Extraordinaria nº 7, 2024
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

La Seguridad Social como derecho humano subjetivo y el derecho a unas rentas suficientes como parte de su contenido mínimo[1]

Social Security as a subjective human right and the right to sufficient income as part of its minimum content

Cristina Ramírez Bandera
Investigadora predoctoral contratada FPU
Departamento de DTSS - Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0002-5794-8789

Cita Sugerida: RAMÍREZ BANDERA, C.: «La Seguridad Social como derecho humano subjetivo y el derecho a unas rentas suficientes como parte de su contenido mínimo». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria nº 7 (2024): 549-571.

Resumen

En un contexto de reformas en muchos países del mundo tendentes a garantizar la sostenibilidad económica de sus sistemas de pensiones ante la transición demográfica, no debe perderse de vista la configuración de la Seguridad Social como un derecho subjetivo humano. En el presente trabajo se realiza un recorrido por los principales instrumentos normativos de ámbito internacional que han consagrado tal estatus jurídico, justificando razonadamente la integración del derecho a unas rentas suficientes para toda persona como parte del contenido mínimo del mismo, alcanzándose la conclusión de que la suficiencia, como finalidad última de los sistemas de pensiones, no constituye una característica soslayable por los legisladores nacionales, sino, antes al contrario, un principio básico que salvaguarda la dignidad de la persona y cuyo incumplimiento deriva en la vulneración de un derecho humano.

Palabras clave

Seguridad Social; rentas suficientes; derecho humano; dignidad de la persona

Abstract

In a context of reforms in many countries around the world aimed at ensuring the economic sustainability of their pension systems in the face of demographic transition, the configuration of Social Security as a subjective human right must not be lost sight of. This paper reviews the main international regulatory instruments that have enshrined such legal status, justifying in a reasoned manner the integration of the right to sufficient income for all persons as part of its minimum content, reaching the conclusion that sufficiency, as the ultimate goal of pension systems, is not a characteristic that can be ignored by national legislators, but, on the contrary, is a basic principle that safeguards the dignity of the person and whose non-compliance results in the violation of a human right.

Keywords

Social Security; sufficient income; human right; person's dignity

1. INTRODUCCIÓN: LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO SUBJETIVO Y SU VINCULACIÓN TELEOLÓGICA A LA SUFICIENCIA

La Seguridad Social fue alumbrada como un auténtico hito en materia de solidaridad social. Sin embargo, a diferencia de otras formas de protección social -en especial, la caridad y la beneficencia-, la misma no constituye una simple liberalidad estatal, un mero objetivo de política pública o un privilegio, sino que actualmente se encuentra configurada como un auténtico derecho subjetivo de todo ser humano reclamable frente al Estado. La propagación de la Seguridad Social a lo largo del mundo y su relevancia para paliar la pobreza han llevado a dotarla de tal estatus jurídico,

[1] El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación Nacional PID2022-140298NB-100 "La Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica", financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

al que se anuda la correlativa obligación jurídica por parte de los poderes públicos de cualquier país de implementar este sistema y dotarlo de los recursos necesarios para que alcance sus objetivos. No obstante, para determinar cuál es el contenido de dicho derecho subjetivo a la Seguridad Social, resulta conveniente realizar una revisión de los principales textos normativos en los que el mismo es consagrado.

Con todo, sí puede adelantarse una idea de gran importancia. La Seguridad Social constituye, en esencia, un sistema de ordenación pública destinado a la protección universal y uniforme de los individuos frente a la materialización de estados de necesidad derivados de ciertos riesgos. Nótese que ésta protección es proporcionada frente a estados de necesidad generados a partir de la actualización de "ciertos riesgos", y no de cualquier riesgo, lo que implica que cada Estado debe determinar la cobertura de su sistema de Seguridad Social -cuestión distinta es que esta libertad resulte absoluta o se encuentre limitada por la necesaria cobertura de concretos riesgos mínimos que deben ser protegidos para entender satisfecho el derecho a la Seguridad Social, tal y como se analizará a continuación-.

En cualquier caso, una vez seleccionado el abanico de riesgos cubierto por el sistema, el individuo queda protegido frente a los estados de necesidad que se deriven de su actualización. Siguiendo un esquema deductivo, del término "proteger"[2] se desprende que la persona debe quedar resguardada del estado de necesidad en el que ha caído con motivo de la materialización del riesgo, lo que no puede lograrse si no se ayuda al individuo a zafarse de él, escapando de sus efectos. De ello se sigue, entonces, que la acción protectora del sistema de Seguridad Social debe ser lo suficientemente intensa como para permitir a la persona salir de tal estado de necesidad, y, en la medida en que dicha acción protectora es dispensada mediante prestaciones económicamente valorables -en esencia, mediante la concesión de rentas[3]-, las mismas deben ser entonces, por imperativo teleológico, suficientes como para lograr tal objetivo, pues, de lo contrario, el sistema no estaría alcanzando el fin para el que fue concebido. Por tanto, puede concluirse que el contenido del derecho subjetivo a la Seguridad Social comprende necesariamente el derecho a prestaciones suficientes que permitan a las personas escapar del estado de necesidad en el que se encuentran debido a la actualización de los riesgos cubiertos por el sistema, es decir, depende de cada Estado seleccionar el concreto conjunto de riesgos cuya cobertura abarcará su sistema, pero, una vez seleccionados, las prestaciones que se proporcionen para hacer frente a los estados de necesidad derivados de la materialización de dichos riesgos deberán ser suficientes.

Continuando con esta cadena de conexiones, la afirmación del derecho a prestaciones suficientes comprendido en el derecho a la Seguridad Social lleva entonces a la afirmación, también, del derecho de todo individuo a unas rentas suficientes, al menos en lo que respecta a los riesgos protegidos por el sistema, pues, en caso de que la persona carezca por sí misma de capacidad económica suficiente, éste intervendrá para proporcionarle dichas rentas.

Ahora bien, aunque se afirme que la universalidad constituye uno de los rasgos característicos de los sistemas de Seguridad Social desde el surgimiento del sistema beveridgeano[4], debe notarse que esta particularidad suele afirmarse en relación a su ámbito subjetivo[5], aunque no en relación al ámbito

[2] La palabra "proteger" es definida por la Real Academia Española como "Resguardar a una persona, animal o cosa de un perjuicio o peligro, poniéndole algo encima, rodeándole, etc.". Esta acepción puede consultarse en https://dle.rae.es/proteger [último acceso el 8 de agosto de 2024].

[3] Los sistemas de Seguridad Social también pueden conceder prestaciones en especie (principalmente, la asistencia sanitaria) o cantidades dinerarias a tanto alzado, pero la mayor parte de las prestaciones del sistema adoptan la forma de rentas devengadas periódicamente (pensiones, subsidios…).

[4] Beveridge, W.H.: Report on Social Insurance and Allied Services, Londres, 1942.

[5] Esto es, la protección de todos los ciudadanos, independientemente de que se encuentren o no trabajando, a diferencia del sistema bismarckiano de base profesional.

de los riesgos cubiertos; esto es, la cobertura universal de riesgos, aunque deseable, no es realmente un rasgo propio y siempre presente en la Seguridad Social -un sistema que protegiese a todos los ciudadanos frente a solo ciertos riesgos seguiría pudiendo ser denominado un sistema de Seguridad Social, según la definición antes proporcionada-. Con todo, es cierto que cabe apreciar una tendencia de los sistemas de Seguridad Social de los países con mayor desarrollo a ampliar progresivamente su ideal de cobertura, hasta alcanzar, como culmen, no la protección de los estados de necesidad derivados de ciertos riesgos (*v. gr.* vejez, enfermedad, accidente…), sino la protección del estado de necesidad en sí mismo. Ello equivale, por tanto, a incorporar como riesgo protegido la pobreza, independientemente del acontecimiento del que se derive, ofreciendo una prestación económica de nivel asistencial para poder escapar de la misma[6]. En aquellos países en los que el sistema de Seguridad Social abarca tal grado de cobertura sí puede afirmarse que existe un auténtico derecho a unas rentas suficientes, al no quedar el mismo condicionado a que el estado de necesidad se haya producido por los concretos riesgos protegidos por el sistema, pues es el propio estado de necesidad el que se protege.

Ciertamente, son muchos los sistemas de Seguridad Social los que no contemplan -todavía- tan intensa protección[7], si bien este ideal de cobertura se ha tomado como objetivo por las principales organizaciones internacionales dedicadas al estudio y el análisis de la Seguridad Social, al concebirse la lucha contra la pobreza como una inversión social (en términos de solidaridad y justicia social distributiva), económica (en lo que respecta a demanda agregada y retornos económicos) y política (al ser fuente de paz y estabilidad social)[8]. Es por ello que los principales textos normativos internacionales han vinculado el derecho a la Seguridad Social al derecho a unas rentas suficientes y una existencia digna[9].

Por tanto, el objetivo del presente trabajo consiste en justificar jurídicamente la afirmación de la Seguridad Social como un derecho subjetivo de importancia capital en el desarrollo humano y determinar sus rasgos característicos a partir de un análisis normativo efectuado en el marco internacional y europeo. Del mismo modo, se pretenderá argumentar la integración en el mismo, como parte de su contenido mínimo, del derecho a unas rentas suficientes y a una existencia digna para toda persona, con el propósito de demostrar que la necesaria suficiencia que han de alcanzar los sistemas de Seguridad Social no constituye un mero propósito altruista estatal, sino una auténtica obligación

---

6 En España, la misma viene dada por el Ingreso Mínimo Vital, implementado mediante el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, sustituido posteriormente por la vigente Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. Por su parte, en Italia esta prestación podía identificarse con el Reddito di Cittadinanza ("Renta de Ciudadanía"), instaurado mediante el Decreto legge n. 4/2019, de 28 de enero, el cual fue convertido posteriormente en la Legge n. 26/2019, de 28 de marzo. Sin embargo, por obra de la Legge di Bilancio di 2023 (Legge n. 197, de 29 de diciembre de 2022, art. 1, apartado 318), esta prestación ha sido derogada desde el 1 de enero de 2024, siendo actualmente sustituida por el Assegno di Inclusione (ADI) y el Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL).

7 Tal y como se señala en Goerlich Peset, J.M.: "El derecho de la Seguridad Social", en AA.VV.: Derecho de la Seguridad Social, Roqueta Buj, R. y García Ortega, J. (Dirs.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 46. De hecho, al inicio de la pandemia del COVID-19 en el año 2020, tan solo el 30% de la población mundial en edad de trabajar disfrutaba de la cobertura de sistemas integrales de Seguridad Social que proporcionasen toda la gama de prestaciones en relación a los riesgos a lo largo del ciclo vital, y más de la mitad de la población mundial estaba totalmente desprovista de una prestación de protección social. Datos extraídos de Organización de Naciones Unidas: Informe del Secretario General de la Asamblea General de la ONU "Cuestión del ejercicio efectivo, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales" (GE.22-01282), 2022, disponible en https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/240/59/pdf/g2224059.pdf?token=L9UFOeSDzB2iTwubDA&fe=true.

8 Monereo Pérez, J.L.: "El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital", Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum, núm.24, 2020, p.24

9 Cfr. Gil y Gil, J.L.: "El derecho a la Seguridad Social", en AA.VV.: Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria, Escobar Roca, G. (Dir.), Cizur Menor, Aranzadi, 2012, p. 1025.

jurídica consagrada a nivel internacional que vincula a los poderes públicos y cuyo incumplimiento supondría la conculcación de un derecho humano.

2. REVISIÓN NORMATIVA DE ÁMBITO INTERNACIONAL Y EUROPEO: LA CONSAGRACIÓN JURÍDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO UN DERECHO SUBJETIVO QUE REQUIERE NECESARIAMENTE LA SUFICIENCIA

2.1. Ámbito internacional

2.1.1. Organización de Naciones Unidas

Resulta importante destacar que dos de los cuerpos jurídicos que componen la tríada de textos normativos conocida como Carta Internacional de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) -esto es, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948[10] (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[11] (PIDESC) también de 1966- reconocen el derecho a la Seguridad Social en múltiples puntos de su articulado.

Así, el artículo 22 de la DUDH establece que "*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*". La Seguridad Social alcanza entonces el estatus de derecho humano y se vincula a la satisfacción de aquellos derechos económicos -entre otros- indispensables para la dignidad y el libre desarrollo personal de toda persona, lo cual refleja el anterior nexo que se enunciaba entre el derecho a la Seguridad Social y el derecho a unas rentas suficientes, aunque con un límite indeterminado de gran relevancia: "*los recursos de cada Estado*". Asimismo, el precepto reproducido es complementado por el reconocimiento del derecho a la protección en caso de desempleo (art. 23.1 DUDH), el derecho de la maternidad y la infancia a recibir cuidados y asistencia especiales (art. 25.2 DUDH) y, especialmente, el derecho de toda persona a "*un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar*", lo que incluye el "*derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*[12]" (art. 25.1 DUDH).

---

[10] Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de París el día 10 de diciembre de 1948 mediante su Resolución 217 A (III) y disponible en el siguiente enlace https://www.un.ºrg/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

[11] Estos dos últimos tratados internacionales son conocidos con el nombre de "Pactos de Nueva York" y fueron adoptados conjuntamente en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, disponible en https://documents.un.ºrg/doc/resolution/gen/nr0/007/35/pdf/nr000735.pdf?token=eFKsrIhfK01Jr0szvO&fe=true.

[12] Cabría plantearse si la "involuntaria materialización" constituye una característica esencial de los riesgos protegidos por los sistemas de Seguridad Social, habida cuenta de que la actualización de los mismos por voluntad de la persona en múltiples ocasiones no da derecho a protección alguna. Así, por ejemplo, en España no se considera en situación legal de desempleo y, por tanto, no tiene derecho a prestación por desempleo alguna aquella persona trabajadora que extinga voluntariamente su contrato de trabajo, salvo en los supuestos contemplados en el artículo 267.1.a).5ºdel Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (y ello por mor del art. 267.2.a) del mismo cuerpo legal). Sin embargo, afirmar con carácter general tal rasgo puede llevar a ciertas dificultades conceptuales, pues resultaría complicado sostener, por ejemplo, que la maternidad o la paternidad resultan involuntarias, siendo asimismo política y sociológicamente escabroso el debate acerca de si la caída en la pobreza, como riesgo protegido por ciertos sistemas, resulta en ocasiones voluntaria o no -o, al menos, imprudente-. Por estos motivos nos oponemos a la generalización de tal requisito, por las dificultades conceptuales que presenta.

Por su parte, el artículo 9 del PIDESC impone a los Estados Parte el reconocimiento del "*derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social*", mientras que su artículo 10 reconoce, en su apartado segundo, el derecho a la protección de las madres durante un tiempo razonable antes y después del parto, debiéndose conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de Seguridad Social a aquellas madres que trabajen durante dicho periodo, y, en su apartado tercero, el derecho a la protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes. Finalmente, el artículo 11 PIDESC establece el "*derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia*", debiendo los Estados Parte tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho. No obstante, resulta importante señalar que el artículo 2.1 del PIDESC introduce una importante limitación a los derechos reconocidos en este instrumento internacional, pues indica que "*Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas* […] *hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados* […] *la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*". Se establece entonces como limitación al derecho a la Seguridad Social, nuevamente, los recursos de cada Estado, aunque añadiendo de forma algo más generosa que éstos deben ser empleados "hasta su máximo" antes de que su insuficiencia sea empleada como argumento para no satisfacer tal derecho.

El análisis de lo que deba entenderse por el "máximo de los recursos" se vincula a la noción de sostenibilidad y excede del objeto de estudio del presente trabajo, de modo que baste con fijar la idea de que el derecho a la Seguridad Social constituye un derecho humano básico proclamado en el seno de la ONU. De hecho, el mismo es reconocido con carácter particular para las mujeres en el artículo 11.1.e) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer[13], así como para los niños en el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño[14]. Asimismo, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares[15] reconoce en su artículo 27 el derecho de las personas trabajadores migratorias y sus familiares a la Seguridad Social en igualdad de condiciones que los nacionales, así como al reembolso del monto de las contribuciones realizadas en caso de que no tengan derecho alguna de las prestaciones reconocidas para los nacionales, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[16] reconoce en su artículo 28 el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familiares, garantizándose su acceso a programas de protección social, beneficios de jubilación y estrategias de reducción de la pobreza sin discriminación alguna por motivos de discapacidad.

Ahora bien, en lo referente al contenido de este derecho a la Seguridad Social, los textos normativos revisados no nos ofrecen gran detalle, debiendo acudir para conocer el mismo a la Observación General nº19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, CDESC), aprobada el 23 de noviembre de 2007[17]. Así, señala el CDESC, tras resaltar la importancia del derecho a la Seguridad Social para garantizar a todas las personas su dignidad humana así como, dado su carácter redistributivo, para reducir y mitigar la pobreza y prevenir la exclusión social, que

[13] Adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, y disponible en. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women.

[14] Adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, y disponible en https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child.

[15] Adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, y disponible en https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers.

[16] Adoptada por la Asamblea General de la ONU el día 13 de diciembre de 2006, y disponible en https://www.un.ºrg/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf.

[17] Organización de Naciones Unidas: Observación General nº19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la seguridad social (GE.08-40400), 2007, disponible en https://documents.un.ºrg/doc/undoc/gen/g08/404/00/pdf/g0840400.pdf?token=nkIUv6lIPuHS5OzJG4&fe=true.

el mismo incluye "*el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo*"[18]. Asimismo, las "*medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano*"[19], pudiendo consistir las mismas en planes contributivos o basados en un seguro, o en planes no contributivos, aunque también resulten aceptables otras formas de Seguridad Social, como los planes privados o las medidas de autoayuda. Con todo, resalta el Comité que "*En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro*"[20].

Del mismo modo, señala el CDESC que el derecho a la Seguridad Social se compone de los siguientes cuatro elementos[21]:

— *Disponibilidad*: El derecho a la Seguridad Social requiere que se haya establecido un sistema funcional -con independencia de que esté compuesto de uno o varios planes- que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos de que se trate, debiendo ser administrado o supervisado de forma eficaz por las autoridades públicas y resultar sostenible, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho.

— *Riesgos mínimos que deben ser cubiertos*: El derecho a la Seguridad Social comprende nueves ramas principales de Seguridad Social que deben necesariamente formar parte del sistema, a saber, la atención a la salud, a la enfermedad, a la vejez, al desempleo, a los accidentes laborales, a las prestaciones familiares, a la maternidad, a la discapacidad y a los supervivientes y huérfanos[22].

— *Nivel suficiente*: Las prestaciones proporcionadas por el sistema deben ser suficientes en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, a unas condiciones de vida adecuadas y al acceso suficiente a la atención de la salud, en pleno respeto al principio de la dignidad humana. Además, los criterios de suficiencia deberán revisarse periódicamente de modo que los beneficiarios puedan costear los bienes y servicios que necesitan para ejercer los derechos reconocidos en el PIDESC.

— *Accesibilidad*[23]: Este elemento se subdivide a su vez en cinco exigencias cruciales:

  • Debe garantizarse la cobertura de todas las personas por el sistema, sin discriminación alguna, para lo que deben incorporarse planes no contributivos, a fin de hacer llegar el sistema a las personas y grupos más desfavorecidos y marginados.

18 Ibid., párrafo 2.

19 Ibid., párrafo 3.

20 Idem.

21 Ibid., párrafos 10-27.

22 La Observación General nº19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se inspiró en este aspecto en el Convenio nº102 sobre la Seguridad Social (norma mínima) de la OIT adoptado en 1952, pues en este instrumento normativo ya se recogían cada una de estas ramas principales de Seguridad Social.

23 Este elemento de encuentra vinculado a la idea de universalización, tal y como destaca Monereo Pérez, J.L., "Fundamentos del derecho fundamental a la salud en los sistemas europeos", Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum, núm. Extraordinario 4, 2022, p.19.

- Las condiciones para acogerse a las prestaciones deben ser razonables, proporcionadas y transparentes, debiendo ser la supresión, reducción o suspensión de las prestaciones limitada y siempre basada en motivos razonables y previstos legalmente.

- El coste de las cotizaciones debe ser asequible para todos, debiendo definirse por adelantado.

- Debe garantizarse el derecho de participación e información de los beneficiarios del sistema, permitiéndoles recabar, recibir y distribuir información sobre los derechos ofrecidos por el mismo de forma clara y transparente.

- Los beneficiarios deben tener acceso físico a los servicios de Seguridad Social a fin de obtener las prestaciones, satisfacer las cotizaciones y recibir información sobre el sistema, prestando especial atención en este sentido a las personas con discapacidad, a las personas trabajadoras migrantes y a aquellas que vivan en zonas remotas.

Puede afirmarse, por tanto, que el derecho a la Seguridad Social en el seno de la ONU ha sido configurado con un contenido mínimo e insoslayable que viene determinado por los elementos enunciados y del que forma parte el derecho a unas rentas suficientes, resaltando el CDESC que conviene "*considerar la seguridad social como un bien social y no principalmente como una mercancía o un mero instrumento de política económica o financiera"*[24].

Por último, resulta obligado destacar la coherencia que guarda la consagración de la Seguridad Social como derecho subjetivo por parte de la ONU con algunos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) enunciados por la Asamblea General de esta organización internacional en el año 2015 como parte de la Agenda 2030[25], en concreto:

— ODS 1 "Fin de la pobreza", marcándose como meta 1.1 "*lograr para 2030 la erradicación de la pobreza extrema para todas las personas del mundo*" y como meta 1.3, en particular, "*poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables*".

— ODS 3 "Salud y bienestar", cuya meta 3.8 ha sido fijada en "*lograr la cobertura sanitaria universal […], el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos*".

— ODS 10 "Reducción de las desigualdades", al que se vincula la meta 10.1, fijada en "*lograr y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional*" de aquí a 2030; la meta 10.2, por la que se pretende "*potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición*" de aquí a 2030; y la meta 10.4, consistente en

[24] Organización de Naciones Unidas: Observación General nº19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la seguridad social…, op. cit., párrafo 10.

[25] Resolución de la Asamblea General de la ONU de 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1), disponible en https://www.un.ºrg/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf.

"*adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad*".

2.1.2. Organización Internacional del Trabajo

En el marco de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) el acceso a la Seguridad Social ha sido también reconocido como un derecho de importancia capital, experimentando en su seno un importante desarrollo conceptual en lo que respecta a su contenido. En concreto, cabría comenzar destacando que, ya desde su creación, la OIT asumió la obligación de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan "*extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa*" y "*proteger a la infancia y a la maternidad"*, tal y como quedó plasmado en la Declaración de Filadelfia de 1944[26], declarando además como dos de sus principios esenciales que "*la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos*" y que "*la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común*".

Igualmente, en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada el 10 de junio de 2008[27], la Conferencia Internacional del Trabajo estableció que constituye un objetivo estratégico de la OIT "*adoptar y ampliar medidas de protección social -seguridad social y protección de los trabajadores- que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos* […]".

En cumplimiento de tales objetivos y principios, la OIT ha elaborado, desde su misma creación en el año 1919, múltiples instrumentos normativos relacionados con la implantación de un auténtico derecho a la Seguridad Social[28], aunque de entre todos ellos destaca el Convenio nº102 sobre la

[26] Adoptada por la Conferencia General de la OIT el día 10 de mayo de 1944 y disponible en https://webapps.ilo.org/static/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf. Se citan en este párrafo sus secciones I -letras c) y d)- y III -letra f) y h)-.

[27] Disponible en https://www.ilo.org/es/media/20516/download.

[28] Entre los que pueden enumerarse el Convenio núm. 2 sobre el desempleo (1919), complementado por el posterior Convenio núm. 44, también de desempleo (1934); el Convenio núm. 3 sobre la protección de la maternidad (1919) -revisado posteriormente por el Convenio núm. 103 de 1952-; los Convenios núm. 12 y 17 sobre la indemnización por accidentes de trabajo, quedando el primero referido en exclusiva a la agricultura (1921 y 1925, respectivamente); el Convenio núm. 18 sobre las enfermedades profesionales (1925) -revisado posteriormente por el Convenio núm. 42 de 1934-, los Convenios núm. 24 y 25 sobre el seguro de enfermedad, el primero en la industria y el segundo en la agricultura (datando ambos de 1927), los Convenios núm. 35 sobre el seguro de vejez, núm. 37 sobre el seguro de invalidez y núm. 39 sobre el seguro de muerte, todos ellos de 1933, dirigidos a las empresas industriales, a las empresas comerciales y a las profesiones liberales; los Convenios núm. 36 sobre el seguro de vejez, núm. 38 sobre el seguro de invalidez y núm. 40 sobre el seguro de muerte, todos ellos también de 1933, dirigidos al sector de la agricultura; el Convenio núm. 48 sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes (1935); el Convenio núm. 56 sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar (1936); el Convenio núm. 70 sobre la Seguridad Social de la gente de mar (1946) -revisado posteriormente por el Convenio núm. 165 de 1987-; el Convenio núm. 71 sobre las pensiones de la gente de mar (1946); el Convenio núm. 118 sobre la igualdad de trato en materia de Seguridad Social (1962); el Convenio núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (1964); el Convenio núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967); el Convenio núm. 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad (1969); el Convenio núm. 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (1981); el Convenio núm. 157 sobre la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social (1982); el Convenio núm. 161 sobre los

Seguridad Social (norma mínima), de 28 de junio de 1952[29], ratificado actualmente por 66 Estados Parte de la OIT[30]. En el mencionado instrumento normativo no se menciona propiamente el "derecho a la seguridad social", si bien el mismo se desprende del establecimiento de un conjunto de objetivos mínimos a alcanzar en cada una de las nueve ramas principales de Seguridad Social que posteriormente serían incluidas en la Observación General nº19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, esto es, la asistencia médica, las prestaciones monetarias de enfermedad, las prestaciones de desempleo, las prestaciones de vejez, las prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, las prestaciones familiares, las prestaciones de maternidad, las prestaciones de invalidez[31] y las prestaciones de sobrevivientes[32]. Estos objetivos mínimos comprenden el porcentaje de población protegida que debe lograrse en cada rama y el contenido o el nivel de suficiencia en términos porcentuales que han de alcanzar las prestaciones que se proporcionen, limitando asimismo los requisitos que los Estados Parte pueden exigir para causar las mismas. No obstante, conforme al artículo 2 del Convenio, resulta posible ratificar el mismo por los Estados Parte comprometiéndose al cumplimiento de los objetivos mínimos de tan solo tres de las nueve ramas enunciadas.

Asimismo, el mencionado Convenio se encuentra actualmente complementado mediante tres Recomendaciones emitidas por la Conferencia General del Trabajo[33], dos con carácter previo a dicho Convenio y una con carácter posterior. La primera de ellas es la Recomendación núm. 67 sobre la seguridad de los medios de vida, de 12 de mayo de 1944[34], cuyo Considerando tercero reconoce que la seguridad en los medios de vida constituye un elemento esencial de la Seguridad Social, estableciendo su artículo 1.1 que "*los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez), o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia*". Así, la seguridad de los medios de vida debería organizarse, siempre que fuese posible, mediante el seguro social obligatorio (principio directivo 2), y en caso de existir necesidades no cubiertas por el mismo, éstas deberán estarlo por la asistencia social (principio directivo 3), de modo que "*todas las personas en estado de necesidad que no tengan que ingresar en una institución para seguir tratamiento* [reciban] *asignaciones apropiadas en dinero, o parcialmente en dinero y parcialmente en especie"* (principio directivo 30). Indica además la Conferencia General del Trabajo en relación al seguro obligatorio que "*Las prestaciones deberían sustituir a las ganancias*

servicios de salud en el trabajo (1985); el Convenio núm. 164 sobre la protección de la salud y la asistencia médica en relación a la gente de mar (1987); el Convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988); el Convenio núm. 183 sobre la protección de la maternidad (2000) y el Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011) -garantizando en su art. 14 la igualdad de trato de este colectivo respecto a las personas trabajadoras en general en lo relativo a protección de la Seguridad Social-.

29 Disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247.

30 Dato extraído de la web de la OIT y disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247 [último acceso el 9 de agosto de 2024]. Debe señalarse que, actualmente, la OIT cuenta con 187 Estados miembros, por lo que la mencionada cifra de ratificaciones resulta ciertamente reducida en términos proporcionales.

31 Esta rama es sustituida por la correspondiente a "discapacidad" en la Observación General nº19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

32 Nótese que en el Convenio nº102 de la OIT no se incluye la protección del riesgo de pobreza, sino que la misma es protegida en tanto derive de alguna de las nueve ramas principales de riesgos contempladas.

33 Ciertamente, las recomendaciones no gozan de fuerza jurídica vinculante, aunque resulta innegable que las mismas complementan el contenido de aquel Convenio para aquellos Estados Parte que lo hubieran ratificado. Del mismo modo, debe señalarse que existen más Recomendaciones de la OIT que pueden ser consideradas como complemento al Convenio núm. 102 OIT, si bien no se han mencionado por haberse vinculado su adopción a otros convenios de la OIT (*v. gr.* Convenio núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes y Recomendación núm. 131 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes).

34 Disponible en https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R067.

perdidas, habida cuenta de las cargas familiares, hasta un nivel tan elevado como sea factible"[35] (principio directivo 22).

La segunda de ellas es la Recomendación núm. 69 sobre la asistencia médica, adoptada también el 12 de mayo de 1944 conjuntamente con la Recomendación núm. 67[36]. En la misma se establece que el servicio de asistencia sanitaria debería amparar a todos los miembros de la comunidad, desempeñen o no un trabajo lucrativo (principio general 8), teniendo derecho a una asistencia completa, preventiva y curativa (principio general 20) cuyo coste resulte colectivamente financiado mediante pagos regulares y periódicos, ya sea en forma de cotizaciones, impuestos o ambas (principio general 4) -no debiéndose exigir el pago de cotización alguna a aquellas personas cuyos ingresos no excedan del nivel de subsistencia (principio general 78)-. Del mismo modo, establece una serie de orientaciones en relación a la forma que debiera adoptar el servicio de asistencia médica, su administración, la calidad del servicio que debe ser prestado, su financiación y su control.

Finalmente, el Convenio nº102 es también complementado por la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social[37], adoptada el día 14 de junio de 2012, décadas después del mismo. En ella, la Conferencia General del Trabajo señala la necesidad de que los Estados Parte establezcan pisos de protección social como elemento fundamental de sus sistemas nacionales de Seguridad Social, de modo que se proporcionen garantías básicas que aseguren "*como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional*" (párrafo 4)[38]. Sin embargo, se deja a la discrecionalidad de la legislación de cada Estado Parte la especificación de la gama, las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que deban dar efecto a estas garantías -y que habrán de ser establecidas mediante ley- (párrafo 7), animando incluso a los Estados Parte a considerar diferentes enfoques (párrafo 9.1), aunque -se entiende- respetando siempre los mínimos insoslayables establecidos en el Convenio núm. 102 y los principios enunciados en la mencionada Recomendación[39].

---

35 Aunque se matiza que ello no debe impedir "el deseo de reanudar el trabajo si fuere posible reanudarlo, y sin imponer a los grupos productores una carga tan pesada que pudiere perjudicar el rendimiento y el empleo" (principio directivo 22).

36 La mencionada Recomendación núm. 69 se encuentra disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312407. En concreto, el día 12 de mayo de 1944 la Conferencia General de la OIT adoptó tres Recomendaciones relativas a la Seguridad Social: la núm. 67, ya referida, sobre la seguridad de los medios de vida, la núm. 68 sobre la Seguridad Social en relación a las fuerzas armadas y la núm. 69 sobre la asistencia médica, ahora mencionada.

37 Adoptada, concretamente, el día 14 de junio de 2012 y disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.

38 Párrafo 4.

39 Estos principios, recogidos en su párrafo tercero, son los siguientes: a) universalidad de la protección, basada en la solidaridad social; b) derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional; c) adecuación y previsibilidad de las prestaciones; d) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales; e) inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal; f) respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social; g) realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos; h) solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social; i) consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones; j) gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes; k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad; l) coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo; m) coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social; n) servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social; o) eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso; p) seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica; q) pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores, y; r) participación tripartita con las organizaciones representativas de

Por tanto, puede concluirse que la OIT resulta especialmente ambiciosa en el desarrollo del contenido del derecho subjetivo a la Seguridad Social, estableciendo umbrales numéricos concretos en un esfuerzo por sentar unas bases claras para los Estados Parte, coincidiendo asimismo con la ONU en incorporar a éste, como contenido mínimo, el derecho a unas rentas suficientes como garantía de una vida digna para toda persona, aunque sin hacer mención -quizás en aras de una mayor protección social, evitando condicionar su cumplimiento- a las disponibilidades financieras o "el máximo de recursos disponible" de los Estados Parte como límite de este derecho.

2.1.3. Organización de Estados Americanos

La Organización de Estados Americanos (en lo sucesivo, OEA), compuesta actualmente por la práctica totalidad de Estados pertenecientes al continente americano, encuentra su origen en su instrumento normativo fundacional, la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948[40], por la que se declara como uno de los propósitos de esta organización internacional "*erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio*" (art. 2.g), sentando además como principio que "*la justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera*" (art. 3.j). Asimismo, su artículo 45 proclama, ante el convencimiento de que el ser humano solo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, la intención de los Estados Miembros de dedicar sus máximos esfuerzos al desarrollo de una política eficiente de Seguridad Social (apartado h), en la medida en que "*todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material* […]" (apartado a) y que "*El trabajo es un derecho y un deber social,* [que] *otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar*" (apartado b).

Debe destacarse que en el seno de la OEA fue promulgada, en el año 1969, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)[41], la cual fue completada posteriormente en 1988 mediante un Protocolo Adicional ("el Protocolo de San Salvador")[42]. Así, el artículo 9 del citado Protocolo establece, en su apartado primero, que "*toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de vida digna y decorosa*", mientras que su apartado segundo establece un contenido mínimo para tal derecho en relación a las personas trabajadoras, al indicar que "*cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto*". Este precepto es complementando por el reconocimiento, en el artículo 10.1 del mismo instrumento normativo, del derecho a la salud de toda persona, "*entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social*", comprometiéndose los Estados Parte a universalizar la asistencia sanitaria (art. 10.2.b).

los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

40 Firmada en la IX Conferencia Internacional Americana celebrada el 30 de abril de 1948 en la ciudad de Bogotá (Colombia), y disponible en https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp.

41 Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en la ciudad de San José (Costa Rica) del 7 al 22 de noviembre de 1969, y disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

42 Suscrito en San Salvador (El Salvador), el día 17 de noviembre de 1988 en el marco del decimoctavo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, y disponible en https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf.

Por tanto, el derecho a la Seguridad Social también ha sido proclamado por la OEA, vinculándose asimismo al derecho a unas rentas suficientes que permitan llevar una "vida digna y decorosa", aunque parece que únicamente en relación a los riesgos de vejez y de incapacidad, (al menos en lo atinente a prestaciones económicas -y no sanitarias-).

2.1.4. Tratados multilaterales y bilaterales

Son numerosos los tratados internacionales, ya sean bilaterales o multilaterales, suscritos entre Estados para la coordinación de sus sistemas de Seguridad Social en relación a personas trabajadoras migrantes. Cierto es que estos textos normativos internacionales no tienen la intención de proclamar un derecho a la Seguridad Social como tal, pues su finalidad es otra, pero sí resulta relevante llamar la atención sobre la terminología empleada frecuentemente en la redacción de sus articulados. En ella podemos encontrar términos que reflejan el carácter jurídicamente vinculante para los Estados de las prestaciones del ámbito de la Seguridad Social.

Así, por ejemplo, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, de 10 de noviembre de 2007, en su artículo 4, establece que las personas a las que les resulte de aplicación el mismo "tendrán derecho" a los beneficios establecidos en la legislación del Estado Parte en el que desarrollen su actividad; en su artículo 5 se habla del "derecho a las prestaciones"; su artículo 6 lleva por rúbrica "Conservación de los derechos adquiridos y pago de prestaciones en el extranjero" y a lo largo de todo su articulado se menciona el "derecho a prestaciones" (*v. gr.* arts. 13, 14, 18, 25…).

Tomando tres ejemplos más, el Convenio de Seguridad Social entre España y Japón, hecho en Tokio el 12 de noviembre de 2008[43], define los periodos de seguro como todo periodo de cotizaciones acreditado bajo la legislación de una de las Partes para la determinación del "derecho a prestaciones" (art. 1.e), mencionando también el "derecho a causar prestaciones japonesas" computando los periodos de seguro cubiertos conforme a la legislación española (art. 14). Del mismo modo, el Acuerdo entre la República Italiana y los Estados Unidos de América en materia de Seguridad Social, firmado en Washington D.C. el día 23 de mayo de 1973[44], establece que "*las personas que tengan derecho a las prestaciones con base en la legislación de un Estado contrayente* […] *la recibirán íntegramente y sin limitación o restricción mientras residan en el territorio del otro Estado*"[45] (art. 6), empleando también la expresión "adquisición del derecho a prestaciones" -*l'acquisizione del diritto alle prestazioni*- (art. 9). Finalmente, el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte[46], por otra, en su considerando 21, declara la "importancia de la coordinación de los derechos de seguridad social de que disfrutan las personas que se desplazan entre las Partes para trabajar, permanecer o residir […]", empleando además su Protocolo relativo a la Coordinación de la Seguridad Social la expresión "derecho a las prestaciones" a lo largo de su articulado (*v. gr.* arts. SSC.7, SSC.9, SSC.16, SSC.20…).

En todos estos tratados internacionales, se contempla la protección de la Seguridad Social como un auténtico derecho subjetivo reclamable por el individuo al cumplir los requisitos establecidos para ello conforme la legislación nacional.

---

43 BOE núm. 236, de 30 de septiembre de 2009, disponible en https://www.boe.es/boe/dias/2009/09/30/pdfs/BOE-A-2009-15504.pdf.

44 Accordo tra la Repubblica Italiana e gli Stati Uniti d'America in materia di Sicurezza Sociale, hecho en Washington DC el 23 de mayo de 1973, disponible en https://www.inps.it/it/it/dettaglio-approfondimento.schede-informative.49821.sicurezza-sociale-internazionale-convenzione-bilaterale-con-gli-stati-uniti.html.

45 Traducción propia.

46 DOUE L149/10, de 30 de abril de 2021, disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.149.01.0010.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2021%3A149%3ATOC.

2.2. Ámbito europeo

2.2.1. Consejo de Europa

En el marco del Consejo de Europa, el derecho a la Seguridad Social ha sido reconocido por la Carta Social Europea de 1961[47], revisada en 1996. En concreto, el artículo 12 de la Carta Social Europea revisada (en adelante, CSEr)[48] establece que "*Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes se comprometen:*

— *a establecer o mantener un régimen de seguridad social;*

— *a mantener el régimen de seguridad social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Código Europeo de Seguridad Social;*

— *a esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social;*

— *a adoptar medidas, mediante la conclusión de los oportunos acuerdos bilaterales o multilaterales, o por otros medios, sin perjuicio de condiciones establecidas en esos acuerdos, encaminadas a conseguir:*

- *la igualdad de trato entre los nacionales de cada una de las Partes y los de las demás Partes en lo relativo a los derechos de seguridad social, incluida la conservación de las ventajas concedidas por las leyes de seguridad social, sean cuales fueren los desplazamientos que las personas protegidas pudieran efectuar entre los territorios de las Partes*

- *la concesión, mantenimiento y restablecimiento de los derechos de seguridad social, por medios tales como la acumulación de los períodos de seguro o de empleo completados de conformidad con la legislación de cada una de las Partes".*

Como puede observarse, el derecho a la Seguridad Social, tal y como es configurado por la CSEr, comprende entonces cuatro obligaciones clave para los Estados Parte, a saber:

— Existencia funcional ("*establecer o mantener un régimen de seguridad social*")

Por supuesto, sin un sistema de Seguridad Social, la satisfacción del derecho a la Seguridad Social resultaría imposible, motivo por el que la CSEr impone la obligación a los Estados Parte de contar con uno. Sin embargo, aunque el precepto no lo contemple, se entiende que tal sistema deberá ser, además, funcional, pues la simple existencia ineficaz y desorganizada de un sistema no permitiría la satisfacción de este derecho[49]. Por tanto, aquellos Estados parte que no cuenten con un sistema funcional de Seguridad Social,

[47] Hecha en Turín el 18 de octubre de 1961 (European Treaty Series núm. 35) y disponible en https://rm.coe.int/168006b642.

[48] Hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996 (European Treaty Series núm. 163) y disponible en https://rm.coe.int/168047e013.

[49] Así lo afirma el Comité Europeo de Derechos Sociales en sus Conclusiones relativas al artículo 12 CSEr dirigidas a Bosnia y Herzegovina de 8 de diciembre de 2017, con identificador 2017/def/BIH/12/1/EN, disponibles en https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/BIH/12/1/EN. En ellas se indica que "el artículo 12 CSEr garantiza el derecho a la Seguridad Social de los trabajadores y las personas que dependan de ellos, incluyendo también a los trabajadores por cuenta propia, y que los Estados Parte deben asegurar este derecho mediante la existencia de un sistema de Seguridad Social establecido por la ley y funcional en la práctica" (traducción propia).

deberán establecer uno, mientras que aquellos que ya cuenten con el mismo, deberán garantizar su mantenimiento.

— Garantía de protección mínima ("*mantener el régimen de seguridad social en un nivel satisfactorio*")

Pretende la CSE, con la mencionada obligación, establecer un contenido mínimo e insoslayable para el derecho a la Seguridad Social, que, si bien en su versión original de 1961 era identificado con el necesario para ratificar el Convenio núm. 102 de la OIT, su actual redacción revisada vincula al requerido para ratificar el Código Europeo de Seguridad Social.

Debe destacarse que el Código Europeo de la Seguridad Social, revisado en 1996, constituye un cuerpo normativo elaborado y aprobado en el seno del Consejo de Europa en el año 1964[50], tomando como objetivo "*estimular a todos los Miembros a que desarrollen más su sistema de seguridad social*" y alcanzar "*un nivel más elevado que la norma mínima definida en el Convenio Internacional del Trabajo número 102 relativo a la norma mínima de seguridad social*"[51]. Con todo, el objetivo de alcanzar un nivel más elevado de protección frente al precitado Convenio OIT ha resultado tan solo relativamente alcanzado, debido al prácticamente idéntico contenido de ambos textos. De hecho, el Código Europeo de la Seguridad Social fue elaborado con la colaboración de la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, si bien, tan solo mejora al referido Convenio en dos aspectos que, además, requieren ciertas matizaciones.

El primero viene dado por el hecho de que la ratificación de dicho Código requiere, conforme a su artículo 2.1.b), el cumplimiento del contenido mínimo de seis de las nueve ramas principales de la Seguridad Social que ya eran contempladas en el Convenio núm. 102 de la OIT (asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes), en lugar de las tres que exige el reiterado Convenio en su artículo 2.a.ii). Resulta evidente, entonces que esta previsión constituye una mejora frente a dicho Convenio, tal y como se pretendía, aunque la misma no resulta muy significativa si se tiene en cuenta que el Código Europeo de Seguridad Social establece que su parte II, relativa a asistencia sanitaria, contará como dos, mientras que su parte V, relacionada con las prestaciones de vejez, contará como tres (art. 2.1.b). Por tanto, lo cierto es que el Código Europeo de Seguridad Social puede ratificarse, al igual que el Convenio núm. 102 de la OIT, con la implementación del contenido mínimo de tan solo tres ramas, siempre que dos de ellas sean la de asistencia sanitaria y la de prestaciones de vejez[52].

El segundo aspecto de mejora reside en el hecho de que, pese a que el contenido del Código Europeo de la Seguridad social -en su versión original de 1964- resulte idéntico al del Convenio núm. 102 de la OIT, el mismo cuenta con un Protocolo aprobado de forma conjunta también el día 16 de abril de 1964 por el que sí se mejoran los estándares mínimos de protección contemplados en el citado Convenio de la OIT, requiriendo incluso

[50] En concreto, fue aprobado en Estrasburgo el 16 de abril de 1964 (European Treaty Series núm. 48), pudiendo consultarse, en su versión no revisada, por medio del siguiente enlace: https://rm.coe.int/168006b65e. Asimismo, la versión revisada fue aprobada en Roma el 6 de noviembre de 1990 (European Treaty Series núm. 139), encontrándose disponible en https://rm.coe.int/168007b3d6.

[51] Según se desprende del preámbulo de dicho Código.

[52] Sí debe destacarse, sin embargo, que el citado Código no prevé la excepción temporal a la aplicación del contenido mínimo de las ramas seleccionadas que sí se contempla en el artículo 3 del Convenio núm. 102 OIT en relación a aquellos Estados Parte cuya economía y recursos médicos estén insuficientemente desarrollados.

que se adopten las previsiones de ocho de las nueve ramas principales de la Seguridad Social antes mencionadas[53]. Es más, la versión revisada del Código Europeo del año 1996 eleva incluso los niveles mínimos de protección contemplados en dicho Protocolo. Sin embargo, los esfuerzos realizados por elevar las garantías previstas en el reiterado Convenio de la OIT, aunque loables, han resultado poco eficaces, pues tanto el referido Protocolo como la versión revisada del Código Europeo requieren de la ratificación de los Estados Parte para su aplicación en cada territorio nacional, habiendo optado la mayoría de los mismos por ratificar tan solo la versión primigenia del Código Europeo de Seguridad Social de 1964[54].

En consecuencia, podría afirmarse que el contenido mínimo del derecho a la Seguridad Social contemplado en el artículo 12 CSEr viene dado por los niveles mínimos de protección previstos por el original Código Europeo de Seguridad Social de 1964, que, a su vez, resultan idénticos -salvando las pequeñas distinciones antes mencionadas- a los previstos en el Convenio núm. 102 de la OIT.

— Esfuerzo por la mejora progresiva ("*esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social*")

De la dicción del artículo 12 CSEr destaca la ambiciosa y novedosa incorporación al derecho subjetivo a la Seguridad Social de la obligación por parte de los Estados Parte de esforzarse por mejorar progresivamente el nivel de protección de sus respectivos sistemas de Seguridad Social, previsión no parangonable siquiera con la redacción del artículo 2.1 PIDESC, pues este último se limita a imponer el logro progresivo de la plena efectividad del derecho a la Seguridad Social (efectividad que puede entenderse alcanzada con satisfacer el contenido mínimo de este derecho), mientras que la CSEr va más allá, imponiendo la obligación de esforzarse por incrementar el nivel de protección del sistema incluso aunque se haya logrado ya tal efectividad. No obstante, debe notarse que se trata de una obligación que parece ser de medios, y no de resultados, pues no se obliga a los Estados a "elevar progresivamente el nivel del régimen de Seguridad Social", sino a "esforzarse" por elevar dicho nivel.

— Coordinación e igualdad de trato para los nacionales de los distintos Estados Parte

La CSEr no define una estructura concreta que deba revestir el sistema de Seguridad Social de aquellos Estados Parte que ratifiquen la misma, aunque sí impone la obligación a éstos de coordinarse entre sí para permitir la concesión, mantenimiento y restablecimiento de las prestaciones o los periodos cotizados en otros Estados Parte y de garantizar la igualdad de trato entre los nacionales de cada uno de ellos[55]. Con el propósito de orientar los esfuerzos de los Estados Parte hacia este objetivo, debe destacarse como texto normativo

[53] El referido Protocolo puede consultarse en https://rm.coe.int/168006b65f.

[54] De los 46 Estados Parte que conforman el Consejo de Europa, el Código Europeo de la Seguridad Social de 1964 ha sido ratificado por 18 Estados (entre ellos España e Italia). Sin embargo, el ambicioso Protocolo al mismo tan solo ha sido ratificado por 7 Estados, y su aún más ambiciosa versión revisada no ha sido ratificada por ningún Estado, por lo que la misma no se encuentra ni siquiera en vigor todavía, al requerir para ello, al menos, dos ratificaciones. Información extraída de Nickless, J.: European Code of Social Security. Short Guide, Estrasburgo, Consejo de Europa, 2002, pp. 75-81, disponible en https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/socialsecurity/shortguide_en.pdf

[55] Para aquellos Estados Parte del Consejo de Europa que pertenezcan a la Unión Europea, el instrumento normativo encargado de normar tal coordinación es el Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, desarrollado a su vez por el Reglamento (CE) nº 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 y ampliado por el Reglamento (UE) nº 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010.

elaborado en el seno del Consejo de Europa el Convenio Europeo de Seguridad Social[56], así como el Convenio Complementario para la aplicación del mismo[57], firmados en París el 14 de diciembre de 1972 y ratificados hasta la fecha por Austria, Bélgica, España, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Turquía[58].

Una vez analizado el derecho a la Seguridad Social contemplado en el artículo 12 de la CSEr debe destacarse que dicho precepto contempla en exclusiva los derechos derivados de la necesaria existencia de un sistema contributivo de Seguridad Social (un "seguro" social, propiamente dicho), mientras que es el artículo 13 CSEr el que, reconociendo el "derecho a la asistencia social y médica", establece el derecho a un nivel o sistema asistencial de Seguridad Social. Así, la CSEr no emplea el concepto "Seguridad Social" en su acepción amplia, sino que traza una distinción clara entre el seguro social, de corte bismackiano y profesional, y la asistencia social, de corte beveridgeano y universal, reconociendo de forma separada el derecho a ambos. En concreto, el artículo 13 CSEr establece que "*Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes se comprometen:*

— *a velar por que toda persona que no disponga 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;*

— *a velar por que las personas que se beneficien de tal asistencia no sufran por ese motivo disminución alguna en sus derechos políticos y sociales;*

— *a disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar;*

— *a aplicar las disposiciones mencionadas en los párrafos 1, 2 y 3 del presente artículo, en condiciones de igualdad con sus nacionales, a los de las restantes Partes que se encuentren legalmente en su territorio, conforme a las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmado en París el 11 de diciembre de 1953*."

Por tanto, la asistencia social y médica -como nivel asistencial perteneciente a la noción más universal o amplia de Seguridad Social[59]- se reconoce como un derecho subjetivo de las personas en estado de necesidad y, como tal, resulta reclamable frente a los Estados Parte que hayan ratificado la CSEr, tal y como ha clarificado el Comité Europeo de Derecho Sociales[60]. En concreto, tal asistencia social debe ser adecuada, posibilitando un nivel de vida decente que permita a una persona cubrir todas

[56] European Treaty Series núm. 78, disponible en https://rm.coe.int/1680074611.

[57] European Treaty Series núm. 78A. Disponible en https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020130540078a_ing.pdf

[58] Información extraída de la web oficial de la Seguridad Social española y disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/32078/32162/32165 [último acceso el 13 de agosto de 2024].

[59] El derecho a la Seguridad Social en términos amplios incluye no solo el aseguramiento social, sino también la asistencia social. Vid. Kulke, U.: "Cometido presente y futuro de las normas de la OIT en la materialización del derecho a la seguridad social", Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 60, núm. 2-3, 2007, p.140.

[60] Conclusión I, Declaración interpretativa del artículo 13-1 CSEr, con identificador I_Ob_-48/Ob/EN, disponible en https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=I_Ob_-48/Ob/EN; así como Conclusiones relativas al artículo 13-1 CSEr en relación a Andorra de 2 de enero de 2010, con identificador 2009/def/AND/13/1/EN, disponibles en https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2009/def/AND/13/1/EN.

sus necesidades básicas y perdurando en tanto persista el estado de necesidad[61]. Así, la conjunción entre el reconocimiento del derecho a una asistencia social "adecuada" por parte del artículo 13 CSEr y el establecimiento del derecho a una Seguridad Social que alcance un "nivel satisfactorio" por parte del artículo 12 CSEr encierran, en esencia, el derecho a unas rentas suficientes para todo ciudadano (independientemente de que cuente con un empleo o no).

Estos dos preceptos, que, de forma separada, recogen el derecho a la Seguridad Social en sentido amplio, se complementan a su vez con otros derechos reconocidos por la CSEr[62], en concreto:

— El derecho de las trabajadoras a la protección de la maternidad (art. 8), debiendo los Estados Parte garantizar "*a las trabajadoras, antes y después del parto, un descanso de una duración total de catorce semanas, como mínimo, sea mediante vacaciones pagadas, sea por prestaciones adecuadas de la seguridad social*".

— El derecho de la familia a protección social, jurídica y económica (art. 16), por el que los Estados Parte se comprometen a "*fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares* […]".

— El derecho de los niños y adolescentes a protección social, jurídica y económica (art. 17), en íntima vinculación con la reducción y erradicación de la pobreza infantil y la exclusión social[63].

— El derecho de las personas de edad avanzada a protección social (art. 23)[64], debiendo garantizar los Estados Parte que "*las personas de edad avanzada sigan siendo miembros plenos de la sociedad durante el mayor tiempo posible mediante recursos suficientes que les permitan llevar una vida digna y participar activamente en la vida pública, social y cultural* […]" y que éstas puedan "*elegir libremente su estilo de vida y llevar una existencia independiente en su entorno habitual mientras lo deseen y les sea posible hacerlo mediante* […] *la asistencia sanitaria y los servicios que requiera su estado*".

— El derecho de los trabajadores con responsabilidades familiares a la igualdad de oportunidades y de trato (art. 27), comprometiéndose los Estados Parte a adoptar medidas apropiadas para "*tener en cuenta sus necesidades en lo que respecta a las condiciones de trabajo y a la seguridad social*".

— El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30), debiendo los Estados Parte adoptar políticas coordinadas para combatir la pobreza, al lesionar la misma la dignidad humana de la persona que vive en ella[65].

---

61 Conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales XIX-2 relativas al artículo 13, párrafo 1, CSEr en relación a Letonia, de 2 de enero de 2010, disponibles en https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=XIX-2/def/LVA/13/1/EN.

62 Los derechos reconocidos en los artículos 23, 27 y 30 CSEr que a continuación se mencionarán fueron añadidos con la revisión de la Carta en 1996, no siendo contemplados en su versión original correspondiente al año 1961.

63 Conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales relativas al artículo 17, párrafo 1, CSEr en relación a Andorra, de 5 de diciembre de 2019, con identificador 2019/def/AND/17/1/EN y disponibles en https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2019/def/AND/17/1/EN.

64 Este derecho ya se contempló en el artículo 4 del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea, hecho en Estrasburgo el 5 de mayo de 1988 a fin de expandir la protección dispensada por este instrumento internacional. Dicho Protocolo se encuentra disponible en https://rm.coe.int/168007a84e.

65 Declaración interpretativa del artículo 30 CSEr efectuada por el Comité Europeo de Derechos Sociales, con identificador 2013_163_06/Ob/EN, disponible en https://hudoc.esc.coe.int/fr/?i=2013_163_06/Ob/EN.

Puede concluirse, entonces, que la actividad del Consejo de Europa ha resultado muy intensa en lo que respecta a la configuración de un auténtico derecho subjetivo a la Seguridad Social -en sentido amplio-, determinando su contenido mínimo e integrando en éste el derecho a unas rentas suficientes para todo ciudadano.

2.2.2. Unión Europea

Resulta importante señalar que entre los objetivos de la Unión Europea se hallan el fomento del "*desarrollo sostenible de Europa basado en* […] *una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social*", la lucha contra "*la exclusión social y la discriminación*" y el fomento de "*la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño*" (art. 3.3 TUE[66]) -esta protección social debe ser "adecuada" conforme al art. 151 TFUE[67]-. Asimismo, en sus relaciones con el resto del mundo "*afirmará y promoverá sus valores e intereses*", contribuyendo "*a la erradicación de la pobreza y a protección de los derechos humanos*" (art. 3.5 TUE).

En este sentido, y como texto que constituye la clave de bóveda en lo referente al reconocimiento de derechos humanos en el seno de la Unión, fue proclamada en el año 2000 la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea[68] (en lo sucesivo, CDFUE), revisada en 2007[69]. La misma comienza proclamando en su artículo 1 el derecho a la dignidad humana, declarando su inviolabilidad y la obligación de respetarla y protegerla. Asimismo, en su artículo 34 reconoce, por un lado, el derecho a la Seguridad Social -en sentido estricto, haciendo referencia exclusiva al seguro social-, al afirmar que "*La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales*"[70]; y, por otro, el derecho a la ayuda social -nivel asistencial del derecho a la Seguridad Social en sentido amplio-, al declarar que "*Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social* […] *para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales*".

Estos preceptos son asimismo complementados por el derecho que asiste a los niños a "*la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar*" (art. 24), el derecho de las personas mayores a "*llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural*" (art. 25) y el derecho a la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social, el cual engloba a su vez el derecho a "*un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño*" (art. 33).

Adicionalmente, cabe destacar que, como antecedente a la CDFUE, fue proclamada en el año 1989 la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, aún vigente, cuyo artículo 10 reconoce, con arreglo a las modalidades propias de cada país, que "*Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a una protección social adecuada y, sea cual fuere su estatuto o la dimensión de la empresa en que trabaja, debe beneficiarse de niveles de prestaciones de seguridad social de nivel suficiente. Las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya*

66 Tratado de la Unión Europea, DOUE núm. C 326 de 26 de octubre de 2012.

67 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE núm. C 326 de 26 de octubre de 2012.

68 DOUE C 364, de 18 de diciembre del año 2000.

69 DOUE C 303, de 14 de diciembre de 2007.

70 Nótese que la enumeración realizada por el precepto es meramente ejemplificativa, al emplearse las palabras "en casos como…" sin ánimo exhaustivo.

sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación personal"[71].

No obstante, debe señalarse que la Unión Europea carece de competencias normativas en lo que respecta a la configuración de los sistemas de Seguridad Social de sus Estados Parte. Cierto es que el artículo 153 TFUE impone a la Unión el deber de apoyar y completar la acción de los Estados miembros en materia de Seguridad Social y protección social de los trabajadores, así como en materia de lucha contra la exclusión social (art. 153.1.c) y j)), pero el apartado cuarto de este precepto limita tal cometido al indicar que las disposiciones que se adopten conforme al mencionado artículo "*no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de éste*".

Es por ello que resulta reducido el Derecho derivado elaborado en el seno de la Unión en desarrollo del derecho subjetivo a la Seguridad Social reconocido en su Derecho originario -entendiéndolo en sentido amplio, incluyendo su nivel asistencial-. Con todo, puede señalarse al respecto la aprobación de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social[72], así como del Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, elaborado con el propósito de garantizar a las personas que se desplazan por el territorio de la Unión el mantenimiento de sus derechos en materia de Seguridad Social[73]. Este último ha sido a su vez desarrollado por el Reglamento (CE) nº 987/2009[74], y su ámbito subjetivo de aplicación ampliado por el Reglamento (UE) nº 1231/2010, de 24 de noviembre de 2010[75].

Finalmente, resulta también importante hacer referencia al Pilar Europeo de Derecho Sociales, adoptado bajo la forma de Recomendación de la Comisión Europea[76] a fin de servir de guía para la construcción de una Unión Europea más social. En él se consagran 20 principios cuyo cumplimiento constituye un compromiso y una responsabilidad compartidos de la Unión, los Estados miembros y los interlocutores sociales (Considerando 17). En concreto, la proclamación del derecho subjetivo a la Seguridad Social, en sentido amplio, se desprende de seis de sus principios:

— Principio 11 "Asistencia y apoyo a los niños", por el que se afirma que "*Los niños tienen derecho a la protección contra la pobreza. Los niños procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades*".

— Principio 12 "Protección social", el cual establece que "*Con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, los trabajadores por cuenta ajena y, en condiciones*

[71] Comisión de las Comunidades Europeas: Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1990, disponible en https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122.

[72] DOCE núm. 6, de 10 de enero de 1979.

[73] Por el que se sustituye tanto al Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DOCE núm. 149, de 5 de julio de 1971) como a su norma de desarrollo, el Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972 (DOCE núm. 74, de 27 de marzo de 1972).

[74] DOUE núm. 284, de 30 de octubre de 2009.

[75] DOUE núm. 344, de 29 de diciembre de 2010.

[76] Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales. DOUE L 113 de 29 de abril de 2017.

comparables, los trabajadores por cuenta propia, tienen derecho a una protección social adecuada".

— Principio 13 "Prestaciones por desempleo", en virtud del cual se reconoce el derecho a ayudas adecuadas a la activación para las personas desempleadas y a "*prestaciones de desempleo adecuadas de duración razonable, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales*" que, sin embargo, no deben desincentivar un retorno rápido al trabajo.

— Principio 14 "Renta mínima", por el que se reconoce que "*Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida* […]".

— Principio 15 "Pensiones y prestaciones de vejez", según el cual las personas trabajadoras tienen derecho a "*recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada. Las mujeres y los hombres deberán tener las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión*", añadiéndose como aclaración final que "*Toda persona en la vejez tiene derecho a los recursos que garanticen una vida digna*".

— Principio 16 "Sanidad", conforme al cual se afirma que "*Toda persona tiene derecho a un acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible, de carácter preventivo y curativo y de buena calidad*".

En suma, aunque las limitadas competencias normativas en materia de Seguridad Social de las que goza la Unión Europea hayan ocasionado una reducida producción normativa y desarrollo conceptual en este sentido en su seno, la Unión reconoce de forma incontestable el derecho subjetivo a la Seguridad Social, vinculándolo además al derecho de toda persona a unas rentas suficientes que permitan disfrutar de una vida digna.

3. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO SUBJETIVO A LA SEGURIDAD SOCIAL DERIVADAS DEL ANÁLISIS NORMATIVO EFECTUADO

De la revisión normativa realizada pueden extraerse una serie de características propias del derecho subjetivo a la Seguridad Social según ha sido consagrado a nivel internacional, entre las que cabe destacar las siguientes[77]:

— Se trata de un derecho *inherente a todo ser humano*, siendo así declarado en el conjunto de textos normativos analizados, al encontrarse íntimamente vinculado a la dignidad de la persona por resultar *fundamental e indispensable* para el desarrollo pleno de la misma[78]. Lejos queda entonces en el actual panorama normativo internacional la concepción de este derecho como de titularidad exclusiva de las personas trabajadoras.

— Constituye un derecho *universal*, tanto en su ámbito subjetivo, al amparar a toda persona independientemente de sus circunstancias personales, económicas y sociales

[77] Se ha tomado como referencia la enumeración recogida en Navarro Fallas, R.A.: "El derecho fundamental a la seguridad social, papel del Estado y principios que informan la política estatal en seguridad social", Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social, vol. 10, núm. 1, 2002.

[78] Vid. OIT. Departamento de Seguridad Social: Seguridad social para todos: una inversión en el desarrollo económico y social mundial, Temas de protección social, Documento de discusión núm. 16, 2007, disponible en https://webapps.ilo.org/public/spanish/protection/secsoc/downloads/policy_sp.pdf, p.5.

(edad, ideología, situación profesional…); como en su ámbito objetivo, pues su objeto ha evolucionado hasta alcanzar la protección del estado de necesidad en sí mismo considerado, independientemente de la contingencia o riesgo cuya materialización lo haya ocasionado[79].

— Es asimismo un derecho *exigible frente al Estado*, pues su estatus jurídico-normativo ha quedado consagrado en los más importantes textos normativos internacionales en materia de derechos humanos, no siendo recogido como un mero principio programático a observar, sino como un auténtico derecho que genera una correlativa obligación jurídica de cumplimiento por parte de los poderes públicos estatales.

— El bien jurídico protegido por este derecho es la *dignidad de la persona*, protegiéndose la misma mediante flujos económicos (ya sean dinerarios o en especie -como la asistencia sanitaria-) que *permitan a la persona disfrutar de un nivel de vida mínimo que haga posible tal dignidad*. Es en este sentido en el que afirmamos que el derecho a la Seguridad Social engloba el derecho a unas *rentas suficientes*, garantizando la seguridad en los ingresos.

— Se trata de un derecho de *naturaleza prestacional*, que, por tanto, requiere una conducta activa organizada por el Estado que provea al individuo de las prestaciones adecuadas para mitigar el estado de necesidad en el que se encuentra.

— Constituye un derecho de *ordenación estatal*, pues es el ordenamiento jurídico, como manifestación del poder del Estado, el instrumento que debe determinar su contenido, respetando siempre aquel núcleo insoslayable que le es inherente y sin el cual pasaría a ser irreconocible.

— Es un derecho de *base solidaria*[80], puesto que su funcionamiento, tanto en su estricto nivel de seguro social como, de forma aún más indiscutible, en su nivel de asistencia social, encuentra como principio base la *redistribución de la renta*, transfiriéndose recursos de aquellos que presentan capacidad económica en un momento dado a aquellos que carecen de la misma (de la persona sana a la enferma, de la rica a la pobre, de la joven a la anciana…)[81].

— Se trata de un *derecho social*, puesto que su realización para el individuo requiere necesariamente del concurso de otras personas en su financiación, a fin de disponer de fondos suficientes que hagan posible su materialización (ya se produzca dicha financiación por vía impositiva o por medio de cotizaciones).

— Constituye un derecho *complejo*, pues su satisfacción es alcanzada mediante un alambicado entramado de prestaciones articuladas sobre la base de un *sistema multinivel*.

79 Al respecto, vid. asimismo Goerlich Peset, J.M.: "El derecho de la Seguridad Social"…, op. cit., p. 45.

80 Tal y como afirma García Guzmán, "La seguridad social es solidaria, pues la responsabilidad pública gubernamental, el carácter equitativo y colectivo del financiamiento, así como la obligatoriedad de la afiliación, entre otros elementos, convergen hacia la institucionalización de mecanismos de solidaridad […]. Así, la solidaridad o componente solidario de la seguridad social se refiere a la garantía de protección a los menos favorecidos basada en la participación de todos los contribuyentes al sistema, pues la colectividad decide compartir sus riesgos y sus beneficios para poder garantizar la cobertura frente a las contingencias de la vida […]" (García Guzmán, M., "Derecho a la seguridad social", Estudios Políticos, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, novena época, núm. 32, 2014, p. 91).

81 Los esquemas de Seguridad Social cuentan con una profunda capacidad distribuidora, no solo en la forma en la que se reciben los ingresos, sino también en la manera en que se aplican. Ibid., p.92.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA SUFICIENCIA COMO UNA EXIGENCIA JURÍDICA INSOSLAYABLE DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

A la hora de debatir sobre sostenibilidad y suficiencia de los sistemas de Seguridad Social, no resulta infrecuente que las cifras presupuestarias y el pragmatismo económico terminen por inclinar la balanza en favor de la primera y en detrimento de la segunda. Ciertamente, la sostenibilidad de un sistema de Seguridad Social constituye sin duda una condición imprescindible para su existencia duradera en el tiempo, por lo que la importancia que se le concede a este atributo es bien merecida, pues incluso aunque jurídicamente no fuera consagrada tal exigencia, la realidad económica se encargaría de imponer la misma con la misma contundencia.

Sin embargo, el hecho de que el atributo de suficiencia no derive de exigencias presupuestarias, en ocasiones, lleva a la consideración del mismo como una característica derivada de una suerte de benevolencia o altruismo de los Estados, pasando por alto que su relevancia es parangonable -si no superior- con el imperativo de la sostenibilidad. En efecto, no debe perderse de vista que la Seguridad Social, como hito de solidaridad, surge como una red de ayuda colectiva para permitir a aquellas personas que se encuentran en estado de necesidad -a causa de la materialización de unos riesgos que nos atenazan a todos- escapar del mismo, lo cual no puede lograrse sino con prestaciones suficientes. Por tanto, si bien la sostenibilidad constituye un medio para lograr dicho fin -pues sin una racionalidad económica, el sistema dejaría de existir-, la suficiencia constituye el fin en sí mismo.

Probablemente haya sido este superior fundamento teleológico el que haya llevado a consagrar en los principales textos normativos internacionales, según ha podido observarse en el presente trabajo, la noción de suficiencia como parte del contenido mínimo insoslayable del derecho subjetivo a la Seguridad Social, a través de la cristalización de un auténtico derecho a unas rentas suficientes y a una existencia digna, pues es esta dignidad precisamente el bien protegido por aquella. La relevancia jurídica y teleológica de la suficiencia debe ser, por tanto, afirmada.

No obstante, las conclusiones alcanzadas no implican que haya de primarse de forma temeraria en términos económicos la suficiencia en cualquier reforma a plantear en un sistema de Seguridad Social, sino que la sostenibilidad, en términos siempre razonables, debe ser puesta al servicio de la suficiencia -y no a la inversa-[82], evitando en la medida de lo posible que los argumentos económicos se conviertan en un refugio para no adoptar soluciones valientes y sociales acordes con el espíritu y los ideales que llevaron al surgimiento de la Seguridad Social en un primer momento. Los condicionantes económicos no deberían perjudicar a la suficiencia en tanto no se hayan agotado todas las posibilidades a disposición del Estado para impedirlo, pues lo contrario equivaldría a perder de vista la razón de ser del sistema y el motivo mismo de su existencia.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beveridge, W.H.: *Report on Social Insurance and Allied Services*, Londres, 1942.

Comisión de las Comunidades Europeas: *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1990, disponible en https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122.

[82] En idéntico sentido, Vila Tierno, F.: "El difícil equilibrio entre la sostenibilidad y la suficiencia. Una visión general de la situación general del sistema de pensiones pensando en el futuro", en AA.VV.: La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre la sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones, Vila Tierno, F. y Gutiérrez Bengoechea, M. (Dirs.), Granada, Comares, 2020, p.26.

García Guzmán, M.: "Derecho a la seguridad social", Estudios Políticos, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, novena época, núm. 32, 2014.

Gil y Gil, J.L.: "El derecho a la Seguridad Social", en AA.VV.: *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*, Escobar Roca, G. (Dir.), Cizur Menor, Aranzadi, 2012.

Goerlich Peset, J.M.: "El derecho de la Seguridad Social", en AA.VV.: *Derecho de la Seguridad Social*, Roqueta Buj, R. y García Ortega, J. (Dirs.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020.

Kulke, U.: "Cometido presente y futuro de las normas de la OIT en la materialización del derecho a la seguridad social", *Revista Internacional de Seguridad* Social, vol. 60, núm. 2-3, 2007.

Monereo Pérez, J.L: "El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum,* núm.24, 2020.

Monereo Pérez, J.L.: "Fundamentos del derecho fundamental a la salud en los sistemas europeos", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. Extraordinario 4, 2022.

Navarro Fallas, R.A.: "El derecho fundamental a la seguridad social, papel del Estado y principios que informan la política estatal en seguridad social", *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, vol. 10, núm. 1, 2002.

Nickless, J.: *European Code of Social Security. Short Guide,* Estrasburgo, Consejo de Europa, 2002, disponible en https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/socialsecurity/shortguide_en.pdf

OIT. Departamento de Seguridad Social: *Seguridad social para todos: una inversión en el desarrollo económico y social mundial,* Temas de protección social, Documento de discusión núm. 16, 2007, disponible en https://webapps.ilo.org/public/spanish/protection/secsoc/downloads/policy_sp.pdf.

Organización de Naciones Unidas: *Informe del Secretario General de la Asamblea General de la ONU "Cuestión del ejercicio efectivo, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales"* (GE.22-01282), 2022, disponible en https://documents.un.ºrg/doc/undoc/gen/g22/240/59/pdf/g2224059.pdf?token=L9UFOeSDzB2iTwubDA&fe=true.

Organización de Naciones Unidas: *Observación General nº19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la seguridad social* (GE.08-40400), 2007, disponible en https://documents.un.ºrg/doc/undoc/gen/g08/404/00/pdf/g0840400.pdf?token=nkIUv6lIPuHS5OzJG4&fe=true.

Vila Tierno, F.: "El difícil equilibrio entre la sostenibilidad y la suficiencia. Una visión general de la situación general del sistema de pensiones pensando en el futuro", en AA.VV.: *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre la sostenibilidad y suficiencia en el sistema de* pensiones, Vila Tierno, F. y Gutiérrez Bengoechea, M. (Dirs.), Granada, Comares, 2020.