

Crónica de  
Doctrina  
Administrativa  
en materia de  
Seguridad  
Social

LABORUM



# Doctrina administrativa en materia de prestaciones de Seguridad Social en el segundo trimestre de 2022

ANDRÉS RAMÓN TRILLO GARCÍA *Letrado de la Administración de la Seguridad Social*  
 <https://orcid.org/0000-0002-0034-5194>

## 1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PRESTACIONES

### 1.1. Efectos de las solicitudes de prestaciones económicas de la Seguridad Social. Criterio de gestión nº 16/2022, de 9 de mayo de 2022

Se plantea la determinación de los efectos de las solicitudes de prestaciones una vez que se ha superado la fase aguda de la pandemia provocada por el COVID-19.

Con motivo del estado de alarma declarado en España mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID.19 (RDA), el INSS publicó el criterio de gestión 14/2020 con objeto de posibilitar que, en tanto, se restablecía el normal funcionamiento de los servicios en el INSS, la solicitud de prestaciones de la Seguridad Social pudiese entenderse presentada en la fecha que el interesado consignase en la misma, por ser en la que se cumplan los requisitos de acceso al derecho o en la que se obtenía mejor derecho.

A partir del 28 de marzo de 2022, la Comisión de la Salud Pública ha actualizado la Estrategia de Vigilancia y Control frente a la COVID-19, tras haberse superado la fase aguda de la pandemia, no siendo necesario guardar ya cuarentena por contacto estrecho.

Habida cuenta de que la situación actual de la pandemia es radicalmente distinta a la existente en el momento de adoptarse el criterio 14/2020, y que actualmente todos los centros de atención e información de la Seguridad Social están abiertos y funcionando con normalidad, habiéndose implementado, además. Durante el confinamiento nuevas formas de atención a disposición de aquellos ciudadanos que no desean desplazarse físicamente a los centros para ser atendidos –atención telefónica modalidad A (“pool de llamadas”) y atención telefónica modalidad B (cita telefónica)– que actualmente se encuentran funcionando a pleno rendimiento y, teniendo asimismo en cuenta que la vía telemática se encuentra cada vez mas consolidada –a través de Tu Seguridad Social (TUSS) y la Plataforma de escritos y solicitudes sin certificado digital–, se considera oportuno derogar el citado criterio por haber perdido su objeto.

Por otra parte, tal y como se señalaba en el criterio 14/2020, la disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 13/2020, de 7 de abril, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, estableció una serie de medidas extraordinarias de simplificación para la tramitación de los procedimientos que permitiesen a las entidades gestoras de la Seguridad Social resolver de forma provisional en materia de prestaciones de la Seguridad Social.

Puesto que en la actualidad los centros de atención e información de la Seguridad Social no están cerrados por motivo de la pandemia, cabe entender que los apartados 4 y 5 de la citada disposición adicional tercera ya no son aplicables.

En razón de lo expuesto, todas las solicitudes de prestaciones presentadas a partir de la fecha de publicación del presente criterio deberán resolverse conforme a la normativa de aplicación, sin tener en cuenta lo dispuesto en el criterio 14/2020.

## 2. JUBILACIÓN

### 2.1. Jubilación anticipada. Coeficientes reductores de la edad. Miembros del cuerpo de Mossos d'Esquadra. Criterio de gestión 15/2022, de 29 de abril de 2022

El apartado Cuatro de la disposición final vigésima octava de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, añade una nueva disposición adicional vigésima bis al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para regular el régimen jurídico de la jubilación anticipada del colectivo de Mossos d'Esquadra.

La disposición adicional vigésima bis LGSS, relativa a los Coeficientes reductores de la edad de jubilación de los miembros del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, establece:

*“1. La edad ordinaria exigida para el acceso a la pensión de jubilación conforme al artículo 205.1.a), se reducirá en un periodo equivalente al que resulte de aplicar el coeficiente reductor del 0,20 a los años completos efectivamente trabajados como miembros del Cuerpo de Mossos d'Esquadra.*

*La aplicación de la reducción de la edad de jubilación prevista en el párrafo anterior en ningún caso dará ocasión a que el interesado pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a los sesenta años, o a la de cincuenta y nueve años en los supuestos en que se acrediten treinta y cinco o mas años de actividad efectiva y cotización en el Cuerpo de Mossos d'Esquadra sin cómputo de la parte proporcional correspondiente por pagas extraordinarias, por el ejercicio de la actividad a que se refiere el párrafo anterior.*

*2. El periodo de tiempo en que resulte reducida la edad de jubilación del trabajador, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, se computará como cotizado al exclusivo efecto de determinar el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora para calcular el importe de la pensión de jubilación.*

*Tanto la reducción de la edad como el cómputo, a efectos de cotización, del tiempo en que resulte reducida aquella, que se establecen en el apartado anterior, serán de aplicación a los miembros del Cuerpo de Mossos d'Esquadra que hayan permanecido en situación de alta por dicha actividad hasta la fecha en que se produzca el hecho causante de la pensión de jubilación.*

*Asimismo, mantendrán el derecho a estos mismos beneficios quienes habiendo alcanzado la edad de acceso a la jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el apartado 1 de esta disposición adicional cesen en su actividad como miembro de dicho cuerpo, pero permanezcan en alta por razón del desempeño de una actividad laboral diferente, cualquiera que sea el régimen de la Seguridad Social en el que por razón de ésta queden encuadrados.*

*3. En relación con el colectivo al que se refiere esta disposición, procederá aplicar un tipo de cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto para la empresa como para el trabajador.*

*4. El sistema establecido en la presente disposición adicional será de aplicación a partir de la presente ley y, en ejercicios posteriores, en el marco de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se ajustarán los tipos de cotización y se efectuará el cálculo de la transferencia nominativa con la que la Administración General del Estado financiará a la Generalitat de Cataluña el coste de la jubilación anticipada de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra”.*

En relación con la indicada disposición y con lo establecido en distintos criterios de gestión para otros colectivos que se benefician de coeficientes reductores de la edad de jubilación, se imparten las siguientes instrucciones con el fin de lograr una actuación homogénea por parte de las distintas direcciones provinciales del INSS:

1.- Periodos en situación de incapacidad temporal, nacimiento y cuidado de menor, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y permisos retribuidos.

Algunas normas reguladoras de los coeficientes reductores de la edad den jubilación de algunos colectivos específicos prevén una serie de situaciones que deben computarse como tiempo efectivamente trabajado a efectos de percibir la bonificación por edad.

De esta forma, tanto el artículo 3 del Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, como el artículo 3 del Real Decreto 1449/2018, aplicable a la policía local, prevén que, para el cómputo del tiempo efectivamente trabajado, deben descontarse todas las faltas al trabajo, salvo las siguientes:

- a) Las que tengan por motivo la incapacidad temporal por enfermedad común o profesional, o accidente, sea o no de trabajo.
- b) Las que tengan por motivo la suspensión de la prestación de servicios por nacimiento y cuidado de menor, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural.
- c) Los permisos y licencias retribuidos, disfrutados en virtud de las correspondientes disposiciones normativas o convencionales.

A diferencia de lo expuesto para los bomberos y la policía local, la disposición adicional vigésima del TRLGSS, referida a los coeficientes reductores de la edad de jubilación de los miembros del Cuerpo de la Ertzaintza, así como la nueva disposición adicional vigésima bis del TRLGSS, relativa a los miembros del cuerpo de Mossos d'Esquadra, no contemplan expresamente dichas excepciones. No obstante, procede considerar que, para el cómputo del tiempo efectivamente trabajado, también en estos colectivos deben incluirse en el correspondiente certificado dentro del periodo efectivamente trabajado los periodos que figuran en la fecha a), b) y c).

Ahora bien, cabe indicar que, una vez que el trabajador en situación de incapacidad temporal alcanza los 18 meses, se encuentra en situación de *“prolongación de efectos económicos de la incapacidad temporal hasta que se califique la incapacidad permanente”*, sin que durante este periodo exista obligación de cotizar, por lo que no puede considerarse de trabajo efectivo a los efectos que se analizan.

## 2.- Periodos de excedencia.

El criterio de gestión 4/2019, aplicable a los miembros de la Policía Local, siguiendo lo dispuesto en el criterio 8/2008, RJ 22/2013, relativo a la actividad de bombero y al Cuerpo de Ertzaintza, establece que cuando la permanencia en el Cuerpo de la Policía Local haya sido interrumpido por un periodo de excedencia, durante la cual se pudo realizar otros trabajos, será objeto de bonificación todo el tiempo, tanto el que precede a la excedencia como el que sigue al reingreso, durante el cual se ha ejercido la actividad bonificada. Esto es, los criterios citados consideran que el tiempo que se está en excedencia no es bonificable, pero si lo es, en cambio, el periodo anterior a la excedencia y el posterior a su reingreso.

Se considera oportuno extender lo dispuesto en los criterios anteriores a los miembros del Cuerpo de Mossos d'Esquadra.

Dado que los citados criterios no especifican un tipo concreto de excedencia, cabe entender que se aplica a cualquier excedencia la reincorporación al Cuerpo de Mossos d'Esquadra y la recuperación de todos sus derechos, siempre que se acceda a la jubilación ya reincorporado, cumpliendo el requisito de encontrarse en situación de alta en el momento del hecho causante en razón de la actividad bonificada o, habiendo alcanzado la edad de acceso a la jubilación que en cada caso resulte de la

aplicación de lo establecido en el apartado 1 de la disposición adicional vigésima bis del TRLGSS, por razón del desempeño de una actividad laboral diferente, en los términos establecidos en la citada disposición adicional.

### 3. Periodos de formación y prácticas.

Puede decirse que la fase formativa consta de dos partes: una primera fase de formación y la posterior fase de prácticas que concluye con la declaración de apto o no apto.

La redacción de la disposición adicional vigésima bis del TRLGSS impide aplicar con la necesaria seguridad jurídica las bonificaciones previstas para los Mossos d'Esquadra a quienes se encuentran en la fase de formación, ya que no cabe presuponer que desarrollen las funciones con la misma extensión que aquellos que ya han adquirido tal condición, con la consiguiente obligación de cotización adicional.

Sin embargo, puesto que, a diferencia de lo que ocurre en la fase de formación, en la fase de prácticas si se presta un servicio efectivo en un puesto de trabajo como Mossos d'Esquadra, dicho periodo podrá computarse a efectos de la bonificación prevista en la disposición adicional vigésima bis TRLGSS, siempre y cuando se haya alcanzado con posterioridad la condición de funcionario de carrera en el Cuerpo de Mossos d'Esquadra.

A este efecto, deberá diferenciarse en el correspondiente certificado ambos periodos.

4. Periodo en que se tiene reconocida una incapacidad permanente total (IPT) y se pasa a "técnico de apoyo no policial".

Según el artículo 12 de la Ley 10/1994, el cuerpo de Mossos d'Esquadra, como policía ordinaria e integral, ejerce las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, en concreto, ejerce una serie de funciones que se detallan en dicho precepto y que se catalogan en; funciones de seguridad ciudadana, funciones de policía administrativa, funciones de policía judicial, funciones de cooperación y colaboración con las entidades locales y las demás funciones que se le transfieran o deleguen por el procedimiento establecido en el artículo 150.2 de la Constitución.

Sin embargo, el Decreto 246/2008, de 16 de diciembre, de regulación de la situación administrativa especial de segunda actividad en el Cuerpo de Mossos d'Esquadra, con la finalidad de asegurar que las personas funcionarias del Cuerpo de Mossos d'Esquadra tengan en todo momento las aptitudes adecuadas para cumplir las funciones que tienen encomendadas, prevé el pase a la segunda actividad como punto de llegada de un proceso progresivo de adaptación del puesto de trabajo a las aptitudes concretas de la persona funcionaria afectada por una disminución de sus condiciones físicas o psíquicas, sea por razón de la edad o por disminución de las capacidades.

Dentro del pase a la segunda actividad por disminución de las capacidades, el Decreto distingue aquellos casos en los que no se ha declarado la IPT, absoluta o gran invalidez y aquellos otros en los que si se declara tal incapacidad.

El capítulo 5 del Decreto 246/2008 está dedicado a los puestos de trabajo de apoyo técnico para quienes no pueden continuar realizando tareas policiales. Concretamente, el artículo 19 hace alusión al personal del Cuerpo de Mossos d'Esquadra perteneciente a las escalas básica, intermedia, ejecutiva y superior que sea declarado por causas físicas o psíquicas en IPT para las tareas policiales, quien podrá optar por ocupar alguno de los puestos de trabajo no policiales que se reservarán específicamente al personal del Cuerpo de Mossos d'Esquadra. Estos puestos de trabajo, de acuerdo con lo que se establezca en la relación de puestos de trabajo, implicarán el ejercicio de funciones genéricas de apoyo.

El artículo 21 del citado Decreto concreta las funciones de los puestos de trabajo no policiales, disponiendo que:

*“Las funciones genéricas de apoyo, que tienen que adaptarse a las discapacidades de cada persona funcionaria, y que en ningún caso implicarán el desarrollo de tareas policiales, serán las siguientes:*

*a) Funciones de apoyo técnico superior en relación con el ámbito del mando, la dirección, la orientación, la coordinación y la inspección de los servicios. Los puestos de trabajo que ocuparán estas personas se denominarán genéricamente en la RLT (relación de puestos de trabajo) técnico/a superior de apoyo, reservados a las personas funcionarias del cuerpo de mozos de escuadra de la escala superior o de la escala ejecutiva en situación de incapacidad permanente total.*

*b) Funciones de apoyo técnico intermedio, en relación con la gestión y la supervisión técnica de las diversas áreas y unidades. Los puestos de trabajo que ocuparán estas personas se denominarán genéricamente en la RLT técnico/a intermedio/a de apoyo, reservados a las personas funcionarias del cuerpo de mozos de escuadra de la escala intermedia en situación de incapacidad permanente total.*

*c) Funciones de apoyo técnico básico, en relación con las tareas ejecutivas derivadas y complementarias de las funciones de carácter superior o intermedio asignadas a los puestos de trabajo de técnico/a superior de apoyo y técnico/a intermedio/a de apoyo en las diversas áreas, unidades o servicios. Los puestos de trabajo que ocuparán estas personas se denominarán genéricamente en la RLT técnico/a básico/a de apoyo, reservados a personas funcionarias del cuerpo de mozos de escuadra de la escala básica en situación de incapacidad permanente total”.*

De acuerdo con el criterio de gestión 14/2019:

*“2. Los policías locales en régimen de segunda actividad que continúen desempeñando funciones en un destino en el Cuerpo de Policía Local, se consideran dentro del ámbito de aplicación de la norma, resultándoles de plena aplicación los coeficientes reductores de la edad de jubilación.*

*3. El periodo de tiempo durante el cual los Policías locales, aun ostentando tal categoría, se encuentren prestando servicios fuera del Cuerpo de Policía Local, en otro servicio municipal, o durante el que se encuentren en régimen de segunda actividad prestando servicios compatibles con su estado, fuera del Cuerpo de Policía Local, queda fuera del ámbito de aplicación del citado real decreto. En estos supuestos, dicha norma sólo resultará de aplicación para aquellos años de trabajo efectivo como Policía Local”.*

Lo expuesto se considera igualmente aplicable al Cuerpo de Mossos d’Esquadra.

Por tanto, con independencia de las funciones específicas que se realicen, siempre que se continúen desempeñando funciones dentro del Cuerpo de funcionarios de carrera de Mossos d’Esquadra, serán de aplicación los coeficientes reductores de la edad de jubilación.

##### 5. Escala de Apoyo.

A juicio del INSS, la reducción de la edad de jubilación prevista en la DA 20 bis LGSS debe entenderse aplicable a todas las escalas que conformen el cuerpo de funcionarios de carrera de Mossos d’Esquadra, con independencia de las funciones específicas que se realicen, siempre que se continúen desempeñando funciones dentro del Cuerpo de funcionarios de carrera de Mossos d’Esquadra.

Desde la entrada en vigor de la Ley 2/2008, de 11 de abril, de modificación de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos d’Esquadra, la Escala de apoyo, con sus categorías de facultativo y técnico, se encuentra incluida en la Ley 10/1994 dentro del Cuerpo de funcionarios de carrera de Mossos d’Esquadra, como una escala más, por lo que, exigiendo la disposición adicional del TRLGSS ser *“miembros del Cuerpo de Mossos d’Esquadra”*, permanecer en situación de alta por dicha actividad y *“años completos efectivamente trabajados como miembros*

del *Cuerpo de Mossos d'Esquadra*", no se encuentra razón legal para excluir a dicha escala de los beneficios recogidos en la citada disposición, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos para ello. .

#### 6. Movilidad entre el cuerpo de los Mossos d'Esquadra y el de la Guardia Urbana.

Se analiza si, en el supuesto de movilidad entre el cuerpo de los Mossos d'Esquadra y el de la Guardia Urbana, sería posible tener en cuenta la reducción de edad de jubilación prevista en cada uno de los cuerpos a efectos de acumularlas.

Al respecto cabe indicar que el criterio de gestión 8/2008 se refiere expresamente a la aplicación conjunta de la bonificación de edad como bombero y la que pueda corresponder en razón de otra actividad. El criterio concluye que *"cabe entender que son compatibles y acumulables los beneficios otorgados por haber trabajado como minero y posteriormente como bombero, en tanto que, al acceder a la jubilación anticipada en calidad de tal no se incumpla con el límite de edad vigente en cada momento."*

*En el caso de que, por razón de la actividad laboral como minero del carbón y por aplicación de los beneficios previstos para dicho Régimen Especial, pudiera el interesado acceder al derecho a la jubilación en edad inferior a la del límite que le fuera de aplicación para la jubilación como bombero, podría causar en el Régimen General la correspondiente pensión de jubilación a la expresada fecha, pero sin posibilidad de acumular al mismo tiempo los beneficios previstos para la jubilación anticipada de los bomberos".*

Dicho criterio se extendió posteriormente al Cuerpo de la Ertzaintza en el RJ 39/2010 del mismo criterio de gestión.

Asimismo, el artículo 5 del Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local, condiciona el acceso a la jubilación anticipada de los policías locales por aplicación del coeficiente reductor de la edad de jubilación a la permanencia en situación de alta hasta la fecha en que se produzca el hecho causante de la pensión de jubilación (párrafo primero del artículo 5). Si bien, permite mantener el derecho a estos beneficios a quienes, reuniendo los requisitos establecidos en el Real Decreto y habiendo alcanzado la edad de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 2 y disposición transitoria primera, cesen en su actividad como policía local, pero permanezcan en alta por razón del desempeño de una actividad laboral diferente, cualquiera que sea el régimen de la Seguridad Social en el que por razón de ésta queden encuadrados.

Tal y como se recoge en la letra c) de la Instrucción Tercera del criterio de gestión 4/2019, "El real decreto no contempla la posibilidad de compatibilizar y acumular los beneficios similares a los otorgados en una actividad bonificada (por ejemplo, los previstos en la disposición adicional vigésima del TRLGSS para el Cuerpo de la Ertzaintza). En consecuencia con lo previsto en el criterio 8/2008, aplicado al supuesto de los policías locales debe acreditarse al menos 15 años de cotización como policía local, ha de cumplirse el requisito de cotización adicional y tenerse cumplida la edad que resulte de la aplicación del artículo 2 al servicio de las entidades que integran la Administración local, condiciona el acceso a la jubilación anticipada de los policías locales por aplicación de lo establecido en el artículo 2 y disposición transitoria primera. Una vez reunidos todos los requisitos previstos en este real decreto, el interesado podrá cesar en la actividad de policía local y permanecer en alta en otra actividad distinta. De ser también ésta una actividad bonificada, para poder acumular ambos beneficios, deberán acreditarse igualmente en esta última los requisitos previstos en su normativa.

En el caso de que, por razón de otra actividad laboral bonificada, el interesado pudiera acceder a la pensión de jubilación a una edad inferior a la del límite que le fuera de aplicación para la jubilación como policía local, podría causar la correspondiente pensión de jubilación, pero sin la posibilidad de

acumular al mismo tiempo los beneficios previstos para la jubilación anticipada de los policías locales en el Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre”.

Teniendo en cuenta lo anterior y la similitud que existe con el criterio con el supuesto que ahora se analiza, cabe concluir la procedencia de extender la aplicación del criterio 8/2008 y de la Instrucción Tercera del criterio de gestión 4/2019 al Cuerpo de Mossos d'Esquadra, a efectos de permitir la acumulación de bonificaciones siempre y cuando se cumplan los requisitos necesarios.

## 4. MUERTE Y SUPERVIVENCIA

### 4.1. Pensión de viudedad de parejas de hecho y prestación temporal de viudedad. Criterio de gestión 14/2022, de 4 de abril. Criterio de gestión nº 14/2022, de 4 de abril de 2022

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (LPAP), añade una nueva disposición adicional cuadragésima al TRLGSS, con el siguiente contenido:

*“Disposición Adicional cuadragésima. Pensión de viudedad de parejas de hecho en supuestos excepcionales.*

*Con carácter excepcional, se reconocerá derecho a la pensión de viudedad, con de entrada en vigor de la presente Disposición, cuando, habiéndose producido el fallecimiento de uno de los miembros de la pareja de hecho con anterioridad a la misma, concurren las siguientes circunstancias:*

*a) Que la muerte del causante, reuniendo éste los requisitos de alta y cotización a que se refiere el artículo 219 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, no se hubiera podido causar derecho a pensión de viudedad.*

*b) Que el beneficiario pueda acreditar en el momento de fallecimiento del causante la existencia de pareja de hecho, en los términos establecidos en el apartado 2 del artículo 221.*

*c) Que el beneficiario no tenga reconocido derecho a pensión contributiva de la Seguridad Social.*

*d) Para acceder a la pensión regulada en la presente Disposición, la correspondiente solicitud deberá ser presentada en el plazo improrrogable de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la misma. La pensión reconocida tendrá efectos económicos desde el día primero del mes siguiente a la solicitud, siempre que se cumplan todos los requisitos previstos en esta Disposición”.*

En relación con esta nueva disposición adicional, se establecen las siguientes instrucciones a efectos de lograr una actuación homogénea por parte de todas las direcciones provinciales del INSS:

*1. Apartado a) de la DA40ª TRLGSS. Aplicación a supuestos en los que no existe denegación expresa y a supuestos de reconocimiento y posterior suspensión de la pensión de viudedad de parejas de hecho por dejar de acreditar el requisito de falta de ingresos.*

La nueva redacción del artículo 221.1 del TRLGSS dada por la LPAP, que entra en vigor el 1 de enero de 2022, elimina el requisito relativo a los ingresos del supérstite de la pareja de hecho que con anterioridad se exigía para el acceso y mantenimiento de la pensión de viudedad. Así, el artículo 221.1. del TRLGSS, en la nueva redacción introducida por la LPAP, señala que *“1. También tendrán derecho a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguna de las causas de extinción que legal o reglamentariamente se establezcan, quienes cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 219, se encuentren unidos al causante en el momento de fallecimiento como pareja de hecho”.*

Con carácter general, el régimen jurídico de acceso a la pensión de viudedad es el vigente en el momento del hecho causante. Sin embargo, en ocasiones se establecen excepciones por medio de

disposiciones adicionales o transitorias. Es lo que ocurre con la nueva DA 40ª del TRLGSS que, con carácter excepcional, posibilita el acceso a la pensión de viudedad a los supervivientes de una pareja de hecho, cuando el hecho causante tuvo lugar con anterioridad al 1 de enero de 2022 y, entre otras circunstancias, no se puede causar el derecho a la pensión de viudedad por no reunir los requisitos de ingresos que anteriormente exigía el artículo 221.1 TRLGSS.

La norma exige que “no se hubiera podido causar derecho a pensión de viudedad”, con independencia de si esta imposibilidad se produce tras una solicitud de pensión que se deniega o si simplemente no se llegó a solicitar por conocer que no se iba a tener derecho a la misma por no reunir los requisitos de ingresos que con anterioridad se exigían a las parejas de hecho en el artículo 221 TRLGSS-No se exige una nueva resolución desestimatoria de la pensión de viudedad solicitada por el supérstite de una pareja de hecho, basta con que el INSS compruebe que el actor no cumplía los requisitos que de acuerdo con la legislación anterior a la LPAP eran necesarios para el acceso de la pensión de viudedad y que si puede acceder a la misma en virtud de la nueva DA 40ª del TRLGSS.

En segundo lugar, se plantea si cabe aplicar la nueva DA 40ª del TRLGSS a aquellos supuestos en los que si se llegó a reconocer la pensión de viudedad pero, posteriormente, se suspendió por dejar de reunir los requisitos de ingresos que anteriormente se exigen.

Pese al tenor literal de la citada letra a), resultaría incomprensible que, tras la reforma llevada a cabo por la LPAP, el nuevo artículo 221.1 del TRLGSS no solo dejase de exigir a las parejas de hecho el requisitos de ingresos para acceder a las pensiones de viudedad cuando el hecho causante es posterior a 1 de enero de 2022, sino que además permitiese, por medio de la DA 40ª del TRLGSS, que la pensión pudiera causarse aun cuando el hecho causante fue anterior a dicha fecha y se denegó la pensión de viudedad por no reunir los requisitos de ingresos y, sin embargo, continuase exigiéndose el mantenimiento de dichos requisitos en aquellos otros supuestos en los que si se pudo acceder a la pensión de viudedad por acreditar esos requisitos de ingresos que posteriormente no se pudiese mantener.

Atendiendo a la intención del legislador de la LPAP de equiparar el acceso a la pensión de viudedad de las parejas de hecho al de los matrimonios mediante la eliminación de los requisitos de ingresos que anteriormente se exigían solo a las parejas de hecho, resultaría más coherente si, al igual que ocurre en el artículo 221.1 y en la DA 40ª del TRLGSS, se eliminase también la necesidad de mantenimiento del requisitos de ingresos a aquellas parejas de hecho que si pudieron acceder a la pensión con anterioridad a la LPAP. De otro modo, se haría de mejor condición, no solo a las parejas de hecho que acceden por primera vez a la pensión de viudedad a partir de 1 de enero de 2022 en aplicación del nuevo artículo 221 del TRLGSS, sino también a aquellos que, por superar el requisito de ingresos que anteriormente se exigía, no tuvieron derecho a la pensión de viudedad antes del 1 de enero de 2022. Esto es, no solo se favorecerían los casos de hechos causantes posteriores a la entrada en vigor de 1 de enero de 2022, sino que se favorecerían los casos de pensiones denegadas con anterioridad a esta norma en detrimento de aquellas pensiones reconocidas y posteriormente suspendidas a las que se continuaría exigiendo que acreditarasen que sus ingresos no superen un determinado límite.

De acuerdo con los razonamientos expuestos, cabe considerar que en aquellos supuestos en los que llegó a causarse la pensión de viudedad por no reunir el supérstite de la pareja de hecho los requisitos entonces exigidos, en los que posteriormente se suspendió el abono de la pensión de viudedad por no mantener el requisitos relativo a los ingresos, procederá rehabilitar el pago de la pensión a partir del 1 de enero de 2022, dando una retroactividad de 3 meses desde la nueva solicitud, con el límite de la fecha de entrada en vigor de la DA 40ª del TRLGSS.

*2. Apartado b) de la DA 40ª TRLGSS. Requisito de convivencia con el causante con carácter inmediato al fallecimiento.*

Entre las circunstancias que deben concurrir para el acceso de la pensión de viudedad en aplicación de lo dispuesto en la DA 40ª del TRLGSS, se requiere: “b) *Que el beneficiario pueda acreditar en el momento de fallecimiento del causante la existencia de pareja de hecho, en los términos establecidos en el apartado 2 del artículo 221*”,

Según la nueva redacción del artículo 221.2 del TRLGSS introducida por la LPAP, para constatar que existe nueva pareja de hecho se debe acreditar, entre otros requisitos, una convivencia estable y notoria con el causante con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años (exigencia que ya se recogía en el antiguo artículo 221.2 del TRLGSS), si bien, introduce como novedad que no será necesario acreditar tal convivencia cuando existan hijos en común:

*“2. A efectos de lo establecido en este artículo, se reconocerá como pareja de hecho la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona no constituida pareja de hecho, y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años, salvo que existan hijos en común, en cuyo caso solo deberán acreditarse la constitución de la pareja de hecho de conformidad con lo previsto en el párrafo siguiente.*

*La existencia de pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante”.*

La DA 40ª y la nueva redacción del artículo 221 del TRLGSS se aplican desde la entrada en vigor de la LPAP, esto es, desde el 1 de enero de 2022.

La DA 40ª TRLGSS, al remitirse al apartado 2 del artículo 221, no señala que deba entenderse en su redacción anterior a la LPAP. Por consiguiente, la existencia de pareja de hecho, a la que se refiere el apartado b) de la DA 40ª del TRLGSS, se debe acreditar en los términos establecidos en el artículo 221.2 TRLGSS en la redacción dada por la LPAP.

De esta forma, el requisito exigido en el apartado b) para el acceso de la pensión de viudedad en aplicación de lo dispuesto en la DA 40ª del TRLGSS se cumple cuando el superviviente de una pareja de hecho ha tenido hijos en común con el causante y acredita la constitución de la pareja de hecho de conformidad con lo establecido en el artículo 221.2 del TRLGSS, aunque no acredite la convivencia ininterrumpida de 5 años con el fallecido.

### *3. Apartado c) de la DA 40ª del TRLGSS. Derecho de opción.*

Para el acceso a la pensión de viudedad en aplicación de lo dispuesto en la DA 40ª del TRLGSS, se requiere: “c) *Que el beneficiario no tenga reconocido derecho a pensión contributiva de la Seguridad Social*”.

El mismo requisito se exigió en su momento por la Ley 4072007, de 4 de agosto, de Medidas en materia de Seguridad Social (LMSS), en el apartado d) de la disposición adicional tercera, para el acceso a la pensión de viudedad en supuestos especiales de uniones de hecho. Se dijo entonces que “*En caso de percibir otra pensión, el beneficiario tendrá derecho de opción por una de ambas*”.

En el mismo sentido, el RJ 37/2013 del criterio 46/1999 resuelve la cuestión planteada cuando la pensión de viudedad se reconoce en aplicación de lo dispuesto en la DT 13ª.2 del TRLGSS y existe concurrencia de beneficiarios:

“La norma contenida en la repetida DT 18ª.2 LGSS (actual DT 13ª.2 del TRLGSS), cuando supedita el derecho a la pensión de viudedad a que los solicitantes no tengan derecho a otra pensión pública, está configurando un derecho de carácter subsidiario; un derecho, pues, que, en términos estrictos, solo se adquiere cuando no se posee otro mejor o equivalente”.

Siguiendo la línea anterior, el supérstite de una pareja de hecho, que ya sea beneficiario de otra pensión contributiva de la Seguridad Social, podrá solicitar la pensión de viudedad en aplicación de lo dispuesto en la DT 40ª del TRLGSS y ejercitar el derecho de opción por la más beneficiosa. De esta manera, no se contraviene la finalidad última perseguida en la DA 40ª del TRLGSS de que no se reconozcan dos pensiones contributivas, sin cercenar al interesado el derecho de optar por la que resulte más beneficiosa.

En relación con el este requisito, cabe precisar que deben entenderse incluidas las pensiones contributivas del sistema de Clases Pasivas.

En este sentido, cabe señalar que el artículo 9 del TRLGSS, rubricado “Estructura del sistema de la Seguridad Social” establece:

*“1. El sistema de la Seguridad Social viene integrado por los siguientes regímenes:*

- a) El Régimen General, que se regula en el título II de la presente ley.*
- b) Los regímenes especiales a que se refiere el artículo siguiente.*

*2. Los regímenes especiales del sistema de la Seguridad Social se regularán de conformidad con lo previsto en el artículo 10, apartados 3 y 4. Reglamentariamente se establecerán el tiempo, alcance y condiciones para la conservación de los derechos en curso de adquisición de las personas que pasen de unos a otros regímenes, mediante la totalización de los períodos de permanencia en cada uno de dichos regímenes, siempre que no se superpongan. Dichas normas se ajustarán a lo dispuesto en el presente apartado, cualquiera que sea el régimen a que hayan de afectar, y tendrán en cuenta la extensión y contenidos alcanzado por la acción protectora de cada uno de ellos”.*

Por su parte, el artículo 10 al que remite el anterior precepto dispone:

*“1. Se establecerán regímenes especiales en aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, se hiciera preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social.*

*2. Se considerarán regímenes especiales los que encuadren a los grupos siguientes:*

- a) Trabajadores por cuenta propia o autónomos.*
- b) Trabajadores del mar.*
- c) Funcionarios públicos, civiles y militares.*

*d) Los demás grupos que determine el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por considerar necesario el establecimiento para ellos de un régimen especial, de acuerdo con lo previsto en el apartado 1”.*

En consecuencia, el supérstite de una pareja de hecho que ya sea beneficiario de una pensión contributiva del sistema de Clases Pasivas, podrá solicitar la pensión de viudedad en aplicación de lo dispuesto en la DT 40ª del TRLGSS y ejercitar el derecho de opción por la más beneficiosa.

*4.- Concurrencia de beneficiarios por nuevo pensionista en virtud de la DA 40ª del TRLGSS.*

En el supuesto de que proceda reconocer la pensión de viudedad en aplicación de lo dispuesto en la DA 40ª del TRLGSS y con anterioridad se hubiera reconocido a otro beneficiario la pensión de

viudedad derivada del mismo causante, se plantea si procedería la revisión de la pensión de viudedad reconocida en primer lugar y realizar el reparto a prorrata entre los dos beneficiarios.

Esa misma cuestión surgió se reguló el acceso de la pensión de viudedad para las uniones de hecho (DA 3ª de la LMSS) y cuando se abordó el tema de las pensiones de viudedad en supuestos de separación judicial y divorcio (DT 18ª del TRLGSS). En ambos casos se optó entonces por no revisar la pensión de viudedad que ya viniese percibiendo el primer beneficiario del causante y por reconocer la pensión a aquel que en virtud de la nueva disposición se convierte en un nuevo beneficiario del causante en proporción al tiempo convivido con el mismo.

Teniendo en cuenta los precedentes anteriores, se considera que procede resolver la cuestión planteada con motivo de la nueva DA 40ª del TRLGSS en los mismos términos, de forma que, cuando el beneficiario de una pensión de viudedad reconocida en aplicación de lo dispuesto en la DA 40ª del TRLGSS concurre con otros beneficiarios anteriores del mismo causante, al supérstite de la pareja de hecho, que en aplicación de la nueva DA 40ª del TRLGSS tenga ahora derecho a la pensión de viudedad, se le reconocerá la parte de pensión que corresponda en proporción al tiempo convivido con el causante, sin que se revisen las pensiones de viudedad preexistentes de quienes hubieran sido cónyuges o huérfanos.

*5. Ámbito temporal de aplicación a las parejas de hecho de la prestación temporal de viudedad regulada en el artículo 222 del TRLGSS.*

El artículo 222 del TRLGSS, en redacción dada por la LPAP, permite que las parejas de hecho que no puedan acceder a la pensión de viudedad puedan percibir la prestación temporal de viudedad cuando cumplan los requisitos establecidos.

Conviene precisar que este derecho se aplica a hechos causantes producidos a partir de 1 de enero de 2022.

Como se ha dicho anteriormente, con carácter general, el régimen jurídico de acceso a la pensión de viudedad es el vigente en el momento del hecho causante. La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en informe de fecha 1 de febrero de 2022, recuerda que *“la fecha del hecho causante es a que determina la legislación aplicable, como señalan, entre otras muchas, las SSTs, Sala de lo Social, de 18 de julio de 1997 y de 16 de octubre de 2003”*.

La Disposición Final Octava de la LPAP establece que *“La presente ley entrará en vigor el 1 de enero de 2022”* y, a diferencia de lo que ocurre para la pensión –para la que la DA 40ª del TRLGSS posibilita, con carácter excepcional, el acceso a la pensión de viudedad a los supervivientes de una pareja de hecho cuando el hecho causante tuvo lugar con anterioridad al 1 de enero de 2022 y se cumplen determinadas circunstancias–, no se introduce ninguna disposición adicional que permita reconocer la prestación temporal a hechos causantes anteriores a 1 de enero de 2022.

#### **4.2. Pensión en favor de familiares. Requisitos de “haber convivido con el causante y a su cargo”. Criterio de gestión 17/2022, de 27 de junio de 2022**

Se plantea si el requisito de convivencia exigido para el acceso a la pensión en favor de familiares debe acreditarse necesariamente mediante el padrón municipal verificado a través del acceso al Sistema de Verificación de Datos de Residencia o el certificado de empadronamiento o si, por el contrario, en aquellos casos en los que la información obtenida en el padrón municipal no coincida con la obtenida de los documentos aportados por el interesado, cabe admitir otros medios de prueba.

El artículo 226.2.a) del TRLGSS no exige acreditar el requisito de convivencia mediante el padrón municipal o el certificado de empadronamiento.

Tampoco hace mención expresa sobre la forma en que se ha de acreditar dicha convivencia las normas reglamentarias que desarrollan el citado artículo 226.2.a) del TRLGSS -artículo 40 del Real Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen general de la Seguridad Social, así como las condiciones que han de reunir para tener derecho al reconocimiento de la pensión; y artículo 22.1.1.c) de la Orden de 13 de febrero de 1967 por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones de muerte y supervivencia del Régimen General de la Seguridad Social.

Por otro lado, la propia jurisprudencia considera que el certificado de empadronamiento constituye una presunción iuris tantum, esto es, que admite prueba en contrario por la que se puede acreditar que el domicilio habitual de la persona física es distinto a aquel que resulte del padrón municipal.

Teniendo en cuenta lo anterior y partiendo de que la forma preferente de acreditar la convivencia entre el causante y la persona solicitante de la pensión en favor de familiares es de padrón municipal, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social en el informe de fecha 8 de junio de 2022, respecto de la cuestión planteada establece que *“dado que no existe una norma que imponga que la acreditación de la convivencia entre la persona causante y la persona solicitante de la pensión debe hacerse exclusivamente a través del padrón municipal”*, concluye que *“en aquellos casos en los que exista controversia y pueda acreditarse de facto la existencia de dicha convivencia con otras personas a través de cualquier otro medio de prueba admitido en Derecho, debe admitirse prueba en contrario”*.

Procede señalar que, respecto de la acreditación de este requisito de convivencia, con el fin de evitar actuaciones fraudulentas, la Dirección Provincial del INSS deberá apercebir al solicitante de la pensión en favor de familiares de que obtener, para sí o para otro, el disfrute de la prestación de la Seguridad Social, la prolongación indebida de la misma, o facilitar a otros su obtención, por medio del error provocado mediante la simulación o tergiversación de hechos, o la ocultación consciente de hechos de los que tenía el deber de informar, causando con ello u perjuicio a la Administración Pública es constitutivo del delito tipificado en el artículo 307 ter de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, pudiendo aplicarse subsidiariamente la infracción administrativa tipificada en el artículo 26.1 LISOS.

## Novedades Normativas y de Gestión de la Tesorería General de la Seguridad Social

JAVIER AIBAR BERNAD *Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social*  
 <https://orcid.org/0000-0002-3927-5736>

### **Real Decreto-Ley 11/2022, DE 25 DE JUNIO, POR EL QUE SE ADOPTAN Y SE PRORROGAN DETERMINADAS MEDIDAS PARA RESPONDER A LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA GUERRA EN UCRANIA, PARA HACER FRENTE A SITUACIONES DE VULNERABILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA, Y PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA ISLA DE LA PALMA**

En el preámbulo del Real Decreto-Ley 11/2022 se recuerdan las importantes consecuencias que en todos los órdenes está generando la invasión de Ucrania por parte de Rusia desde finales de febrero, tanto desde el punto de vista humanitario como económico. En el primer caso, España ha ido implementando las medidas necesarias para garantizar una apropiada gestión de la situación migratoria, asegurando el adecuado acogimiento de los refugiados y la atención de sus necesidades.

A su vez, con la finalidad de afrontar las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, el Gobierno impulsó un Plan Nacional de respuesta con medidas tanto normativas como no normativas. Para las primeras, aprobó el Real Decreto ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptaron medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania

Transcurridos más de cuatro meses desde la invasión de Ucrania, en el preámbulo de la norma que analizamos se hace referencia a la persistencia del conflicto en Ucrania que continúa tensionando el nivel general de precios, a través principalmente del gas natural, los carburantes y los alimentos. La economía española afronta esta situación desde una *posición sólida*, manteniendo una intensa creación de empleo y en plena ejecución del programa de reformas e inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que tiene en la transición energética uno de sus cuatro ejes principales. No obstante, la tasa de inflación ha subido desde un nivel cercano a cero a principios de 2021 hasta situarse por encima del 8%, reflejando primero el impacto directo de los precios de la energía, y de manera más reciente, su traslación a los precios de los bienes y servicios que la utilizan en sus procesos de producción.

En este escenario, resulta necesario seguir adoptando medidas para reducir los precios de la energía, moderar la inflación y apoyar a los colectivos más vulnerables; tanto prorrogando las ya previstas en el Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, como incorporando otras nuevas que se juzgan adecuadas para hacer frente a la actual coyuntura.

De entre las medidas adoptadas en el Real Decreto Ley, destacamos a continuación las relativas al ámbito de la Seguridad Social.

Extensión del incremento extraordinario del 15% establecido para el ingreso mínimo vital a las pensiones de jubilación e invalidez no contributivas

Se da una nueva redacción al artículo 45 del Real Decreto-Ley 6/2022, que estableció un incremento extraordinario en la prestación de ingreso mínimo vital. Recordemos que a través de la citada norma, el Instituto Nacional de la Seguridad Social reconocería un incremento extraordinario

en la prestación de ingreso mínimo vital vigente a su entrada en vigor respecto de las mensualidades de abril a diciembre de 2022, ambas incluidas, que consistió en la aplicación de un porcentaje del 15% al importe mensual que tenga establecido cada beneficiario individual o unidad de convivencia en los mencionados meses, incluyendo los complementos mensuales reconocidos y excluyendo los importes correspondientes a periodos previos, así como a otros conceptos de periodicidad no mensual que hubieran podido acumularse.

Asimismo, se indicaba en el Real Decreto-Ley 6/2022 que la actualización de la cuantía de la prestación con efectos de 1 de enero de 2022, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio 2021, no afectaría a este incremento extraordinario, siempre que se mantuviese el derecho a la percepción de la prestación, una vez efectuada dicha actualización.

Pues bien, a través del Real Decreto-Ley 11/2022 se introduce un nuevo artículo 45 bis en el Real Decreto ley 6/2022, que contempla una medida similar aplicable a las pensiones de jubilación e invalidez del sistema de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, estableciendo un incremento extraordinario del 15% para dichas pensiones desde el 1 de julio hasta el 31 de diciembre de 2022, respecto de la cuantía que corresponda percibir a cada beneficiario durante esos meses.

Dicho incremento extraordinario únicamente afectará al importe a percibir por los beneficiarios de las citadas pensiones, no teniendo incidencia en el importe de las pensiones no contributivas que haya de *tomarse* como referencia a otros efectos.

Para financiar la medida señalada se ha aprobado, en el presupuesto del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para 2022, un suplemento de crédito por importe de 208 millones de euros.

Prórroga, hasta el 31 de diciembre de 2022, de los expedientes de regulación temporal de empleo vinculados a la situación de fuerza mayor temporal en el supuesto de empresas y personas trabajadoras de las islas Canarias afectadas por la erupción volcánica, con extensión de las medidas de Seguridad Social previstas para esos colectivos y para los trabajadores autónomos

En el Real Decreto-Ley 11/2022 se establece la prórroga, hasta el 31 de diciembre de 2022, de los expedientes de regulación temporal de empleo vinculados a la situación de fuerza mayor temporal en el supuesto de empresas y personas trabajadoras de las islas Canarias afectadas por la erupción volcánica registrada en la zona de Cumbre Vieja, a los que se refiere la disposición adicional cuarta del Real Decreto-Ley 2/2022, por el que se adoptaron medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

En igual sentido, de forma correlativa, y en relación con los trabajadores autónomos afectados por la indicada erupción volcánica, se prevé la prórroga durante seis meses más de las medidas extraordinarias de Seguridad Social contenidas al respecto en la disposición adicional sexta del Real Decreto-Ley 18/2021, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo; ya prorrogadas en la disposición final novena del Real Decreto-Ley 2/2022. Estas medidas se concretaban en una prestación por cese de actividad para los que se hayan visto obligados a cesar en su actividad, una prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por una suspensión temporal de su actividad como consecuencia de los daños ocasionados por la erupción y una prestación extraordinaria por cese de actividad para aquellos que hayan visto afectadas sus actividades a raíz de los daños sufridos por la meritada erupción volcánica.

De otro lado, en el artículo 27 del Real Decreto-Ley 11/2022 se contempla la prórroga del aplazamiento del pago de cuotas a la Seguridad Social previsto en diversas normas. En primer lugar, y a fin de contribuir a la recuperación de las empresas y trabajadores autónomos afectados en su actividad por la erupción volcánica en la isla de La Palma, se prorroga durante tres meses más el

régimen extraordinario de aplazamientos en el pago de cuotas de la Seguridad Social establecido en el artículo 10 del Real Decreto-Ley 20/2021, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica de la isla de La Palma, previamente prorrogados mediante la disposición adicional quinta del Real Decreto-Ley 2/2022.

Igualmente, dadas las dificultades que se derivan del actual contexto económico, que inciden en el desarrollo de las actividades agrarias y las propias del ámbito pesquero, se prorroga, igualmente por un plazo de tres meses más, el régimen extraordinario de aplazamientos en el pago de cuotas de la Seguridad Social a que se refieren el artículo 2 del Real Decreto-Ley 4/2022, y el artículo 37 del Real Decreto-Ley 6/2022. Asimismo, y dadas también las dificultades que se derivan del actual contexto económico, que inciden en el desarrollo de las actividades de transporte, se considera oportuno prorrogar, igualmente, por un plazo de tres meses más, el régimen extraordinario de aplazamientos en el pago de cuotas de la Seguridad Social a que se refiere el artículo 28 del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo.

### **LEY 12/2022, DE 30 DE JUNIO, DE REGULACIÓN PARA EL IMPULSO DE LOS PLANES DE PENSIONES DE EMPLEO, POR LA QUE SE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE REGULACIÓN DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2002, DE 29 DE NOVIEMBRE**

En el preámbulo de la Ley 12/2022 se alude a la necesidad de introducir reformas para potenciar la previsión social de carácter empresarial en el sistema privado de pensiones, que se explica fundamentalmente por razones de eficacia en relación con los objetivos que se pretenden y por la estructura del mercado de planes de pensiones, con un menor desarrollo de los planes de pensiones de empleo respecto de los planes del sistema individual.

Así, en el preámbulo se cita que se puede hablar de tres fases en los planes de pensiones de empleo:

- En la primera fase de implantación, de 1987 a 1998, se alcanzaron las 300.000 cuentas de partícipes con unos 10.000 millones de euros de patrimonio
- Posteriormente, se registró un crecimiento significativo hasta alcanzar 1,7 millones de cuentas de partícipes con un patrimonio de 30.430 millones de euros en 2007. Los factores determinantes de la expansión fueron el proceso de exteriorización de compromisos por pensiones y la promoción de planes de pensiones en la administración pública.
- Al inicio de la crisis financiera, estos planes mantuvieron un comportamiento favorable con una ralentización en el crecimiento de personas partícipes y de patrimonio a medida que la crisis se iba agravando. El efecto final ha sido el estancamiento del patrimonio de los planes de pensiones de empleo desde 2012, situándose en 35.681 millones de euros de patrimonio al cierre de 2020 y cerca de dos millones de cuentas de partícipes

A lo largo de los años, se nos recuerda que el patrimonio gestionado en los fondos de pensiones de empleo ha perdido peso relativo respecto del total de fondos de pensiones puesto que representaban un 50 % del total de la previsión social complementaria al inicio de los años 90, mientras que ahora representan un porcentaje ligeramente superior al 25 %.

Por ello, el objetivo que persigue la Ley 12/2022 es revertir la citada tendencia y fomentar la potenciación de la previsión social complementaria de corte profesional a partir del desarrollo de los

planes de pensiones de empleo, con un fuerte anclaje en la negociación colectiva sectorial, facilitando así el acceso a colectivos que, hasta ahora, encuentran dificultades para acceder a los mismos.

Se pone de manifiesto en el preámbulo del Real Decreto-Ley la ventaja derivada del fortalecimiento del ahorro sistemático para la jubilación es el robustecer el ahorro institucional a largo plazo de los fondos de pensiones de empleo, pero sin que ello suponga detrimento alguno del sistema público de pensiones, sino más bien un refuerzo de este.

La necesidad de potenciar la previsión social complementaria de corte profesional (segundo pilar del sistema de pensiones) se ha manifestado igualmente en los siguientes planos:

- El Pacto de Toledo tras su última renovación, cuya recomendación 16 pone el foco en la necesidad de «dotar de estabilidad al actual modelo de previsión social complementaria» e «impulsar, de forma preferente, los sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, de empleo, que integran el denominado segundo pilar del modelo de pensiones» a los que se deberá dotar «de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado»
- El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la reforma 5 del componente 30 recoge el compromiso de una «Revisión e impulso de los sistemas complementarios de pensiones», debiendo a tal efecto aprobarse durante el segundo trimestre de 2022 un nuevo marco jurídico que impulse los planes de pensiones de empleo y contemple la promoción pública de fondos de pensiones, permitiendo dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de pensiones de empleo en sus empresas o autónomos.
- La Ley 11/2020, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, que persiguió en su disposición adicional cuadragésima un nuevo impulso a los planes de pensiones de empleo a través de la promoción pública de fondos de pensiones de empleo.

Las líneas básicas que se preveían en el PNRR para desarrollar la reforma, y que se plasman en la Ley 12/2022, fueron las siguientes:

- Creación de un fondo de pensiones de empleo de promoción pública, gestionado por el sector privado, al que puedan adscribirse planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación.
- Extender la población cubierta por planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para jubilación con financiación mixta de empresa y trabajadores, a través de la negociación colectiva de dimensión preferentemente sectorial para lo cual se han de establecer mecanismos e incentivos que hagan efectiva esta extensión con el fin de alcanzar la universalidad de estos planes de pensiones de empleo para todos los trabajadores y trabajadoras.
- Simplificación de los trámites en la adscripción y gestión de los planes de pensiones usando especialmente la digitalización para que las operaciones de alta de la empresa y del partícipe, aportación, información de rentabilidad y movimientos, petición de prestaciones y cobro sean on-line, teniendo en cuenta no dejar fuera a ningún usuario por la brecha digital.
- Diseño de mecanismos que favorezcan la movilidad de los trabajadores entre las diferentes empresas y sectores. La plataforma digital común que deberán usar todas las entidades gestoras y depositarias resultará un medio indispensable en esta norma.

- Diseño de un nuevo incentivo fiscal dirigido a impulsar este tipo de instrumentos colectivos, que beneficie especialmente el ahorro de las rentas medias y bajas e incorpore a los jóvenes de manera más eficaz.
- Limitación de los costes de gestión de los planes de empleo.

Por consiguiente, como se recoge en el preámbulo de la Ley 12/2022, a través de esta norma se refuerza la previsión social de carácter empresarial con la creación de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos y de los planes simplificados, que se podrán adscribir a estos fondos y que cuentan con un sistema menos complejo de promoción que el vigente, orientado a facilitar la generalización de estos, basado en tres ámbitos:

- El impulso desde la negociación colectiva sectorial mediante la promoción de planes sectoriales que sirvan para encuadrar a los convenios territoriales o de empresa y que facilitan la adscripción de las empresas y de las personas trabajadoras empleadas en ellas. La negociación colectiva se establece como clave en el proceso de expansión de la previsión social empresarial a una gran cantidad de sectores (en los que prevalece la presencia de pequeñas y medianas empresas) ya que, hasta la fecha, solo sectores menores de la actividad económica han desarrollado planes sectoriales a escala nacional.
- Una regulación específica para el sector público que busca la generalización de los planes de pensiones de empleo para empleados públicos, especialmente entre las entidades locales pequeñas y medianas, dentro de los límites que fijen las normas básicas sobre aumentos retributivos.
- Por su parte, el desarrollo de los planes específicos para trabajadores por cuenta propia o autónomos dentro de la previsión social empresarial permitirá encauzar de una forma mucho más efectiva el ahorro para la jubilación de este ámbito y podría suponer un menor gasto por comisiones a través de la contratación de planes de pensiones simplificados.

La Ley 12/2022 pretende también un proceso de simplificación en las categorías de planes de pensiones existentes, como se cita en su preámbulo. La normativa actualmente vigente incluye, además de los planes de pensiones de empleo e individuales, un tercer género, el de los planes pensiones asociados, que han tenido un desarrollo muy modesto. Los planes de pensiones asociados, si bien tienen mayores coincidencias con los planes de pensiones individuales pueden compartir algunas características con los planes de pensiones de empleo. Con el objeto de potenciar la consolidación de los planes de pensiones se prevé un régimen de movilización a los planes de pensiones de empleo, en la medida en que se cumplan determinados requisitos referidos a las personas partícipes, o, en su defecto, a los planes de pensiones individuales.

En el propio preámbulo de la Ley se expone que se pretende también un proceso de simplificación en las categorías de planes de pensiones existentes. La normativa vigente incluye, además de los planes de pensiones de empleo e individuales, un tercer género, el de los planes de pensiones asociados, que han tenido un desarrollo muy modesto. Los planes de pensiones asociados, si bien tienen mayores coincidencias con los planes de pensiones individuales, pueden compartir algunas características con los planes de pensiones de empleo. Con el objeto de potenciar la consolidación de los planes de pensiones se establece un régimen de movilización a los planes de pensiones de empleo, en la medida en que se cumplan determinados requisitos referidos a las personas partícipes, o, en su defecto, a los planes de pensiones individuales. En todo caso, se prevé la posibilidad de que los planes de pensiones asociados mantengan su naturaleza si no optan por su incorporación a alguna de las otras dos categorías de planes de pensiones.

Los fondos de pensiones de empleo de promoción pública serán de carácter abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados y tendrán las siguientes características:

- Actuará como entidad promotora pública la Comisión Promotora y de Seguimiento como órgano colegiado conformado por miembros de la Administración General del Estado. A dicha Comisión se le atribuyen funciones fundamentales sobre estos fondos de pensiones en su constitución y disolución, establecer las directrices de la inversión común de los fondos de pensiones de promoción pública abiertos y realizar un seguimiento periódico sobre las actividades y devenir de los mismos.
- Podrán integrarse en estos fondos los planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación que así lo establezcan en sus especificaciones y los planes de pensiones de empleo simplificados.
- Serán administrados por una entidad gestora con el concurso de una entidad depositaria y bajo la supervisión de una única Comisión de Control Especial para todos los fondos de pensiones de promoción pública abiertos. Esta Comisión estará formada por personas con reconocida experiencia, conocimiento, capacidad de supervisión y gestión y serán nombrados por la Comisión Promotora y de Seguimiento. Sus funciones serán las que el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, establece para la comisión de control de fondo de pensiones, con ciertas singularidades, siempre que resulten compatibles con la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE.
- Los activos de los fondos de pensiones serán invertidos exclusivamente en interés de las personas partícipes y beneficiarias, tomando en cuenta la rentabilidad, el riesgo y el impacto social de las inversiones. Se establecerán para ello criterios comunes que valorarán los riesgos extra financieros y los criterios medioambientales, sociales y de buen gobierno corporativo alineados con los principios para la inversión responsable y las mejores prácticas de finanzas sostenibles reguladas por la Unión Europea.
- El proceso de selección de las entidades gestoras y depositarias se fundamentará en los principios de igualdad, transparencia y libre competencia con sujeción a la Ley 9/2017, a través de un procedimiento abierto. Se exigirán requisitos de solvencia y capacidad a dichas entidades para que se garantice una alta calidad en la gestión unida a unas comisiones reducidas, que especialmente beneficiarán a los autónomos.
- Para garantizar la operatividad entre gestoras y depositarias, la normalización y calidad de los procesos, la agilidad de las operaciones y la accesibilidad de la información a empresas, personas partícipes y beneficiarias se utilizará una plataforma digital común.
- Respecto a los planes de pensiones de empleo simplificados, regulados en el nuevo capítulo XII, sus aspectos clave son:
  - Pueden integrarse en un fondo de pensiones de empleo de promoción pública abierto o en un fondo de pensiones de empleo de promoción privada.
  - Pueden promoverse por:
    - Las empresas incluidas en los acuerdos sectoriales vinculados a la negociación colectiva.
    - Las administraciones públicas y sociedades mercantiles públicas.

- Las asociaciones, federaciones, confederaciones o uniones de asociaciones de trabajadores por cuenta propia o autónomos, sindicatos, colegios profesionales y mutualidades de previsión social vinculadas a estos.
- Las sociedades cooperativas o laborales, con acuerdos de los órganos sociales o de gobierno de dichas sociedades y sus organizaciones representativas.
  - Se determina una delimitación específica de los planes de naturaleza sectorial.
  - La promoción, formalización e integración de los planes simplificados se realizará de forma ágil mediante acuerdos en las mesas de negociación correspondientes o mediante acuerdos de las entidades promotoras de los planes de trabajadores por cuenta propia o autónomos o de socios y socias trabajadoras y de socios de trabajo de sociedades cooperativas y laborales.
  - Las especificaciones serán comunes para todas las empresas o entidades integradas en el mismo plan simplificado.
  - La constitución de la comisión de control del plan se realizará mediante procesos de designación directa.

Todas las novedades que se incluyen en la Ley 12/2022 modifican el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002. Así, al citado Texto Refundido se añade un capítulo XI, denominado Fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos.

### **ORDEN ISM/473/2022, DE 25 DE MAYO, POR LA QUE SE CREA EL COMITÉ ASESOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE OBJETIVOS Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN Y PREVISIÓN SOCIAL**

Como se recuerda en el preámbulo de la Orden 473/2022, el Ingreso Mínimo Vital nació como prestación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos.

Conforme al Real Decreto 497/2020, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, corresponde a la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social el desarrollo de la política del Gobierno en materia de inclusión social.

La creación del Comité Asesor de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social se basa en el modelo de gobernanza compartida recogido en la Ley 19/2021, por la que se establece el ingreso mínimo vital, que persigue «consolidar la necesaria implicación de todas las instituciones, en el compromiso común de lucha contra la pobreza y las desigualdades en todo el territorio».

Con el fin de garantizar un diseño eficaz de la política de inclusión social, la configuración de indicadores adecuados de medición de la pobreza y vulnerabilidad social y de asegurar la aplicación de criterios técnicos y velar por la calidad científica en el desarrollo y ejecución de los itinerarios de inclusión social, en el preámbulo de la Orden 473/2022 se considera necesario constituir formalmente un Comité Asesor, sin funciones decisorias, integrado por académicos y expertos técnicos de una dilatada experiencia y reconocido prestigio con una visión humanista y una trayectoria que denote un claro compromiso social, así como por miembros de la propia Secretaría General.

Las funciones de los miembros del citado Comité Asesor serán de consulta y emisión de recomendaciones. Los informes emitidos por el citado Comité deberán contribuir a validar, desde una perspectiva científica e independiente las citadas acciones y, en su caso, a la introducción de elementos innovadores, favoreciendo, en última instancia, la promoción de la igualdad de oportunidades de los colectivos en situación de especial vulnerabilidad.

### **Ámbito de actuación y objetivos del Comité Asesor**

El Comité Asesor tendrá capacidad de actuación en cualquier materia relacionada con la prestación del ingreso mínimo vital, así como los itinerarios de inclusión social en sus distintas fases (diseño, ejecución y evaluación). También actuará en cuantos estudios se soliciten en relación con la configuración y análisis de métricas e indicadores de pobreza, con el objeto de constituirse como un órgano activo de informe en materia de pobreza e inclusión social.

El Comité Asesor tendrá como objetivo general asesorar a la Secretaría General en sus competencias de elaboración y desarrollo de la política estatal en materia de inclusión. En concreto, su actividad se referirá:

- El diseño, impulso y evaluación de políticas que tienen por finalidad ayudar a la incorporación y la participación en la sociedad, en igualdad de oportunidades, de los colectivos más desfavorecidos.
- El impulso, elaboración, coordinación y seguimiento de las políticas, estrategias, planes y programas de actuación en materia de inclusión.
- La definición de objetivos de inclusión y desarrollo de un sistema de indicadores con los que llevar a cabo la medición, seguimiento y evaluación de los objetivos de inclusión.
- El desarrollo de indicadores objetivables de crecimiento inclusivo y de desigualdad para la economía española que puedan ser utilizados para el diseño y toma de decisión de nuevas políticas o la reformulación de las ya existentes.
- La definición y análisis de objetivos ligados al crecimiento inclusivo.
- El seguimiento continuo y evaluación ex post del grado de cumplimiento de los objetivos de inclusión y crecimiento inclusivo establecidos, en especial del Ingreso Mínimo Vital.

### **Funciones del Comité Asesor**

Emitir informes sobre las materias propuestas a solicitud de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social.

Igualmente emitir las observaciones pertinentes derivadas de la actividad solicitada por la Secretaría General al Pleno o los Grupos de Trabajo.

Llevar a cabo una valoración científica y académica sobre las metodologías y técnicas aplicadas en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de la política de inclusión social.

### **Facultades de los miembros del Comité Asesor**

Los miembros del Comité Asesor, que será procedentes de la Administración General del Estado y de la comunidad científica o investigadora, actuarán con plena independencia, autonomía e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Podrán solicitar aquella información que estimen necesaria para el adecuado desarrollo de sus funciones, en relación a la intervención requerida.

Tendrán la potestad de participar en los debates correspondientes a los asuntos incluidos en el orden del día, así como proponer temas a tratar en las sucesivas reuniones, formular ruegos y preguntas y hacer constar en el acta aquello que estimen pertinente y que guarde relación con los asuntos tratados.

Es interesante destacar que las decisiones y recomendaciones emitidas por el Comité no tendrán, en ningún caso, carácter vinculante.

### **Designación y cese de los miembros del Comité Asesor**

El nombramiento y renovación de los miembros del Comité Asesor se realizará por el titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a propuesta del titular de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, con una duración de cuatro años renovables por períodos sucesivos.

El cese de los miembros del Comité se producirá por renuncia, por el transcurso del tiempo para el que fueron nombrados y por incurrir en cualquier causa de incompatibilidad con el ejercicio de sus funciones.