostenibilidad económica – debido, como se ha indicado, al gasto que podría generar esta ampliación de la cobertura – pueda, ni deba servir de freno a la declaración de discriminación.

### 5. Una última y desalentadora reflexión conclusiva

Desgraciadamente, en la valoración legal del trabajo doméstico ha influido una serie de factores, en unos casos, que, poco o nada, tienen que ver con la actividad desarrollada, y, en otros, que responden a concepciones arcaicas y sexistas<sup>131</sup>. Sin embargo, han condicionado y comprometido la regulación legal tanto a nivel de Derecho del Trabajo como de Seguridad Social. Por el objeto de estas páginas, se ha centrado la atención en la protección social, en la que se ha visto que, a pesar de ciertas modificaciones normativas, todavía queda mucho camino por andar hasta que el régimen prestacional de las trabajadoras domésticas esté, en puridad, en igualdad de condiciones tanto con respecto al género masculino, como con respecto a los restantes trabajadores y trabajadoras del Régimen General. Un avance definitivo sería que el TJUE reconociese la discriminación indirecta sufrida por estas trabajadoras al privárseles de la prestación por desempleo.

Es más, la histórica y actual configuración de la prestación por desempleo como medida pasiva de empleo, tiene su razón de ser en asegurar unos mínimos de subsistencia a las personas desempleadas. Este fundamento queda vulnerado desde el instante, en el que se niega a las empleadas de hogar esta protección; y se las conduce, por tanto, a la pobreza y, en el mejor de los casos, a formar parte de la economía sumergida, puesto que, en definitiva, necesitan de recursos económicos para vivir.

Y todo ello sin ahondar en otras carencias de protección, igualmente perjudiciales pero menos expresas, que se han intentado explicar a lo largo de este trabajo, como la protección en casos de contingencias profesionales.

---

<sup>130</sup> Discriminación denunciada, entre otros, por M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, pp. 443 y 472 (e insiste en p. 480), y por M.C. LÓPEZ ANIORTE, F.M. FERRANDO GARCÍA, *op. cit.*, p. 237.

<sup>131</sup> Infravaloración, arcaísmo, perpetuación de roles e invisibilidad; ideas presentes, entre otros trabajos, en los de M.A. BENITO BENÍTEZ, *op. cit.*, p. 448, M. CORREA CARRASCO, *op. cit.*, p. 443, y F.X. GÓMEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 827.

Por consiguiente, hasta que no se superen todos estos déficits de protección, no se conseguirá la dignificación del trabajo doméstico. Ahora bien, en este punto, se produce una interconexión muy peligrosa consistente en que esta plena protección – como en el supuesto estricto de la relación laboral – no se alcanzará mientras subsista la idea de que son trabajos femeninos debido a la función – limpieza y cuidados – atribuida a este género por la sociedad y, por tanto, de menor valor que cualquiera de los realizados por el género masculino. Y aunque sea una tarea de la sociedad en su conjunto – en la que el elemento educacional y cultural deben jugar un papel capital –, el legislador no puede mantenerse impasible. Como se viene defendiendo, se requiere de un intervencionismo público a efectos regulatorios<sup>132</sup> y de control pero también, no debe pasar desapercibido, de actuación en materia de empleo. Esto último quiere decir que sería absolutamente imprescindible que parte de las tareas – es el caso del ámbito de los cuidados – englobadas en el trabajo doméstico fuesen satisfechas por una adecuada red de servicios públicos, ya fuesen directos o indirectos; y que fuesen ocupados, como es natural, previa la oportuna formación, por estas trabajadoras. Sin embargo, se está ante una propuesta, de difícil materialización, puesto que la actual tendencia a la privatización<sup>133</sup> supone una apuesta decidida por todo lo contrario.

## 6. Bibliografía

ÁLVAREZ CORTÉS J.C. (2020), *El subsidio extraordinario para personas empleadas del hogar familiar: una protección “asistencializada” e imperfecta. A propósito del Real Decreto-Ley 11/2020 y la Resolución del 30 de abril de 2020 del Servicio Público de Empleo Estatal*, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 233, pp. 77-100

APARICIO RUIZ M.G. (2020), *Medidas especiales en tiempos de Covid-19: la situación laboral de los empleados de hogar*, en *Labos*, n. 3, pp. 69-84

BENITO BENÍTEZ M.A. (2019), *Protección social del servicio doméstico desde una perspectiva de género*, en *Lex Social*, n. 2, pp. 441-481

CONSEJERÍA DE IGUALDAD (2021), *Guía Informativa sobre la situación de las trabajadoras del hogar*, Junta de Andalucía

---

<sup>132</sup> Simplemente, hacer uso de la posibilidad otorgada por el art. 264.3 LGSS en virtud del cual «el Gobierno podrá ampliar la cobertura de la contingencia de desempleo a otros colectivos».

<sup>133</sup> De la misma opinión, UGT, *Trabajo doméstico. La “solución” del Gobierno a los recortes del Estado del Bienestar*, cit., p. 2.

- CORREA CARRASCO M. (2021), *Los riesgos psicosociales en el trabajo doméstico y de cuidados*, en *Lex Social*, n. 1, pp. 431-448
- GÓMEZ GARCÍA F.X. (2021), *Empleados de hogar y su protección desde la seguridad social: una situación aún deficitaria*, en *Lex Social*, n. 2, pp. 824-841
- GUERRERO VIZUETE E. (2021), *Trabajadores invisibles y crisis sanitaria: la problemática del subsidio extraordinario en favor de los empleados de hogar*, en *Noticias Cielo*, n. 2, pp. 1-4
- LÓPEZ ANIORTE M.C., FERRANDO GARCÍA F.M. (2021), *Precariedad y desprotección social del trabajo de limpieza y cuidados ante la situación de crisis sanitaria provocada por la Covid-19*, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, n. 1, pp. 214-245
- LÓPEZ GANDÍA J., TOSCANI GIMÉNEZ D. (2006), *Los trabajadores al servicio del hogar familiar. Aspectos laborales y de Seguridad Social. Propuestas de reforma*, Bomarzo
- LOUSADA AROCHENA J.F. (2018), *Normativa internacional contra la explotación humana y laboral en el trabajo doméstico: la ONU y la OIT*, en *Lan Harremanak*, n. 39, pp. 152-187
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL (2021), *Servicio del hogar familiar*, en [www.mites.gob.es](http://www.mites.gob.es)
- MOLINA NAVARRETE C. (2021), *Jubilación anticipada y no discriminación contra las mujeres. Un jarro de agua fría del TJUE en la lucha contra la brecha de género en pensiones*, UGT
- MUÑOZ MOLINA J. (2019), *Del régimen especial de empleados de hogar al sistema especial de empleados de hogar. Protección Social*, en *Lex Social*, 2019, n. 2, pp. 420-440
- PÉREZ DEL PRADO D. (2020), *El debate en torno a la protección por desempleo en el empleo doméstico*, en LAN ETA JUSTIZIA SAILA (ed.), *Reflexiones sobre el empleo doméstico. De dónde venimos, dónde nos encontramos y hacia dónde vamos. I.º Congreso Vasco de Empleo Doméstico*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
- PÉREZ-BEDMAR M.S. (2011), *La relación laboral especial de los empleados de hogar: aspectos laborales y de seguridad social*, en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 23, pp. 137-165
- PITA E.V. (2020), *El caso de una empleada del hogar de Vigo que reclama su derecho al paro llega al Tribunal Europeo*, en [www.lavozdegalicia.es](http://www.lavozdegalicia.es), 30 agosto
- POQUET CATALÁ R. (2021), *Covid-19, crisis sanitaria, económica y laboral: ¿hacia un trabajo decente en el trabajo doméstico?*, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, n. 1, pp. 246-266
- QUINTERO LIMA G. (2020), *Algunas consideraciones sobre el subsidio excepcional para trabajadoras al servicio del hogar familiar del Real Decreto-Ley 11/2020*, en [grupo.us.es/inpr](http://grupo.us.es/inpr), 1º abril

QUINTERO LIMA G. (2020), *El cheque-servicio como elemento de gestión/control del trabajo doméstico: la necesaria definición conceptual*, en LAN ETA JUSTITZIA SAILA (ed.), [\*Reflexiones sobre el empleo doméstico. De dónde venimos, dónde nos encontramos y hacia dónde vamos. I.º Congreso Vasco de Empleo Doméstico\*](#), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

RODRÍGUEZ CARDO I.A. (2013), [\*La integración de los empleados de hogar en el Régimen General de la Seguridad Social: una valoración crítica\*](#), en [\*Revista Digital Facultad de Derecho\*](#), n. 6, pp. 224-260

ROJO TORRECILLA E. (2021), [\*Y el TJUE le dice al TSJ de Cataluña: puede ser o puede no ser discriminatorio, te toca decidir... pero no lo parece. Sobre la jubilación voluntaria anticipada, y sus límites, de una trabajadora del sector doméstico. Notas a la sentencia de 21 de enero de 2021 \(asunto C-843/19\)\*](#), en [www.eduardorojotorrecilla.es](http://www.eduardorojotorrecilla.es), 2 febrero

ROMERAL HERNÁNDEZ J. (2020), [\*Trabajo doméstico y protección social frente a contingencias derivadas del trabajo\*](#), en [\*E-Revista Internacional de la Protección Social\*](#), n. 2, pp. 115-145

SÁNCHEZ TRIGUEROS C. (2021), [\*Jubilación anticipada de mujeres con pensión inferior a la mínima. Comentario a la STJUE de 21 de enero de 2021 \(C-843/2019\)\*](#), en [\*Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social\*](#), n. 2, pp. 199-209

TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2019), *Informe Estadístico*

TRILLO GARCÍA A.R. (2019), [\*Retos futuros en la protección integral desde el Sistema de la Seguridad Social de las trabajadoras del hogar\*](#), en [\*Lex Social\*](#), n. 2, pp. 482-519

UGT (2021), [\*Trabajo del hogar y cuidados. Una década sin avances. Otra década de precariedad\*](#)

UGT (2019), [\*Trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares\*](#)

UGT (2016), [\*Trabajo doméstico. La “solución” del Gobierno a los recortes del Estado del Bienestar\*](#)

### *Web sites*

La Moncloa: [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)

La Voz de Galicia: [www.lavozdegalicia.es](http://www.lavozdegalicia.es)

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: [www.inclusion.gob.es](http://www.inclusion.gob.es)

Ministerio de Trabajo y Economía Social: [www.mites.gob.es](http://www.mites.gob.es)

Seguridad Social: [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)

# La protección social de los trabajadores agrarios ante los nuevos cambios productivos

María Iluminada ORDÓÑEZ CASADO\*

---

**RESUMEN:** En este trabajo se realiza un estudio de la protección social de los trabajadores agrarios en España, comenzando con sus antecedentes para llegar, tras realizar un recorrido histórico por las normas que han regulado a este colectivo, a la situación actual de la protección que la Seguridad Social les ofrece. Una cobertura que, aunque se pretende que sea similar a la del resto de trabajadores de otros sectores, aun sigue manteniendo peculiaridades, sobre todo en el caso de los trabajadores eventuales que, dentro de un colectivo ya de por sí desfavorecido, son los que cuentan con una situación laboral más precaria.

**Palabras clave:** Sistema especial agrario, régimen especial agrario, mutualidad agraria, previsión social agraria.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Antecedentes de la protección social agraria. 2.1. Primeras fórmulas de cooperación. 2.2. Las Mutualidades de Previsión Social. 3. Evolución normativa de la protección social. 3.1. De los inicios a la Guerra Civil. 3.2. Dictadura Franquista. 3.3. Desde la CE a nuestros días. 3.3.1. Protección Social de los Trabajadores Agrarios por cuenta ajena. 3.3.2. Protección Social de los Trabajadores Agrarios por cuenta propia. 4. Especial referencia a la renta agraria para los trabajadores eventuales agrarios residentes en Andalucía y Extremadura. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

---

\* Profesora Sustituta Interina, Acreditada a Contratada Doctora, Dpto. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Málaga (España).

## The Social Protection of Agricultural Workers in the Face of New Productive Changes

---

**ABSTRACT:** In this work a study of the social protection of agricultural workers in Spain is carried out, starting with their antecedents to arrive, after making a historical tour of the norms that have regulated this group, at the current situation of the protection that Security Social offers them. A coverage that, although it is intended to be similar to that of other workers in other sectors, still maintains peculiarities, especially in the case of temporary workers who, within an already disadvantaged group, are those who have a more precarious employment situation.

*Key Words:* Special agrarian system, special agrarian regime, agrarian mutuality, agrarian social security.

## 1. Introducción

En un país donde la agricultura y la ganadería ha tenido tradicionalmente un gran peso en la economía, la protección social de sus trabajadores ha representado una gran lucha hasta conseguir la equiparación con la protección del resto de trabajadores de otros sectores de actividad.

La heterogeneidad del campo español con sistemas de producción muy diferentes según las zonas hacía muy difícil establecer normas que igualaran las condiciones. Igualmente, la presencia de grandes terratenientes con gran poder e influencia conseguían frenar la aplicación efectiva de las medidas aprobadas, consiguiendo que los trabajadores tuvieran que depender de su magnanimidad para poder trabajar lo que reducía la capacidad de protesta y sindicalización de los trabajadores agrarios para poder reivindicar sus derechos y mejores condiciones laborales.

Lo anterior, en España, se ha mantenido durante muchos años una diferencia entre la protección que recibían los obreros y los trabajadores del sector servicios frente a la que recibían los trabajadores agropecuarios.

En este trabajo vamos a hacer un recorrido por este sinuoso camino que nos ha llevado desde la protección meramente familiar a la asimilación de la protección entre todos los trabajadores, aun manteniendo algunas especificidades.

## 2. Antecedentes de la protección social agraria

### 2.1. Primeras fórmulas de cooperación

El mecanismo más antiguo y elemental de cobertura y protección ante los infortunios es la ayuda familiar<sup>1</sup>, a la que indudablemente se une la ayuda mutua entre personas que forman parte de una misma sociedad. Una ayuda mutua basada en el principio de reciprocidad, de tal forma que cada individuo puede ver cubiertas sus necesidades en caso de infortunio a cambio de ayudar junto a los demás cuando otro miembro lo necesite<sup>2</sup>.

Este mecanismo, esencial para la evolución de las sociedades en todas las épocas<sup>3</sup>, supone el germen de las primeras manifestaciones organizadas para paliar los riesgos sociales.

En España, estos mecanismos de previsión social comenzaron a finales del

---

<sup>1</sup> P. DURAND, *La Política contemporánea de Seguridad Social*, MTSS, 1991, p. 89.

<sup>2</sup> K. POLANYI, *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*, La Piqueta, 1989, pp. 88-91.

<sup>3</sup> P. KROPOTKIN, *El apoyo mutuo. Un factor de la evolución*, Madre Tierra, 1989, pp. 40 y 43.

siglo XI y principios del siglo XII con la aparición de las Cofradías, surgidas al amparo de parroquias y monasterios, sobre todo en el norte del país. Aunque las primeras no tenían carácter profesional ya que el vínculo de unión era la adoración a un mismo santo, si es importante el hecho de que los miembros se auxiliaban mutuamente<sup>4</sup>.

En el ámbito agrario, España, contaba con instituciones socioeconómicas tradicionales basadas en la cooperación que hacían frente a los riesgos sociales desde bastantes siglos antes de que en Europa aconteciera la Revolución Industrial. A este conjunto de instituciones se las conoce como formas de «anarquismo indígena español»<sup>5</sup>.

Dentro de estas instituciones podemos destacar tres: las comunas aldeanas, cuya existencia tiene referencias desde la Alta Edad Media, normalmente estaban más arraigadas en las sociedades ganaderas y las necesidades que se cubrían eran la enfermedad y/o desaparición de algún animal<sup>6</sup>; las Cofradías de campesinos de origen medieval<sup>7</sup>, las cuáles comenzaron con la finalidad de dar «un buen entierro» a sus miembros para, posteriormente, incluir auxilios monetarios a viudas y huérfanos y la asistencia médica y farmacéutica mediante la creación de hospitales, igualmente satisfacían necesidades de orden civil, ayudaban a los cofrades que lo necesitasen y, en algunos casos, se constituyeron como entidades de crédito, convirtiéndose por tanto en el embrión de las mutualidades de previsión social de carácter general<sup>8</sup>; en tercer lugar y como una continuación o desarrollo de la parte asistencial de las cofradías nos encontramos a las mutualidades agrarias de carácter costumbrista<sup>9</sup>, las cuales combinaban actividades de cooperativismo agrario con actividades de previsión social de seguro de ganado y de propiedades rurales<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> F.J. MALDONADO MOLINA, *Las Mutualidades de Previsión Social como Entidades Aseguradoras*, Comares, 2001, p. 5 ss.

<sup>5</sup> J. ROMERO CORONADO, *La Protección Social Agraria*, Universidad de Granada, 2009, p. 4.

<sup>6</sup> J. COSTA, *Derecho Consuetudinario y Economía Popular de España. Tomo I*, Guara, 1981, p. 320 ss.

<sup>7</sup> J.A. MALDONADO MOLINA, *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, MTAS, 2002, pp. 27-28.

<sup>8</sup> L.M. ÁVALOS MUÑOZ, *Antecedentes históricos del mutualismo*, en [CIRIEC-España – Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa](#), 1991, n. 12.

<sup>9</sup> P. BORJABAD GONZALO, *Las sociedades mutuas de seguros: una panorámica de su distinto régimen jurídico desde su origen hasta la actualidad con especial incidencia en la normativa vigente*, Asociación de Expertos Cooperativos, 1991, p. 110.

<sup>10</sup> P. CARASA SOTO, *El mutualismo de los sindicatos agrícolas y de las cajas rurales durante el primer tercio del siglo XX*, en S. CASTILLO (ed.), *Solidaridad desde abajo*, Centro de Estudios Históricos UGT, 1994, pp. 457-458.

## 2.2. Las Mutualidades de Previsión Social

Tras la Revolución Industrial y el consiguiente traslado de la mano de obra del campo hacia las industrias, comienzan a surgir las denominadas sociedades de socorro mutuos que devinieron en las mutualidades, entidades que servían de pantalla a las asociaciones obreras cuyo objetivo era conseguir la completa emancipación económica y social de los trabajadores industriales<sup>11</sup>, sin embargo, debido al escaso desarrollo del sindicalismo en el ámbito agrario<sup>12</sup> y a que estas mutualidades de previsión social no contaban con un reconocimiento como institución jurídica específica en la que se concretara la protección que podían ofrecer ante los riesgos agrarios, no tuvieron mucha implantación en ese ámbito<sup>13</sup>.

No fue hasta el desarrollo de los latifundios mediante una nueva organización productiva, un aumento de elementos mecánicos y la consiguiente aparición de un gran número de trabajadores agrarios por cuenta ajena, que pudo instaurarse la previsión social en el sector agrario al poder hacerse una equiparación del conflicto en términos de lucha entre clases y de los riesgos sufridos por el conjunto de trabajadores agrarios respecto de los sufridos por los trabajadores por cuenta ajena del sector industrial<sup>14</sup>.

Sin embargo, la normativa sobre Previsión Social agraria no fue desarrollada por el legislador con los mismos resultados que se daban con respecto al trabajador industrial, hecho que sí ocurrió con posterioridad respecto de los trabajadores provenientes del sector servicios a los que sí les aplicaría sin paliativos la norma de los trabajadores industriales<sup>15</sup>, por lo que se puede concluir que a pesar del intento de equiparación, la normativa sobre previsión social agraria presentaba rasgos de excepcionalidad respecto de la industrial, ya que en definitiva lo que se trataba con estas normas era establecer medidas concretas para aplicarlas a cuestiones singulares.

---

<sup>11</sup> S. CASTILLO, *Las sociedades de socorros mutuos en la España contemporánea*, en S. CASTILLO (ed.), *op. cit.*, y M. RALLE, *La función de la protección mutualista en la construcción de una identidad obrera (1870-1910)*, en *Sociología del Trabajo*, 1992, n. 16.

<sup>12</sup> M.C. PALOMEQUE LÓPEZ, *Derecho Sindical Español*, Tecnos, 1994, p. 57, y M.R. ALARCÓN CARACUEL, *El Derecho de Asociación Obrera en España [1839-1900]*, *Revista de Trabajo*, 1975, p. 79.

<sup>13</sup> J. CUESTA BUSTILLO, *Las Sociedades de Socorros Mutuos en el primer tercio del siglo XX: "Sociedad sin Estado", una relación fallida*, en S. CASTILLO (ed.), *op. cit.*, pp. 414-417.

<sup>14</sup> J. ROMERO CORONADO, *op. cit.*, p. 37.

<sup>15</sup> A. BAIGORRI AOIZ, *Subsidio Agrario en el marco regional de Extremadura*, en J.M. CANSINO MUÑOZ-REPISO (coord.), *El Campo Andaluz y Extremeño: la Protección Social Agraria*, CES, 2003, p. 94.

### 3. Evolución normativa de la protección social

#### 3.1. De los inicios a la Guerra Civil

La norma que se puede considerar como la primera en ocuparse de la protección de los trabajadores agrarios es el Real Decreto de 5 de diciembre de 1883, mediante el cual se crea la Comisión de Reformas Sociales cuyo objetivo era estudiar «todas las cuestiones que afectasen directamente a la mejora o el bienestar de la clase obrera y las cuestiones que afectan a las relaciones del capital y del trabajo»<sup>16</sup>, siendo su primera labor la realización de una amplísima encuesta en la que, entre otros temas, se incluían preguntas directamente relacionadas con las actividades agrarias<sup>17</sup>. Posteriormente, mediante el Real Decreto de reorganización de 13 de mayo de 1890<sup>18</sup>, se le aumentaron las competencias encargándole de «preparar todos los proyectos de Ley, lo mismo los que procedan de su propia iniciativa como los que, a propuesta del Gobierno, le sean sometidos, y tiendan al mejoramiento del estado de las clases obreras, o de sus relaciones económicas con las clases productoras».

Tras estas dos normas de carácter meramente declarativo se sucedieron otras ya con propuestas más ejecutivas tales como la Ley de accidentes de trabajo de 1900, en la que de forma muy primaria se recogían las primeras disposiciones con la finalidad de proteger las consecuencias del accidente de trabajo, aunque partía del concepto de voluntariedad y estaba más enfocada a los obreros que a los trabajadores del campo.

Posteriormente la siguieron la creación del Instituto de Reformas Sociales<sup>19</sup> y el Instituto Nacional de Previsión<sup>20</sup>, encargado este último de implantar medidas de protección contra el infortunio del trabajador mediante numerosos estudios y brillantes proyectos de disposiciones, así como de realizar la gestión de los que entonces se llamaban Seguros Sociales y que

---

<sup>16</sup> En ese sentido C. DEL PESO Y CALVO, *Experiencias españolas en la aplicación de la Seguridad Social a los trabajadores del campo*, en *Revista de Política Social*, 1973, n. 97, p. 5; L. SÁNCHEZ AGESTA, *Orígenes de la Política Social en la España de la Restauración*, en *Revista de Derecho Político*, 1981, n. 8, p. 9-10; M.D. DE LA CALLE VELASCO, *La Comisión de reformas sociales: de la represión al análisis de la conflictividad social*, en *Studia Historica*, 1984, vol. 2, p. 16.

<sup>17</sup> Los temas incluidos en la encuesta eran: cultivo de la tierra; obreros agrícolas; labriegos propietarios; aparcería; arrendamientos rústicos; tributos censuales; crédito territorial; crédito agrícola; bienes comunales y montes públicos.

<sup>18</sup> Real Decreto reorganizando la Comisión encargada de proponer los medios de mejorar la condición social de la clase obrera (en *Gaceta*, 14 mayo 1890).

<sup>19</sup> Mediante el RD de 23 de abril de 1903 y su posterior reglamento.

<sup>20</sup> Mediante la Ley de 27 de febrero de 1908.

incluían el Retiro Obrero Obligatorio<sup>21</sup>, y, más tarde, el Seguro Obligatorio de Maternidad<sup>22</sup>, en cuyo Reglamento<sup>23</sup> se incluía dentro de las posibles beneficiarias a las mujeres asalariadas considerándose estas: «Todas las obreras y empleadas, cualquiera que sea la clase de su trabajo en establecimiento industrial, sanitario, mercantil o agrícola, y la forma de su remuneración, con excepción de las del servicio exclusivamente doméstico».

Durante el periodo de 1931 a 1936 debido a la situación política del país no fueron muchos los avances desarrollados en materia de Previsión Social, sin embargo, debemos destacar la aprobación del Decreto de Bases de 12 de junio de 1931 para la aplicación a la agricultura de la Ley de Accidentes de Trabajo, así como su Reglamento de desarrollo<sup>24</sup>, los cuáles pretendían dar una mayor cobertura a los trabajadores agrarios aunque excluían de la protección a los miembros de la familia que, viviendo bajo el mismo techo, ayudaran en la explotación<sup>25</sup>, aunque sí se reconocían como accidentes de trabajo los daños ocasionados por insolación, rayo o causas análogas al excluirlas del concepto de Causa por Fuerza Mayor. A pesar de este gran avance la cobertura seguía siendo inferior en comparación con la que se ofrecía a los obreros.

### 3.2. Dictadura Franquista<sup>26</sup>

La norma laboral por excelencia de este periodo fue el [Fuero del Trabajo](#)<sup>27</sup>, en el se dedica la declaración V al trabajo agrícola indicando que el Estado, entre otros, cuidará de la capacitación técnica de los productores agrícolas; disciplinará y revalorizará los precios de los principales productos con el

---

<sup>21</sup> Mediante el Decreto de 11 de marzo de 1919 y el Reglamento General del Régimen obligatorio de Retiro obrero aprobado por RD de 21 de enero de 1921.

<sup>22</sup> Mediante el RD-Ley de 22 de marzo de 1929, en INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN, [Seguro obligatorio de Maternidad](#), 1934.

<sup>23</sup> Reglamento General del Régimen Obligatorio del Seguro de Maternidad aprobado por RD de 29 de enero de 1930 (en *Gaceta*, 1º febrero 1930) y declarado subsistente por Decreto del 20 de mayo de 1931 (en *Gaceta*, 27 mayo 1931).

<sup>24</sup> Decreto de Bases de 12 de junio de 1931, Reglamento de 25 de agosto de 1951, Instrucciones para la constitución de Mutualidades (Orden de 2 de septiembre de 1951), todos en INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN, [Aplicación de la Ley de Accidentes del Trabajo a la Agricultura](#), 1931.

<sup>25</sup> Recogido en la Base 3ª y en el art. 6 del Reglamento.

<sup>26</sup> Para más información *vid.* C. DEL PESO Y CALVO, *op. cit.*, p. 9 ss.; M. VILAR RODRÍGUEZ, J. PONS PONS, *La cobertura social de los trabajadores en el campo español durante la dictadura franquista*, en *Historia Agraria*, 2015, n. 66.

<sup>27</sup> En BOE, 10 marzo 1938, n. 505.

doble objetivo de garantizar beneficios para los productores y así poder exigir mejores jornales para los trabajadores; tenderá a dotar a cada familia campesina de una pequeña parcela, el huerto familiar, para su subsistencia en los periodos de paro; asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo y con la intención de que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan.

En la Declaración X, relacionada con la Previsión Social, se indica que «la previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio», indicando que «se incrementarán los seguros sociales de: vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente». Como puede observarse no hace distinción entre los trabajadores agrarios y el resto de trabajadores de otros sectores.

A pesar de las Declaraciones del [Fuero del Trabajo](#), la realidad en la que se encontraba la España rural tras la Guerra Civil se caracterizaba por dos elementos básicos: la herencia histórica de unas estructuras agrarias heterogéneas, con una gran diferencia en las explotaciones del sur (latifundios) y las del norte (minifundios) y el nuevo contexto político-social establecido por los vencedores que era común a todos los territorios.

Las primeras medidas tomadas por el Estado durante la postguerra en relación al campo fueron una contrarreforma que devolvía a los antiguos propietarios las propiedades afectadas por la Reforma agraria republicana, y una política intervencionista favorable para los intereses de los grandes propietarios, que giró en torno a tres ejes: garantizar y reforzar el derecho de propiedad privada de la tierra, mantener la forma de dependencia que obligaba al jornalero a entrar en un mercado de trabajo controlado por los propietarios y garantizar la producción agraria en un marco autárquico. Estas medidas consiguieron a su vez que los trabajadores se vieran privados del derecho de organizarse libremente en sindicatos o asociaciones que defendiesen sus intereses.

Paralelamente en el ámbito de la Previsión Social, las asociaciones de carácter agrario y sindical que venían coexistiendo en España como herederas de las Comunidades de Labradores de finales del siglo XIX y los sindicatos agrícolas se vieron sustituidos por una variante local del sindicato vertical adaptado al campo como eran las Hermandades de Labradores y Ganaderos<sup>28</sup>, las cuáles fueron las encargadas de gestionar la implantación

---

<sup>28</sup> M. CABO VILLAVERDE, D. LANERO TÁBOAS, *Asociacionismo agrario y transformaciones de la sociedad rural en España y Portugal; una visión a largo plazo (1880-1975)*, en D. LANERO, D.

de los seguros sociales<sup>29</sup>, sin embargo los corresponsales encargados por las Hermandades para realizar la gestión con frecuencia aceptaron sobornos para la tramitación de los seguros o las percepciones de beneficios, lo que produjo discriminación entre los asegurados al favorecer a parientes o amigos<sup>30</sup>, perpetuando la marginación de la Previsión Social de los trabajadores agrícolas y de los pequeños y medianos propietarios.

Si bien es cierto que este retraso en la introducción de los seguros sociales en el ámbito rural no era exclusivo de España, tal como quedó reflejado en la encíclica *Master et Magistra*<sup>31</sup> del pontífice Juan XXIII en la que se pedía que se instauraran sistemas de seguros para los trabajadores del campo y sus familias al mismo nivel que el de los trabajadores de la industria y de los servicios, la realidad es que aquí se tardó más en instaurarlos que en el resto de países de Europa debido a la gran cantidad de trabajadores agrarios que existían y a que los infortunios seguían siendo cubiertos por la solidaridad de la familia, lo que disminuía la presión en la defensa de sus intereses contrariamente a lo que ocurría con los obreros industriales.

No fue hasta la década de 1940 que se introdujo el Seguro Obligatorio de Enfermedad, trasladando el coste de la creación del seguro a empresarios y trabajadores, en especial a estos últimos, que tuvieron que soportar sobre sus ya bajos salarios el pago de las primas para la creación de instalaciones sanitarias y el pago del personal médico. Esta circunstancia influyó para que en el ámbito rural fuera más difícil la implementación debido a que los salarios eran inferiores a los de los obreros industriales, a la existencia de una gran cantidad de trabajadores eventuales y que la patronal agraria era poco receptiva a aceptar el coste de la implantación de los seguros sociales. Antes de implantarse el Seguro Obligatorio de Enfermedad para los trabajadores agrarios ya se había producido la introducción de otros seguros sociales como fueron los subsidios familiares con la ley de 18 de julio de 1938 y la reforma del antiguo retiro obrero en el subsidio obligatorio de invalidez con la ley del 1 de septiembre de 1939. Aunque ambas hacían referencia a los trabajadores agropecuarios la realidad fue la misma que en el caso posterior del Seguro de enfermedad: el alto grado de eventualidad, los menores salarios, la dualidad del trabajo por cuenta ajena y propia, y la

---

FREIRE (coords.), *Agriculturas e innovación tecnológica en la Península Ibérica (1946-1975)*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2011, p. 285.

<sup>29</sup> A.M. BERNAL RODRÍGUEZ, *Sindicalismo jornalero y campesino en España (1939-2000)*, en A. L. LÓPEZ VILLAVARDE, M. ORTIZ HERAS (coords.), *Entre surcos y arados. El Asociacionismo agrario en la España del siglo XX*, Universidad de Castilla-La Mancha, 2001, p. 27.

<sup>30</sup> D. LANERO TÁBOAS, *Historia dun ermo asociativo. Labregos, sindicatos verticais e políticas agrarias en Galicia baixo o franquismo*, Trescres-Castropombo, 2011.

<sup>31</sup> PAPA JOÃO XXIII, *Carta Encíclica "Mater et magistra"*, en *Síntese*, 1961, n. 11.

escasa motivación en su difusión por parte de la patronal agraria. Estos motivos hicieron necesario el establecimiento de un Régimen Especial<sup>32</sup>, el cual fue instaurado mediante la ley de 10 de febrero de 1943 con el nombre de Régimen Especial de la Seguridad Social Agraria y cubría a todos los trabajadores del campo, tanto por cuenta propia o ajena, aunque centraba su cobertura únicamente en los subsidios familiares y en el subsidio de vejez sin hacer ninguna referencia al seguro de enfermedad.

Posteriormente, con la unificación de los procedimientos de afiliación y de cotización de los tres seguros sociales obligatorios, se podría considerar que hubo una mejora en la protección de los trabajadores agropecuarios ya fuesen fijos, eventuales o autónomos, sin embargo, aunque la norma hacía referencia a que también se podían afiliarse los productores autónomos agropecuarios, la realidad es que la misma norma introducía una Disposición Transitoria dejando fuera tanto a los autónomos como a los eventuales hasta que lo indicara el Ministerio de Trabajo. El resultado por tanto fue que sólo una parte muy minoritaria de trabajadores del ámbito agrario se vio cubierta por esta protección y en general sólo por vejez e invalidez.

En 1953 hubo un nuevo intento de dotar de la protección del seguro de enfermedad a los trabajadores del campo con la aprobación del Decreto-Ley de 23 de julio de 1953, cuando se creó el Régimen Especial de los Seguros Agropecuarios que nuevamente sólo se aplicó a los trabajadores fijos dejando a los eventuales fuera de la cobertura hasta el año 1958, en el que se creó el Sistema Nacional de Seguridad Agraria<sup>33</sup>, siendo su objetivo principal desarrollar el Plan nacional de seguridad social en el campo, equiparando la cobertura de los trabajadores agrarios a la del resto de trabajadores<sup>34</sup>.

Meses después se creó la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria<sup>35</sup>, para que se dedicara a gestionar la seguridad social en el ámbito agropecuario. En esta ocasión, tras aprobarse los Estatutos de la Mutualidad todo quedó paralizado ya que se decidió dar cabida a la Organización Sindical y al Consejo de Economía Nacional para que opinaran sobre el alcance de las prestaciones y otras cuestiones<sup>36</sup>. No es hasta el Decreto de 2 marzo de

---

<sup>32</sup> C. GALA VALLEJO, *El régimen especial agrario de la Seguridad Social. Alcance y contenido*, en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 1970, n. 73, p. 7.

<sup>33</sup> Mediante el Decreto de 5 de septiembre de 1958.

<sup>34</sup> Exactamente el art. 2 del Decreto indicaba «sincronizándolo oportunamente con el que obtuviese la previsión social en otros campos de la actividad laboral nacional».

<sup>35</sup> Mediante el Decreto de 23 de abril de 1959.

<sup>36</sup> M. ARENAS VIRUEZ, *Hacia la desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, Consejo Económico y Social de Andalucía, 2008, p. 167.

1961 cuando realmente se empieza a vislumbrar la equiparación de prestaciones con el resto de trabajadores de otros sectores, pero estableciendo una diferencia entre los trabajadores por cuenta ajena ya fuesen fijos o eventuales y los autónomos del campo. Mientras los primeros tenían derecho a la pensión de jubilación, pensión de invalidez, pensión de viudedad, pensión de orfandad, seguro de enfermedad, socorro por fallecimiento, subsidio de nupcialidad, subsidio de natalidad y ayuda familiar, los segundos tenían acceso a «exclusivamente las prestaciones de los Regímenes Obligatorios de Seguro de Vejez e Invalidez y Subsidios Familiares»<sup>37</sup>.

Este intento de asimilar las prestaciones para los trabajadores de todos los sectores fue una constante durante la etapa franquista, de ahí que en la [Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social](#)<sup>38</sup> tras estructurar el sistema de la Seguridad Social en un Régimen General y varios Regímenes Especiales, incluye expresamente como Régimen Especial «la Seguridad Social Agraria, que encuadrará a los trabajadores dedicados a las actividades agrícolas, forestales y pecuarias y a los empresarios de pequeñas explotaciones que cultiven directa y personalmente sus fincas», añadiendo que en la regulación de dicho Régimen se «tenderá a la paridad de derechos y prestaciones con el Régimen General»<sup>39</sup>.

Al aprobarse el Texto Articulado primero de la Ley de Bases de la Seguridad Social<sup>40</sup>, se hizo reserva de ley para la regulación del Régimen Especial de los trabajadores dedicados a las actividades agrícolas, forestales y pecuarias, así como de los titulares de pequeñas explotaciones que las cultiven directa y personalmente, de ahí que este Régimen Especial acabara siendo regulado en la Ley 38/1966, de 31 de mayo, reguladora del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que no tuvo efecto hasta enero de 1967.

La Ley 38/1966, de 31 de mayo, junto con el Decreto 309/1967, de 23 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento General de la misma constituyen la normativa inicial del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social<sup>41</sup>. Al seguir siendo inferior la protección de los trabajadores agrarios, especialmente la de los autónomos, se aprobó la Ley

---

<sup>37</sup> Tal como viene recogido en los arts. 33 ss. (asalariados) y 74 (autónomos) de la Orden de 21 de junio de 1961, que aprobó los Estatutos de la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria.

<sup>38</sup> En *BOE*, 30 diciembre 1963, n. 312.

<sup>39</sup> Base 3 de la [Ley de Bases de la Seguridad Social](#).

<sup>40</sup> Aprobado por [Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobando el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social](#), en *BOE*, 22 abril 1966, n. 96.

<sup>41</sup> C. GALA VALLEJO, *Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: ordenamiento jurídico vigente*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, p. 28.

41/1970, de 22 de diciembre, por la que se perfeccionaba la acción protectora y se modificaba la financiación del Régimen Especial Agrario. En aras al continuo interés de igualar la cobertura entre sectores de actividad la DF 3ª de la Ley 41/1970 facultó al Gobierno para la aprobación del Texto Refundido de la Ley 38/1966, de 31 de mayo, y de la propia Ley 41/1970, de 22 de diciembre. El Texto Refundido se aprobó por el Decreto 2123/1971, de 23 de julio, por el que se establece y regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y, al año siguiente, el Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre, aprobó el Reglamento General de dicho Texto Refundido.

A partir de ahí se produjeron otra serie de modificaciones tendentes a igualar la cobertura de los trabajadores por cuenta propia como fue el caso de [Ley 20/1975, de 2 de mayo, por la que se perfecciona la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social](#)<sup>42</sup>, en concreto, en materia de asistencia sanitaria por enfermedad común, maternidad o accidente no laboral, en las pensiones de viudedad y de orfandad y en otros beneficios sociales; o el [RD 1135/1979, de 4 de mayo, por el que se equipara la acción protectora por jubilación y muerte y supervivencia de los trabajadores por cuenta propia a la de los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social](#)<sup>43</sup>.

### 3.3. Desde la CE a nuestros días

Tras la aprobación de la Constitución en 1978, y siguiendo las disposiciones recogidas en su art. 41<sup>44</sup>, se desprende que es necesario tender a la mayor equiparación de coberturas entre todos los sectores de ahí que se sucedieran diferentes reformas al Régimen Especial Agrario como fueron las de 1979<sup>45</sup> en las que se otorga a los trabajadores autónomos derecho a las prestaciones económicas por jubilación y por muerte y supervivencia, con la misma extensión, términos y condiciones que los tengan los trabajadores por cuenta ajena, o la [Ley 1/1980, de 4 de enero, sobre pensiones a viudas menores de 50 años de los trabajadores por cuenta propia o pensionistas](#)

---

<sup>42</sup> En BOE, 5 mayo 1975, n. 107.

<sup>43</sup> En BOE, 16 mayo 1979, n. 117.

<sup>44</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, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

<sup>45</sup> [RD 1135/1979](#).

[del Régimen Especial Agrario](#)<sup>46</sup>, o el [RD 3237/1983, de 28 de diciembre, por el que se establece un subsidio de desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en sustitución del sistema de empleo comunitario](#)<sup>47</sup>.

De igual forma, las reformas que se realizaron a otras normas de Seguridad Social resultaron en modificaciones parciales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social como fue el caso del el RD-Ley de 30 de abril de 1982, en materia de incapacidad temporal transitoria y el de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.

Llegados a este punto no podemos obviar la circunstancia de que el Régimen Especial Agrario incluía tanto a los trabajadores por cuenta propia como a los asalariados por lo que la equiparación debía realizarse de los primeros con la cobertura del resto de trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) y a los segundos con la cobertura del Régimen General. Aunque tanto el art. 31.2 de la Ley de Seguridad Social Agraria (LSSA) como el arts. 63.2 del Reglamento de Seguridad Social Agraria (RSSA), disponen que, en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional de un trabajador por cuenta propia del Régimen Especial Agrario, se otorgarán las prestaciones, tanto económicas como recuperadoras, que se conceden a los trabajadores por cuenta ajena, en virtud de lo establecido en el citado art. 19 LSSA.

Para alcanzar una mayor equiparación se produjo la separación del Régimen Especial Agrario en dos Sistemas Especiales que se incluyeron dentro del Régimen General o del RETA en función de si se trataba de trabajadores agrarios por cuenta ajena o propia.

En el caso de los Trabajadores por cuenta propia la integración se produjo mediante la [Ley 18/2007, de 4 de julio](#)<sup>48</sup>, de tal forma que se mantuvieron los trabajadores por cuenta ajena dentro del Régimen Especial Agrario hasta la aprobación de la [Ley 28/2011, de 22 de septiembre](#)<sup>49</sup>, con la que se produjo la integración de estos en el Régimen General.

Con la aprobación del RDL 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se produce la derogación parcial de las normas anteriores.

---

<sup>46</sup> En *BOE*, 12 enero 1980, n. 11.

<sup>47</sup> En *BOE*, 31 diciembre 1983, n. 313.

<sup>48</sup> Por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (en *BOE*, 5 julio 2007, n. 160).

<sup>49</sup> Por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social (en *BOE*, 23 septiembre 2011, n. 229).

Según la Disposición Derogatoria única en su apartado 15, se produce la derogación de la [Ley 18/2007](#) excepto la DT 1ª en la que se trataba la posibilidad de cambio temporal de encuadramiento de determinados trabajadores por cuenta propia agrarios, dándoles la opción de permanecer en el Régimen Especial Agrario. Y tal como se recoge en el apartado 23, se deroga la [Ley 28/2011](#) salvo la DA 7<sup>a50</sup> y la DF 4ª en la que «se faculta al Gobierno para extender, de forma progresiva, la protección por desempleo de nivel asistencial establecida en el artículo 215 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, a los trabajadores por cuenta ajena agrarios eventuales incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios».

Al estar incluidos dentro de los correspondientes Regímenes la acción protectora será, en principio, la misma que reciben los trabajadores incluidos en ellos, pero, al pertenecer a un sistema especial existirán peculiaridades respecto de dichas prestaciones.

La acción protectora del sistema de Seguridad Social se recoge, de forma general, en el art. 42 LGSS indicando que los trabajadores estarán cubiertos en primer lugar con la asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidente, sea o no de trabajo y la recuperación profesional, cuya procedencia se aprecie en cualquiera de los casos mencionados anteriormente.

En segundo lugar tenemos todas las prestaciones económicas relacionadas con las situaciones de incapacidad temporal; nacimiento y cuidado de menor; riesgo durante el embarazo; riesgo durante la lactancia natural; ejercicio corresponsable del cuidado del lactante; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; incapacidad permanente contributiva e invalidez no contributiva; jubilación, en sus modalidades contributiva y no contributiva; desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial; protección por cese de actividad; pensión de viudedad; prestación temporal de viudedad; pensión de orfandad; prestación de orfandad; pensión en favor de familiares; subsidio en favor de familiares; auxilio por defunción; indemnización en caso de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional; ingreso mínimo vital, así como las que se otorguen en las contingencias y situaciones especiales que reglamentariamente se determinen por Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio competente.

En tercer lugar, tenemos las prestaciones familiares en sus modalidades

---

<sup>50</sup> En la que se trataba la compatibilización de las labores agrarias que tengan carácter esporádico y ocasional con la pensión de jubilación del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios.

contributiva y no contributiva.

Por último, podemos hacer referencia a las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de formación y rehabilitación de personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente.

Una vez establecidas las prestaciones pasaremos a determinar las especialidades que podemos encontrar tanto en el caso de trabajadores agrarios por ajena como por cuenta propia.

### **3.3.1. Protección Social de los Trabajadores Agrarios por cuenta ajena**

En el caso de los trabajadores agrarios por cuenta ajena debemos tener en cuenta como primera especialidad el hecho de que existen periodos de inactividad en el que el responsable de la cotización es el propio trabajador por lo que el primer requisito que deben cumplir para acceder a las prestaciones es hallarse al corriente en el pago de las cotizaciones correspondientes a los períodos de inactividad (art. 256 LGSS).

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, durante los periodos de inactividad no hay cabida a las prestaciones derivadas de contingencias profesionales por lo que solo estarán cubiertos por las prestaciones económicas ante las contingencias por maternidad y paternidad (sustituidas por nacimiento de hijo), incapacidad permanente y muerte y supervivencia derivadas de contingencias comunes, así como jubilación.

Respecto a la jubilación anticipada, se tendrán en cuenta los periodos de percepción de prestaciones por desempleo de nivel contributivo en este sistema especial a efectos de acreditar el requisito del período mínimo de cotización efectiva ya que para los trabajadores de este sistema especial será necesario que, en los últimos diez años cotizados, al menos seis correspondan a períodos de actividad efectiva en este sistema especial.

Con relación a la situación de incapacidad temporal tenemos que destacar dos especialidades: en primer lugar que, si es derivada de enfermedad común, la cuantía de la base reguladora del subsidio no podrá ser superior al promedio mensual de la base de cotización correspondiente a los días efectivamente trabajados durante los últimos doce meses anteriores a la baja médica; y, en segundo lugar, que no existe el pago delegado, sino que será abonada directamente por la entidad a la que corresponda su gestión. La única excepción es en el caso de que se encuentre cobrando la prestación contributiva por desempleo cuando pase a la situación de incapacidad temporal.

En último lugar haremos referencia a la prestación por desempleo ya que, en este caso para los trabajadores fijos y fijos discontinuos no hay diferencias respecto al resto de trabajadores de otros sectores<sup>51</sup>, pero no ocurre así con los trabajadores eventuales y dentro de estos con los que son residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura que se verá en el § 4.

En el caso de los trabajadores eventuales<sup>52</sup> hay que tener en cuenta que no cotizarán por la contingencia de desempleo, ni tendrán derecho a las prestaciones por desempleo por los períodos de actividad correspondientes, el cónyuge, los descendientes, ascendientes y demás parientes, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción, del titular de la explotación agraria en la que trabajen siempre que convivan con este, salvo que se demuestre su condición de asalariados. Aunque el cálculo de la duración de la prestación es igual que para el resto de trabajadores (mínimo 360 días cotizados en los últimos 6 años), si el trabajador eventual agrario de forma inmediatamente anterior figuró de alta en Seguridad Social como trabajador autónomo o por cuenta propia, el período mínimo de cotización necesario para el acceso a la prestación por desempleo será de 720 días, aplicándose la escala anterior a partir de ese período.

Otra característica es que a los trabajadores eventuales no se les aplicará la protección por desempleo de nivel asistencial.

Por tanto, podemos encontrar dos situaciones en el caso de que tenga cotizaciones en ambas modalidades (fijo y eventual), en primer lugar, hay que saber que todas se tendrán en cuenta para la obtención de prestaciones de nivel contributivo. Sin embargo, para poder acceder al nivel asistencial tendrá que demostrar que la mayoría de las cotizaciones han sido como fijo y en ese caso se aplicarán las reglas generales tanto para la protección por desempleo como para los subsidios por agotamiento, independientemente de que la situación legal de desempleo haya provenido tras un periodo de cotización como eventual.

En segundo lugar, tenemos que no cabrá el cómputo recíproco de cotizaciones para acceder al subsidio por desempleo por lo que en este caso sólo se tendrán en cuenta lo que se haya cotizado como fijo, guardándose la cotización como eventual para generar una nueva prestación contributiva o, en su caso, al subsidio por desempleo establecido en el RD 5/1997, de 10 de enero, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en cada caso. Respecto a la posibilidad de elegir entre una nueva prestación contributiva

---

<sup>51</sup> Art. 286 LGSS.

<sup>52</sup> Art. 287 LGSS.

y el subsidio del RD 5/1997 hay que tener en cuenta que las cotizaciones por jornadas reales sólo pueden computarse para una de las dos prestaciones por lo que si se usan para una se elimina la posibilidad de usarlas para la otra se traduce en la necesidad de elegir entre uno de los dos, sabiendo que si existen cotizaciones en otros regímenes de Seguridad Social estas no se tendrán en cuenta para la solicitud del subsidio (por lo que se podrán reservar para futuras prestaciones contributivas) pero sí se tendrán en cuenta si opta por la prestación contributiva.

### **3.3.2. Protección Social de los Trabajadores Agrarios por cuenta propia**

La primera diferencia la encontramos entre la protección de los trabajadores por propia y los asalariados ya que los primeros no tienen incluida la protección por desempleo ni las prestaciones no contributivas.

Con relación a la cobertura de la prestación por incapacidad temporal hay que señalar que en el RETA tendrá carácter obligatorio, salvo que se tenga cubierta dicha prestación debido a la actividad realizada en otro régimen de la Seguridad Social sin embargo para los trabajadores agrarios por cuenta propia «la cobertura de la incapacidad temporal y de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional tendrá carácter voluntario» (art. 326 LGSS).

Como ya se ha mencionado estos trabajadores no tienen la cobertura por desempleo, pero sí cuentan con la protección por cese de actividad que comprende la prestación económica por cese total, temporal o definitivo, de la actividad, así como el abono de la cotización a la Seguridad Social del trabajador autónomo al régimen correspondiente durante la percepción de las prestaciones económicas por cese de actividad.

Igualmente, en el caso de incapacidad temporal el órgano gestor se hará cargo del abono de la cotización a la Seguridad Social del trabajador autónomo por todas las contingencias al régimen correspondiente, a partir del sexagésimo primer día de baja.

En el caso de Cese de Actividad, la percepción de la prestación económica es incompatible con el trabajo por cuenta propia, excepto en el caso los trabajos agrarios sin finalidad comercial en las superficies dedicadas a huertos familiares para el autoconsumo, así como los dirigidos al mantenimiento en buenas condiciones agrarias y medioambientales previsto en la normativa de la Unión Europea para las tierras agrarias. Esta excepción abarcará asimismo a los familiares colaboradores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta

Propia o Autónomos que también sean perceptores de la prestación económica por cese de actividad.

#### 4. Especial referencia a la renta agraria para los trabajadores eventuales agrarios residentes en Andalucía y Extremadura

Esta Renta se puede asimilar a una especie de renta activa de inserción circunscrita a un ámbito personal y geográfico determinado<sup>53</sup>.

Tras diversas vicisitudes normativas, este subsidio asistencial aparece contemplado en el art. 288.2 LGSS y se encuentra desarrollado actualmente en el [RD 426/2003, de 11 de abril, donde se regula la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura](#)<sup>54</sup>.

Esta renta se incluye dentro de la protección por desempleo y está íntimamente relacionada con el subsidio por desempleo para los trabajadores eventuales agrarios regulado por el RD 5/1997, de 10 de enero ya que para poder acceder a esta renta agraria el trabajador tiene que cumplir los requisitos de acceso al subsidio, pero sin tener derecho al mismo, por no haber sido beneficiario en ninguno de los tres años naturales inmediatamente anteriores a la solicitud.

Otros requisitos que debe cumplir el trabajador agrario para poder acceder a esta renta son: haber residido y estar empadronado un mínimo de 10 años en el ámbito geográfico protegido en el que es de aplicación esta renta y tener cubierto en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en los 12 meses naturales inmediatamente anteriores a la situación de desempleo un mínimo de 35 jornadas reales cotizadas.

Si el desempleado no ha sido perceptor de la renta agraria con anterioridad, se exigirá haber permanecido inscrito en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, o en situación asimilada al alta, con carácter ininterrumpido en los 12 meses naturales anteriores a la solicitud si además el desempleado es mayor de 45 años en el momento de la solicitud, además se le exigirá haber permanecido inscrito en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, o en situación asimilada al alta, a lo largo de la vida laboral un mínimo de 5 años si el trabajador tiene entre 45 y 51 años, 10 años si su edad está entre 52 y 59 años, y por último 20 años para los de

<sup>53</sup> F. LOZANO LARES, I. ORDÓÑEZ CASADO, *La Renta Básica Universal: elementos para su conceptualización y distinción de otras figuras*, en *Trabajo*, 2020, n. 38, p. 167.

<sup>54</sup> En *BOE*, 12 abril 2003, n. 88.

60 o más años.

Carecer de rentas de cualquier naturaleza que en cómputo anual superen la cuantía del salario mínimo interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias. Cuando el solicitante conviva con otras personas en una misma unidad familiar, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando, además de no poseer rentas propias, la suma de la de todos los integrantes de aquélla sea inferior en cómputo anual a los siguientes límites de acumulación de recursos: de 2 a 4 veces la cuantía del salario mínimo interprofesional en función del número de miembros de la familia. También debe suscribir el compromiso de actividad.

Los requisitos deberán reunirse en la fecha de solicitud de la renta agraria y mantenerse mientras se tenga el derecho a la renta.

Para terminar indicar que «las jornadas reales que hayan sido computadas para obtener el derecho a la renta agraria, cualquiera que sea su número, no podrán computarse para obtener otro derecho a la renta agraria ni para obtener otras prestaciones, subsidios o rentas de protección por desempleo», ahora bien, las jornadas que superen las 35 exigidas para obtener la renta agraria podrán computarse para obtener prestaciones por desempleo de nivel contributivo para los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Evidentemente esta medida es totalmente residual, no sólo por restringir el ámbito territorial sino por los requisitos a cumplir.

## 5. Conclusiones

Las nuevas tecnologías también están haciendo su aparición en el ámbito agrario facilitando la labor de los agricultores y ganaderos, aunque esto puede significar que exista un excedente de mano de obra al no necesitarse tantos trabajadores para realizar las actividades.

Este posible descenso de las contrataciones puede derivar en un empeoramiento de las condiciones laborales y de la protección social de los trabajadores ya que por un lado al producirse un excedente de trabajadores los salarios tenderán a disminuir y por otro lado al realizarse las tareas con ayuda de la tecnología, los trabajadores cotizarán menos días y eso se traduce en tardar más tiempo en alcanzar las jornadas necesarias para acceder a las prestaciones.

## 6. Bibliografía

ALARCÓN CARACUEL M.R. (1975), *El Derecho de Asociación Obrera en España [1839-1900]*, Revista de Trabajo

ARENAS VIRUEZ M. (2008), *Hacia la desaparición del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, Consejo Económico y Social de Andalucía

ÁVALOS MUÑOZ L.M. (1991), *Antecedentes históricos del mutualismo*, en [CIRIEC-España – Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa](#), n. 12, pp. 39-58

BAIGORRI AOIZ A. (2003), *Subsidio Agrario en el marco regional de Extremadura*, en J.M. CANSINO MUÑOZ-REPISO (coord.), *El Campo Andaluz y Extremeño: la Protección Social Agraria*, CES

BERNAL RODRÍGUEZ A.M. (2001), *Sindicalismo jornalero y campesino en España (1939-2000)*, en A. L. LÓPEZ VILLAVERDE, M. ORTIZ HERAS (coords.), *Entre surcos y arados. El Asociacionismo agrario en la España del siglo XX*, Universidad de Castilla-La Mancha

BORJABAD GONZALO P. (1991), *Las sociedades mutuas de seguros: una panorámica de su distinto régimen jurídico desde su origen hasta la actualidad con especial incidencia en la normativa vigente*, Asociación de Expertos Cooperativos

CABO VILLAVERDE M., LANERO TÁBOAS D. (2011), *Asociacionismo agrario y transformaciones de la sociedad rural en España y Portugal; una visión a largo plazo (1880-1975)*, en D. LANERO, D. FREIRE (eds.), *Agriculturas e innovación tecnológica en la Península Ibérica (1946-1975)*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

CARASA SOTO P. (1994), *El mutualismo de los sindicatos agrícolas y de las cajas rurales durante el primer tercio del siglo XX*, en S. CASTILLO (ed.), *Solidaridad desde abajo*, Centro de Estudios Históricos UGT

CASTILLO S. (1994), *Las sociedades de socorros mutuos en la España contemporánea*, en S. CASTILLO (ed.), *Solidaridad desde abajo*, Centro de Estudios Históricos UGT

COSTA J. (1981), *Derecho Consuetudinario y Economía Popular de España. Tomo I*, Guara

CUESTA BUSTILLO J. (1994), *Las Sociedades de Socorros Mutuos en el primer tercio del siglo XX: "Sociedad sin Estado", una relación fallida*, en S. CASTILLO (ed.), *Solidaridad desde abajo*, Centro de Estudios Históricos UGT

DE LA CALLE VELASCO M.D. (1984), *La Comisión de reformas sociales: de la represión al análisis de la conflictividad social*, en *Studia Historica*, vol. 2, pp. 13-40

DEL PESO Y CALVO C. (1973), *Experiencias españolas en la aplicación de la Seguridad Social a los trabajadores del campo*, en *Revista de Política Social*, n. 97, pp. 5-21

DURAND P. (1991), *La Política contemporánea de Seguridad Social*, MTSS

GALA VALLEJO C. (1988), *Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social: ordenamiento jurídico vigente*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

GALA VALLEJO C. (1970), *El régimen especial agrario de la Seguridad Social. Alcance y contenido*, en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n. 73, pp. 7-54

KROPOTKIN P. (1989), *El apoyo mutuo. Un factor de la evolución*, Madre Tierra

LANERO TÁBOAS D. (2011), *Historia dun ermo asociativo. Labregos, sindicatos verticais e políticas agrarias en Galicia baixo o franquismo*, Tresctres-Castropombo

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

MALDONADO MOLINA J.A. (2002), *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, MTAS

MALDONADO MOLINA F.J. (2001), *Las Mutualidades de Previsión Social como Entidades Aseguradoras*, Comares

PALOMEQUE LÓPEZ M.C. (1994), *Derecho Sindical Español*, Tecnos

PAPA JOÃO XXIII (1961), *Carta Encíclica "Mater et magistra"*, en *Síntese*, 1961, n. 11, pp. 57-115

POLANYI K. (1989), *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*, La Piqueta

RALLE M. (1992), *La función de la protección mutualista en la construcción de una identidad obrera (1870-1910)*, en *Sociología del Trabajo*, n. 16, pp. 143-163

ROMERO CORONADO J. (2009), *La Protección Social Agraria*, Universidad de Granada

SÁNCHEZ AGESTA L. (1981), *Orígenes de la Política Social en la España de la Restauración*, en *Revista de Derecho Político*, n. 8, pp. 9-20

VILAR RODRÍGUEZ M., PONS PONS J. (2015), *La cobertura social de los trabajadores en el campo español durante la dictadura franquista*, en *Historia Agraria*, n. 66, pp. 177-210

### *Normativa*

[Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobando el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social](#), en *BOE*, 22 abril 1966, n. 96

[Fuero del Trabajo](#), en *BOE*, 10 marzo 1938, n. 505

INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN (1934), [Seguro obligatorio de Maternidad](#)

INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN (1931), [Aplicación de la Ley de Accidentes del Trabajo a la Agricultura](#)

[Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social](#), en *BOE*, 23 septiembre 2011, n. 229

[Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos](#), en *BOE*, 5 julio 2007, n. 160

[Ley 1/1980, de 4 de enero, sobre pensiones a viudas menores de 50 años de los trabajadores por cuenta propia o pensionistas del Régimen Especial Agrario](#), en *BOE*, 12 enero 1980, n. 11

[Ley 20/1975, de 2 de mayo, por la que se perfecciona la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social](#), en *BOE*, 5 mayo 1975, n. 107

[Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social](#), en *BOE*, 30 diciembre 1963, n. 312

[Real Decreto 426/2003, de 11 de abril, donde se regula la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura](#), en *BOE*, 12 abril 2003, n. 88

[Real Decreto 3237/1983, de 28 de diciembre, por el que se establece un subsidio de desempleo en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en sustitución del sistema de empleo comunitario](#), en *BOE*, 31 diciembre 1983, n. 313

[Real Decreto 1135/1979, de 4 de mayo, por el que se equipara la acción protectora por jubilación y muerte y supervivencia de los trabajadores por cuenta propia a la de los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social](#), en *BOE*, 16 mayo 1979, n. 117

# El impacto del teletrabajo en el entorno laboral y familiar y los efectos en el trabajador

Juan HERRERA\*

---

**RESUMEN:** Desde primeros de este siglo, las organizaciones han ido utilizando, cada vez más, el teletrabajo como uno de los métodos de flexibilización laboral más eficaces para mejorar el balance de vida laboral y privada. No es hasta la irrupción de la Covid-19, cuando las organizaciones han incorporado el teletrabajo como una opción permanente en sus políticas de RH. Ante el extraordinario incremento del uso del teletrabajo, se hace necesario conocer qué impacto ha tenido en el entorno laboral y familiar y que efectos ha tenido sobre el teletrabajador. El ampliar conocimiento en este sentido es el objetivo de esta investigación. Para ello, se ha llevado a cabo una revisión sistemática de la literatura a una muestra de 78 publicaciones de Web of Science que, de forma específica, han tratado los conflictos derivados del teletrabajo. Los resultados sugieren, que el teletrabajo se consolida como una de las opciones más utilizadas para la flexibilización laboral. No existe consenso sobre que el teletrabajo mejore el equilibrio entre el entorno laboral y familiar. Por otra parte, el teletrabajo genera tensión psicológica en la relación trabajo-familia. El apoyo organizacional y familiar y la autonomía laboral moderan esta tensión. Las interferencias del entorno familiar en el desempeño del trabajo provienen, principalmente, de las demandas familiares, el tamaño del hogar, el espacio dedicado para trabajar y el número de personas y su presencia en la vivienda. En cuanto a los efectos del teletrabajo en el trabajador son principalmente dos: los provocados por el agotamiento y la ansiedad por el choque de los roles laborales y familiares; el aislamiento psicológico. Esta investigación puede ayudar para la toma de decisiones de los gestores de RH en torno a la provisión del teletrabajo y a la comunidad científica como base de futuras investigaciones.

*Palabras clave:* Teletrabajo, conciliación laboral, flexibilidad laboral.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Materiales y métodos. 3. Resultados. 3.1. Balance de vida laboral y vida familiar. 3.2. El impacto del teletrabajo en el entorno laboral y familiar. 3.3. Cómo afecta el teletrabajo al entorno familiar. 3.4. Cómo afecta el entorno familiar al desempeño del teletrabajo. 3.5. Efectos del teletrabajo en la salud y bienestar del teletrabajador. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

---

\* Profesor de Economía y Administración de Empresas, Universidad de Málaga (España).

## The Impact of Telework on the Work and Family Environment and the Effects on the Worker

---

**ABSTRACT:** Since the beginning of this century, organisations have been increasingly using telework as one of the most effective methods of flexibilization to improve work-life balance. It is only since the advent of Covid-19 that organisations have incorporated teleworking as a permanent option in their HR policies. Given the extraordinary increase in the use of telework, it is necessary to know what impact it has had on the work and family environment and what effects it has had on the teleworker. The aim of this research is to increase knowledge in this respect. To this end, a systematic literature review has been carried out on a sample of 78 Web of Science publications that have specifically dealt with conflicts arising from teleworking. The results suggest that teleworking has become one of the most widely used options for flexible working. There is no consensus that teleworking improves work-family balance. On the other hand, telework generates psychological strain on the work-family relationship. Organisational support, family support and work autonomy moderate this tension. Interferences from the family environment on work performance come mainly from family demands, the size of the household, the space devoted to work and the number of people and their presence in the household. The effects of telework on the worker are mainly twofold: those caused by exhaustion and anxiety due to the clash of work and family roles and psychological isolation. This research can help HR managers in their decision making around telework provision, and the scientific community as a basis for future research.

*Key Words:* Telework, work-life balance, flexible working.

## 1. Introducción

La literatura relacionada con el teletrabajo comienza a principios de este siglo. El crecimiento de las publicaciones ha sido contenido. Sin embargo, a partir de 2020 el número de publicaciones crece de manera extraordinaria. En algo más de un año se concentra alrededor del 25% de la producción científica relacionada con esta temática. El motivo ha sido la implementación forzosa del teletrabajo por parte de las organizaciones empresariales e instituciones, debido al confinamiento provocado por la Covid-19.

Aunque el principal tema investigado en este último período ha estado relacionado con el teletrabajo durante la pandemia, el interés de esta investigación está centrado en ampliar conocimiento sobre el impacto que el teletrabajo produce en las esferas de la organización, el entorno laboral y el propio teletrabajador, más allá del hecho circunstancial de los efectos de la pandemia.

### *Aspectos teóricos*

Para este trabajo, tomamos como definición de teletrabajo la de los investigadores<sup>1</sup> que lo definen como un acuerdo de trabajo en el que los individuos pasan una parte de su tiempo fuera del lugar de trabajo convencional, trabajando desde casa y se comunican a través de la tecnología basada en computadoras. Los autores hacen hincapié en la importancia de que, si bien, existe un cambio de ubicación, generalmente no va acompañado de un cambio de tareas del puesto de trabajo, ni de la responsabilidad intrínseca del mismo. La posibilidad de teletrabajar en casa ha ganado interés en las organizaciones modernas, proponiéndola a sus empleados, junto con otras opciones de trabajo flexible<sup>2</sup> ya que permite a las organizaciones generar ahorros<sup>3</sup>; y puede ayudar a mantener una fuerza

---

<sup>1</sup> T.D. GOLDEN, J.F. VEIGA, *The Impact of Extent of Telecommuting on Job Satisfaction: Resolving Inconsistent Findings*, en *Journal of Management*, 2005, vol. 31, n. 2; J.M. NILLES, *Making Telecommuting Happen. A Guide for Telemanagers and Telecommuters*, Van Nostrand Reinhold, 1994.

<sup>2</sup> T.D. ALLEN, T.D. GOLDEN, K.M. SHOCKLEY, *How Effective is Telecommuting? Assessing the Status of Our Scientific Findings*, en *Psychological Science in the Public Interest*, 2015, vol. 16, n. 2.

<sup>3</sup> D. BAILEY, N. KURLAND, *A Review of Telework Research: Findings, New Directions, and Lessons for the Study of Modern Work*, en *Journal of Organizational Behavior*, 2002, vol. 23, n. 4; C.A. GRANT, L.M. WALLACE, P.C. SPURGEON, *An Exploration of the Psychological Factors Affecting Remote e-Worker's Job Effectiveness, Well-Being and Work-Life Balance*, en *Employee Relations*, 2013, vol. 35, n. 5.

laboral saludable y buen desempeño<sup>4</sup>.

Uno de los principales e imprescindibles aliados para la proliferación del teletrabajo hasta nuestros días es el avance de la tecnología, que lo hace posible, ágil y con un alto grado de eficacia y eficiencia. La tecnología promulga nuevas alternativas que permiten el dónde, el cuándo y el cómo trabajan las personas, desencadenando una de las transformaciones más revolucionarias de la naturaleza del trabajo desde la revolución industrial<sup>5</sup>. La contribución de la tecnología proporciona a los empleados mayor libertad para configurar el espacio-temporal de su vida, aportando mayor flexibilidad para armonizar roles dicotómicos, potencialmente competitivos sobre el tiempo de dedicación, como son el ser empleado y miembro de una unidad familiar, fomentando por tanto, el equilibrio entre la vida laboral y personal<sup>6</sup>.

La literatura señala que el teletrabajo ofrece oportunidades para mejorar el equilibrio trabajo-familia, sin embargo, no está exento de efectos negativos que pueden, incluso generar mayor conflicto en el entorno laboral y familiar. Los investigadores apuntan a que la superposición del trabajo y la vida familiar, en la medida que los límites se difuminan, hace que se reduzcan los efectos restauradores y positivos del mismo<sup>7</sup>. Para entender mejor que comprende el entorno familiar, los investigadores han tratado de definir la familia incluyendo a personas relacionadas por lazos biológicos, matrimonio, costumbre social o adopción, incluidos los miembros de la familia inmediata y extendida<sup>8</sup>. Esto hace que el teletrabajador, al margen

---

<sup>4</sup> P. STANDEN, K. DANIELS, D. LAMOND, *The Home As a Workplace: Work-Family Interaction and Psychological Well-Being in Telework*, en *Journal of Occupational Health Psychology*, 1999, vol. 4, n. 4.

<sup>5</sup> R. PALUMBO, R. MANNA, M. CAVALLONE, *Beware of Side Effects on Quality! Investigating the Implications of Home Working on Work-Life Balance in Educational Services*, en *The TQM Journal*, 2021, vol. 33, n. 4; E.J. HILL, M. FERRIS, V. MÄRTINSON, *Does It Matter Where you Work? A Comparison of How Three Work Venues (Traditional Office, Virtual Office, and Home Office) Influence Aspects of Work and Personal/Family Life*, en *Journal of Vocational Behavior*, 2003, vol. 63, n. 2.

<sup>6</sup> A. FELSTEAD, N. JEWSON, S. WALTERS, *Changing Places of Work*, Palgrave, 2005; M. HILBRECHT, S.M. SHAW, L.C. JOHNSON, J. ANDREY, *I'm Home for the Kids: Contradictory Implications for Work-Life Balance of Teleworking Mothers*, en *Gender, Work and Organization*, 2008, vol. 15, n. 5; T. MARUYAMA, S. TIETZE, *From Anxiety to Assurance: Concerns and Outcomes of Telework*, en *Personnel Review*, 2012, vol. 41, n. 4.

<sup>7</sup> C.A. GRANT, L.M. WALLACE, P.C. SPURGEON, *op. cit.*; T. HARTIG, C. KYLIN, G. JOHANSSON, *The Telework Tradeoff: Stress Mitigation vs Constrained Restoration*, en *Applied Psychology*, 2007, vol. 56, n. 2; T.D. GOLDEN, J.F. VEIGA, Z. SIMSEK, *Telecommuting's Differential Impact on Work-Family Conflict: Is There No Place Like Home?*, en *Journal of Applied Psychology*, 2006, vol. 91, n. 6.

<sup>8</sup> J.A. EDWARDS, N.P. ROTHBARD, *Mechanisms Linking Work and Family: Clarifying the Relationship between Work and Family Constructs*, en *Academy of Management Review*, 2000, vol.

del rol que representa en el entorno laboral, adopte necesariamente varios roles simultáneamente dentro del entorno familiar, y con ello diferentes responsabilidades. Por lo tanto, aumenta la probabilidad de experimentar conflictos entre el trabajo y las demandas familiares. En este sentido, el cumplimiento de un rol dificultaría el cumplimiento del otro<sup>9</sup>, lo que resultaría en un conflicto inter-rol. Como consecuencia, la literatura apunta a un conflicto bidireccional, es decir, por una parte, existe un impacto del trabajo en el entorno familiar, dificultando, posiblemente el balance de vida laboral y familiar y, por otra, un impacto del entorno familiar en el entorno laboral, pudiendo dificultar el desempeño del mismo<sup>10</sup>. En cuanto a las aportaciones del teletrabajo a las organizaciones empresariales<sup>11</sup> señalan que el teletrabajo disminuye el ausentismo, reduce la intención de abandonar el trabajo y posibilita la mejora de la productividad.

Con respecto a los teletrabajadores, estos se enfrentan al desgaste emocional al tratar de manejar las responsabilidades laborales y de vida superpuestas<sup>12</sup>. El teletrabajo puede generar estrés y conflictos de roles<sup>13</sup> debido a la necesidad de llevar a cabo un intercambio justo entre asuntos relacionados con el trabajo y la vida privada<sup>14</sup>. Además, los teletrabajadores, provocado por la reducción de los intercambios interpersonales y las interacciones cara a cara en el trabajo, se les crea una sensación de aislamiento, experimentando la percepción de tensión y fatiga<sup>15</sup>. Estos sentimientos se traducen en frustración, desconexión de la organización y aumenta la percepción de soledad que pone el peligro el bienestar en el

---

25, n. 1; T.D. GOLDEN, J.F. VEIGA, Z. SIMSEK, *op. cit.*

<sup>9</sup> R.L. KAHN ET AL., *Organizational Stress. Studies in Role Conflict and Ambiguity*, Wiley, 1964.

<sup>10</sup> D.S. CARLSON, K.M. KACMAR, L.J. WILLIAMS, *Construction and Initial Validation of a Multidimensional Measure of Work-Family conflict*, en *Journal of Vocational Behavior*, 2000, vol. 56, n. 2; R. NETEMEYER, J.S. BOLES, R. MCMURRIAN, *Development and Validation of Work-Family Conflict and Family-Work Conflict Scales*, en *Journal of Applied Psychology*, 1996, vol. 81, n. 4.

<sup>11</sup> M.C. NOONAN, J. GLASS, *The Hard Truth about Telecommuting*, en *Monthly Labor Review*, 2012, vol. 135, n. 6.

<sup>12</sup> J.B. OLSON-BUCHANAN, W.R. BOSWELL, *Blurring Boundaries: Correlates of Integration and Segmentation between Work and Non-Work*, en *Journal of Vocational Behavior*, 2006, vol. 68, n. 3; R. PALUMBO, R. MANNA, M. CAVALLONE, *op. cit.*

<sup>13</sup> H. RUSSELL, P.J. O'CONNELL, F. MCGINNITY, *The Impact of Flexible Working Arrangements on Work-Life Conflict and Work Pressure in Ireland*, en *Gender, Work and Organization*, 2009, vol. 16, n. 1.

<sup>14</sup> E.J. HILL, A.J. HAWKINS, B.C. MILLER, *Work and Family in the Virtual Office – Perceived Influences of Mobile Telework*, en *Family Relations*, 1996, vol. 45, n. 3; S. TIETZE, G. MUSSON, *Recasting the Home-Work Relationship: a Case of Mutual Adjustment?*, en *Organization Studies*, 2005, vol. 26, n. 9.

<sup>15</sup> M. ROBERTSON, P. VINK, *Examining New Ways of Office Work between The Netherlands and the USA*, en *Work*, 2012, vol. 41, n. 1.

trabajo<sup>16</sup>, generando, a su vez, un conflicto entre el trabajo y la vida familiar y disminuyendo el compromiso organizacional<sup>17</sup>.

## 2. Materiales y métodos

El objetivo de esta investigación es ampliar conocimiento sobre cómo afecta la implementación del teletrabajo en las tres esferas implicadas; organización empresarial, trabajador y familia. Para ello, se ha utilizado como método una revisión sistemática de la literatura, analizando en profundidad aquellos aspectos que tienen relación con el impacto y los posibles conflictos trabajo-familia.

Para el diseño de la muestra bibliográfica, se eligió la base de datos Web of Science (WoS). Esta base de datos es considerada como una fuente rigurosa donde se encuentran las revistas científicas con los más altos índices impacto. Aunque existen otras bases de datos igualmente prestigiosas, por operatividad, se decidió elegir solo una. Se decidió en primer lugar, generar una muestra lo más amplia posible para conseguir todos los trabajos que tuviesen relación con teletrabajo. Para ello se aplicó un criterio de búsqueda básico con las siguientes palabras “*telework*” or “*e-working*” or “*electronic working*”. La búsqueda se restringió a los siguientes índices: Emerging Sources Citation Index (ESCI), Social Sciences Citation Index (SSCI). Refinado por las siguientes categorías científicas: Gestión o Psicología Aplicada o Negocios o Economía o Relaciones Laborales o Sociología o Psicología o Psicología Experimental o Psicología Clínica o Psicología del Desarrollo o Psicología Estudios Sociales o Familiares o Estudios de la Mujer o Negocios Finanzas u Operaciones Investigación Gestión Ciencias o Ciencias del Comportamiento o Cuestiones Sociales. El año de publicación no se limitó para tener el mayor número de publicaciones asociadas a este tema. No se restringió tampoco el número de citas recibidas al objeto de incluir investigaciones recientes que aún no han logrado el impacto científico correspondiente. La búsqueda se llevó a cabo a principios de julio de 2021 y arrojó un total de 601 publicaciones en WoS. Posteriormente, después de una selección exhaustiva de los documentos que tuviesen estrecha relación con el objetivo de la investigación, resultaron un total de 78 documentos que forman la muestra definitiva utilizada para

---

<sup>16</sup> T.R. DAHLSTROM, *Telecommuting and Leadership Style*, en *Public Personnel Management*, 2013, vol. 42, n. 3.

<sup>17</sup> K. AMPONSAH-TAWIAH, F. ANNOR, B.G. ARTHUR, *Linking Commuting Stress to Job Satisfaction and Turnover Intention: the Mediating Role of Burnout*, en *Journal of Workplace Behavioral Health*, 2016, vol. 31, n. 2.

la revisión sistemática.

### 3. Resultados

#### 3.1. Balance de vida laboral y vida familiar

La literatura revisada señala, que en los esfuerzos por mejorar la contratación y la retención de los empleados y mejorar la productividad y la moral, las organizaciones empresariales plantean soluciones que satisfagan las necesidades de sus trabajadores sobre la conciliación familiar y laboral, aumentando el rendimiento en todos los ámbitos de la vida (trabajo, hogar, comunidad y uno mismo)<sup>18</sup>. Es decir, plantea que se trata de orientar la organización para lograr un equilibrio o mejorar, al menos, el balance de vida laboral y familiar de sus empleados. Las organizaciones son conocedoras de la potencialidad de políticas de RH que implementan soluciones que aportan flexibilidad laboral, y con ello, aumentan la satisfacción de sus empleados, incrementan los niveles de compromiso y ayudan a mitigar la intención de rotación voluntaria. Por lo tanto, como estrategia para promover el equilibrio entre el trabajo y la familia, se gestionan acuerdos de flexibilidad que incluyen un conjunto de opciones que las empresas ofrecen, al objeto de satisfacer la creciente demanda de flexibilidad laboral, entre las que se encuentran; los horarios flexibles o el teletrabajo<sup>19</sup>. Cortis y Powell, en un sentido diferente, señalan que, en el caso del teletrabajo, existen prácticas, no tanto con la intención de buscar ese equilibrio de vida laboral y familiar del trabajador, sino como consecuencia de la acumulación de tareas en el lugar del trabajo y que, involuntariamente, se llevan a cabo desde casa. Así pues, ha pasado de ser un acuerdo de flexibilidad formal, para convertirse en un intento de solución *ad hoc* para ponerse al día en las tareas que suelen realizar en el lugar de trabajo<sup>20</sup>, generando consecuencias bien distintas y en sentido contrario. Es decir, potencia el conflicto basado en la tensión, entre el trabajo y el entorno familiar, sobre todo, con aquellos trabajadores con menor autoeficacia para equilibrar el trabajo-familia<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> S.D. FRIEDMAN, A. WESTRING, *Empowering Individuals to Integrate Work and Life: Insights for Management Development*, en *Journal of Management Development*, 2015, vol. 34, n. 3.

<sup>19</sup> C. TROUP, J. ROSE, *Working from Home: Do Formal or Informal Telework Arrangements Provide Better Work-Family Outcomes?*, en *Community Work & Family*, 2012, vol. 15, n. 4.

<sup>20</sup> N. CORTIS, A. POWELL, *Playing Catch up? An Exploration of Supplementary Work at Home among Australian Public Servants*, en *Journal of Industrial Relations*, 2018, vol. 60, n. 4.

<sup>21</sup> L.M. LAPIERRE, E.F. VAN STEENBERGEN, M.C.W. PEETERS, E.S. KLUWER, *Juggling*

Precisamente, para lograr que los trabajadores que realizan tareas en casa den sentido a sus acuerdos de trabajo, tienen que percibir un equilibrio sostenible en el balance entre el entorno laboral y la vida privada. Para ello, las empresas deben minimizar el impacto que el teletrabajo genera en el entorno familiar<sup>22</sup>. En esa línea, desde el punto de vista del interés que las empresas tienen en fomentar el teletrabajo, determinadas investigaciones señalan que la predisposición a crear acuerdos de flexibilidad en torno al teletrabajo, es más generalizada, cuando sus principales líderes o directivos creen en la importancia del equilibrio entre el trabajo y la familia, incluso después de controlar el contexto de la empresa (industria, dispersión geográfica y tamaño)<sup>23</sup>.

### 3.2. El impacto del teletrabajo en el entorno laboral y familiar

Con respecto al impacto que genera el teletrabajo en los entornos laboral y familiar, los investigadores sugieren que el trabajo desde casa o el denominado teletrabajo se ha destacado durante mucho tiempo por su capacidad para fomentar el equilibrio entre el trabajo-familia y la satisfacción laboral<sup>24</sup>, consolidándose como una de las opciones de trabajo flexible disponibles hoy en día. Golden, Veiga y Simsek señalan que, además, cuando las demandas familiares interfieren en las responsabilidades laborales, se hace aún más interesante el uso de esta modalidad, disminuyendo el conflicto trabajo-familia<sup>25</sup>. Sin embargo, Tremblay señala que, si bien el teletrabajo se propone a menudo por razones de vida laboral o familiar, también puede invadir la esfera privada, y conducir a límites menos definidos entre la vida privada y la profesional<sup>26</sup>. En cuanto a sus características, señalan que tiene especial relevancia su capacidad de difuminar física y emocionalmente los límites entre el trabajo y el hogar<sup>27</sup>.

---

*Work and Family Responsibilities when Involuntarily Working More from Home: A Multiwave Study of Financial Sales Professionals*, en *Journal of Organizational Behavior*, 2016, vol. 37, n. 6.

<sup>22</sup> R. PALUMBO, R. MANNA, M. CAVALLONE, *op. cit.*

<sup>23</sup> M. MAYO ET AL., *Leader Beliefs and CSR for Employees: the Case of Telework Provision*, en *Leadership & Organization Development Journal*, 2016, vol. 37, n. 5.

<sup>24</sup> T.D. GOLDEN, K.A. EDDLESTON, *Is There a Price Telecommuters Pay? Examining the Relationship between Telecommuting and Objective Career Success*, en *Journal of Vocational Behavior*, 2020, vol. 116, part A.

<sup>25</sup> T.D. GOLDEN, J.F. VEIGA, Z. SIMSEK, *op. cit.*

<sup>26</sup> D.-G. TREMBLAY, *Télétravail, travail nomade, e-work et travail à domicile: les enjeux actuels*, en *Revue Interventions Économiques*, 2006, n. 34.

<sup>27</sup> K. MARSH, G. MUSSON, *Men at Work and at Home: Managing Emotion in Telework*, en *Gender Work and Organization*, 2008, vol. 15, n. 1.

Esta propiedad tiene consecuencias positivas y negativas. En general, aunque la adaptación al teletrabajo suele ser fácil y se produce muy rápidamente, se dan ciertas dificultades que tienen que ver con las tres esferas implicadas; la organización, el trabajador y el contexto familiar. Con respecto a la primera, la literatura señala aspectos tales como la falta de interacción y comunicación profesional con los compañeros de trabajo o la falta de recursos relacionados con las infraestructuras de apoyo. En cuanto a los aspectos personales del teletrabajador se encuentra sus necesidades de afiliación, poder o logro, entre otros<sup>28</sup>. Por último, desde la esfera del contexto familiar, se encuentran ciertas dificultades tales como la conciliación del teletrabajo con la vida familiar, las tareas domésticas, la dedicación a los hijos o la gestión del tiempo<sup>29</sup>. A su vez, la adaptación al trabajo puede verse afectada por el número de horas que se dedica a la jornada y el tipo de familia, que tienen un impacto significativo en ambos sentidos, es decir, tanto en el desempeño de las tareas del puesto, como en el entorno familiar<sup>30</sup>. Estas dificultades están moderadas, entre otros, por el sentido organizativo y el bienestar relacionado con el trabajo, que median disminuyendo las implicaciones negativas que afectan al equilibrio del balance trabajo y vida familiar<sup>31</sup>.

Actualmente, los límites de la vida privada y el trabajo de oficina se están reduciendo, principalmente, debido al cambio de estructuras de trabajo y por la incorporación de políticas más flexibles en la gestión de la jornada laboral tales como los horarios y la presencialidad en el puesto de trabajo. La literatura se muestra interesada por encontrar las repercusiones que acompañan a estos cambios, que caminan hacia una mayor presencia del teletrabajo dentro de la organización de las empresas. Entre las preocupaciones se encuentra los impactos en la organización del trabajo, la gestión del tiempo, la conciliación y el rendimiento entre otros. En cuanto a estas concepciones, Nakrosiene, Buciniene y Gostautaitė señalan que la mayor productividad se relaciona con la reducción del tiempo de comunicación con los compañeros, el tener un lugar de trabajo adecuado en casa, y contar con la posibilidad de cuidar de los miembros de la familia

---

<sup>28</sup> S. BHATTACHARYA, P. MITTAL, *The Impact of Individual Needs on Employee Performance while Teleworking*, en *Australasian Accounting Business and Finance Journal*, 2020, vol. 14, n. 5, Article 5.

<sup>29</sup> F. TAVARES, E. SANTOS, A. DIOGO, V. RATTEN, *Teleworking in Portuguese Communities During the COVID-19 Pandemic*, en *Journal of Enterprising Communities-People and Places in the Global Economy*, 2021, vol. 15, n. 3.

<sup>30</sup> S. BHATTACHARYA, P. MITTAL, *op. cit.*

<sup>31</sup> R. PALUMBO, R. MANNA, M. CAVALLONE, *op. cit.*

cuando se teletrabaja<sup>32</sup>. En este sentido, hay que partir de la preconcepción de que el espacio laboral en el hogar difiere al del centro de trabajo en la empresa, enfrentándose a distintos factores de tipo organizativo, de espacio, o de naturaleza doméstica tales como el tamaño de la familia, las instalaciones técnicas, electricidad, Wi-Fi, software necesario para teleconectarse, ruido y otras distracciones según la ubicación del hogar. Por tanto, pueden surgir conflictos durante las transiciones entre el trabajo y el hogar, especialmente cuando no se satisfacen las necesidades dominantes del trabajador<sup>33</sup>.

### 3.3. Cómo afecta el teletrabajo al entorno familiar

Con respecto al impacto del teletrabajo en el entorno familiar, determinadas investigaciones apuntan a que teletrabajar desde casa genera un menor estrés, un menor conflicto entre el trabajo y el hogar, un mayor compromiso organizacional y un aumento del rendimiento laboral<sup>34</sup>. Más en profundidad sobre el compromiso, Miglioretti, Gragnano, Margheritti y Picco señalan que tanto este como el equilibrio trabajo-familia son significativamente mayores, cuando el teletrabajo es de alta calidad, los lugares de trabajo son ágiles, existe mayor flexibilidad y hay un mayor liderazgo virtual<sup>35</sup>. Por otra parte, Palumbo señala que el compromiso laboral es un atenuante, mediando positivamente en los efectos negativos del teletrabajo sobre el equilibrio entre la vida laboral y la personal, disminuyendo la percepción de desequilibrio que pudiera haber entre ambos contextos<sup>36</sup>.

#### *Apoyo organizacional y de la familia*

La literatura plantea que el apoyo social al teletrabajador aumenta el ajuste entre este y el entorno, y que se asocia positivamente con un mayor nivel de satisfacción laboral y de reducción de la tensión psicológica,

---

<sup>32</sup> A. NAKROSIENE, I. BUCIUNIENE, B. GOSTAUTAITE, *Working from Home: Characteristics and Outcomes of Telework*, en *International Journal of Manpower*, 2019, vol. 40, n. 1.

<sup>33</sup> S. BHATTACHARYA, P. MITTAL, *op. cit.*

<sup>34</sup> J. DELANOEIJJE, M. VERBRUGGEN, *Between-Person and Within-Person Effects of Telework: a Quasi-Field Experiment*, en *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 2020, vol. 29, n. 6.

<sup>35</sup> M. MIGLIORETTI, A. GRAGNANO, S. MARGHERITTI, E. PICCO, *Not All Telework Is Valuable*, en *Journal of Work and Organizational Psychology*, 2021, vol. 37, n. 1.

<sup>36</sup> R. PALUMBO, *Let Me Go to the Office! An Investigation into the Side Effects of Working from Home on Work-Life Balance*, en *International Journal of Public Sector Management*, 2020, vol. 33, n. 6.

garantizando los resultados deseables<sup>37</sup>. En este sentido, juegan un papel fundamental tanto la organización, a través del papel del supervisor, como el entorno familiar, posicionándose como los apoyos más prometedores en términos de evitar el conflicto trabajo-familia y/o la disminución del bienestar<sup>38</sup>.

### *Autonomía laboral y flexibilidad de horarios*

Por otra parte, los acuerdos laborales que implican mayor flexibilidad se relacionan con un menor impacto del teletrabajo en el balance trabajo-familia. En este sentido, investigaciones de la muestra<sup>39</sup> sugieren que la autonomía laboral y la flexibilidad espacio-temporal, así como la reducción de la presión laboral y del conflicto de roles, moderan positivamente el impacto del teletrabajo en el conflicto trabajo-familia. A su vez, la satisfacción de las necesidades de flexibilidad se ha relacionado con un mayor compromiso organizativo<sup>40</sup> y la mejora en la gestión de retención del talento<sup>41</sup>.

Los acuerdos de empleo flexible pueden tener varias implicaciones políticas profundas para los empleados, los empleadores y la sociedad en general. En este sentido se pueden enumerar; una mejor respuesta a las demandas familiares, mejora del rendimiento, la reducción de la congestión del tráfico y el estrés, entre otros<sup>42</sup>.

Pero no todo apunta a las posiciones positivas. Existen trabajos<sup>43</sup> que señalan que, excepto para las mujeres con hijos en casa, la flexibilidad del

---

<sup>37</sup> T.A. BENTLEY ET AL., *The Role of Organisational Support in Teleworker Wellbeing: a Socio-Technical Systems Approach*, en *Applied Ergonomics*, 2016, vol. 52.

<sup>38</sup> L.M. LAPIERRE, T.D. ALLEN, *Work-Supportive Family, Family-Supportive Supervision, Use of Organizational Benefits, and Problem-Focused Coping: Implications for Work-Family Conflict and Employee Well-Being*, en *Journal of Occupational Health Psychology*, 2006, vol. 11, n. 2.

<sup>39</sup> T.D. GOLDEN, J.F. VEIGA, Z. SIMSEK, *op. cit.*; S.R. SARDESHMUKH, D. SHARMA, T.D. GOLDEN, *Impact of Telework on Exhaustion and Job Engagement: a Job Demands and Job Resources Model*, en *New Technology Work and Employment*, 2012, vol. 27, n. 3.

<sup>40</sup> M.J. MILLS, A.R. GROTTTO, *Who Can Have It All and How?: An Empirical Examination of Gender and Work-Life Considerations among Senior Executives*, en *Gender in Management*, 2017, vol. 32, n. 2.

<sup>41</sup> L. MARTIN, U.T. NGUYEN-THI, C. MOTHE, *Human Resource Practices, Perceived Employability and Turnover Intention: Does Age Matter?*, en *Applied Economics*, 2021, vol. 53, n. 28.

<sup>42</sup> E. GIOVANIS, *The Relationship between Flexible Employment Arrangements and Workplace Performance in Great Britain*, en *International Journal of Manpower*, 2018, vol. 39, n. 1.

<sup>43</sup> M. HILBRECHT, S.M. SHAW, L.C. JOHNSON, J. ANDREY, *Remixing Work, Family and Leisure: Teleworkers Experiences of Everyday Life*, en *New Technology Work and Employment*, 2013, vol. 28, n. 2.

teletrabajo no ha tenido una reconfiguración de las esferas de la vida que planteara un especial impacto en la mejora del equilibrio trabajo/familia. En este sentido y planteando una perspectiva más pesimista, otros autores<sup>44</sup> afirman que los resultados de su investigación sugerían que las familias prosperaban gracias a la flexibilidad laboral, sin embargo, dicha flexibilidad en el teletrabajo difuminaba los límites entre trabajo y vida familiar, con lo que supondría un problema para el equilibrio entre ambos contextos. Otro aspecto que puede neutralizar el sentido positivo de la flexibilidad laboral es cuando se teletrabaja desde casa como consecuencia de un escaso apoyo organizativo, asociado a una elevada carga de trabajo, y se lleva a cabo para ponerse al día con las tareas atrasadas o con el trabajo complementario. En este caso, el impacto y como consecuencia el conflicto entre trabajo y la vida familiar es mayor<sup>45</sup>, sobre todo, cuando se trata del género femenino<sup>46</sup>. En cuanto al papel de los supervisores en relación a la coordinación de los miembros de la organización que teletrabajan, la literatura plantea que cuando ejercen un mayor control sobre los teletrabajadores, se da un efecto negativo sobre su proactividad y adaptabilidad a las tareas<sup>47</sup>, lo que produce un mayor impacto en el desempeño de su trabajo, sin embargo, en sentido contrario, se le otorga un papel relevante a los supervisores en cuanto a su capacidad de aliviar el conflicto trabajo-familia. Los resultados de determinadas publicaciones de la muestra consideran que los teletrabajadores supervisados con un enfoque de intercambio de información, son más propensos a reportar un menor conflicto trabajo-familia, ofrecen un mayor rendimiento, y están más predispuestos a ayudar a los compañeros de trabajo. En esa línea, sugieren que los supervisores deberían animar a los empleados que trabajan a distancia a que separen los límites del trabajo y la familia, lo que está relacionado con una mayor conciliación y por lo tanto un mejor equilibrio en el balance trabajo-vida familiar. Sin embargo, esta práctica puede ocasionar determinados problemas organizacionales en circunstancias especiales. Una gestión exhaustiva de los límites perjudica la colaboración entre los grupos de trabajo en épocas de crisis, debido a su baja predisposición a colaborar con el resto de compañeros fuera del horario previsto<sup>48</sup>. En este sentido, otra

---

<sup>44</sup> E.J. HILL, A.J. HAWKINS, B.C. MILLER, *op. cit.*

<sup>45</sup> N. CORTIS, A POWELL, *op. cit.*

<sup>46</sup> J. KIM, R. HENLY, L.M. GOLDEN, S.J. LAMBERT, *Workplace Flexibility and Worker Well-Being by Gender*, en *Journal of Marriage and Family*, 2020, vol. 82, n. 3.

<sup>47</sup> M. SOLÍS, *Moderators of telework effects on the work-family conflict and on worker performance*, en *European Journal of Management and Business Economics*, 2017, vol. 26, n. 1.

<sup>48</sup> B.A. LAUTSCH, E.E. KOSSEK, S.C. EATON, *Supervisory Approaches and Paradoxes in Managing Telecommuting Implementation*, en *Human Relations*, 2009, vol. 62, n. 6.

investigación de la muestra<sup>49</sup> relacionada con la gestión de límites, le otorga especial importancia a las consecuencias del uso de las horas extras por parte de los empleados. Señala, que aquellos trabajadores que realizan horas extras informales en casa, son más propensos a verse afectados por emociones negativas en relación con la interrupción de la vida familiar por el trabajo. Además, las negociaciones entre las parejas sobre el reparto del tiempo se convierten en áreas de conflicto.

Por último, algunas investigaciones han relacionado la flexibilidad con la gestión del tiempo de los teletrabajadores a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Sugieren que aumenta la percepción de la calidad de vida al mismo tiempo que la flexibilidad organizativa, es decir, se plantea una configuración “win-win” señalando que el éxito de esta configuración depende de unas buenas prácticas de gestión<sup>50</sup>. En sentido contrario, otras investigaciones<sup>51</sup> señalan la parte negativa de las TIC y las analizan con perspectiva de género. Señalan que la reconfiguración de la frontera entre el hogar y el trabajo, que supone el teletrabajo en casa, tiene importantes implicaciones en el uso de las omnipresentes tecnologías de la información y la comunicación para las cuestiones de género. No sólo cuestionan la capacidad de las TIC para cumplir las promesas hechas en su nombre, sino que muestran cómo esta innovación sociotécnica puede contribuir, de hecho, a agravar la doble carga de trabajo, en particular, la asociada a los roles de género dentro del hogar.

### 3.4. Cómo afecta el entorno familiar al desempeño del teletrabajo

La otra cara de la moneda del teletrabajo en casa es el impacto que tiene el entorno familiar en el desempeño del mismo. Es importante tener presente que se trata de utilizar como entorno laboral un lugar destinado a la convivencia familiar. Por lo tanto, no está exento de interferencias familiares que pueden influir en el desempeño de las tareas del teletrabajador. En este sentido, la literatura revisada ha señalado, desde dos

---

<sup>49</sup> S. OJALA, J. NATTI, T. ANTTILA, *Informal Overtime at Home Instead of Telework: Increase in Negative Work-Family Interface*, en *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2014, vol. 34, n. 1-2.

<sup>50</sup> C. RULLER, B. VAN DER HEIJDEN, F. CHEDOTEL, M. DUMAS, [\*“You have got a friend”: The value of perceived proximity for teleworking success in dispersed teams\*](#), en *Team Performance Management*, 2019, vol. 25, n. 1-2.

<sup>51</sup> A. GREENHILL, M. WILSON, *Haven or Hell? Telework, Flexibility and Family in the e-Society: a Marxist Analysis*, en *European Journal of Information Systems*, 2006, vol. 15, n. 4.

perspectivas, algunos aspectos que impactan sobre el desempeño. Desde el lado del entorno familiar, plantean como factores de interferencia; las demandas familiares, el tamaño del hogar, el espacio utilizado para trabajar o el número de personas que conviven en la vivienda y su presencia en casa mientras se realizan tareas de teletrabajo. Por otra parte, desde el lado de la organización empresarial señala, entre otros, el número de días y horas que se teletrabaja, el control de los supervisores o el grado de responsabilidad organizacional<sup>52</sup>, por ejemplo, cuando el teletrabajador no tiene un nivel importante de responsabilidad en su empresa, este presenta un menor impacto del entorno familiar; sin embargo, cuando se trata de niveles de responsabilidad altos, las interferencias del entorno familiar afectan mucho más al desempeño de los teletrabajadores<sup>53</sup>.

### 3.5. Efectos del teletrabajo en la salud y bienestar del teletrabajador

#### *Agotamiento*

La literatura señala determinados síntomas negativos sobre la salud provocados fundamentalmente por el choque de roles laborales y familiares que recaen sobre el teletrabajador. En sentido plantea que el aumento de la fatiga laboral provocada por el trabajo a distancia puede producir un agotamiento físico y emocional de los teletrabajadores a domicilio, lo que induce a la percepción de desequilibrio entre la vida laboral y personal. El trabajo a distancia desde casa tiene efectos secundarios en la capacidad de los trabajadores remotos para gestionar la interacción entre los compromisos laborales y las actividades de la vida diaria. Esto se debe al solapamiento entre la vida privada y el trabajo, que conduce a una mayor contaminación de las preocupaciones personales y las obligaciones laborales<sup>54</sup>. Desde la perspectiva de la organización, el agotamiento se manifiesta producido por efectos negativos tales como el aumento de la ambigüedad de rol, la reducción de apoyo y falta de retroalimentación desde la organización<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> T.D. GOLDEN, J.F. VEIGA, Z. SIMSEK, *op. cit.*; M. SALAZAR SOLÍS, *Telework: conditions that have a positive and negative impact on the work-family conflict*, en *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, 2016, n. 4.

<sup>53</sup> M. SOLÍS, *Moderators of telework effects on the work-family conflict and on worker performance*, cit.

<sup>54</sup> R. PALUMBO, *op. cit.*

<sup>55</sup> S.R. SARDESHMUKH, D. SHARMA, T.D. GOLDEN, *op. cit.*

*Invasión del trabajo en el entorno familiar*

En relación a la invasión del trabajo del entorno familiar, Gold y Mustafa señalan en una de sus publicaciones que, en un conflicto con los compromisos domésticos, el trabajo siempre gana. Esto es lo que el autor denomina colonización del cliente. Esta situación supone una fuente de ansiedad para los trabajadores, que se encuentran continuamente pensando en los proyectos actuales y futuros de los que depende su sustento<sup>56</sup>. Por otra parte, Kossek, Lautsch y Eaton plantean que los empleados que tienen un mayor control psicológico del trabajo y gestionan mejor los límites reducen las posibilidades de depresión, una menor intención de cambiar de trabajo y la reducción del conflicto familia-trabajo<sup>57</sup>. En la línea de las consecuencias sobre la salud del trabajador, el teletrabajo en casa tiene generalmente un efecto positivo en la misma, sin embargo, se han identificado problemas potenciales derivados del diseño del puesto de trabajo, las largas horas y las consecuencias psicológicas del aislamiento<sup>58</sup>. La literatura se ha interesado en conocer cómo afecta el teletrabajo a las relaciones sociales, señalando que son vitales para una buena salud emocional, y fundamentales para el funcionamiento de las organizaciones. El teletrabajar en casa lleva consigo un efecto de aislamiento psicológico y físico<sup>59</sup> provocado por la disminución de las relaciones o la virtualidad de las mismas, que los empleados mantienen con sus jefes o con sus compañeros de trabajo. Esta consecuencia puede verse moderada por la calidad del intercambio en las relaciones entre el líder y los miembros del equipo<sup>60</sup>. Continuando con el análisis del aislamiento profesional y social, la literatura relaciona negativamente el compromiso organizacional de tipo afectivo con el aislamiento psicológico y físico, mientras que el compromiso organizacional de continuidad se correlaciona de forma positiva. Así pues, los teletrabajadores con un alto compromiso de continuidad permanecerán en sus organizaciones debido a los beneficios percibidos, al deseo de conservar recursos como el tiempo y la energía emocional, en comparación

<sup>56</sup> M. GOLD, M. MUSTAFA, 'Work Always Wins': Client Colonisation, Time Management and the Anxieties of Connected Freelancers, en *New Technology, Work and Employment*, 2013, vol. 28, n. 2.

<sup>57</sup> E.E. KOSSEK, B.A. LAUTSCH, S.C. EATON, *Telecommuting, Control, and Boundary Management: Correlates of Policy Use and Practice, Job Control, and Work-Family Effectiveness*, en *Journal of Vocational Behavior*, 2006, vol. 68, n. 2.

<sup>58</sup> S. MONTREUIL, K. LIPPEL, *Telework and Occupational Health: a Quebec Empirical Study and Regulatory Implications*, en *Safety Science*, 2003, vol. 41, n. 4.

<sup>59</sup> "Aislamiento psicológico" se refiere a las carencias de conexiones, apoyo e interacciones con sus colegas. Aislamiento físico se refiere a la separación física del entorno laboral.

<sup>60</sup> T.D. GOLDEN, *The Role of Relationships in Understanding Telecommuter Satisfaction*, en *Journal of Organizational Behavior*, 2006, vol. 27, n. 3.

con aquellos con un alto nivel de compromiso afectivo, con conexiones emocionales con sus colegas u organizaciones<sup>61</sup>. En cuanto a las consecuencias para la organización del aislamiento profesional del teletrabajador, Golden, Veiga y Dino señalan que este impacta negativamente en el rendimiento laboral y, al contrario de lo esperado, reduce las intenciones de abandonar la organización<sup>62</sup>.

#### 4. Conclusiones

La presente investigación ha pretendido, a través de una revisión sistemática de la literatura, poner el foco en el impacto que el teletrabajo ha tenido en el entorno laboral, entorno familiar y en el propio teletrabajador. A pesar de que la literatura relacionada con teletrabajo ha tenido, desde principios de siglo un crecimiento constante, no es hasta el año 2020, a partir de la implementación forzosa por parte de las empresas e instituciones y, provocado por el confinamiento por la Covid-19, cuando ha crecido de una forma extraordinaria, concentrándose en algo más de un año alrededor del 25% de la producción científica total sobre esta temática.

En cuanto a la interpretación de los resultados, se detectan como elementos nucleares en los que impacta el teletrabajo; el balance de la vida laboral y familiar, las interferencias del trabajo en la vida familiar y, en sentido contrario, las interferencias que la vida familiar ejerce sobre el desempeño del teletrabajo y, por último, los efectos que padece el trabajador provocados por el conflicto de roles que ejerce en la organización y en la familia.

El teletrabajo forma parte las políticas de RH orientadas a dar respuesta a las demandas de flexibilidad laboral. Se parte del interés que tienen las organizaciones de flexibilizar el trabajo al objeto de mejorar las condiciones laborales y, con ellas, la satisfacción de sus empleados, su compromiso organizacional y la retención de talento. Con el teletrabajo se pretende mejorar la calidad de vida de los miembros de las empresas e instituciones, a través de la búsqueda de un equilibrio en el balance de la vida laboral y familiar. Los resultados sugieren que, si bien, por definición la flexibilización a través del teletrabajo mejora el conflicto entre el trabajo y

---

<sup>61</sup> W. WANG, L. ALBERT, Q. SUN, *Employee Isolation and Telecommuter Organizational Commitment*, en *Employee Relations*, 2020, vol. 42, n. 3.

<sup>62</sup> T.D. GOLDEN, J.F. VEIGA, R.N. DINO, *The Impact of Professional Isolation on Teleworker Job Performance and Turnover Intentions: Does Time Spent Teleworking, Interacting Face-to-Face, or Having Access to Communication-Enhancing Technology Matter?*, en *Journal of Applied Psychology*, 2008, vol. 93, n. 6.

el hogar, existen profundas discrepancias en torno a la mejora del equilibrio de ambos contextos. En algunos casos, porque el uso del teletrabajo tiene más que ver con la necesidad de completar la jornada laboral en casa, por el exceso de trabajo, que por mejorar las condiciones laborales del trabajador. En otros casos, el equilibrio deseado de la vida laboral y privada, se pone en peligro por la dificultad de llevar a cabo una gestión de límites de una manera eficaz, a la hora de separar la delgada línea física y emocional que divide ambos contextos.

Sobre cómo afecta el teletrabajo al entorno familiar, los resultados sugieren que el impacto es mayor en la medida en que se genera tensión psicológica en la relación trabajo-familia, creando conflictos entre ambos contextos, y disminuyendo toda probabilidad de bienestar que produce el equilibrio del balance de vida laboral y privada. Para ello se plantea de vital importancia el apoyo organizacional, por parte de los supervisores, y el familiar. Por otra parte, la autonomía laboral del teletrabajador y la reducción de la presión laboral moderan el impacto.

En cuanto a cómo afecta el entorno familiar al desempeño, los resultados sugieren; que determinados conflictos comienzan por el propio contexto espacial, es decir, el teletrabajo utiliza un espacio dedicado a la convivencia familiar para el uso laboral. En este sentido, las interferencias pueden provenir de las demandas familiares, el tamaño del hogar, el espacio dedicado para trabajar o la presencia de personas y el número de las mismas. Esto se puede ver moderado por el nivel de responsabilidad que tiene el trabajador en su organización, de tal manera que a mayor responsabilidad mayor es el impacto que producen las interferencias familiares en el desempeño del trabajo.

Con respecto a los efectos que recaen sobre el trabajador como consecuencia del teletrabajo, se aprecian fundamentalmente dos; a) los provocados por el agotamiento y ansiedad debida al choque de roles laborales y familiares, en la que es difícil gestionar los límites que separan las emociones generadas por los contextos laboral y familiar y, b) el aislamiento psicológico y físico al que es sometido el teletrabajador, generados por la disminución y la virtualidad de las relaciones con los miembros de su organización, afectando, entre otros, a la salud emocional y al compromiso organizacional.

### *Limitaciones de la investigación*

En este, el autor reconoce que la presente investigación ofrece ciertas limitaciones. Por una parte, la limitación que conlleva el uso exclusivamente de la base de datos de Web of Science. Por otra, la que tiene que ver con

los filtros aplicados y con la propia selección que ha llevado a la muestra de documentos para su análisis.

## 5. Bibliografía

ALLEN T.D., GOLDEN T.D., SHOCKLEY K.M. (2015), *How Effective is Telecommuting? Assessing the Status of Our Scientific Findings*, en *Psychological Science in the Public Interest*, vol. 16, n. 2, pp. 40-68

AMPONSAH-TAWIAH K., ANNOR F., ARTHUR B.G. (2016), *Linking Commuting Stress to Job Satisfaction and Turnover Intention: the Mediating Role of Burnout*, en *Journal of Workplace Behavioral Health*, vol. 31, n. 2, pp. 104-123

BAILEY D., KURLAND N. (2002), *A Review of Telework Research: Findings, New Directions, and Lessons for the Study of Modern Work*, en *Journal of Organizational Behavior*, vol. 23, n. 4, pp. 383-400

BENTLEY T.A., TEO S.T.T., MCLEOD L., TAN F., BOSUA R., GLOET M. (2016), *The Role of Organisational Support in Teleworker Wellbeing: a Socio-Technical Systems Approach*, en *Applied Ergonomics*, vol. 52, pp. 207-215

BHATTACHARYA S., MITTAL P. (2020), [\*The Impact of Individual Needs on Employee Performance while Teleworking\*](#), en [\*Australasian Accounting Business and Finance Journal\*](#), vol. 14, n. 5, Article 5, pp. 64-85

CARLSON D.S., KACMAR K.M., WILLIAMS L.J. (2000), *Construction and Initial Validation of a Multidimensional Measure of Work-Family conflict*, en *Journal of Vocational Behavior*, vol. 56, n. 2, pp. 249-276

CORTIS N., POWELL A (2018), *Playing Catch up? An Exploration of Supplementary Work at Home among Australian Public Servants*, en *Journal of Industrial Relations*, vol. 60, n. 4, pp. 538-559

DAHLSTROM T.R. (2013), *Telecommuting and Leadership Style*, en *Public Personnel Management*, vol. 42, n. 3, pp. 438-451

DELANOEIJE J., VERBRUGGEN M. (2020), *Between-Person and Within-Person Effects of Telework: a Quasi-Field Experiment*, en *European Journal of Work and Organizational Psychology*, vol. 29, n. 6, pp. 795-808

EDWARDS J.A., ROTHBARD N.P. (2000), *Mechanisms Linking Work and Family: Clarifying the Relationship between Work and Family Constructs*, en *Academy of Management Review*, vol. 25, n. 1, pp. 178-199

FELSTEAD A., JEWSON N., WALTERS S. (2005), *Changing Places of Work*, Palgrave

FRIEDMAN S.D., WESTRING A. (2015), *Empowering Individuals to Integrate Work and Life: Insights for Management Development*, en *Journal of Management Development*, vol. 34, n. 3, pp. 299-315

- GIOVANIS E. (2018), *The Relationship between Flexible Employment Arrangements and Workplace Performance in Great Britain*, en *International Journal of Manpower*, vol. 39, n. 1, pp. 51-70
- GOLD M., MUSTAFA M. (2013), *'Work Always Wins': Client Colonisation, Time Management and the Anxieties of Connected Freelancers*, en *New Technology, Work and Employment*, vol. 28, n. 2, pp. 197-211
- GOLDEN T.D. (2006), *The Role of Relationships in Understanding Telecommuter Satisfaction*, en *Journal of Organizational Behavior*, vol. 27, n. 3, pp. 319-340
- GOLDEN T.D., EDDLESTON K.A. (2020), *Is There a Price Telecommuters Pay? Examining the Relationship between Telecommuting and Objective Career Success*, en *Journal of Vocational Behavior*, vol. 116, part A
- GOLDEN T.D., VEIGA J.F. (2005), *The Impact of Extent of Telecommuting on Job Satisfaction: Resolving Inconsistent Findings*, en *Journal of Management*, vol. 31, n. 2, pp. 301-318
- GOLDEN T.D., VEIGA J.F., DINO R.N. (2008), *The Impact of Professional Isolation on Teleworker Job Performance and Turnover Intentions: Does Time Spent Teleworking, Interacting Face-to-Face, or Having Access to Communication-Enhancing Technology Matter?*, en *Journal of Applied Psychology*, vol. 93, n. 6, pp. 1412-1421
- GOLDEN T.D., VEIGA J.F., SIMSEK Z. (2006), *Telecommuting's Differential Impact on Work-Family Conflict: Is There No Place Like Home?*, en *Journal of Applied Psychology*, vol. 91, n. 6, pp. 1340-1350
- GRANT C.A., WALLACE L.M., SPURGEON P.C. (2013), *An Exploration of the Psychological Factors Affecting Remote e-Worker's Job Effectiveness, Well-Being and Work-Life Balance*, en *Employee Relations*, vol. 35, n. 5, pp. 527-546
- GREENHILL A., WILSON M. (2006), *Haven or Hell? Telework, Flexibility and Family in the e-Society: a Marxist Analysis*, en *European Journal of Information Systems*, vol. 15, n. 4, pp. 379-388
- HARTIG T., KYLIN C., JOHANSSON G. (2007), *The Telework Tradeoff: Stress Mitigation vs Constrained Restoration*, en *Applied Psychology*, vol. 56, n. 2, pp. 231-253
- HILBRECHT M., SHAW S.M., JOHNSON L.C., ANDREY J. (2013), *Remixing Work, Family and Leisure: Teleworkers Experiences of Everyday Life*, en *New Technology Work and Employment*, vol. 28, n. 2, pp. 130-144
- HILBRECHT M., SHAW S.M., JOHNSON L.C., ANDREY J. (2008), *I'm Home for the Kids: Contradictory Implications for Work-Life Balance of Teleworking Mothers*, en *Gender, Work and Organization*, vol. 15, n. 5, pp. 454-476
- HILL E.J., FERRIS M., MÄRTINSON V. (2003), *Does It Matter Where you Work? A Comparison of How Three Work Venues (Traditional Office, Virtual Office, and Home Office) Influence Aspects of Work and Personal/Family Life*, en *Journal of Vocational Behavior*, vol. 63, n. 2, pp. 220-241

- HILL E.J., HAWKINS A.J., MILLER B.C. (1996), *Work and Family in the Virtual Office – Perceived Influences of Mobile Telework*, en *Family Relations*, vol. 45, n. 3, pp. 293-301
- KAHN R.L., WOLFE D.M., QUINN R.P., SNOEK J.D., ROSENTHAL R. (1964), *Organizational Stress. Studies in Role Conflict and Ambiguity*, Wiley
- KIM J., HENLY R., GOLDEN L.M., LAMBERT S.J. (2020), *Workplace Flexibility and Worker Well-Being by Gender*, en *Journal of Marriage and Family*, vol. 82, n. 3, pp. 892-910
- KOSSEK E.E., LAUTSCH B.A., EATON S.C. (2006), *Telecommuting, Control, and Boundary Management: Correlates of Policy Use and Practice, Job Control, and Work-Family Effectiveness*, en *Journal of Vocational Behavior*, vol. 68, n. 2, pp. 347-367
- LAPIERRE L.M., ALLEN T.D. (2006), *Work-Supportive Family, Family-Supportive Supervision, Use of Organizational Benefits, and Problem-Focused Coping: Implications for Work-Family Conflict and Employee Well-Being*, en *Journal of Occupational Health Psychology*, vol. 11, n. 2, pp. 169-181
- LAPIERRE L.M., VAN STEENBERGEN E.F., PEETERS M.C.W., KLUWER E.S. (2016), *Juggling Work and Family Responsibilities when Involuntarily Working More from Home: A Multivariate Study of Financial Sales Professionals*, en *Journal of Organizational Behavior*, vol. 37, n. 6, pp. 804-822
- LAUTSCH B.A., KOSSEK E.E., EATON S.C. (2009), *Supervisory Approaches and Paradoxes in Managing Telecommuting Implementation*, en *Human Relations*, vol. 62, n. 6, pp. 795-827
- MARSH K., MUSSON G. (2008), *Men at Work and at Home: Managing Emotion in Telework*, en *Gender Work and Organization*, vol. 15, n. 1, pp. 31-48
- MARTIN L., NGUYEN-THI U.T., MOTHE C. (2021), *Human Resource Practices, Perceived Employability and Turnover Intention: Does Age Matter?*, en *Applied Economics*, vol. 53, n. 28, pp. 3306-3320
- MARUYAMA T., TIETZE S. (2012), *From Anxiety to Assurance: Concerns and Outcomes of Telework*, en *Personnel Review*, vol. 41, n. 4, pp. 450-469
- MAYO M., GOMEZ-MEJIA L., FIRFIRAY S., BERRONE P., VILLENA V.H. (2016), *Leader Beliefs and CSR for Employees: the Case of Telework Provision*, en *Leadership & Organization Development Journal*, vol. 37, n. 5, pp. 609-634
- MIGLIORETTI M., GRAGNANO A., MARGHERITTI S., PICCO E. (2021), [\*Not All Telework Is Valuable\*](#), en [\*Journal of Work and Organizational Psychology\*](#), vol. 37, n. 1, pp. 11-19
- MILLS M.J., GROTTA A.R. (2017), *Who Can Have It All and How?: An Empirical Examination of Gender and Work-Life Considerations among Senior Executives*, en *Gender in Management*, vol. 32, n. 2, pp. 82-97

- MONTREUIL S., LIPPEL K. (2003), *Telework and Occupational Health: a Quebec Empirical Study and Regulatory Implications*, en *Safety Science*, vol. 41, n. 4, pp. 339-358
- NAKROSIENE A., BUCIUNIENE I., GOSTAUTAITE B. (2019), *Working from Home: Characteristics and Outcomes of Telework*, en *International Journal of Manpower*, vol. 40, n. 1, pp. 87-101
- NETEMEYER R., BOLES J.S., MCMURRIAN R. (1996), *Development and Validation of Work-Family Conflict and Family-Work Conflict Scales*, en *Journal of Applied Psychology*, vol. 81, n. 4, pp. 400-410
- NILLES J.M. (1994), *Making Telecommuting Happen. A Guide for Telemanagers and Telecommuters*, Van Nostrand Reinhold
- NOONAN M.C., GLASS J. (2012), *The Hard Truth about Telecommuting*, en *Monthly Labor Review*, vol. 135, n. 6, pp. 38-45
- OJALA S., NATTI J., ANTTILA T. (2014), *Informal Overtime at Home Instead of Telework: Increase in Negative Work-Family Interface*, en *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 34, n. 1-2, pp. 69-87
- OLSON-BUCHANAN J.B., BOSWELL W.R. (2006), *Blurring Boundaries: Correlates of Integration and Segmentation between Work and Non-Work*, en *Journal of Vocational Behavior*, vol. 68, n. 3, pp. 432-445
- PALUMBO R. (2020), *Let Me Go to the Office! An Investigation into the Side Effects of Working from Home on Work-Life Balance*, en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 33, n. 6, pp. 771-790
- PALUMBO R., MANNA R., CAVALLONE M. (2021), *Beware of Side Effects on Quality! Investigating the Implications of Home Working on Work-Life Balance in Educational Services*, en *The TQM Journal*, vol. 33, n. 4, pp. 915-929
- PETERS P., DEN DULK L., VAN DER LIPPE T. (2009), *The Effects of Time-Spatial Flexibility and New Working Conditions on Employees Work-Life Balance: the Dutch Case*, en *Community Work & Family*, vol. 12, n. 3, pp. 279-297
- ROBERTSON M., VINK P. (2012), *Examining New Ways of Office Work between The Netherlands and the USA*, en *Work*, vol. 41, n. 1, pp. 5086-5090
- RUILLER C., VAN DER HEIJDEN B., CHEDOTEL F., DUMAS M. (2019), [\*"You have got a friend". The value of perceived proximity for teleworking success in dispersed teams\*](#), en *Team Performance Management*, vol. 25, n. 1-2, pp. 2-29
- RUSSELL H., O'CONNELL P.J., MCGINNITY F. (2009), *The Impact of Flexible Working Arrangements on Work-Life Conflict and Work Pressure in Ireland*, en *Gender, Work and Organization*, vol. 16, n. 1, pp. 73-97
- SALAZAR SOLÍS M. (2016), *Telework: conditions that have a positive and negative impact on the work-family conflict*, en *Academia Revista Latinoamericana de Administracion*, n. 4, pp. 435-449

- SARDESHMUKH S.R., SHARMA D., GOLDEN T.D. (2012), *Impact of Telework on Exhaustion and Job Engagement: a Job Demands and Job Resources Model*, en *New Technology Work and Employment*, vol. 27, n. 3, pp. 193-207
- SOLÍS M. (2017), *Moderators of telework effects on the work-family conflict and on worker performance*, en *European Journal of Management and Business Economics*, vol. 26, n. 1, pp. 21-34
- STANDEN P., DANIELS K., LAMOND D. (1999), *The Home As a Workplace: Work-Family Interaction and Psychological Well-Being in Telework*, en *Journal of Occupational Health Psychology*, vol. 4, n. 4, pp. 368-381
- TAVARES F., SANTOS E., DIOGO A., RATTEN V. (2021), *Teleworking in Portuguese Communities During the COVID-19 Pandemic*, en *Journal of Enterprising Communities-People and Places in the Global Economy*, vol. 15, n. 3, pp. 334-349
- TIETZE S., MUSSON G. (2005), *Recasting the Home-Work Relationship: a Case of Mutual Adjustment?*, en *Organization Studies*, vol. 26, n. 9, pp. 1331-1352
- TREMBLAY D.-G. (2006), *Télétravail, travail nomade, e-work et travail à domicile: les enjeux actuels*, en *Revue Interventions Économiques*, n. 34, pp. 1-5
- TROUP C., ROSE J. (2012), *Working from Home: Do Formal or Informal Telework Arrangements Provide Better Work-Family Outcomes?*, en *Community Work & Family*, vol. 15, n. 4, pp. 471-486
- WANG W., ALBERT L., SUN Q. (2020), *Employee Isolation and Telecommuter Organizational Commitment*, en *Employee Relations*, vol. 42, n. 3, pp. 609-625

# El trabajo a distancia: retos de protección social ante los cambios de modelo productivo

Beatriz GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO\*

---

**RESUMEN:** La protección social de los trabajadores a distancia plantea muy diferentes retos. Como forma de trabajo atípica, no por haber sido ajena a los distintos modelos productivos, pero sí por no corresponder con la tipología del trabajo estándar, ha estado al margen de los prototipos en torno a los cuales se ha ido diseñando las distintas vías de protección social. Pero el crecimiento del trabajo a distancia, en gran parte por la generalización de la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación e información en cada vez más sectores productivos, implica que la exigencia de abordarlos vaya también creciendo en importancia. En este trabajo se estudia la tipología y papel que desempeña el trabajo a distancia en distintos modelos productivos, para luego analizar diversos retos que es necesario abordar para evitar disfunciones y contribuir al equilibrio del mismo sistema de protección social.

**Palabras clave:** Trabajo a distancia, teletrabajo, protección social, precariedad, economía digitalizada.

**SUMARIO:** 1. Trabajo a domicilio, trabajo a distancia y teletrabajo. 2. El espacio del trabajo a distancia en distintos modelos productivos. 3. Protección de los trabajadores a distancia: retos tradicionales y nuevos retos. 4. Bibliografía.

---

\* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Complutense de Madrid (España).

## Remote Work: Challenges of Social Protection in Front of Changes in the Production Model

---

**ABSTRACT:** The social protection of remote workers implies several challenges. As an atypical form of work, not because it was unrelated to the different production models, but because it did not correspond to the typology of standard work, it has been outside the prototypes around which the different ways of protection have been designed. However, the rise of remote work, largely due to widespread use of new communication and information technologies in an increasing number of productive sectors, means that there is a pressing need to address them. This paper studies the typology and role of remote work in different production models, as well as analyzing various challenges that need to be addressed in order to avoid dysfunctions and contribute to the balance of the same social protection system.

*Key Words:* Remote work, teleworking, social protection, precariousness, digitized economy.

## 1. Trabajo a domicilio, trabajo a distancia y teletrabajo

La OIT considera el trabajo a distancia una manifestación de lo que ha venido a denominar como trabajo atípico. Bajo esta denominación se designa también otras formas de trabajo que no se corresponden con lo que expresamente llama trabajo estándar<sup>1</sup> y que representan un reto para los sistemas de protección social. Estas formas de trabajo han proliferado por distintos factores, entre los que destaca el avance tecnológico, que ha dado lugar a lo que se conoce como la economía 4.0. El trabajo a distancia ha sido una constante en las relaciones laborales, pero es su notorio crecimiento el que ha hecho que se le preste especial atención por parte de las instituciones. Esta normalización podría justificar un cuestionamiento de esa catalogación como trabajo atípico. Sin embargo, no podemos dejar de tener en cuenta que esta denominación se utiliza en una interpretación muy flexible, puesto que con ella también se está haciendo referencia a otras tipologías contractuales, como el trabajo a tiempo parcial o el trabajo temporal, que son estructurales en nuestro mercado de trabajo. En todo caso, en la propia terminología para referirse a este tipo de trabajo, podemos reconocer una evolución, puesto que ha cambiado la denominación, si no para ampliar el concepto, si al menos para subrayar a la libertad de elección de lugar de trabajo potenciada por el uso de las nuevas tecnologías. Se cambia la tradicional de “trabajo a domicilio” por la de “trabajo a distancia”, sin perjuicio de que la expresión trabajo a domicilio ya viniese siendo una referencia genérica a la realidad de no trabajar de manera permanente en las dependencias de la empresa. Como se expresa en el Convenio C177 (1996), así como en la Recomendación R184, se entenderá por tal aquél que se realice, más que ocasionalmente, no ya en el domicilio del trabajador sino «en otros locales que éste escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador».

En el ámbito europeo encontramos también una especial atención a la realidad del trabajo a distancia. La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo se refiere al mismo como una modalidad de lo que denomina «nuevas formas de empleo»<sup>2</sup>, frente a lo que designa como formas tradicionales de trabajo. Sin embargo esta terminología puede ser confusa. El trabajo a distancia, como antes mencionábamos y luego analizaremos, ha estado presente siempre en nuestras relaciones laborales. En este sentido no es nuevo. A lo que parece que se está haciendo referencia entonces es al peso relativo que esta modalidad de trabajo ha adquirido en

<sup>1</sup> OIT, *El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas. Presentación resumida del informe*, 2016.

<sup>2</sup> EUROFOUND, *Nuevas formas de empleo*, en [www.eurofound.europa.eu/es](http://www.eurofound.europa.eu/es), 19 octubre 2021.

la actualidad, así como a los medios tecnológicos con los que mayor frecuencia se viene a prestar.

Si destacamos esta cuestión terminológica es porque es expresiva y pretende subrayar que el tratamiento del trabajo a distancia se encuentra extramuros de lo que lo que es el núcleo en torno al cual se han ido construyendo los sistemas de protección social. Es más, el trabajo a distancia se ha asociado tradicionalmente a la idea de economía informal, incluso sumergida, lo que ha justificado la preocupación respecto a dos importantes cuestiones relativas a la protección social: a) desde un punto de vista de su alcance, por la exclusión de estos trabajadores a distancia del ámbito subjetivo de protección, los condicionantes para alcanzar la protección y el nivel de protección finalmente alcanzado; b) desde un punto de vista de la sostenibilidad del sistema, por la falta de contribución de estos trabajadores al sistema de protección público, lo que – junto con otras dificultades a las que este se enfrenta (como el envejecimiento de la población y el bajo índice de natalidad, las altas tasas de desempleo y las sucesivas crisis económicas, como factores principales) – es causa de importante inquietud.

Pero la realidad se impone y el trabajo a distancia, especialmente en su modalidad del teletrabajo, va creciendo y, no solo como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19, sino que ya antes era claramente una realidad en aumento<sup>3</sup>. Las ventajas del trabajo a distancia son destacables, contribuyendo con carácter general a la satisfacción laboral del trabajador, sin perjuicio de que también presente aspectos menos atractivos. Entre esta ventajas se puede destacar que normalmente va asociado a una mayor capacidad del trabajador de organizar su trabajo de la forma que considere más eficiente o más favorable para sus intereses y comodidad; el aumento de la posibilidad de conciliar la vida laboral con la familiar y personal; una mejor administración del tiempo de trabajo y de gestión del tiempo libre, mediante el ahorro del dedicado a los desplazamientos al lugar de trabajo, entre otros aspectos...<sup>4</sup>. Todo ello contribuye a su vez a la fidelización y compromiso con el proyecto empresarial y la atracción de trabajo idóneo para el mismo. También la potenciación del trabajo a distancia, sobre todo el que tiene lugar a través de las nuevas tecnologías, puede suponer un importante impulso para la formación y especialmente la digital, que contribuya a superar, por un lado, las diferencias que existen en nuestro país respecto de otros países de nuestro entorno jurídico y económico, por otro lado, la brecha existente

---

<sup>3</sup> Vid. U. ROMAGNOLI, *Hacia la normalización del trabajo a distancia*, en *Revista de Derecho Social*, 2021, n. 93.

<sup>4</sup> R. QUINTANILLA NAVAVARRO, *Teletrabajo y conciliación de la vida personal, familiar y laboral*, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2017, n. 133, p. 344.

entre distintos estratos de nuestra población en edad de trabajar. Este es uno de los problemas que debilitan nuestro sistema económico y los índices de productividad, con efectos muy negativos sobre el sistema de protección social, reduciendo los recursos financieros que lo nutren y provocando un importante consumo de los existentes.

Las estadísticas<sup>5</sup> demuestran desde hace tiempo la tendencia alcista del trabajo a distancia, y en concreto del teletrabajo, de manera clara, aunque gradual. Como decíamos, ya antes de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19, este crecimiento venía teniendo lugar tanto en el trabajo a distancia estable como el ocasional, aunque en menor medida que en los mercados de trabajo de los países de nuestro entorno. Examinando los datos también queda patente que el trabajo a distancia era más alto entre las mujeres que entre los hombres. Otro factor destacable es que el porcentaje de trabajadores a distancia iba creciendo según iba aumentando la edad del trabajador, de manera que era menos frecuente entre los jóvenes que entre los trabajadores de edad más avanzada. También destaca que eran los trabajadores con cargas familiares los que con más frecuencia desarrollaban esta modalidad de trabajo, en una relación clara de aumento cuanto mayor es el número de hijos en la familia y en relación también con el hecho de vivir en pareja, de manera que el trabajo a distancia resultaba más frecuente entre los adultos con hijos que viven en pareja que entre los sujetos que viven solos, siendo los adultos que no viven en pareja y sin hijos el supuesto menos frecuente.

Estas tendencias pueden haberse visto modificadas en nuestro país como consecuencia de dos factores de distinta naturaleza, aunque profundamente relacionados. Por un lado, el factor metajurídico del protagonismo que ha tomado el trabajo a distancia como consecuencia de la pandemia y que en una parte importante es de esperar que se consolide. Por otro lado, la regulación legal del trabajo a distancia. El crecimiento precipitado de esta modalidad de prestación de servicios hacía necesario una regulación de la misma. Pero la existencia de esta regulación a su vez va a favorecer la opción por esta forma de trabajar.

Es la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, (tras lo establecido en el RD-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia) la que ha regulado esta modalidad de prestación de servicios en nuestro país, reconociendo una serie de derechos y obligaciones para las partes del contrato de trabajo, quedando por tanto fuera de esta regulación la relativa a la protección de estos trabajadores dentro del sistema público de protección social. Se considera así el trabajo a distancia una modalidad de

---

<sup>5</sup> Vid. INE, [El teletrabajo en España y la UE antes de la COVID-19](#), Cifras INE, 2019, n. 2.

relación laboral, que necesita una regulación específica, por ser especiales las necesidades de protección que requiere. El art. 1 de esta norma establece que se aplicará a las relaciones contractuales de prestación de servicios en las que concurren las notas de laboralidad, que se establecen a su vez en el art. 1 del Estatuto de los Trabajadores en conexión con el art. 8 de este texto legal. Esta ley limita además su ámbito de aplicación a las prestaciones de trabajo a distancia que califica de regulares, lo que se considera que tiene lugar cuando en un periodo de referencia de tres meses, las actividades se realicen a distancia un mínimo del treinta por ciento de la jornada, o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo. La Ley 10/2021 ha venido a desarrollar la regulación anterior del trabajo a distancia que se encontraba en el art. 13 del Estatuto de los Trabajadores, fruto a su vez de los cambios introducidos por el Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. En dicha regulación se establecía que el trabajo a distancia, que venía a denominar trabajo a domicilio, era aquél en el que la prestación de la actividad laboral se realizase de manera preponderante en el domicilio del trabajador o en el lugar libremente elegido por este de modo alternativo a su desarrollo presencial en el centro de trabajo de la empresa, sin mayor precisión. En todo caso, desde el punto de la protección social, la preocupación por el fenómeno de la proliferación del trabajo a distancia ha de ser más amplia, puesto que es una realidad que cada vez se encuentra con más frecuencia en nuestro mercado económico y social, sin que necesariamente concurren los requisitos que se establecen en la Ley 10/2021.

## **2. El espacio del trabajo a distancia en distintos modelos productivos**

Modelo industrial, modelo postindustrial descentralizado, economía digital... son diversos modelos productivos que se han sucedido en nuestro sistema económico. Cada uno de estos modelos representa una evolución sobre los anteriores, aunque no se trata exactamente de una sustitución de unos por otros en sentido estricto. Realmente lo que ocurre es que nuevas formas de producción van apareciendo y acaban resultando dominantes, pero las formas previas siguen perviviendo en ciertos sectores productivos. El trabajo a distancia ha sido una realidad presente en todos estos modelos productivos. Pero distinto es el perfil y papel que desempeña en la organización empresarial el trabajador a distancia, por ejemplo, en el contexto de la industria manufacturera, donde ha destacado, que en el

contexto de un trabajo desarrollado a través de las tecnologías de la comunicación e información. Los medios informáticos permiten la utilización del trabajo a distancia en sectores en los que antes no era frecuente, puesto que los medios técnicos permiten relativizar las coordenadas espacio temporales. El lugar de trabajo pasa así a ser en muchas actividades un elemento accesorio.

A continuación podemos destacar algunas de las características del prototipo de trabajador a distancia en los modelos anteriores a la revolución digital que estamos viviendo y contrastarlas con lo que es el perfil actual predominante de trabajador a distancia, que es el de teletrabajador. El papel que desempeña el trabajo a distancia en las relaciones laborales, como decíamos, es muy distinto en los diferentes contextos y por tanto diversas son también los retos de protección social que exigen, al menos en la mayoría de ellos, puesto que en algunos lo que ha cambiado son sus formas pero no la esencia.

Tradicionalmente el trabajo a distancia se ha asociado a un fenómeno de externalización productiva individualizado, es decir, que no responde al sistema de empresa red, sino que se realiza con un trabajador concreto, que no está integrado en la organización productiva en la misma medida en que lo están los trabajadores presenciales y esa posición que podríamos calificar de satélite, le sitúa en una situación de debilidad. En la actualidad, en el teletrabajo puede que se den alguno de estos rasgos. Sin embargo la mencionada relativización de las circunstancias de espacio y tiempo que supone el uso de las técnicas de la información y comunicación permiten la integración del trabajador en el funcionamiento de la organización productiva de manera bastante similar a la de los trabajadores presenciales, de manera que esta idea de externalización deja de ser una nota caracterizadora. Otra cuestión es que la falta de contacto personal del trabajador a distancia con sus compañeros, que sigue produciéndose, pueda obstaculizar la conciencia de la pertenencia al colectivo que representa la plantilla y por lo tanto, entre otros aspectos, debilitar el ejercicio de los derechos colectivos.

Por otro lado, tradicionalmente la actividad laboral de los trabajadores a distancia no estaba integrada en un proceso productivo unificado, sino que se asociaba a determinadas fases del mismo, que podían ser identificadas para su externalización. Era así un método de ajustar la producción a las demandas del mercado, trasladando en gran parte al trabajador el riesgo empresarial y provocando una inseguridad significativa sobre la estabilidad de la carga de trabajo y la retribución. De nuevo estos rasgos pueden plantearse en la actividad productiva de los teletrabajadores, pero deja de ser un rasgo caracterizador. En una organización empresarial digitalizada,

el desarrollo de una prestación a distancia no exige necesariamente la adscripción del trabajador a una actividad especialmente delimitada, porque su realización fuera del centro de trabajo imponga autonomía en su realización. Las tecnologías de comunicación e información permiten que la actividad del trabajador se desarrolle de manera perfectamente coordinada con el resto de los compañeros, siendo un elemento no diferenciado en la dinámica de la organización productiva, de manera que al no haber disociación no existe razón para que el teletrabajador soporte mayores incertidumbres que en el caso de ser presencial.

El trabajo a distancia se solía asociar al trabajo a “destajo”, es decir, aquél en el que se cobra por trabajo realizado y, normalmente, desarrollado con los propios medios del trabajador. Esto implicaba unas necesidades de protección social específicas asociadas principalmente al equilibrio entre la prestación realizada y el valor del trabajo desempeñado, la necesidad de evitar las jornadas excesivamente largas y la garantía de tiempos de descanso. El valor del trabajo no se mide en esta modalidad de trabajo por tiempo de trabajo sino por obra realizada, de manera que esto puede implicar importantes desajustes entre tiempo de trabajo invertido y la retribución recibida. De nuevo esta realidad puede darse en supuestos de teletrabajo, pero deja de ser un aspecto común al mismo. El teletrabajo representa una modalidad de realizar un trabajo pero no un sistema de trabajo en sí mismo. En un contexto en el que el lugar de trabajo deja de ser un elemento determinante y el trabajo puede realizarse de manera sincrónica y coordinada, no existe justificación específica para que el trabajo no se determine cuantitativamente por jornada. Otra cuestión es que la falta de presencia en el centro de trabajo dificulte la medición correcta de los tiempos de dedicación y rendimiento, de manera que se agrave lo que viene siendo en un problema diagnosticado en nuestro país: las jornadas excesivas y el incumplimiento de los horarios de trabajo. Por otro lado, sí que los análisis especializados sobre la materia destacan cómo es frecuente entre los trabajadores a distancia que existan complicaciones a la hora de distinguir entre el tiempo de trabajo y el tiempo de descanso<sup>6</sup>.

Otro factor que caracterizaba trabajo a domicilio es que tradicionalmente ha sido un trabajo feminizado<sup>7</sup>. Era más frecuente entre trabajadoras que

---

<sup>6</sup> Así el estudio realizado por Eurofound, OIT en el que del propio título se deduce lo que es una conclusión que luego incluye: «Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral», en el ámbito laboral (J. MESSENGER, O. VARGAS LLAVE (coords.), *Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral*, Eurofound, OIT, 2019).

<sup>7</sup> En relación al teletrabajo así lo confirman las estadísticas. *Vid.* al respecto las del INE, *op. cit.*

trabajadores, puesto que permitía, en principio, compatibilizar su desarrollo con los roles asignados a la mujer del cuidado de la familia. Esta segmentación a su vez colaboraba a perpetuar ese papel social, acabando en un círculo vicioso. Esto implicaba una concentración en este tipo de trabajo de la precarización laboral que usualmente ha venido asociada a los problemas de discriminación por razón de sexo. La estadísticas sobre el teletrabajo confirma que esto sigue siendo una realidad, por lo menos hasta la crisis sanitaria provocada por el Covid-10, que, al haber implicado un impulso muy importante al mismo en todos los sectores de la población, habrá que ver de qué manera se consolida. Pero en todo caso esta generalización y la adaptación progresiva de las organizaciones empresariales a esta forma de trabajo hacen esperar que esas diferencias se vayan matizando.

Normalmente el trabajo a domicilio se concentraba en el sector productivo secundario, es decir, aquél que engloba la artesanía y la industria, en puestos de trabajo de escasa cualificación. De ahí que se acumulase otro factor de precarización del mismo. El teletrabajo extiende el trabajo a distancia a muy diferentes sectores en los que destacan las actividades de servicios, administración y gestión, asistencia, comercio, crédito y finanzas... La propia entidad de estas actividades, que necesitan en una proporción considerable una formación media o alta, desdibuja el prototipo de trabajador a distancia como aquél que por razón de sus competencias tiene un escaso poder contractual de negociación, que vaya a derivar en condiciones precarias de trabajo.

### **3. Protección de los trabajadores a distancia: retos tradicionales y nuevos retos**

Una vez que hemos esbozado los rasgos más comunes del prototipo de trabajador a distancia tradicional, contrastándolo con el perfil del trabajador a distancia en el marco de una empresa digitalizada, característica del modelo productivo actual, vamos a ir analizando distintos retos de protección que se presentan a unos y otros. No obstante, se debe tener en cuenta que estos retos a veces son compartidos en mayor o menor medida, ya que, sin perjuicio de que en cada modelo productivo haya una tipología dominante, no puede considerarse que sean perfiles superados y que no sigan coexistiendo, además de compartir algunas características.

En el contexto del trabajo a distancia se produce con más frecuencia dificultades para concluir la concurrencia de las notas dependencia y ajenidad que determinan la existencia de un contrato de trabajo, al que va

asociado un mayor nivel de protección social dentro del conjunto de las relaciones privadas de prestación de servicios<sup>8</sup>. En la jurisprudencia sobre la delimitación de las fronteras de la relación laboral se ha impuesto la técnica tipológica. En virtud de la misma, la determinación de la existencia de un contrato de trabajo se realiza a través de la confirmación de la existencia una serie de indicios, que responden a una idea-tipo de lo que es la relación laboral. Dentro del haz de indicios, ninguno es imprescindible ni tampoco se trata de un conjunto cerrado de los mismos. En todo caso, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado en numerosos pronunciamientos que la realización del trabajo en las dependencias de la empresa es uno de los indicios principales para concluir la existencia de una relación laboral<sup>9</sup>. La Ley 10/2021 ha regulado el trabajo a distancia, intentando otorgar protección a una realidad, que al menos en lo que se refiere al teletrabajo, como la propia ley dice en su exposición de motivos, «está cogiendo auge frente a la organización empresarial tradicional, lo que sin duda trae consigo prácticas novedosas y más flexibles». Sin embargo, como veíamos anteriormente, la ley limita su ámbito subjetivo a los supuestos en los que existe una relación laboral. Establece que se aplicará a aquellas relaciones de servicio que se desarrollen a distancia en las que concurren los rasgos recogidos en el art. 1.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por el RDL 2/2015, de 23 de octubre. Se remite por tanto a la regulación común sobre la delimitación de la relación laboral, sin abordar las dificultades para la determinación de la concurrencia de la laboralidad en los casos en que el trabajo se desarrolla regularmente en lugares distintos al centro de trabajo. Cuando el trabajo es a distancia, no siempre, pero sí con más frecuencia, es más difícil concluir la existencia de las prácticas en las que se concreta una labor de dirección

---

<sup>8</sup> Vid. M. ESPÍN SÁEZ, *El trabajo a distancia ¿flexibilidad o difuminación de las fronteras del Derecho del Trabajo?*, en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL (coord.), *Las reformas del Derecho del Trabajo en el conflicto de la crisis económica. La Reforma Laboral de 2012*, Tirant Lo Blanch, 2013, p. 541 ss.

<sup>9</sup> Así se afirma, entre otras, en STS de 12 diciembre 2007, Roj. 8396/2007; STS de 12 febrero 2008, Roj. 2870/2008; STS de 22 julio 2008, Roj. 5121/2008; STS de 16 diciembre 2008, Roj. 7479/2008; STS de 18 marzo 2009, Roj. 1724/2009; STS de 11 mayo 2009, Roj. 3784/2009; STS de 23 noviembre 2009, Roj. 8549/2009; STS de 9 marzo 2010, Roj. 1723/2010; STS de 20 julio 2010, Roj. 4450/2010; STS de 29 noviembre 2010, Roj. 7764/2010; STS de 26 noviembre 2012, Roj. 8640/2012; STS de 25 marzo 2013, Roj. 2389/2013; STS de 20 enero 2015, Roj. 637/2015; STS de 16 noviembre 2017, Roj. 4552/2017; STS de 24 enero 2018; STS 8 febrero 2018, Roj. 589/2018; STS de 18 julio 2018, Roj. 3320/2018; STS de 29 octubre 2019, Roj. 3511/2019; STS de 4 febrero 2020, Roj. 434/2020; STS de 1º julio 2020, Roj. 2316/2020; STS de 2 julio 2020, Roj. 2440/2020; STS de 6 julio 2020, Roj. 2758/2020.

empresarial del trabajo y un control de la realización del mismo y por tanto la situación de subordinación de aquél que presta sus servicios<sup>10</sup>. Si tenemos en cuenta además la jurisprudencia sobre los indicios de la existencia de un contrato de trabajo, en concreto el del lugar de trabajo, que antes mencionábamos, es fácil deducir que en el caso de las prestaciones de servicios de los trabajadores a distancia se encuentran dificultades añadidas para determinar cuándo se trata de un supuesto de trabajo dependiente o de trabajo autónomo. La determinación de la subordinación o dependencia es siempre una cuestión compleja, que en estos casos, al no ser aplicable uno de los indicios más habituales y fáciles de determinar a favor de la laboralidad, adquiere mayores dosis de dificultad.

En este contexto, emerge la problemática de la existencia de los falsos autónomos, en cuya situación jurídica cabe presumir una agudización de los niveles precariedad, respecto de la que ya con frecuencia se encuentran en los trabajadores autónomos. El trabajo autónomo, aunque tenga sus cargas, es una vía, no solamente válida, sino atractiva para muchos sujetos que prestan sus servicios para otro, por la flexibilidad y posibilidad de compatibilizar distintas actividades que facilita, entre otros factores. Pero éstos deben asumir los costes de su protección social. Cuando realmente existe un supuesto de dependencia y ajenidad y estas no son reconocidas, como ocurre en los casos de los falsos autónomos, ello suele ir unido a una especial situación de debilidad negociadora, que lógicamente se traducirá en parte en las retribuciones. Se potencia por tanto en estos casos la situación de desventaja en los niveles de protección social y el esfuerzo de asumir sus costes. Se producen además distorsiones importantes desde el punto de vista de equilibrio financiero el sistema la seguridad social. Como regla general los ingresos de los autónomos son menores y menos estables y por lo tanto menores y menos estables son sus contribuciones. De nuevo esta situación se agrava en el caso de los falsos autónomos. Por todo ello uno de los grandes retos de protección social es buscar soluciones para el problema de los falsos autónomos, que con más frecuencia encontramos en el contexto del trabajo a distancia.

El trabajo a distancia tiene una especial predisposición a ser utilizado como forma de trabajo próxima a lo que es conocido como el trabajo a demanda, también llamado “trabajo cero horas”. Por ello los problemas de protección social ligadas a este segundo, se proyectan especialmente en el primero. El trabajo a demanda es aquél en el que el empleador se pone en contacto con

---

<sup>10</sup> Vid. M.A. GARCÍA RUBIO, *El poder de dirección y control en el trabajo a distancia*, en M. LÓPEZ BALAGUER (coord.), *El trabajo a distancia en el RDL 28/2000*, Tirant Lo Blanch, 2021, p. 257 ss.

el trabajador cuando existe una necesidad de servicios, sin que exista un tiempo de trabajo ni unos horarios previamente definidos. El trabajador decidirá en cada ocasión si acepta el trabajo o no, pero cuando lo hace, no es para desempeñar una prestación en condiciones de trabajo autónomo, sino que se pone al servicio del empresario concurriendo las notas de ajenidad y dependencia, que caracterizan el contrato de trabajo. Esto supone unos índices de disponibilidad muy grandes, cuando no hay garantizada una determinada carga de trabajo y por tanto de remuneración, bajo lo que subyacen situaciones de importante precariedad. Es cierto que se reconoce la libertad del trabajador de aceptar el trabajo que, cuando ha surgido la necesidad empresarial, se le solicita. Pero es razonable pensar, que tras esa flexibilidad, aparentemente favorable para ambas partes, se encuentran con mucha frecuencia situaciones en las que no existe una voluntad real del trabajador de prescindir de unas retribuciones estables, con la inevitable repercusión negativa que ello tiene en su nivel de protección social. Por ello es un reto disociar el trabajo a distancia de modalidades de servicios de las características del trabajo a demanda. A este respecto supone un avance la regulación de la Ley 10/2021 de trabajo a distancia, que establece la necesidad de que se pacte por escrito, en lo que denomina el «acuerdo de trabajo a distancia», cuál es el «horario de trabajo de la persona trabajadora y dentro de él, en su caso, reglas de disponibilidad» (art. 7.º). Sin embargo, esto tampoco garantiza necesariamente una jornada mínima en una relación contractual de una mínima duración.

El trabajo a distancia se identifica en ocasiones con el trabajo móvil, gracias a la nuevas tecnologías de la información y la comunicación principalmente. No existe en estos casos un lugar habitual de trabajo, sino que la prestación se desarrolla en un lugar cambiante. Incluso puede que exista un lugar habitual de trabajo, pero la prestación también se desarrolla con cierta frecuencia en otros espacios. En ocasiones puede que esto se produzca por deseo del trabajador fruto del margen de autoorganización que le haya sido reconocido. En otros supuestos esto puede ser una exigencia de la actividad. En estos últimos casos, la probabilidad de concurrencia de ciertos riesgos psicosociales<sup>11</sup>, como el estrés laboral, aumenta. Pero las reflexiones sobre este tipo de riesgos y el trabajo a distancia serán analizadas posteriormente. Ahora lo que interesa resaltar es que esa movilidad eleva la posibilidad de que se produzcan accidentes y ello puede hacer surgir dudas acerca de la determinación del carácter profesional o común de los mismos, especialmente cuando ha sido libre decisión del trabajador. Descartar el

---

<sup>11</sup> *Vid.* al respecto [Criterio técnico 104/2021 sobre actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Riesgos Psicosociales](#).

carácter profesional del accidente implica negar el nivel superior de protección social que corresponde en comparación con el asociado a las contingencias comunes, de ahí su importancia. Hay que partir de la premisa de que será de trabajo todo accidente que se produzca con ocasión o como consecuencia de la ejecución de la prestación de servicios, según dice art. 156.1 LGSS para los trabajadores a distancia por cuenta ajena<sup>12</sup>. Parece entonces que sea cual sea el lugar de trabajo, mientras el accidente sea consecuencia de la realización de la actividad laboral, no parece que exista obstáculo para admitir el carácter profesional. Tampoco creemos que exista incluso cuando el carácter móvil de la prestación de servicios es consecuencia de la libre decisión del trabajador. Hay que tener en cuenta que, en virtud de lo establecido en el art. 156, apartados 4 y 5, LGSS, solo se excluirá el carácter profesional en los casos de imprudencia del trabajador y cuando esta sea temeraria. Otra cosa es sobre quién recaiga la carga de la prueba de esta relación de causa efecto entre la realización de la actividad y los perjuicios para la salud, sobre todo en los supuestos en los que los tiempos de trabajo sean muy flexibles. La legislación recoge una presunción en favor del carácter profesional de los accidentes, pero los efectos de la misma depende de dos elementos: uno temporal y otro locativo. Se presumirá el carácter profesional cuando el accidente haya acaecido durante el tiempo de trabajo y en lugar de desarrollo del mismo, puesto que así lo establece el art. 156.3 LGSS. Aquí pueden mantenerse dos posturas interpretativas en relación a la aplicación de esta presunción en el trabajo a distancia. Se puede considerar que en estos casos, al menos cuando no existe un lugar habitual de trabajo, no concurre uno de los elementos de la presunción y por tanto, no se niega el carácter profesional del accidente, pero será el trabajador el que tenga que probarlo. Sin embargo, también se puede considerar que en los casos de trabajo a distancia móvil la falta de un lugar habitual de trabajo lleva de manera natural a situar al criterio del tiempo de trabajo como elemento protagonista, en línea con esa interpretación flexible y extensiva que ha caracterizado la delimitación jurisprudencial del concepto de accidente de trabajo. En nuestra opinión esta segunda opción es la procedente, no ya por un criterio voluntarista del ofrecimiento de mayores garantías de protección, sino por coherencia con dicha concepción amplia de la noción de accidente de trabajo en la jurisprudencia. Por tanto, siempre que el accidente se haya producido en tiempo de trabajo se presumirá que es profesional. Eso sí, será el trabajador

---

<sup>12</sup> Para los trabajadores a distancia autónomos o autónomos económicamente dependientes también se utiliza la noción de consecuencia. Se establece que será de trabajo los accidentes como «consecuencia directa e inmediata del trabajo» (arts. 316.2 y 317 LGSS respectivamente).

el que tendrá que demostrar que el momento en que produjo el accidente era tiempo efectivo de trabajo, lo que en ocasiones, dada la flexibilidad horaria que también caracteriza al trabajo a distancia puede tener su complejidad.

Desde el punto de vista de la protección social, es especialmente importante que se controle la correcta integración y encuadramiento del trabajador en el sistema, así como la correcta cotización por el trabajo desempeñado por el mismo. Los trabajadores a distancia son trabajadores que, siempre que se den las notas de laboralidad, deben integrarse en el régimen general de seguridad social, según el art. 97 LGSS. En la medida en que representan un colectivo cada vez más numeroso, sobre todo los teletrabajadores, se convierten en una pieza cada vez más importante del sistema. En cuanto a su encuadramiento, surge la duda de cuál será el centro del trabajo al que el trabajador está adscrito. En principio este será el centro de trabajo en el que se inserta la actividad del trabajador a distancia o el fruto de la misma<sup>13</sup>. En el caso del teletrabajo, será aquél con el que el trabajador está conectado para el desarrollo de la actividad o donde deriva el resultado de su actividad. Existe no obstante situaciones en las que no es fácil distinguir una especial vinculación con un centro de trabajo, porque la prestación del trabajo a distancia no depende o revierte en ninguno en concreto o específicamente. En esos casos, el empleador podrá decidir a qué centro adscribir al trabajador. Todo esto plantea importantes dificultades de control, que junto con las que se presentan en relación a la correcta cotización, resultan un reto para el sistema de protección social y su financiación. Se ha intentado solucionar esta cuestión estableciendo que, en el acuerdo de trabajo a distancia, tendrá que fijarse el centro de trabajo de la empresa al que queda adscrita la persona trabajadora a distancia (art. 7.e, Ley 10/2021). En todo caso la cuestión es determinar si esa adscripción formal coincide con la real. Otra cuestión de especial dificultad conectada con el sostenimiento del sistema de protección social es, como decimos, el control de la regularidad de las cotizaciones de los trabajadores a distancia. Esto es así, entre otras razones, por la dificultad en determinar la naturaleza salarial de ciertos bienes y prestaciones económicas que recibe el trabajador a distancia. Entre estas destacan las aportaciones económicas previstas en los arts. 11 y 12 de la Ley 10/2021. Por un lado los trabajadores a distancia tendrán derecho a que la empresa les dote de todos los medios, equipos y herramientas necesarios para el desarrollo de la actividad así como su mantenimiento, en

---

<sup>13</sup> J. THIBAUT ARANDA, *El teletrabajo: análisis jurídico-laboral*, CES, 2001, p. 253; C. GALA DURÁN, *Teletrabajo y sistema de Seguridad Social*, en *Relaciones Laborales – Revista crítica de teoría y práctica*, 2001, n. 2.

función de lo negociado y plasmado en el acuerdo de trabajo a distancia que se regula en el art. 7 de esta Ley o lo que establezca los instrumentos de negociación colectiva aplicables. La duda es si trata de una dotación con naturaleza retributiva o una prestación extrasalarial. Esta cuestión presenta más dificultades de las que en un principio pudiera parecer. Hasta ahora el criterio que se ha venido utilizando por la Tesorería de la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo, en materia de cotización en relación a los equipos informáticos que ofrece el empresario al trabajador, es que sí se debe cotizar por ellos, aunque haciendo un cálculo de en qué proporción se destina al uso profesional y al uso personal. Se considera un deber de cotizar por el segundo. A falta de especificación entre empresario y trabajador del profesional como único destino, se ha venido presumiendo que también existe un uso personal y por tanto un enriquecimiento del trabajador por el que se debe cotizar. El caso es que en la actualidad, el poner a disposición del trabajador un equipo informático y demás elementos para la realización de la prestación laboral es una obligación por parte del empresario, no como hasta ahora que era una decisión libre del empleador en relación a qué elementos de valor patrimonial otorgaba el empleado. Exigir la cotización por estos elementos, que parte de la premisa del carácter retributivo de estos, es lo mismo que aceptar que el legislador ha impuesto la obligación al empresario de pagar determinado salario en especie, lo que puede interpretarse como una injerencia en la autonomía de la voluntad. Entendemos entonces que debería interpretarse que no es una retribución en especie en ninguna medida. Los medios, equipos y herramientas a los que se refiere el art. 11 de la Ley 10/2021 deberían considerarse elementos que pone a disposición del trabajador el empresario, en su propio interés para hacer factible la prestación laboral y que, por fuerza de ley, se impide que su coste sea trasladado al trabajador. Aunque sea posible el uso de esos medios para fines personales, entendemos que la clave es cuál sea la finalidad esencial para la que se entregan esos bienes, esto es, ser “herramientas de trabajo”. Luego ya, que se permita el uso para fines personales es una licencia que reconoce el empresario, pero que no condiciona la naturaleza principal de los elementos entregados por obligación legal. Además acoger esta lectura solucionaría muchos problemas de coherencia aplicativa, puesto que la interpretación acogida hasta ahora en realidad deja al formalismo de la declaración de las partes sobre si se permite el uso personal o no, algo que es muy difícil de comprobar en la práctica: si finalmente llega a haber una utilización particular. Una simple declaración de uso exclusivo para fines laborales puede permitir eludir algo tan importante como el deber de naturaleza pública de cotizar. Por otro lado, está el derecho al abono y compensación

de los gastos derivados de los equipos, herramientas y medios asignados al desarrollo de la prestación laboral (art. 12). Aquí sí que parece que el carácter indemnizatorio de estas prestaciones económicas de la empresa plantea menos problemas. De hecho la Tesorería de la Seguridad Social se ha pronunciado al respecto y ha declarado que son cuantías excluidas de la base de cotización<sup>14</sup>.

Otro elemento esencial de la protección social de los trabajadores a distancia es el desarrollo de las mejoras voluntarias de la seguridad social. La «protección social complementaria libre implica el compromiso de reservar un sector privado para la realización de la política de protección social, bajo un régimen regulador y tutelador garantizado por la intervención legislativa, pero claramente colocado fuera del núcleo institucional de la Seguridad Social»<sup>15</sup>. Dentro de la misma se puede distinguir la protección social complementaria en sentido estricto, esto es, la que recoge y se construye en torno al conjunto de necesidades y contingencias previstas por el sistema público de seguridad social, por un lado. Por otro, una protección social autónoma, en la medida en que contempla riesgos y coberturas distintas al sistema público de seguridad social o traslada una protección paralela a la del sistema público a sujetos que no están incluidos en el mismo. Ambas proyecciones son de especial interés en el caso de los trabajadores a distancia, en la medida en que su situación de precariedad implique un escaso nivel de protección por el sistema de seguridad social. El principio de igualdad común que rige las relaciones laborales y el específico que se recoge en el art. 4 de la Ley 10/2021, hace referencia a que los trabajadores a distancia no podrán sufrir perjuicio en sus condiciones laborales. No obstante ha de entenderse que también abarca la prohibición de discriminación a las mejoras voluntarias que haya reconocido unilateralmente el empresario, se haya negociado individualmente o se haya pactado en algún instrumento de negociación colectiva, como es la vía más frecuente de establecimiento de las mismas. Es más, la norma no solo garantiza que los trabajadores a distancia tengan los mismos derechos que los trabajadores presenciales, sino que exige que se adapte el tratamiento a las peculiaridades de aquellos y que se realicen los «ajustes razonables que resulten procedentes» (art. 4.3, Ley 10/2021). Esto último se afirma como obligación del empleador, pero ha de entenderse aplicable en la misma medida a los negociadores de los convenios y acuerdos colectivos y en la interpretación de los instrumentos de

<sup>14</sup> Vid. SEGURIDAD SOCIAL, [Noticias RED, 2021, n. 3](#).

<sup>15</sup> J.L. MONEREO PÉREZ, *Gestión pública y gestión privada de las pensiones*, en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (coord.), *Público y privado en el Sistema de Seguridad Social*, Ediciones Laborum, 2013.

negociación colectiva.

Si atendemos a las peculiaridades del trabajo a distancia, podemos destacar, dentro de lo que suele ser ejemplos clásicos de mejoras voluntarias o beneficios sociales, algunas especialmente idóneas para su regulación o su adaptación. Sin detenernos en algunas como las ayudas a la adquisición o adaptación de vivienda, que si bien no son excesivamente frecuentes, sí parece conveniente aunque solo sea sacarlas a colación por las especialidades del terreno en el que nos movemos, vamos a centrarnos en otras más comunes, como la protección por accidente o enfermedad y las ayudas conectadas con la conciliación de la vida laboral, personal y familiar. Es frecuente que en los convenios colectivos se contemplen mejoras voluntarias relacionadas con la incapacidad temporal, que se deriva de accidentes y enfermedades, comunes o profesionales, que suspenden la relación de servicios. Los requisitos del reconocimiento de la incapacidad son el estar imposibilitado para trabajar y el precisar de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. La cuestión es que la conclusión de esa imposibilidad de trabajar en ciertos casos no se debe tanto a no poder materialmente realizar la actividad objeto de la prestación laboral, puesto que esta no ha de perjudicar el proceso de recuperación de la salud, sino la imposibilidad o inconveniencia para ello de desplazarse al lugar de trabajo. En estos supuestos, si la mejora voluntaria de la seguridad social está prevista para complementar la reducción de poder adquisitivo, por haberse reconocido la incapacidad, nada puede objetarse, puesto que en estos supuestos el trabajador a distancia no se encontrará en situación de baja y por lo tanto no habrá pérdida de ingresos que compensar, puesto que continúa el desarrollo de prestación laboral. Sin embargo, en otros supuestos la mejora voluntaria se diseña como un pago indemnizatorio por el hecho de la concurrencia del accidente o del padecimiento de la enfermedad sin mayor distinción. En estos casos el resultado de que los trabajadores a distancia no reciban la compensación económica por el hecho de que su trabajo no es presencial y sí es compatible con la continuación de la relación laboral, mientras que si fuese presencial no lo sería, puede dar lugar a un trato desigual no justificable. A la hora de interpretar el contrato o convenio colectivo que contemple la mejora voluntaria o incluso a la hora de diseñarla se debería tener en cuenta este aspecto.

El trabajo a domicilio puede ser una ventaja a la hora de conciliar la vida laboral y familiar, sin embargo ello no puede ser un obstáculo para recibir las mejoras voluntarias que tengan como objeto el apoyo de este objetivo. Las ayudas por cuidado de hijos son una realidad relativamente frecuente en la negociación colectiva y también, cada vez más, para el cuidado de mayores o dependientes. También un ejemplo de beneficio social por parte

de las empresas son las ayudas a guarderías externas o el ofrecimiento por la propia empresa de un servicio de cuidado de menores. La justificación más elemental es la imposibilidad material de compatibilizar el trabajo presencial y el cuidado de hijos. Pero se debe ser especialmente sensible a que los trabajadores a distancia, aunque se diese por válido que verdaderamente existe una posibilidad de compatibilizar trabajo y cuidado de hijos durante la jornada de trabajo con un rendimiento aceptable, ser trataría de un sobreesfuerzo no exigible<sup>16</sup>. De hecho uno de los efectos comprobados del teletrabajo es el estrés causado por compartirse espacio laboral y familiar y la dificultad de diferenciar tiempos de trabajo y descanso. El legislador, aunque destaca en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2021 de trabajo a distancia que este puede beneficiar la conciliación de vida laboral, personal y familiar, es especialmente sensible a que los trabajadores a distancia no deben tener por tal condición ningún tratamiento desfavorable al respecto. De hecho se afirma en el art. 4.5 que «personas que realizan trabajo a distancia tienen los mismos derechos que las personas trabajadoras presenciales en materia de conciliación y corresponsabilidad, incluyendo el derecho de adaptación a la jornada establecido en el artículo 34.8 del Estatuto de los Trabajadores, a fin de que no interfiera el trabajo con la vida personal y familiar». El mismo planteamiento debemos extrapolarlo al ámbito de la protección social complementaria.

Una cuestión diferente ya de las mejoras voluntarias y los beneficios sociales, pero bajo la que late preocupaciones similares a las que acabamos de expresar, es lo que ha venido a llamarse el problema del «presentismo»<sup>17</sup>. Este es un término que ha acuñado la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo. Por contraposición con el concepto de absentismo, se intenta recoger bajo el mismo la realidad de los trabajadores que, a pesar de no estar en condiciones adecuadas para desarrollar la prestación de trabajo, por razones de salud física o psíquicas, lo hacen. Este es un fenómeno difícil de detectar, puesto que las disminuciones en el rendimiento no son en muchas ocasiones visibles con carácter más o menos inmediato. Incluso en ocasiones no existe tal bajada de rendimiento, a costa de suplir las malas condiciones de salud con una carga de esfuerzo desequilibrada, que en nada favorece a la recuperación del bienestar físico o psíquico. Este

---

<sup>16</sup> En general, sobre esta problemática M.J. LÓPEZ ÁLVAREZ, *Trabajo a distancia, conciliación familiar y corresponsabilidad*, en C. LEÓN LLORENTE (ed.), *Teletrabajo y conciliación en el contexto de la covid-19. Nuevos retos en el marco de la prevención de la violencia de género y calidad de vida de las mujeres*, Aranzadi, 2020, p. 105 ss.; V. CORDERO GORDILLO, *Trabajo a distancia y conciliación familiar y laboral*, en *IUSLabor*, 2021, n. 2.

<sup>17</sup> Vid. EU-OSHA, [Los riesgos psicosociales y el estrés en el trabajo](#), 2021.

“presentismo” tiene un terreno más favorable para su aparición en aquellos contextos laborales en los que no hay un contacto directo y personal con los superiores o compañeros de trabajo. Otro factor que favorece su aparición es la existencia de horarios flexibles y un espacio considerable de autoorganización del trabajo por parte de trabajador. Todos estos elementos son frecuentes en el trabajo a distancia, por ello es de especial interés para el mismo su neutralización. Y es que este fenómeno del “presencialismo” está íntimamente conectado con la problemática de los riesgos psicosociales, que son en su conjunto otro reto importante en materia de protección social.

Factores de riesgos psicosocial y riesgos psicosociales son dos conceptos que hay que distinguir y que se encuentran en una relación de causa efecto. Siguiendo de nuevo a la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, los riesgos psicosociales «derivan de las deficiencias en el diseño, la organización y la gestión del trabajo, así como de un escaso contexto social del trabajo, y pueden producir resultados psicológicos, físicos y sociales negativos, como el estrés laboral, el agotamiento o la depresión»<sup>18</sup>. Los factores de estos riesgos pueden dividirse en dos tipos: los relacionados con las condiciones de trabajo y los relacionados con la organización del trabajo<sup>19</sup>. Entre los primeros podemos destacar, poniéndolos en relación con el trabajo a distancia, diversos factores. Un factor importante es el ambiente y equipo de trabajo, aspectos en relación a los cuales existen especiales dificultades para los trabajadores a distancia, por el aislamiento al que se ven sometidos. Es cierto que en el trabajo a distancia la falta de trato personal podría considerarse una causa de disminución de la probabilidad de alguno de los riesgos psicosociales, como el acoso laboral. Sin embargo, en la medida que existen muy distintos factores como causa de acoso en sus diversas formas, no puede tampoco descartarse. El diseño de tareas es otro factor de riesgo psicosocial que puede tener especial incidencia en el trabajo a distancia. La determinación de una tarea para ser asignada para su realización sin control directo de la empresa puede derivar en la atribución de tareas muy específicas y por tanto repetitivas. Por otro lado, las dificultades para detectar las competencias reales de los trabajadores por esa falta de contacto directo puede dar lugar a la asignación de tareas que no responden al potencial del trabajador. Además de estas dificultades de medir la carga de trabajo desde el punto de vista cualitativo, también existen especiales dificultades en adecuar la carga de trabajo desde el punto de vista

---

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Vid.* al respecto J.A. FERNÁNDEZ AVILÉS (dir.), *El trabajo en la economía colaborativa y prevención de riesgos laborales*, UGT-CEC, 2018, p. 82.

cuantitativo. En concreto en el teletrabajo, como modalidad más creciente del trabajo a distancia, se ha acuñado un término, también recogido por la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el trabajo, que es el del tecnostress (como reacción negativa derivada del uso de las nuevas tecnologías con impacto en el plano cognitivo, afectivo y de comportamiento)<sup>20</sup>. Este se caracteriza por un sobreesfuerzo cognitivo, sobrecarga digital y agotamiento mental en general. Los ritmos de trabajo y los horarios son un factor de riesgo psicosocial que podríamos relacionar con esa dificultad de medir desde un punto de vista cuantitativo la entidad de las tareas que se asignan al trabajador. La realidad de la especial dificultad de controlar las cuestiones relativas con el tiempo de trabajo en el trabajo a distancia<sup>21</sup> ha sido una de las razones por las que en la Ley 10/2021, se ha tratado esta cuestión específicamente. Se reconoce un derecho de los trabajadores a flexibilizar el horario de trabajo, lo que resulta original en el campo de las relaciones laborales (art. 13). El horario y los tiempos de disponibilidad deben ser concretados en el acuerdo de trabajo a distancia (art. 7). Pero el trabajador tiene ese derecho de adaptación. No obstante la ley específica que se deberá respetar la normativa sobre tiempo de trabajo y descansos. Son estas normas que se imponen al propio trabajador, como límites a ese derecho de disponer de sus horarios. Late bajo esta regulación la misma preocupación que subyace bajo la problemática del “presencialismo” que antes mencionábamos y que conecta con los riesgos psicosociales que venimos analizando.

Otros riesgos psicosociales son los relacionados con la organización del trabajo. El trabajo a distancia exige por parte de las organizaciones productivas un cambio de cultura empresarial que afecte a toda la organización y planificación de los recursos humanos. Es necesaria una nueva forma de estructurar y distribuir el trabajo, distintas maneras de asignar las funciones y roles de los trabajadores, así como políticas adecuadas de interacción entre los mismos. Los espacios de toma de decisiones y el margen de autonomía y capacidad de autoorganización de los empleados es otro factor relevante, como también lo es la planificación de carreras profesionales. Toda la organización ligada a estos factores de riesgos psicosociales, que en una situación de crecimiento del trabajo a distancia, especialmente el ligado a la utilización de las nuevas tecnologías de

---

<sup>20</sup> Vid. Y. ROQUELAURE, *New Forms of Work in the Digital Era: Implications for Psychosocial Risks and Musculoskeletal Disorders*, EU-OSHA Discussion Paper, 2021.

<sup>21</sup> Vid al respecto J. GIL PLANA, *El tiempo de trabajo en el trabajo a distancia*, en F. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, X. THIBAUT ARANDA (dirs.), *El trabajo a distancia. Con particular análisis del Real Decreto-Ley 28/2000*, La Ley, 2021, p. 221 ss.; E. TALENS VISCONTI, *La jornada laboral en el trabajo a distancia*, en M. LÓPEZ BALAGUER (coord.), *op. cit.*, p. 179 ss.

la información y comunicación, suponen una transformación de la forma de trabajar y del trabajo en sí, deben ser replanteadas para evitar los riesgos psicosociales asociados a los mismos. Estos riesgos existen tanto en el trabajo a distancia como en el trabajo presencial. La cuestión es que en el trabajo a distancia presentan un especial protagonismo y no hay que olvidar que la duración de las bajas por riesgos psicosociales son de mayor duración<sup>22</sup>, planteando por tanto mayor presión en el sistema de protección social que las soporta. Por lo tanto afrontar la prevención de los mismos es un tema clave para la el equilibrio del mismo.

Existe una especial dificultad para el control de la regularidad de la actividad de los trabajadores a distancia, incluso de la misma existencia de la relación laboral. Se plantean así importantes obstáculos para la lucha contra la precariedad y la economía sumergida, en definitiva, contra el mantenimiento y equilibrio del sistema de protección social. Si analizamos los mecanismos de control para realizar la labor inspectora previa a la apertura de un procedimiento sancionador, que contempla la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en su art. 13, comprobamos que eje esencial del sistema son las visitas del inspector al lugar en el que se está desarrollando la prestación laboral. Cuando la actividad exige la entrada al domicilio del trabajador, la actividad inspectora se dificulta. Se exige consentimiento expreso del trabajador y, a falta de este, es necesario que medie la oportuna autorización judicial<sup>23</sup>, lo que puede restar efectividad a la labor de control, por impedir su carácter inmediato e incluso, en algunos casos, el carácter inesperado de las mismas. El carácter móvil de muchos supuestos de trabajo a distancia añade un factor de dificultad importante adicional. No existe la posibilidad de asistencia de los representantes de los trabajadores. No existe la posibilidad de pedir la declaración de testigos. Siendo la actividad del trabajador a distancia un eslabón de la organización productiva que se encuentra en otro lugar, impide que en unidad de acto se compruebe distintos elementos, que son clave para sacar conclusiones certeras, que tendrán que ser expresadas de manera exhaustiva en el acta de infracción, en caso de que esta se levante. En definitiva, son muchos los factores que dificultan la labor inspectora, que representa una garantía clave del sistema de protección social, en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y al sistema público de seguridad social. En todo caso esa importancia impone una adaptación de las formas de control y la dotación de medios adecuados

---

<sup>22</sup> EU-OSHA, *op. cit.*

<sup>23</sup> Destaca cómo incluso las autorizaciones judiciales están condicionada con carácter general al consentimiento del trabajador J.F. LOUSADA AROCHENA, *La prevención de riesgos laborales en el trabajo a distancia*, en *Revista Derecho Social y Empresa*, 2021, n. 14, p. 12.

para que sea realizada.

#### 4. Bibliografía

CORDERO GORDILLO V. (2021), *Trabajo a distancia y conciliación familiar y laboral*, en *IUSLabor*, n. 2, pp. 97-127

ESPÍN SÁEZ M. (2013), *El trabajo a distancia ¿flexibilidad o difuminación de las fronteras del Derecho del Trabajo?*, en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL (coord.), *Las reformas del Derecho del Trabajo en el conflicto de la crisis económica. La Reforma Laboral de 2012*, Tirant Lo Blanch

EU-OSHA (2021), [Los riesgos psicosociales y el estrés en el trabajo](#)

EUROFOUND (2021), [Nuevas formas de empleo](#), en [www.eurofound.europa.eu/es](http://www.eurofound.europa.eu/es), 19 octubre

FERNÁNDEZ AVILÉS J.A. (dir.) (2018), [El trabajo en la economía colaborativa y prevención de riesgos laborales](#), UGT-CEC

GALA DURÁN C. (2001), *Teletrabajo y sistema de Seguridad Social*, en *Relaciones Laborales – Revista crítica de teoría y práctica*, n. 2, pp. 1189-1214

GARCÍA RUBIO M.A. (2021), *El poder de dirección y control en el trabajo a distancia*, en M. LÓPEZ BALAGUER (coord.), *El trabajo a distancia en el RDL 28/2000*, Tirant Lo Blanch

GIL PLANA J. (2021), *El tiempo de trabajo en el trabajo a distancia*, en F. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, X. THIBAUT ARANDA (dirs.), *El trabajo a distancia. Con particular análisis del Real Decreto-Ley 28/2000*, La Ley

INE (2019), [El teletrabajo en España y la UE antes de la COVID-19](#), Cifras INE, n. 2

LÓPEZ ÁLVAREZ M.J. (2020), *Trabajo a distancia, conciliación familiar y corresponsabilidad*, en C. LEÓN LLORENTE (ed.), *Teletrabajo y conciliación en el contexto de la covid-19. Nuevos retos en el marco de la prevención de la violencia de género y calidad de vida de las mujeres*, Aranzadi

LOUSADA AROCHENA J.F. (2021), [La prevención de riesgos laborales en el trabajo a distancia](#), en *Revista Derecho Social y Empresa*, n. 14, pp. 1-25

MESSENGER J., VARGAS LLAVE O. (coords.) (2019), [Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral](#), Eurofound, OIT

MONEREO PÉREZ J.L. (2013), *Gestión pública y gestión privada de las pensiones*, en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (coord.), *Público y privado en el Sistema de Seguridad Social*, Ediciones Laborum

OIT (2016), [El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas. Presentación resumida del informe](#)

QUINTANILLA NAVAVARRO R. (2017), *Teletrabajo y conciliación de la vida personal, familiar y laboral*, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n. 133, pp. 343-368

ROMAGNOLI U. (2021), *Hacia la normalización del trabajo a distancia*, en *Revista de Derecho Social*, n. 93, pp. 17-24

ROQUELAURE Y. (2021), [\*New Forms of Work in the Digital Era: Implications for Psychosocial Risks and Musculoskeletal Disorders\*](#), EU-OSHA Discussion Paper

SEGURIDAD SOCIAL (2021), [\*Noticias RED, n. 3\*](#)

TALENS VISCONTI E. (2021), *La jornada laboral en el trabajo a distancia*, en M. LÓPEZ BALAGUER (coord.), *El trabajo a distancia en el RDL 28/2000*, Tirant Lo Blanch

THIBAUT ARANDA J. (2001), *El teletrabajo: análisis jurídico-laboral*, CES

### *Normativa*

[Criterio técnico 104/2021 sobre actuaciones del la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Riesgos Psicosociales](#)

# 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)