Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

1er Trimestre 2026 nº 46

Sumario: Dirección: José Luis Monereo Pérez

Editorial

La protección social pública para 2026 a través de la técnica legislativa del Real Decreto Ley y de otras disposiciones de inferior rango
José Luis Monereo Pérez y Guillermo Rodríguez Iniesta

Estudios Doctrinales

En torno a una Seguridad Social Mínima
Antonio Ojeda Avilés

La extinción de la relación laboral por incapacidad permanente a raíz de la Ley 2/2025: ámbito de aplicación y retos
Manuel Jesús Garnica Corbacho

El derecho de acceso al código fuente de los algoritmos después de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 11 de septiembre de 2025 y sus implicaciones en el Sistema de la Seguridad Social
J. Jesús de Val Arnal

El derecho al mínimo vital y los desafíos de la protección social no contributiva para la vejez en Colombia
Sandra Patricia Duque Quintero y Monica Duque Quintero

Estudios de Doctrina Judicial

Un caso de reconocimiento inicial de pensión de jubilación activa a titular de notaría que continúa con su actividad y la reacción posterior de la entidad gestora, en sede judicial, para revisar su acto declarativo y exigir el reintegro de lo indebidamente percibido por incompatibilidad
Xosé Manuel Carril Vázquez

Compatibilidad de sucesivas pensiones de IPT por contingencias comunes. Comentario a la STS de 27/11/2024 [ECLI:ES:TS:2024:6099]
Josep Fargas Fernández

¿Tiene derecho la abuela que acoge a su nieta al complemento para la reducción de la brecha de género? Comentario a la STSJ de la Comunidad Valenciana de 23 de septiembre de 2025
Ana María Romero Burillo

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas

La complejidad jurídica extrema de los expedientes administrativos a los que se aplican los reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los estados miembros. Un análisis inductivo de jurisprudencia portuguesa comparada con el derecho español sobre el tema
Nuno Santos Silva

Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas
María Nieves Moreno Vida

Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social

Doctrina Administrativa. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Primer Trimestre de 2026
Andrés Ramón Trillo García

Novedades Normativas y de Gestión de la Tesorería General de la Seguridad Social
Javier Aibar Bernad

Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social

Lecciones y preguntas para la implementación de la Directiva de trabajo en plataformas digitales en España
Alberto Barrio

Clásicos de la Seguridad Social

La organización institucional del intervencionismo público en materia laboral y de protección social: José Marvá y Mayer (1846-1937)
José Luis Monereo Pérez

Laborum EDICIONES

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

1er Trimestre 2026 Nº 46

© Ediciones Laborum, S.L.

Avda. Gutiérrez Mellado, nº 9
Planta 3ª - Oficina 21
30.008 - Murcia

Telf.: 88 21 81
Web: www.laborum.es
email: laborum@laborum.es

Revista de Derecho de la Seguridad Social
Depósito Legal: MU 1085-2014
Publicación Impresa: ISSN 2386-7191
Publicación Digital: ISSN 2387-0370

Impreso en España - Printed in Spain

Contacto Revista:
www.laborum.es/revsegsoc
facebook.com/revistaseguridadsocial
@RevSegSoc
revsegsoc@laborum.es
www.linkedin.com/showcase/revsegsoc/

Esta obra está bajo una licencia creative commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Usted es libre de copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, pero debe de reconocer la autoría de manera adecuada. Usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales. Si mezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado. Más información en: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es_ES

Destinatarios

Con esta orientación y enfoque metodológico que se busca los destinatarios de esta Revista son todas las personas, instituciones y organismos -públicos y privados- en el campo de la Seguridad Social sin excepción, como Abogados, Graduados Sociales, Profesorado Universitario y en general todo el personal del ámbito académico científico, Responsables de dirección de personal o de "recursos humanos", asesores sindicales o empresariales, trabajadores sociales, directores y empleados públicos, y sus respectivas asociaciones u organizaciones profesionales, entre otros.

DIRECCIÓN:

José Luis Monereo Pérez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

SUBDIRECCIÓN:

Guillermo Rodríguez Iniesta, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Secretario General de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

COORDINACIÓN:

Belén del Mar López Insua, *Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada*

CONSEJO DE REDACCIÓN:

José Luis Monereo Pérez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

Guillermo Rodríguez Iniesta, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Secretario General de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

Belén del Mar López Insua, *Catedrática (acreditada) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada*

Inmaculada Ballester Pastor, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universitat Jaume I de Castellón*

Paola Bozzao, *Profesora Titular -acreditada a Catedrática- de Derecho del Trabajo. Universidad La Sapienza de Roma. Italia*

Faustino Cavas Martínez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*

Tamara Hervey, *Catedrática City St George's, University of London. Jean Monnet Professor of EU Law*

Lourdes López Cumbre, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Cantabria*

Juan Antonio Maldonado Molina, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

Antonio Márquez Prieto, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*

Danny Pieters, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Instituto Europeo de la Seguridad Social*

José Luis Tortuero Plaza, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense*

Cristina Sánchez-Rodas Navarro, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*

CONSEJO ASESOR:

Belén Alonso-Olea García, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Miguel A. Almendros González, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

Icíar Alzaga Ruíz, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*

María José Añón Roig, *Catedrática de Filosofía del Derecho. Universidad de Valencia*

Joaquín Aparicio Tovar, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Castilla La Mancha*

Cristina Aragón Gómez, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Ángel Arias Domínguez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Extremadura*

Alberto Arufe Varela, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de A Coruña*

Gian Guido Balandi, *Catedrático Derecho del Trabajo. Universidad de Ferrara. Italia*

Susana Barcelón Cobedo, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid*

Ángel Blasco Pellicer, *Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (exc.)*

Jo Carby-Hall, *Abogado. Director de Investigaciones Jurídicas Internacionales. Universidad de Hull. Yorkshire. Inglaterra*

María Emilia Casas Baamonde, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid*

María Antonia Castro Argüelles, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo*

Wolfgang Däubler, *Catedrático de Derecho Laboral Alemán y Europeo, Derecho Civil y Mercantil. Universidad de Bremen. Alemania*

Susana de la Casa Quesada, *Profesora Titular de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*

Luis Enrique de la Villa Gil, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid*

Ángel Luis de Val Tena, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Zaragoza*

Elena Desdentado Daroca, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia*

María Teresa Díaz Aznarte, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

Elisabet Errandonea Ulazia, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad del País Vasco*

Gemma Fabregat Monfort, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*

Juan José Fernández Domínguez, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Maximilian Fuchs, *Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad Católica Eichstätt-Ingolstadt. Alemania*

Carlos García de Cortázar, *Técnico de la Administración de la Seguridad Social*

Joaquín García Murcia, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Zaragoza*

Ignacio García Ninet, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona*

María García Valverde, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

Alessandro Garilli, *Catedrático de Derecho del Trabajo. Facultad de Derecho Universidad de Palermo*

Mario Garmedia Arigón, *Profesor de Derecho del Trabajo. Universidad de la República de Uruguay*

Rosa González de Patto, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*

Santiago González Ortega, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pablo Olavide*

Esperanza Macarena Hernández Bejarano, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*

Juan López Gandía, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*

José Luján Alcaraz, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*

Jesús Martínez Girón, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de A Coruña*

Carolina Martínez Moreno, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo*

Jesús Mercader Uguina, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III*

Cristina Monereo Atienza, *Profesora Titular de Filosofía del Derecho. Universidad de Málaga*
Ana Murcia Clavería, *Profesora Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valladolid*
María Nieves Moreno Vida, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Antonio Ojeda Avilés, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
Sofía Olarte Encabo, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
Mari Carmen Ortiz Lallana, *Magistrada del TSJ de La Rioja. Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Manuel Carlos Palomeque López, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Salamanca*
Susana Rodríguez Escanciano, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*
Gloria Rojas Rivero, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de La Laguna*
Eduardo Rojo Torrecilla, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona*
Santos Miguel Ruesga Benito, *Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Madrid*
Carolina San Martin Mazzuconi, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Rey Juan Carlos*
Yolanda Sánchez-Urán Azaña, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid*
Antonio Vicente Sempere Navarro, *Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (exc.)*
Elisa Sierra Hernaiz, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Navarra*
Elena Signorini, *Profesora agregada de Derecho Laboral y de Seguridad Social. Universidad de Bérgamo. Italia*
Andrés Trillo García, *Letrado Jefe de los Servicios Centrales del Instituto Nacional de la Seguridad Social*
Daniel Toscani Giménez, *Profesor Titular -acreditado a Catedrático- de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
María Dolores Valdueza Blanco, *Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid*
Raquel Vela Díaz, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social. Universidad de Jaén*
Raquel Vida Fernández, *Profesora Permanente Laboral del Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Granada*
Francisco Vila Tierno, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga*

COMITÉ DE EVALUACIÓN EXTERNO:

Carlos Alfonso Mellado, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia*
Juan Carlos Álvarez Cortes, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Málaga*
Margarita Arenas Viruez, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Pablo de Olavide*
Inmaculada Benavente Torres, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba*
María José Caballero Pérez. *Profesora Contratada Doctora de la Universidad de Granada*
Jaime Cabeza Pereiro, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Vigo*
Ferrán Camas Roda, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Girona*
María José Cervilla Garzón, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Cádiz*
María del Rosario Cristóbal Roncero, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid*
María Elisa Cuadros Garrido, *Profesora Contratado Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia*
Juan Miguel Díaz Rodríguez, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de La Laguna*
Francisco Javier Fernández Orrico, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Miguel Hernández*
Javier Fernández-Costales Muñiz, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León*
Francisco Javier Garate Castro, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Santiago de Compostela*
Jordi García Viña, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona*
Juan Gorelli Hernández, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Huelva*
María del Carmen Grau Pineda, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de las Palmas*
Carlos Hugo Preciado, *Magistrado de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*
Elena Lasaosa Irigoyen, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Rey Juan Carlos*
Magdalena Llompart Bennàssar, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Baleares*
Julen Llorens Espada, *Profesor Contratado Doctor Interino de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pública de Navarra*
Inmaculada Marín Alonso, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
David Montoya Medina, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Alicante*
María del Mar Pérez Hernández, *Profesora Doctora Asociada de la Universidad de Almería y Jefa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Almería*
Pilar Rivas Vallejo, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona*
María José Rodríguez Ramos, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla*
Jesús Baz Rodríguez, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Salamanca*
Juan Romero Coronado, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada*
María José Romero Ródenas, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Castilla-La Mancha*
Noemí Serrano Argüello, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valladolid*
Carmen Solís Prieto, Profesora *Contratada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Extremadura*
Borja Suárez Corujo, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid*
Francisco Trujillo Pons, *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I*
Arántzazu Vicente Palacio, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I de Castellón*
Isabel Villar Cañada, *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén*
Carmen Viqueira Pérez, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Alicante*

EDITOR:

Ediciones Laborum

RESPONSABLE DE TAREAS DE INDEXACIÓN Y REDES SOCIALES:

Alejandro Muros Polo

Contenido

EDITORIAL **7**

La protección social pública para 2026 a través de la técnica legislativa del Real Decreto Ley y de otras disposiciones de inferior rango **9**
José Luis Monereo Pérez
Guillermo Rodríguez Iniesta

ESTUDIOS DOCTRINALES **23**

En torno a una Seguridad Social Mínima **25**
Antonio Ojeda Avilés

La extinción de la relación laboral por incapacidad permanente a raíz de la Ley 2/2025: ámbito de aplicación y retos **37**
Manuel Jesús Garnica Corbacho

El derecho de acceso al código fuente de los algoritmos después de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 11 de septiembre de 2025 y sus implicaciones en el Sistema de la Seguridad Social **47**
J. Jesús de Val Arnal

El derecho al mínimo vital y los desafíos de la protección social no contributiva para la vejez en Colombia **69**
Sandra Patricia Duque Quintero
Monica Duque Quintero

ESTUDIOS DE DOCTRINA JUDICIAL **87**

Un caso de reconocimiento inicial de pensión de jubilación activa a titular de notaría que continúa con su actividad y la reacción posterior de la entidad gestora, en sede judicial, para revisar su acto declarativo y exigir el reintegro de lo indebidamente percibido por incompatibilidad **89**
Xosé Manuel Carril Vázquez

Compatibilidad de sucesivas pensiones de IPT por contingencias comunes. Comentario a la STS de 27/11/2024 [ECLI:ES:TS:2024:6099] **99**
Josep Fargas Fernández

¿Tiene derecho la abuela que acoge a su nieta al complemento para la reducción de la brecha de género? Comentario a la STSJ de la Comunidad Valenciana de 23 de septiembre de 2025 ..... **107**
Ana María Romero Burillo

DERECHO COMPARADO Y DERECHO EXTRANJERO EN SEGURIDAD SOCIAL Y MATERIAS CONEXAS **119**

La complejidad jurídica extrema de los expedientes administrativos a los que se aplican los reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los estados miembros. Un análisis inductivo de jurisprudencia portuguesa comparada con el derecho español sobre el tema **121**
Nuno Santos Silva

CRÓNICA LEGISLATIVA, DOCTRINA JUDICIAL Y NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS **131**
María Nieves Moreno Vida

CRÓNICA DE DOCTRINA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL **163**

Doctrina Administrativa. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Primer Trimestre de 2026 ..... **165**
Andrés Ramón Trillo García

Novedades Normativas y de Gestión de la Tesorería General de la Seguridad Social .. **175**
Javier Aibar Bernad

ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL ESTADO SOCIAL **183**

Lecciones y preguntas para la implementación de la Directiva de trabajo en plataformas digitales en España **185**
Alberto Barrio

CLÁSICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL **203**

La organización institucional del intervencionismo público en materia laboral y de protección social: José Marvá y Mayer (1846-1937) **205**
José Luis Monereo Pérez

Editorial

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Editorial
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 ISSNe: 2387-0370
Págs. 9-22

La protección social pública para 2026 a través de la técnica legislativa del Real Decreto Ley y de otras disposiciones de inferior rango

Public social protection for 2026 through the legislative technique of the Royal Decree-Law and other lower-ranking provisions

José Luis Monereo Pérez
Catedrático de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada
Director de la Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum
Director de la Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social.
https://orcid.org/0000-0002-0230-6615

Guillermo Rodríguez Iniesta
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Murcia
Secretario General de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social
Subdirector de la Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum
Subdirector de la Revista Derecho de la Seguridad Social, Laborum
https://orcid.org/0000-0001-5054-8822

Sumario

1. Se repite el mismo escenario que en 2025: las dificultades para legislador en el actual escenario parlamentario
2. Contenido y novedades en relación con las pensiones en el RD-ley 3/2026
3. Prestaciones familiares de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva
4. Novedades respecto a la pensión de jubilación
5. Novedades en materia de cotización para 2026
6. Otras novedades con incidencia en la Protección Social Pública

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad […].

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (Artículo 50)

1. SE REPITE EL MISMO ESCENARIO QUE EN 2025: LAS DIFICULTADES PARA LEGISLADOR EN EL ACTUAL ESCENARIO PARLAMENTARIO

La falta de Presupuestos Generales del Estado para 2026 determinó la prórroga automática de Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023 hasta la aprobación de la nueva ley. Como ya había ocurrido en anteriores ocasiones y teniendo en cuenta la doctrina

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «La protección social pública para 2026 a través de la técnica legislativa del Real Decreto Ley y de otras disposiciones de inferior rango». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 9-22.

del Consejo de Estado que la revalorización de las pensiones no es, como regla general, objeto de la prórroga presupuestaria prevista en el artículo 134.4 de la Constitución, el Gobierno, decidió para la actualización de las pensiones públicas, acudir a la aprobación de un real decreto-ley al amparo del artículo 86 de la Constitución.

Dicha actualización se llevó a cabo a través del Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, por el que se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se adoptan medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social. Ahora bien, dicho Real Decreto-ley, recogía medidas de diversa índole: a) Medidas en materia de vivienda; b) Medidas en materia energética; c) Medidas sobre pensiones y otras prestaciones públicas; d) Medidas en materia de empleo; e) Medidas de carácter tributario; f) Medidas de financiación territorial; g) Disposiciones adicionales[1]; y h) Disposiciones finales[2]

Como de todos es conocido el referido Real Decreto-ley sería derogado por acuerdo del Congreso de los Diputados de 27 de enero de 2026.

Ante ello el Gobierno aprobaría un nuevo Real Decreto-ley 3/2026, de 3 de febrero, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia de Seguridad Social, que sería convalidado por el Congreso de los Diputados en 26 de febrero de 2026.

La Exposición de Motivo del Real Decreto-ley 3/2026, deja constancia, como premisa, de los problemas para legislar en un contexto parlamentario como el que caracteriza la coyuntura política actual. En este sentido se indica que en aplicación de la previsión contenida en el art. 134.4 de la Constitución Española, la falta de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2026 determina la prórroga automática de la Lay 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 hasta la aprobación de la nueva ley. De acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado la revalorización de las pensiones no es, como regla general, objeto de la prórroga presupuestaria prevista en el art. 134.4 de la Constitución Española, por lo que, en tal situación, el Gobierno, si quiere proceder a la actualización de las pensiones públicas, debe acudir a la aprobación de un real decreto-ley al amparo del art. 86 de la Constitución Española. Con este objetivo se aprobó el Real Decreto-Ley 16/2025, de 23 de diciembre, por el que se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se adoptan medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social, norma que ante su no convalidación por el Congreso de los Diputados ha sido derogada con fecha 28 de enero de 2026. Ante este escenario, resulta absolutamente urgente y necesaria la aprobación de este nuevo real decreto-ley, que mantenga intactos los derechos de los pensionistas que han visto incrementadas sus pensiones en el mes de enero de 2026. Por ello, en este real decreto-ley se aborda, como cuestión urgente y prioritaria, la revalorización de las pensiones y de otras prestaciones públicas para el año 2026 en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior, expresado con un decimal, resultando un 2,7 por ciento. Garantizar la revalorización de las pensiones públicas para mantener su poder adquisitivo se considera una medida de extraordinaria y urgente necesidad, tal como exige el art. 86 de la

[1] De contenido muy variado: sobre vigencia de determinados preceptos de la LPGE para 2023; plazos de cancelación de préstamos otorgados a la Seguridad Social; cotización adicional para bomberos forestales y agentes forestales y medio ambientales; suspensión de la causa de disolución por pérdidas en las sociedades de capital; ingresos indebidos y su no exigibilidad por cuotas de telefonía móvil; valor de tasa de retribución financiera para la actividad de producción en los sistemas eléctricos; sobre plazo regulatorio por orden previsto en el art. 21 del RD 738/2015; análisis de sobrecostes de generación y condiciones de suministro eléctrico en los territorios no peninsulares.

[2] También con contenido muy dispar: Modificación de la LGSS (supresión de la letra K) del art. 271.1 y letra K del art. 299.1; nueva DA 61, sobre tarifa de primas de cotización por AT/EP; modificación de la DT 35 (sobre jubilación de facultativos); y una nueva DT 45 (obligación de comunicación de CNAE)

Constitución Española, que debe abordarse, en cualquier caso, sin esperar a que se pueda aprobar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2026.

Este Real Decreto-ley 3/2026 es importante pues de garantiza el poder adquisitivo de las pensiones públicas. Consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva estructurada en tres artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y tres anexos. El artículo 1 fija el límite de la cuantía inicial de las pensiones públicas durante el año 2026, de conformidad con el artículo 57 y la disposición transitoria trigésima novena de la LGSS. Este mismo tratamiento es aplicable al Régimen de Clases Pasivas del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27.5 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto-legislativo 670/1987, de 30 de abril, y en su disposición transitoria décima quinta. El art. 2 se refiere a la revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de Clases Pasivas del Estado; el importe del complemento aplicable a esas pensiones para la reducción de la brecha de género, la actualización de las pensiones no contributivas y de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

Igualmente determina la actualización de las prestaciones de orfandad causadas por violencia contra la mujer previstas en el tercer párrafo del art. 224.1 de la LGSS; de las prestaciones de gran invalidez del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y del Régimen Especial de la Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado; de las prestaciones familiares de la Seguridad Social; de los subsidios económicos contemplados en el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto-legislativo 1/2013, de 29 de noviembre; y de las ayudas sociales a los afectados por el Virus de Inmunodeficiencia Humana.

Por último, regula la determinación de la cuantía mínima de las pensiones tanto del sistema de la Seguridad Social como de Clases Pasivas del Estado y los requisitos para su conocimiento.

Por su parte, el artículo 3 prevé la actualización del tope mínimo y máximo de las bases de cotización del sistema. De igual forma, procede a actualizar la cotización correspondiente al Mecanismo de Equidad Intergeneracional, conforme a la disposición transitoria cuadragésima tercera de la LGSS y, además, fija la cuota adicional de solidaridad para el año 2026, de conformidad con la disposición transitoria cuadragésima segunda del mismo texto legal. En lo que se refiere al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se establece que durante el año 2026 la tabla general y la tabla reducida para las citadas personas trabajadoras serán las previstas en la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, para el año 2025, no obstante, se actualiza la base máxima de los tramos 11 y 12 de acuerdo con el tope máximo de cotización previsto para el Régimen General de la Seguridad Social para el año 2026. Asimismo, se actualiza el límite de ingresos para proceder al reintegro de cuotas de autónomos en pluriactividad.

La regulación normativa se completa con una serie de disposiciones adicionales, derogatoria y finales. La disposición adicional primera mantiene la vigencia en 2026 de los Título IV, y sus normas de desarrollo, con las modificaciones y excepciones previstas en este real decreto-ley. Con ello, se garantiza la seguridad jurídica en la aplicación de las disposiciones sobre las pensiones y las cotizaciones sociales en 2026, en la situación actualmente existente de prórroga presupuestaria.

Por su parte, la disposición adicional segunda establece un nuevo plazo de diez años de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, para la cancelación de determinados préstamos a la Seguridad Social

cuyo vencimiento se ha producido en los ejercicios 2024 y 2025, y amplía, en diez años también, el plazo para la cancelación de otro préstamo cuyo vencimiento se producirá durante el ejercicio 2026.

La disposición adicional tercera establece el tipo de cotización adicional a aplicar a las y los bomberos forestales y a agentes forestales y medioambientales del 10,60 por ciento, del que el 8,84 por ciento será a cargo de la empresa y el 1,76 por ciento a cargo la persona trabajadora.

La disposición derogatoria única procede a la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este real decreto-ley y, en concreto, la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, que, hasta ahora, regulaba la tarifa de primas, para integrar la nueva tarifa en la Ley General de la Seguridad Social y evitar la dispersión normativa.

La disposición final primera en sus dos primeros apartados, por medio de la supresión de la letra k) de los artículos 271.1 y 299.1 de la LGSS, persigue evitar que, a través de una norma propia del ámbito social, como es la LGSS, se produzca una modificación de las obligaciones tributarias de las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo. Resulta así necesaria la supresión de esta obligación de presentar declaración por IRPF a los beneficiarios de la prestación por desempleo, pues su alcance actual no supone solo una obligación formal. Ello excede la intención de la norma, que inicialmente fue la de dotar de una fuente adicional de información a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo.

En el ámbito de las prestaciones de Seguridad Social, se incorporó una obligación similar a la prevista para la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital (IMV), con el objetivo de alinear ambas regulaciones. No obstante, existen diferencias sustanciales tanto en la normativa aplicable como en la finalidad de cada prestación. Las prestaciones por desempleo tienen como propósito sustituir las rentas salariales dejadas de percibir debido a la pérdida del empleo, la suspensión del contrato o la reducción de la jornada. En el caso de los subsidios, su función es complementaria, sin que ello implique dejar de cumplir los requisitos de activación establecidos en el acuerdo de actividad. Por estas razones, se desaconseja incorporar esta obligación formal, que además supondría un incremento innecesario de la carga administrativa para la persona trabajadora.

Por otra parte, los datos necesarios para la comprobación de las declaraciones responsables de las personas solicitantes de subsidios por desempleo deberán ser comprobados por la entidad gestora de la prestación a través de consultas a los datos tributarios de las personas beneficiarias.

A su vez, se introduce una nueva disposición adicional sexagésima primera en la LGSS, en la que se regula la denominada tarifa de primas para la cotización por contingencias profesionales. La aprobación del Real Decreto 10/2025, de 14 de enero, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025), hace necesaria la actualización con carácter urgente de la tarifa de primas de cotización por contingencias profesionales a la Seguridad Social, puesto que dicha cotización obtiene su valor en función de la clasificación de la actividad económica del sistema. Además, como novedad se propone incluir esta tarifa de primas como disposición adicional en la LGSS, con el objetivo de evitar la dispersión normativa en materia de Seguridad Social, así como para evitar la vigencia indefinida de un precepto de una norma de claro carácter temporal, como es la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre; derogando expresamente esa previsión legal mediante la disposición derogatoria única.

También introduce una disposición transitoria cuadragésima quinta en el mencionado texto refundido, con el objetivo de regular la transición de la CNAE 2009 a la CNAE 2025. Finalmente,

modifica el apartado 1 de la disposición transitoria trigésima quinta [sic] de dicha LGSS, para ampliar durante un año más que los facultativos de atención primaria, médicos de familia y pediatras, adscritos al Sistema Nacional de Salud con nombramiento estatutario o funcionario puedan compatibilizar la pensión contributiva de jubilación con el trabajo.

La disposición final segunda recoge los títulos competenciales que amparan al Estado para la aprobación de las distintas medidas de este real decreto-ley.

La disposición final tercera habilita al Gobierno y a las personas titulares de los distintos Departamentos ministeriales, en el ámbito de sus respectivas competencias, a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y la ejecución de lo dispuesto en esta norma.

Por último, la disposición final cuarta dispone la entrada en vigor el mismo día al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». No obstante, los artículos 1, 2 y 3 producirán efectos desde el día 1 de enero de 2026 y la disposición adicional segunda y la modificación de la disposición transitoria trigésima quinta [sic].1 de LGSS, producirán efectos desde el día 25 de diciembre de 2025 y el 29 de diciembre de 2025, respectivamente.

Como complemento al articulado de este real decreto-ley, se añaden los anexos I y II, en los que se recogen las cuantías mínimas de pensión, límites de ingresos y otras pensiones públicas para el año 2026. Resulta imprescindible detallar las cuantías de 2026 puesto que las cuantías mínimas de pensión no tienen la consideración de pensiones, sino de importes no consolidables a garantizar a los y las pensionistas que cumplen unos determinados requisitos de rentas. Por ello, lo que se revalorizan son las pensiones que tiene reconocidas cada pensionista y posteriormente, si se cumplen los requisitos establecidos, se reconoce un complemento por mínimos hasta alcanzar la cuantía mínima correspondiente. El complemento no es consolidable. Este hecho determina la necesidad de establecer una tabla de cuantías mínimas, cuantías que se incrementan anualmente con arreglo a un porcentaje previamente establecido legalmente.

A su vez, se hace necesario incluir en este real decreto-ley la actualización de la base máxima de cotización al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria trigésima octava de la LGSS. Igualmente, se establece la cotización para el año 2026 de las personas trabajadoras autónomas incluidas en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. También se incluye un anexo III que contiene los haberes reguladores para el cálculo de las pensiones de Clases Pasivas del Estado que han de ser aplicados en el año 2026.

Este RD-ley 3/2026 recoge las previsiones ya recogidas en el RD-ley 16/2025, relativas a: pensiones (artículos 1 y 2); bases de cotización (art. 3); vigencia de determinados capítulos de la LPGE de 2023 (DA. primera); plazos de cancelación de préstamos otorgados a la Seguridad Social; cotización adicional de bomberos forestales y agentes forestales; y modificaciones en el texto refundido de la LGSS (DF primera).

Al mismo tiempo el Gobierno aprobaría otros tres Reales Decretos Leyes:

A) RD-ley 2/2026, de 3 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, en materia tributaria y relativa a los recursos de los sistemas de financiación territorial, que sería derogado por Acuerdo del Congreso de los Diputados en 26 de febrero de 2026[3].

[3] Este RD-ley contenía medidas en materia de empleo (art. 7).

B) RD-Ley 4/2026, 10 de febrero, por el que se garantiza la accesibilidad equitativa a bienes y servicios en situaciones de emergencia que sería derogado por acuerdo del Congreso de los Diputados de 26 de febrero de 2026.

C) RD-ley 5/2026, de 17 de febrero, sobre medidas urgentes en respuesta a los daños causados por diversos fenómenos meteorológicos adversos, de especial afectación en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura.

Este RD-ley contiene medidas (pendiente de convalidar):

a) En materia de empleo, como (arts. 31 a 37)[4]: protección por desempleo en el ámbito de la relación laboral especial del servicio del hogar familiar, prohibición de despido y otras materias de protección del empleo, reducción del número mínimo de jornadas reales cotizadas para acceder al subsidio de desempleo o renta agraria favor de trabajadores eventuales agrarios en los municipios afectados, interrupción de cómputo de duración máxima de los contratos temporales; nomas especiales en materia de desempleo.

b) En materia de Seguridad Social (arts. 38 a 41): medidas para trabajadores por cuenta propia; exenciones en la cotización a la S. Social y por conceptos de recaudación conjunta; aplazamiento y moratoria en el pago de cotización a la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta; cómputo de ingresos a efectos del Ingreso Mínimo Vital.

Como se recordará nos hemos encontrado con la misma situación que en el año 2025 con el RD-ley 9/2024, de 23 de diciembre, que no sería convalidado por el Congreso de los Diputados en sesión de 22 de enero de 2025. Aquel RD-ley también contenía múltiples y variadas previsiones que se verían afectadas, por ejemplo:

— En materia de transporte con ayudas directas al transporte de viajeros.

— En materia de vivienda ampliación de la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamientos.

— Prórroga de los valores extraordinarios de los descuentos del bono social.

— La prórroga del SMI de 2024.

— Límites de las pensiones y revalorización. Curiosamente el mismo día en que se publicaba el acuerdo del Congreso de los Diputados de no convalidación, se publicaba el desarrollo reglamentario de las previsiones sobre pensiones por RD 35/2025, de 21 de enero.

— En relación con las cotizaciones se vería afectada la aplicación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la cuota de solidaridad.

Como se puede ver el Gobierno ha tenido para 2026 que volver a "trocear" el contenido de sus medidas.

Tiempo y dinero para nada.

[4] Con efectos desde 4 de febrero de 2026 (Disposición transitoria cuarta).

Se podría pensar que al final (en relación con las pensiones) no hay perjuicio alguno para el ciudadano, el problema ya ha sido resuelto. Sin embargo, problemas técnicos ya lo ha habido con los hechos causantes de las prestaciones en orden a los pagos y su fiscalización en relación a si debe aplicarse la legislación vigente al momento de vigencia del RD-ley no convalidado o bien al nuevo RD-ley[5].

2. CONTENIDO Y NOVEDADES EN RELACIÓN CON LAS PENSIONES EN EL RD-LEY 3/2026

Las previsiones para 2026 se encuentran recogidas en los artículos 1 y 2 y el Anexo I del Real Decreto-ley 3/2026, de 3 de febrero, relativos a la revalorización de las pensiones y otras prestaciones públicas, en tanto se apruebe una nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE)[6].

A partir del 1 de enero de 2026 y hasta la aprobación de la correspondiente LPGE el límite máximo establecido para la percepción de las pensiones públicas del sistema de Seguridad Social y Clases Pasivas del Estado causadas en 2026 será de 3.359,60 euros mensuales o 47.034,40 euros anuales[7].

Las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social y las pensiones ordinarias y extraordinarias del Régimen de Clases Pasivas del Estado se revalorizarán en 2026 con carácter general el 2,7 por ciento respecto del importe que tuvieran a 31 de diciembre de 2025[8], en los términos y con las excepciones y especialidades que se indican en el real decreto-ley[9].

El complemento a las pensiones contributiva para la reducción de brecha de género tiene un importe para 2026 de 36,90 euros mensuales (un euro más respecto a 2025)[10].

En lo referente a las cuantías mínimas de las pensiones[11] la cuantía mínima de las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social se incrementa en el año 2026, conforme a lo previsto en el art. 58 y en la disposición adicional quincuagésima tercera del LGSS[12] todo ello en los términos previsto en esa disposición adicional).

De acuerdo con el apartado 10 del artículo 2, el límite de ingresos para el reconocimiento de complementos económicos para mínimos en las pensiones de la Seguridad Social se incrementa en un 2,7 por ciento sobre el límite vigente en 2025[13].

---

[5] Véase Criterio 1/2026 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. Legislación aplicable a las pensiones causadas durante la vigencia del Real Decreto-Ley 16/2025, de 23 de diciembre, por el que se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se adoptan medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social, su criterio ha sido: que aquellas pensiones causadas entre el 1 de enero y el 27 de enero de 2026, afectadas por el límite máximo o mínimo establecido en el Real Decreto-Ley 16/2025, de 23 de diciembre, se abonarán en la cuantía fijada en dicha norma.

[6] Sus efectos son desde el día 1 de enero de 2026 (Disposición final cuarta del RD-ley 3/2026).

[7] Art. 1 RD-ley 3/2026.

[8] Viene a suponer el equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual en tanto por ciento del IPC de los doce meses previos a diciembre de 2025 (art. 58 LGSS).

[9] Art. 2.1 RD-ley 3/2026.

[10] Art. 2.2 RD-ley 3/2026.

[11] Art. 2 apartado 3, 9 y 10 y anexo RD-ley 3/2026.

[12] Recuérdese que la cuantía mínima de determinadas pensiones ha de incrementarse el 1 de enero de 2026 lo necesario para alcanzar, de forma progresiva, un determinado umbral de pobreza, tal y como indica la citada disposición adicional 53 LGSS.

[13] Art. 2.10 RD-ley 3/2026.

Tienen derecho a percibir los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de pensiones los pensionistas del sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, que no perciban durante 2026 rendimientos del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales, de acuerdo con el concepto establecido para dichas rentas en el IRPF[14] o que, percibiéndolos, no excedan de 9.442,00 euros (en 2025 ascendía a 8.942,00 euros). En el caso de que exista cónyuge a cargo del titular de una pensión, los rendimientos anuales por cualquier naturaleza del pensionista y de su cónyuge deben ser inferiores a 11.013,00 euros (10.430,00 euros en 2025)[15].

En relación con las pensiones de denominado régimen SOVI[16] para 2026 el importe anual de las pensiones del extinguido SOVI no concurrentes con otras pensiones públicas en 8.394,40 euros, y la de las pensiones del SOVI concurrentes con pensiones de viudedad de alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social en 8.149,40 euros[17].

Por lo que respecta a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez del sistema de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, se establece en 8.803,20 euros anuales[18].

El Ingreso Mínimo Vital tiene una cuantía garantizada para 2026 del mismo importe que una pensión no contributiva dividido entre 12 mensualidades[19].

Por lo que respecta a las prestaciones de orfandad causadas por violencia contra la mujer,experimentarán en 2026 un incremento igual al que se apruebe para el salario mínimo interprofesional para dicho año[20].

[14] Computados conforme a las previsiones del art. 59 LGSS.

[15] En principio cabe pensar que se mantiene la posibilidad de reconocer mínimos por diferencias ya que la DA. 1ª mantiene la vigencia, en tanto se apruebe una nueva LPGE, del contenido de los títulos IV y VIII y las disposiciones adicionales concordantes de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, que la recoge en su artículo 43 (párrafo tercero del apartado Uno y párrafo segundo de su apartado Tres b).

[16] Art. 2.4 RD-ley 3/2026. Véase DT. 2ª apartados 1 y 4 LGSS.

[17] Todo ello sin perjuicio del límite establecido en la disposición transitoria segunda del TRLGSS (el doble del importe de la pensión mínima de viudedad para beneficiarios con sesenta y cinco o más años (13.106,80 euros × 2 = 26.213,60 euros). Llegado el caso de superarse dicho límite, dicho importe se reducirá en la cuantía necesaria para no superarlo.

[18] Art. 2.4 RD-ley 3/2026.

[19] Téngase en cuenta además que esa cantidad se incrementa en: a) Un 22% en caso de que el perceptor tenga una discapacidad igual o superior al 65%; b) Que la cantidad inicial se incrementa un 33% por miembro adicional de la unidad de convivencia con un máximo del 220%; y c) Un complemento del 22 por 100, cuando se trate de unidad de convivencia monoparental (un solo adulto que conviva con uno o más descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva, o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando se trata del único acogedor o guardador, o cuando el otro progenitor, guardador o acogedor se encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año).
Y que además de las cuantías señaladas se abonará un complemento mensual de ayuda para la infancia además de las cuantías indicadas se abonará un complemento mensual de ayuda para la infancia por cada menor de edad miembro de la unidad de convivencia (en la fecha de la solicitud), en función de la edad cumplida el día 1 de enero del correspondiente ejercicio, con arreglo a los siguientes tramos: menores de tres años: 115 euros; mayores de tres años y menores de seis años: 80,50 euros; mayores de seis años y menores de 18 años: 57,50 euros.

[20] Apartado 9 del art. 2 RD-ley 3/2026.

3. PRESTACIONES FAMILIARES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SU MODALIDAD NO CONTRIBUTIVA

Por lo que respecta a la cuantía de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y el importe del límite de ingresos para el acceso a las mismas, son para 2026 los siguientes[21]:

— Hijo menor de 18 años o de menor a cargo afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 33 por ciento 1.000,00 euros en cómputo anual.

— Hijo mayor de 18 años a cargo con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, será en cómputo anual de 5.962,80 euros.

— Hijo a cargo mayor de 18 años, con un grado de discapacidad igual o superior al 75 por ciento y que, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, será en cómputo anual de 8.942,40 euros.

Para aquellos con hijo o menor de 18 años sin discapacidad o con un porcentaje menor al 33% (aquellos que conforme a la DT. 7ª Ley 19/2021 mantienen el derecho):

— Límite de ingresos se fijan en 15.356,00 euros anuales y, si se trata de familias numerosas, en 23.109,00 euros anuales, incrementándose en 3.745,00 euros anuales por cada hijo a cargo a partir del cuarto, este incluido.

— La cuantía de la asignación económica: 588,00 euros/año[22].

La cuantía de la prestación por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres o padres con discapacidad, será de 1.000 euros. Los límites de ingresos en el año 2026 para acceder a esta prestación quedan fijados en 15.356,00

[21] Art. 2 apartados 6 y 7 RD-ley 3/2026.

[22] Sin perjuicio de lo anterior, la cuantía de la asignación económica será en cómputo anual de 637,92 euros en los casos en que los ingresos familiares sean inferiores a los importes señalados en la siguiente tabla:

Integrantes del hogar		Intervalo de ingresos	Asignación integra anual
Personas ≥ 14 años (M)	Personas < 14 años (N)		
1	1	5.839 o menos.	637,92 × H
1	2	7.185 o menos.	637,92 × H
1	3	8.532 o menos.	637,92 × H
2	1	8.083 o menos.	637,92 × H
2	2	9.429 o menos.	637,92 × H
2	3	10.776 o menos.	637,92 × H
3	1	10.328 o menos.	637,92 × H
3	2	11.674 o menos.	637,92 × H
3	3	13.020 o menos.	637,92 × H
M	N	4.492+[(4.492×0,5×(M-1))+(4.492×0,3×N)] o menos.	637,92 × H

H = Hijos a cargo del beneficiario menores de 18. N = número de menores de 14 años en el hogar.
M = número de personas de 14 o más años en el hogar.

euros anuales y, si se trata de familias numerosas, en 23.109,00 euros anuales, incrementándose en 3.745,00 euros anuales por cada hijo o hija a cargo a partir del cuarto, este incluido.

La disposición adicional tercera fija la cotización adicional para las y los bomberos y agentes forestales y medioambientales, con efectos desde el 25 de diciembre de 2025, tal y como establece su disposición final cuarta. Ello implica la entrada en vigor, con efectos de esa misma fecha, del Real Decreto 919/2025, de 15 de octubre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de agentes forestales y medioambientales al servicio de las administraciones públicas, teniendo en cuenta lo previsto en su disposición final tercera.

4. NOVEDADES RESPECTO A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN

Finalmente, el apartado cuatro de la disposición final primera del RD-ley 3/2026 modifica, con efectos de 29 de diciembre de 2025, el apartado 1 de la DT 35 -sic- LGSS para ampliar durante un año más que los facultativos de atención primaria, médicos de familia y pediatras[23], adscritos al Sistema Nacional de Salud con nombramiento estatutario o funcionario puedan compatibilizar la pensión contributiva de jubilación con el trabajo (la vigencia de la medida finalizaba el 28 de diciembre de 2025.

En definitiva desde el 28 de diciembre de 2022 y hasta el 31 de diciembre de 2026, los facultativos de atención primaria, médicos de familia y pediatras, adscritos al Sistema Nacional de Salud con nombramiento estatutario o funcionario podrán continuar desempeñando sus funciones durante la prórroga en el servicio activo y, simultáneamente, acceder a la jubilación percibiendo el setenta y cinco por ciento del importe resultante en el reconocimiento inicial de la pensión, una vez aplicado, si procede, el límite máximo de pensión pública.

También pueden acceder a esta compatibilidad los facultativos de atención primaria que hubieran accedido a la pensión contributiva de jubilación y se reincorporen al servicio activo, siempre que el hecho causante de dicha pensión haya tenido lugar a partir del 1 de enero de 2022 o se hubieren acogido en su día a la compatibilidad de la pensión de jubilación con el nombramiento como personal estatutario o funcionario de las y los profesionales sanitarios, realizado al amparo del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo.

Y obviamente la posibilidad de que aquellos facultativos que a fecha 31 de diciembre de 2025 se encuentren compatibilizando la pensión de jubilación con el trabajo al amparo de lo previsto en esta disposición transitoria, puedan mantener dicha compatibilidad hasta que cesen en el servicio activo.

5. NOVEDADES EN MATERIA DE COTIZACIÓN PARA 2026

El art. 3 del RD-ley 3/2026 viene actualizar el tope máximo y mínimo de las bases de cotización y de otros aspectos en materia de cotización en el sistema de la Seguridad Social en los siguientes términos:

A) Desde el 1 de enero de 2026 y hasta la aprobación de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, las bases mínimas de cotización, de los grupos de cotización de los

[23] La redacción originaria del precepto, en sus dos primeros párrafos, podía inducir al error. La nueva redacción unifica todas las referencias al ámbito subjetivo, tanto en el título como en el apartado primero de la disposición transitoria, circunscribiéndose dichas referencias a los "facultativos de atención primaria médicos de familia y pediatras". Queda claro que el ámbito subjetivo se limita a facultativos de atención primaria que sean médicos de familia y pediatras, con exclusión de otras especialidades dentro de los facultativos de atención primaria que pudieran existir en el correspondiente ámbito territorial.

regímenes que las tengan establecidas, se incrementarán de forma automática en el mismo porcentaje que lo haga el salario mínimo interprofesional incrementado en un sexto y las bases máximas de cada categoría profesional y el tope máximo de las bases de cotización. En consecuencia, se fija en 5.101,20 euros mensuales[24].

B) La cotización correspondiente al Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) será de 0,90 puntos porcentuales[25].

C) Cotización adicional de solidaridad[26] se determinará aplicando los siguientes tipos de cotización sobre las retribuciones:

   a) El 1,15 por ciento a la parte de la retribución comprendida entre 5.101,21 euros y 5.611,32 euros, siendo el 0,96 por ciento a cargo de la empresa y el 0,19 por ciento a cargo de la persona trabajadora.

   b) El 1,25 por ciento a la parte de la retribución comprendida entre 5.611,33 euros y 7.651,80 euros, siendo el 1,04 por ciento a cargo de la empresa y el 0,21 por ciento a cargo de la persona trabajadora.

   c) El 1,46 por ciento a la parte de la retribución que supere los 7.651,80 euros, siendo el 1,22 por ciento a cargo de la empresa y el 0,24 por ciento a cargo de la persona trabajadora.

D) Cotización en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos (RETA:

   a) Desde el 1 de enero de 2026, y hasta la aprobación de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, la tabla general y la tabla reducida aplicables a los diferentes tramos de rendimientos netos, para los trabajadores incluidos en el (RETA), serán las previstas en la disposición transitoria primera del RD-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, para el año 2025, debiendo entenderse hecha la referencia al año 2026 cuando, en dicha norma, la referencia se haga al año 2025[27].

   b) Los trabajadores autónomos que, en razón de un trabajo por cuenta ajena desarrollado simultáneamente, coticen en régimen de pluriactividad, y lo hagan durante el año 2026, teniendo en cuenta tanto las cotizaciones efectuadas en este régimen especial como las aportaciones empresariales y las correspondientes a la persona trabajadora en el régimen de la Seguridad Social que corresponda por su actividad por cuenta ajena, tendrán derecho al reintegro del 50 por ciento del exceso en que sus cotizaciones por contingencias comunes superen la cuantía de 17.323,68 euros con el tope del 50

[24] Conforme a lo establecido en el art.19.3 y en la DT 38ª LGSS.
Véase también la Orden ISM/31/2026, de 23 de enero, por la que se establecen para el año 2026 las bases de cotización a la Seguridad Social de las personas trabajadoras del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar incluidas en los grupos segundo y tercero.

[25] DT 43ª LGSS. Cuando ese tipo de cotización deba ser objeto de distribución entre empresa y persona trabajadora, el 0,75 por ciento será a cargo de la empresa y el 0,15 por ciento a cargo de la persona trabajadora

[26] DT 42ª LGSS.

[27] En todo caso, la base máxima de los tramos 11 y 12 de la tabla general se actualizará de acuerdo con el tope máximo de cotización previsto para el Régimen General de la Seguridad Social en el apartado 1.

por ciento de las cuotas ingresadas en este régimen especial en razón de su cotización por las contingencias comunes.

E) El RD-ley 3/2026 establece en su DF. 1ª la modificación del LGSS incorporando en su punto tres una DA 61ª sexagésima relativa a una tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

F) La DF 3ª del RD-ley 3/2026 establece el tipo de cotización aplicable, lo que determina la entrada en vigor de la medida con efectos desde el 25.12.2025, conforme a lo dispuesto en su Disposición final cuarta. Con ello se da cumplimiento a las previsiones del Real Decreto 919/2025, de 15 de octubre, estableció el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de agentes forestales y medioambientales al servicio de las administraciones públicas.

Por su parte el RD-ley 5/2026, de 17 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en respuesta a los daños causados por diversos fenómenos meteorológicos adversos, de especial afectación en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura, sobre suspensiones totales o parciales de la actividad laboral y reducciones de jornada por causas de fuerza mayor, recoge una serie de novedades en relación con la cotización:

— Su art. 31 regula una serie de exenciones a la cotización de los trabajadores por cuenta ajena.

— El art. 40 norma aplazamientos especiales en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta y también una moratoria en el pago de las cotizaciones sociales a las empresas.

6. OTRAS NOVEDADES CON INCIDENCIA EN LA PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA

El RD 126/2026, de 18 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2026, lo establece en 40,70 euros/día o 1.221 euros/mes. Supone una subida del 3,1 respecto de 2025.

En el caso de trabajadores con contratos de trabajo de duración determinada cuyos servicios a una misma empresa no excedan de ciento veinte días percibirán, conjuntamente con el salario mínimo, la parte proporcional de la retribución de los domingos y festivos, así como de las dos gratificaciones extraordinarias, sin que la cuantía del salario profesional pueda resultar inferior a 57,82 euros por jornada legal en la actividad. En el caso de trabajadores sujetos a la relación laboral de carácter especial al servicio del hogar familiar el salario mínimo de dichas empleadas y empleados de hogar (que trabajen por horas en régimen externo) será de 9,55 euros por hora efectivamente trabajada.

La incidencia de la subida del SMI sobre las prestaciones de la Seguridad Social es obvia, por ejemplo: incide en la base mínima de cotización, en la cotización de los beneficiarios de subsidios de desempleo mayores de 52; en el acceso al nivel asistencial por desempleo, en el IMV; en los límites de inembargabilidad de las prestaciones; en la compatibilidad de determinadas prestaciones de la Seguridad Social como jubilación y supervivencia con el trabajo (pensión de jubilación, pensión de orfandad y pensión favor familiares, etc.

******

Al cierre de la editorial el BOE publicaba el 6 de marzo varios Reales Decretos de ampliación y transferencia a la Comunicad Autónoma del País Vasco, concretamente:

— RD 171/2026, de 4 de marzo, de ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por RD 2557/1985, de 18 de diciembre, en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo (el edificio del INSST en Baracaldo).

— RD 172/2026, de 4 de marzo, de modificación de los medios adscritos a la gestión de las prestaciones sanitarias del Seguro Escolar y traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el RD 67/2020, de 14 julio[28].

— RD 173/2026, de 4 de marzo, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de los medios patrimoniales y personales adscritos a la gestión de la protección por desempleo.

— RD 174/2026, de 4 de marzo, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de los medios personales adscritos a la gestión de las prestaciones familiares en su modalidad no contributiva y del subsidio por nacimiento por nacimiento y cuidado de menor de naturaleza no contributiva[29].

— RD 175/2026, de 4 de marzo, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre salvamento marítimo en las aguas interiores y territoriales de correspondientes al litoral vasco.

La relevancia y trascendencia de estos traspasos de gestión, singularmente del Seguro Escolar, de la protección por desempleo (contributiva y asistencial) y de las prestaciones familiares no contributivas y del subsidio por nacimiento y cuidado de menor, serán objeto de un detenido análisis en una próxima editorial de la revista.

[28] Véase la Orden TMD/176/2026, de 2 de marzo.
[29] Véase la Orden TMD/174/2026, de 2 de marzo.

CONTRIBUTIVA PARA EL AÑO 2026

Clase de pensión	Titulares		
	Con cónyuge a cargo (Euros/año)	Sin cónyuge: Unidad económica unipersonal (Euros/año)	Con cónyuge no a cargo (Euros/año)
Jubilación			
Titular 65 años o más	17.592,40	13.106,80	12.441,80
Titular menor de 65 años	17.592,40	12.262,60	11.590,60
Titular con 65 años procedente de gran incapacidad.	26.385,80	19.660,20	18.662,00
Incapacidad Permanente			
Gran incapacidad	26.385,80	19.660,20	18.662,00
Absoluta	17.592,40	13.106,80	12.441,80
Total: Titular con sesenta y cinco años	17.592,40	13.106,80	12.441,80
Total: Titular con edad entre sesenta y sesenta y cuatro años	17.592,40	12.262,60	11.590,60
Total: Derivada de enfermedad común menor de sesenta años	9.662,80	9.662,80	9.580,20
Parcial del régimen de accidentes de trabajo: Titular con sesenta y cinco años	17.592,40	13.106,80	12.441,80
Viudedad			
Titular con cargas familiares		17.592,40	
Titular con sesenta y cinco años o con discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100		13.106,80	
Titular con edad entre sesenta y sesenta y cuatro años		12.262,60	
Titular con menos de sesenta años		9.931,60	

Clase de pensión	Euros/año
Orfandad	
Por beneficiario	4.011,00
Por beneficiario menor de 18 años con una discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100	7.882,00
En la orfandad absoluta el mínimo se incrementará en 9.931,60 euros/año distribuidos, en su caso, entre los beneficiarios.	
Prestación de orfandad	
Un beneficiario	11.603,20
Varios beneficiarios: a repartir entre número de beneficiarios	19.559,68
En favor de familiares	
Por beneficiario	4.011,00
Si no existe viudo ni huérfano pensionistas:	
Un solo beneficiario con sesenta y cinco años	9.683,80
Un solo beneficiario menor de sesenta y cinco años	9.126,60
Varios beneficiarios: El mínimo asignado a cada uno de ellos se incrementará en el importe que resulte de prorratear 5.920,60 euros/año entre el número de beneficiarios.	

Estudios Doctrinales

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 25-36

En torno a una Seguridad Social Mínima

On the Subject of Minimum Social Security

Antonio Ojeda Avilés

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (j), Universidad de Sevilla. Doctor honoris causa por la Pontificia Universidad Católica del Perú y por la Mayor de San Marcos de Lima. Presidente de la International Association of Social Protection-Asociación Internacional de Protección Social, y del Instituto Europeo de Relaciones Industriales. Presidente de Honor de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

https://orcid.org/0000-0002-5752-365X

Sumario

1. Situación actual
2. El panorama y la propuesta doctrinal
3. El contenido de la propuesta
4. Déficit de ratificaciones de los convenios de la OIT y principios generales de la Seguridad Social
5. Tres prestaciones y recomendación OIT 202
6. Peculiaridades de la prestación por desempleo
7. Las reformas de la legislación nacional
8. Reflexiones de futuro
9. Bibliografía

Fecha Recepción: 18/08/2025
Fecha Revisión: 20/10/2025
Fecha Aceptación: 21/10/2025

Cita Sugerida: OJEDA AVILÉS, A.: «En torno a una Seguridad Social Mínima». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 25-36.

Resumen

El bajo índice de ratificación de los Convenios de la OIT sobre Seguridad Social nos pone en alerta sobre la necesidad de un modelo mejor, siquiera sea doctrinal, en torno al cual concentrar los esfuerzos nacionales de convergencia en la elaboración de un núcleo mínimo de prestaciones en torno a lo fundamental. El momento de ponerse en marcha ha llegado, contando con el cambio de percepción de esta materia desde la óptica de la competencia económica internacional, pues tanto la Organización Mundial del Comercio como un número importante de Acuerdos de Libre Comercio (FTA) del máximo nivel han incorporado los mínimos laborales y de seguridad social como elementos sustanciales de la competencia leal en el comercio.

Palabras clave

Convenio OIT 102; Recomendación OIT 202; prestaciones de desempleo; suelo mínimo de Seguridad Social

Abstract

The low rate of ratifications of the ILO Conventions on Social Security alerts us to the need for a better model, even if only doctrinal, around which to focus national efforts on convergence in the development of a minimum core of benefits based on the fundamentals. The time has come to get started, taking into account the change in perception of this issue from the perspective of international economic competition, as both the World Trade Organisation and a significant number of high-level Free Trade Agreements (FTAs) have incorporated minimum labour and social security standards as essential elements of fair competition in trade.

Keywords

Convention ILO 102; Recommendation ILO 202; unemployment benefits; minimal flor of Social Security

1. SITUACIÓN ACTUAL

Cuando tratamos de conocer la situación de la Protección Social (Seguridad Social + Asistencia Social) en las diversas partes del mundo llegamos a percibir una extraña situación, al menos a través de los informes de la OIT sobre regiones y países en esta materia. Pues una cosa es la legislación de este Organismo en torno a un concepto público y contributivo de Seguridad Social, con numerosos Convenios sobre nueve contingencias o riesgos, con el básico Convenio 102 de 1952, Norma Mínima de la Seguridad Social, a la cabeza, y otra cosa muy distinta es la realidad del espectro de países, en donde hay dos modelos principales, el europeo y el norteamericano, con los países de Iberoamérica en una situación intermedia, mientras que el resto de naciones oscila entre un seguimiento libre a cuya virtud los países más desarrollados (básicamente de matriz anglosajona) se acomodan a un buen nivel, mientras que una multitud de países menos desarrollados muestran carencias de todo tipo, ante todo estructurales. Entre esas dos líneas navegan un cierto número de grandes países que, bien por una actitud geoestratégica, o bien por su matriz federal o confederal, arrojan perfiles enigmáticos. En el caso de India, por ejemplo, prevé una libertad para legislar simultáneamente sobre estas materias tanto por la Federación como por los Estados federados, de manera que las medidas de una y otros colisionan en muchos casos, con conflictos de competencia clamorosos[1].

Ante semejante panorama, la legislación de la OIT no arroja una solución adecuada. La búsqueda de consenso entre las tres partes implicadas de su organigrama estructural se hace difícil por momentos, y los acuerdos a los cuales se llega no resultan satisfactorios. Por ejemplo, la división en Partes (Contingencias) del Convenio 102 Norma Mínima y la posibilidad de ratificar solo un número mínimo de esas Partes permiten una dispersión de combinaciones que no conduce a la armonización y ni siquiera a la coordinación entre los países signatarios.

Pero la economía manda, y ya en el interior de los Acuerdos de Libre Comercio comienzan a aparecer soluciones.

Por añadidura, las Declaraciones de Principios de diversos Organismos internacionales, tanto genéricos como específicos, proclaman a la Seguridad Social y los derechos conexos de asistencia como derechos fundamentales desde hace ya tiempo, con un cambio muy importante acaecido en los últimos años. Pues sus pronunciamientos ya no se consideran como normas declarativas, sino que los tribunales nacionales comienzan a aplicarlas de modo imperativo, incluso sustitutivamente de las normas nacionales, en base a lo que se denomina el "test de convencionalidad". Veamos el panorama que se abre en esta nueva perspectiva, a través del análisis de la primera propuesta que conocemos en torno a la cuestión.

2. EL PANORAMA Y LA PROPUESTA DOCTRINAL

Llegan tiempos complicados para la Seguridad Social, y el profesor Gamarra Vilchez se ha curado en salud proponiendo la creación de una Seguridad Social Mínima, anclada en los Tratados Internacionales, y con un respaldo constitucional para evitar las tentaciones reductivas[2]. Ciertamente los antecedentes y el momento existen, y el análisis del profesor Gamarra exhibe una erudición formidable en cuanto a las normas internacionales y nacionales que sustentan su propósito, además de respecto al momento para poner manos a la obra, por más que pueda parecer lo contrario.

[1] *Vid.* Kushboo Rani y Faiz Ayat Ansari, "Las leyes de Seguridad Social en la India", en IASP-AIPS.org, *Discussion Paper* 07, de 7 de noviembre de 2024. Versión en inglés en el mismo lugar.

[2] Gamarra Vilchez, Leopoldo, *Del estado de necesidad al Estado de Bienestar: el derecho a la Seguridad Social Mínima*, Ediciones Cinca, Madrid 2025, 286 páginas.

Porque el momento elegido por el autor para lanzar el reclamo a la colectividad científica y legislativa, 2025, acaba de trasponer los momentos difíciles de la pandemia Covid y tiene a sus espaldas una mochila de grandes Declaraciones e instrumentos de carácter internacional, que finalmente vienen a considerarse con fuerza suficiente para doblegar las tendencias negacionistas de las leyes nacionales y de la jurisprudencia, tan propensas a aferrarse a la tradición y a examinar cum grano salis las novedades: el "test de convencionalidad", a que ahora se someten en un número creciente de países las sentencias nacionales respecto a su correspondencia con lo prescrito por las Declaraciones y Principios internacionales, poco tiene que ver con la consideración escéptica de su fuerza de obligar, hermenéutica, pero no imperativa, con que no hace mucho venían acogidas las máximas de esos textos.

Y ello, a pesar de que no hace mucho, con el cambio de siglo, todo el Derecho del Trabajo en su conjunto venía colocado en el vértice del precipicio ante el advenimiento de la revolución digital y la muerte de la fábrica: la onda crítica abarca aproximadamente desde 1980 hasta 2015, desde Wolfgang Däubler con su interrogante sobre el futuro de la materia en Alemania[3], hasta la posición de autores como Martín Valverde sobre el discreto retorno del arrendamiento de servicios[4], o la posición más radical de Keith Ewing sobre la muerte del Derecho del Trabajo, inclusive del Derecho Comunitario europeo, muy influído por la trilogía de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)[5], hasta que el panorama se ha ido apaciguando y, mal que bien, nos hemos dado cuenta de que el Derecho del Trabajo no ha muerto , pero sí se ha transformado en un nuevo ente, donde los criterios espaciales del lugar y el tiempo han perdido fuerza, junto al de proximidad, para dar paso a relaciones laborales más complejas. Tomemos por ejemplo las reflexiones de Mercader Uguina tras las reformas legales en España que dieron paso a la prevalencia (medida) de los convenios de empresa sobre los sectoriales, con la interpelación del autor respecto a su exacta valoración[6]. O el relativo éxito del *lavoro agile* en Italia, en donde el trabajador elige su ubicación, sin interferencias del empresario, pero renuncia con ello a buen número de normas laborales, como indica Gragnoli[7]. En resumidas cuentas, parece haberse producido una *deconstrucción* del Derecho del Trabajo, que ha surgido de su crisálida/crisis convertido en otra forma con el mismo espíritu[8].

Y la Seguridad Social, entretanto, ha sufrido también una crisis que al mismo tiempo ha sido de decadencia y de crecimiento. En Europa se ha sentido como el debilitamiento del vector más pronunciado y característico, las prestaciones públicas por contingencias legalmente regladas, en gran

[3] Däubler, Wolfgang, "Has das deutsche Arbeitsrecht eine Zukunft?", *Das Recht der Arbeit* 1 (2023), nº. 405, pp. 66 ss., con especial atención a detalles desde el Derecho Común, como la reforma de 2002 del Código Civil alemán para que los Principios Generales del Derecho tuvieran aplicación efectiva sobre el Derecho del Trabajo, o el advenimiento de la economía de las plataformas.

[4] Martín Valverde, Antonio, "El discreto retorno del arrendamiento de servicios", en VV.AA. (Montoya Melgar et al., dirs.), *Cuestiones actuales de Derecho del trabajo: estudios ofrecidos por los catedráticos españoles de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso Olea*, 1990.

[5] Ewing, Keith, "The Death of Labour Law?", *Oxford Journal of Legal Studies* VIII-2 (1988), pp. 293-300. Del mismo, "The Death of Social Europe", King's Law Journal 26:1 (2015), 76-98.

[6] Mercader Uguina, Jesús, "El fin de la prevalencia del conenio de empresa en materia salarial: punto de llegada o de partida?", *Labor* 3 (2021, número extra sobre "La reforma laboral de 2021", pp. 111-128.

[7] Para las diferencias entre lavoro agile, teletrabajo y trabajo a distancia en ese país, *vid.* Gragnoli, Enrico, "Cross-border remote work and remuneration", en VV.AA. (Ojeda Avilés, López Fuentes y Solís Prieto, dirs.), *La Protección Social de los trabajadores fronterizos*, Editorial Laborum, en prensa pero 2025, pp. 3-4 del manuscrito, y Santoro Passarelli, Giuseppe, "Lavoro etero organizzato, coordinato, agile e telelavoro: un puzzle non facile da comporre in una impresa in via di trasformazione", en *WPSCLDE* "Massimo D'Antona", 327/2017, 15 ss. Para Gragnoli, Enrico, op. cit., p. 3, el trabajo agile se incluye en la más amplia categoría del trabajo a distancia. Su capacidad de ilusionar a los trabajadores, y la engañosa libertad que les procura, vienen magistralmente expuestas por dicho autor en pp. 5 ss. del manuscrito.

[8] Una configuración inicial de sus nuevos rasgos, en mi ensayo *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, Madrid: La Ley Wolters-Kluwer 2010.

medida aferradas al ámbito laboral, que ya en 1952 habían sido consagradas en el Convenio OIT 102 *urbi et orbe* como las nueve contingencias canónicas. Su debilitamiento por razones financieras y de envejecimiento y dispersión de la población asegurada quedaba a la vista de todos, y los recortes se habían generalizado. Parecía hacerse realidad la "larga marcha hacia el fondo" (*rush to the bottom)* preconizada por Lord Wedderburn of Charlton en su axioma sobre el futuro del Derecho del Trabajo[9]. Pero de ahí surgieron fuerzas bastantes para articular una respuesta, que apareció por doquier, pues la Unión Europea se enriqueció con el denominado "Pilar Social" de normas dedicadas al tema laboral, mientras que el Consejo de Europa produjo nada menos que tres compromisos de suma importancia ya desde muy temprano, como fueron la Carta Social Europea de 1961-1978, el *Código* Europeo de Seguridad Social de 1964, y el *Convenio* Europeo de Seguridad Social de 1977.

Además, la internacionalización aportaba otros profundos cambios en el ámbito de la economía. Por una parte, la emergencia de nuevas regiones económicamente competitivas, como son principalmente los países del Sudeste asiático y su asociación ASEAN, pero también los BRICS, que promueven nuevas fórmulas de atender al problema social incluso al margen o en perjuicio de lo laboral: el dramático incendio del edificio de Rana Plaza, en Indonesia, mostró la pésimas condiciones laborales de los y las trabajadoras -las 1.050 víctimas abrasadas eran casi todas obreras del textil-, como peaje para el asentamiento de las multinacionales en el país, y el aumento de riqueza se vió corroborado por el auge de los servicios públicos y de las ciudades. Hace ya tiempo que Castells había hablado de las tres regiones económicas principales en el mundo, y sus zonas de influencia: Norteamérica, la Unión Europea, y la Región del Pacífico Asiático[10].

Estas nuevas áreas de expansión económica parecen ser las causantes de la proliferación de los Acuerdos de Libre Comercio (Free Trade Agreements, FTA), sobre todo en las riberas del Océano Pacífico.

Por otra parte, la nueva -y sorprendente- actitud de la Organización Mundial del Comercio, hasta el momento refractaria a incorporar el tratamiento de lo laboral en los tratados comerciales, y de pronto enérgica adalid de la incorporación a ellos de cláusulas de protección social y medioambiental: aquella estrategia de las empresas multinacionales de buscar para sus fábricas a los países más débiles, y abaratar sus productos con los menguados salarios y condiciones laborales, había provocado un efecto inverso o colateral, al llevar a la crisis a las fábricas del propio país de origen de dichas multinacionales -así, el "cinturón de óxido" del medio oeste norteamericano-, y con ello a la ruina de una multitud de ciudadanos, amparados por sus sindicatos y sus representantes en las cámaras legislativas. Las nuevas normas mínimas en materia laboral y medio ambiente impiden que la abolición de barreras aduaneras pueda conducir a una ventaja competitiva por las peores condiciones laborales de los países más débiles, lo que los más poderosos no están dispuestos a soportar.

3. EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El profesor Gamarra entra en semejante convulsión de forma sesgada, con una muy interesante perspectiva. Tras un primer capítulo de historia para señalar las diferencias entre, por un lado, los dispersos Seguros Sociales y, por otro, la posterior y sistemática Seguridad Social, se centra en el

[9] Lord Wedderburn of Charlton, reconocido laboralista y mercantilista, la utilizó para alertar a Europa de lo que llegaba, ante la fragilidad del Derecho del Trabajo frente al Derecho de la Empresa, pues el primero debía acomodarse a las circunstancias cambiantes, en tanto que el segundo mostraba su fortaleza en los principios siempre inmarcesibles de la defensa del accionista y la responsabilidad limitada: *vid.* Villiers, Charlotte, "Bridging the gap between Labour Law and Company law: Wedderburn's Legacy: An Appreciation", *Industrial Law Journal*, vol. 54-2, junio 2025, p. 278.

[10] Castells, Manuel, *La era de la información*, Alianza Editorial, Madrid 1998, p. 127, citado por el autor.

análisis de varios países latinoamericanos, entre ellos su propio país[11], en los cuales se produjo el fenómeno sorprendente del "péndulo" aseguratorio, primero con la radical conversión privatizadora del "sistema chileno", adoptado por la mayoría de estos países durante los años noventa del pasado siglo, y revertido después a los sistemas públicos entre 2000 y el tiempo presente, con combinaciones de modelos y reformas parciales. En un "balance necesario" de los Seguros sociales en América Latina, el autor estudia lo que sería "una reforma total de reversión" a partir de la crisis mundial de 2008, con un análisis de los problemas suscitados por aquellos modelos privados de cuentas individuales en los que no vamos a entrar. Analiza a continuación las fórmulas de reversión, en las que se mantiene un cierto nivel de privacidad combinado con la reiniciación del sistema público. El resultado para el profesor Gamarra no es satisfactorio, y no solo porque cada país ha adoptado una fórmula combinatoria diversa entre el sector público y el privado, sino por las limitaciones financieras tanto de un sector como de otro, y por la excesiva preponderancia de la informalidad en las relaciones económicas, que si en Argentina, por ejemplo, viene a ser del 49 por 100 del empleo, en Perú alcanza el 69 por 100. De esta forma, el autor termina ese capítulo con un lamento: si el sistema privado universal se había impulsado en América Latina a causa de las debilidades y restricciones del sistema público, el resultado de la privatización en capitalización individual no obtuvo mejor resultado. Cuán lejos, empero, está una revisión objetiva del seguro social, tras haber aplicado la fórmula privatista durante más de treinta años sin éxito[12].

Si el lector buscaba, tras el análisis del "péndulo" aseguratorio, algo parecido a una inmunización del subcontinente contra nuevas aventuras privatizadoras, con una nueva Seguridad Social pública liberada de viejos problemas, habrá sentido alguna decepción con estas palabras conclusivas. Aunque si dicho lector tiene alguna experiencia con las parcelaciones y disparidades en el maremágnum de seguros, mutualidades, montepíos o sociedades de socorros mutuos que haya encontrado en sus visitas a América, habrá terminado por aceptar la conclusión a la que llega el autor[13].

Aborda a continuación el libro un análisis concreto de la situación en Perú respecto a tres ramas importantes de la Seguridad Social, sobre las que volverá después: la sanidad, el sistema de pensiones y el desempleo, deteniéndose en las dificultades de los dos primeros y en la inexistencia de una cobertura aseguratoria del último.

A partir de aquí el libro da un giro y mira ahora hacia el bloque normativo internacional en la materia, como base de una posible reforma. Lo hace desde una perspectiva selectiva, señalando el impacto de los Convenios de la OIT y la importancia de los principios jurídicos como mandatos optimizadores de valores. No resulta baladí lo que parece un reduccionismo en un ámbito surcado por las grandes Declaraciones de las Naciones Unidas y por multitud de otras fuentes internacionales en materia de Salud, de Pensiones o de Empleo, y de organismos del propio continente americano.

[11] Chile, Bolivia, Perú, Brasil, Argentina, El Salvador, Honduras, Ecuador, Costa Rica, Paraguay: sus detalles, en Del estado de necesidad, pp. 55 ss. El autor indica la orientación teórica suministrada por el denominado "Consenso de Washington" de 1989 entre el Banco Internacional de Desarrollo, el Fondo Monetario internacional, el Banco Mundial, el Gobierno y Congreso de Estados Unidos, la Reserva Federal y el Tesoro del mismo país, los Ministros de Hacienda del G-7 y los presidentes de veinte bancos comerciales, y la propuesta aprobada por ellos de una estrategia con diez instrumentos de políticas públicas específicas para las economías en crisis, de carácter neoliberal (Gamarra, Del estado de necesidad, cit., p. 51), con errores de concepto y de aplicación importantes. Para otros autores, sin embargo, la verdadera influencia radicó en las enseñanzas del economista Milton Friedman, Premio Nobel por sus estudios sobre políticas de estabilización, de gran influencia en el régimen chileno de Pinochet, y la Escuela de Chicago.

[12] *Del estado de necesidad al Estado de Bienestar*, p. 76 y nota 69.

[13] La Comisión Europea ha enviado reiteradamente especialistas para asesorar en los procesos de mejora de tales estructuras. Pero la fragmentación subsiste.

El autor se acoge, al concretar de esta forma, a una evidencia, la de la enorme importancia de los Convenios de la OIT en el desarrollo de la materia jurídicolaboral en Iberoamérica, hasta el punto de que los Tribunales Constitucionales y las Constituciones mismas de sus países han seguido notablemente una alta inspiración en ellos, mientras que, por el lado contrario, son esos países los que figuran, junto con los europeos, como los más fieles ratificantes de los Convenios de este organismo. Para corroborarlo dedica un capítulo al reconocimiento de los Convenios OIT por Perú, dividiéndolo por períodos, y ofrece una panorámica de la doctrina del Tribunal Constitucional basada en ellos, un notable esfuerzo cuyo resultado confirma cuanto cabría descubrir en otros países de la región.

4. DÉFICIT DE RATIFICACIONES DE LOS CONVENIOS DE LA OIT Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Obvia en cambio el crítico valor "democrático" de los Convenios de Seguridad Social de la OIT, reflejado en el número de países ratificantes de ellos, y en especial del Convenio Norma Mínima 102 (1952). Son 60, lo que equivale a un tercio del conjunto de países miembros de la OIT. Ni siquiera la organización de una campaña de ratificaciones en algún momento de su andadura ha conseguido robustecer el apoyo de los países miembros, en la triple representación de Estados, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales. Se trata de un déficit del cual escapan los Convenios Fundamentales y poco más, pero no por esa habitualidad podemos menospreciarlo. Por su parte, la Recomendación 202 (2012) tiene naturaleza orientativa, de ninguna manera obligatoria, y ésta en concreto se caracteriza por su adaptación a la modernidad, pero también por un cierto caos en las medidas propuestas de todo tipo. Como se acaba de indicar, el autor obvia todo ello, porque en realidad la importancia de los Convenios de la OIT no depende de su número de votos, sino del prestigio de su aprobación.

En cuanto a los Principios generales de la Seguridad Social, Gamarra señala la enorme influencia obtenida por la obra del profesor Américo Pla y sus escritos sobre los principios fundamentales, aun cuando él mismo haya escrito también sobre la materia respecto a los principios rectores del proceso laboral, y procede a una elaboración doctrinal de la materia en donde apenas se divisa una Declaración Universal o una sentencia de Tribunal Constitucional, sino que se acoge más bien a la obra de pensadores de reconocimiento universal, como Amartya Senn, Dubet, o, desde otro plano, Juan Pablo II o el propio Victor Hugo. Pues bien, en el libro los principios adoptados vienen clasificados en tres categorías: fundantes, operacionales y reglas, y dentro de ellas aparecen sobriamente desarrollados los principios de:

a) Solidaridad,

b) Equidad,

c) Universalidad,

d) Contributividad,

e) Responsabilidad del Estado, y

f) Participación en la gestión.

Seis principios de absoluta evidencia, en donde el autor encajará su propuesta de Seguridad Social Mínima.

La Parte Tercera del libro acomete la que se presenta como una propuesta para una Seguridad Social Mínima en Perú, pero sus enseñanzas pueden también aplicarse a otros países de la región.

Parte para tal formulación de lo indicado en la Recomendación OIT 202 de 2012, sobre pisos de protección social, la cual aboga por el establecimiento paulatino de unas bases mínimas en dos materias: salud básica y seguridad básica de ingresos[14], tendiendo a reconocer tal protección *por lo menos* a todos los residentes. Todo ello sustentado en normas legales, y dotado con procedimientos de reclamación y recursos imparciales. En la Recomendación el avance desde los pisos iniciales a otros de mayor nivel se efectuaría merced al diálogo social y a la participación ciudadana, y se acompañarían con políticas activas del mercado de trabajo y otras medidas auxiliares. De aquí deduce el autor otras posibilidades, como la *garantía institucional* de las definiciones expresadas en las Leyes Fundamentales frente a posibles recortes o disminuciones del nivel alcanzado, con expresa referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional español en su sentencia 37/1994, de 10 de febrero, respecto al contenido expresado por el artículo 41 de la Constitución[15].

5. TRES PRESTACIONES Y RECOMENDACIÓN OIT 202

El nudo o desenlace del libro llega con el capítulo VIII, sobre la propuesta de Seguridad Social Mínima a través de la cobertura universal en tres aspectos: la sanidad, las pensiones y el seguro de desempleo. Se trata, dice el autor, de tres de las nueve prestaciones canónicas consagradas por el Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social. Solo tres de las nueve prestaciones[16], indica, y en ello se desliza un pequeño desajuste entre el Convenio 102 y la Recomendación 202 que debería ser aclarado, pues ésta -la Recomendación- traspone de un salto cuanto ha avanzado la Seguridad Social internacional entre 1952 y 2012, o si se quiere, entre mediados del siglo XX y un siglo XXI ya bien avanzado. Porque el Convenio del siglo pasado hablaba de las contingencias, mientras que la Recomendación del presente siglo habla de las rentas: los pisos de seguridad social deberían comprender al menos, dice en su apartado 5, la atención de salud esencial; el seguro de desempleo; y la seguridad básica de los ingresos que para la población activa debería comprender las situaciones de enfermedad, maternidad, desempleo, e invalidez, lo cual equivaldría en el Convenio 102 a las correspondientes prestaciones, que suman más de tres en su clasificación de nueve[17].

Las contradicciones entre el Convenio y la Recomendación no desdicen el valor de la propuesta. El hecho de que el autor se acoja a la clasificación más moderna de la Recomendación, en lugar de a la más antigua y quizá obsoleta del Convenio, podría repercutir en el coste y envergadura de lo considerado como mínimo, y hacerla menos accesible a los países.

En el libro la solución viene enfocada hacia la cobertura del mayor número de beneficiarios, con especial referencia a los no registrados de la economía informal, que constituyen un elevado número en América Latina, como hemos visto. Y se opta por una combinación de sistemas, en lo que se denomina "sistema multipilar de pensiones". Así,

[14] La Recomendación distingue entre seguridad de ingresos para niños, para la población activa y para los ancianos.

[15] El artículo dice así: "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en el caso del desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres".

[16] En el Convenio 102 aparecen las siguientes, comenzando desde el apartado segundo: II, asistencia médica; III, prestaciones monetarias de enfermedad; IV, prestaciones de desempleo; V, vejez; VI, accidentes de trabajo y enfermedad profesional; VII, prestaciones familiares; VIII, prestaciones de maternidad; IX, Prestaciones de invalidez; X, prestaciones de supervivientes.

[17] Al menos serían la Parte V, Prestaciones de Vejez; la Parte VI, Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional; y la Parte IX, Prestaciones de Invalidez. Sumadas a la cobertura de la Salud y del Desempleo, tendríamos al menos cinco de la nueve. La Recomendación se muestra bastante más escueta en la seguridad mínima para los menores de edad y los ancianos.

a) Un pilar básico tendría el carácter de no contributivo y asistencial, a cargo del Estado, para las personas sin medios de vida;

b) Un pilar semicontributivo para los trabajadores independientes o autónomos, de los que el profesor Gamarra indica que en Perú el 86 por 100 no está afiliado a ningún sistema aseguratorio. Para dicho ámbito la afiliación tendría el carácter de obligatoria, y vendría incentivada con la ayuda financiera del Estado, a razón de "un sol adicional por cada sol cotizado" durante los dos o tres años iniciales, y con un máximo de cuantía. El autor alude aquí a un intento frustrado ocurrido en 2012, cuando una ley intentó algo similar, aunque la obligatoriedad de la aportación vino derogada en 2014, con lo que los autónomos volvieron a su generalizada abstención. Recuerda aquí el profesor Gamarra la necesidad de impulsar el empleo formal, y hasta qué punto la lacra informal en Perú existe incluso en el sector formal. Entiende al respecto que el impulso hacia la formalización vendría de la mano de una mejora de la Administración Tributaria, así como de una sola Ley General del Trabajo donde integrar a todos los trabajadores en el mercado de trabajo formal.

c) Un pilar contributivo público obligatorio, en fin, para los trabajadores dependientes, en donde tanto trabajadores como empleadores aportarían sus contribuciones. Hubiera sido muy útil aquí alguna información sobre la situación en Perú y otros países, pues en América Latina coexisten multitud de sistemas más o menos públicos y obligatorios, y en los que cotizan unas veces solo los trabajadores y otras ambas partes de la relación, con porcentajes diversos en este último caso. Y, a la vista de que en Europa solo hay cotización bilateral, pero tiene tres grandes opciones, pues hallamos países en donde el empleador cotiza o paga contribuciones muy superiores a las de los trabajadores (básicamente, los países latinos: Francia, Italia, España, pero también Letonia, Albania, etc.); otros, en cambio, donde ambas parte contribuyen de manera igual, señaladamente Alemania y Austria; y otros en los que la cotización del trabajador supera a la del empleador (países nórdicos, principalmente). A la vista de todo ello, reitero, la propuesta del profesor Gamarra puede tomar orientaciones muy diferentes.

En la redacción de una Seguridad Social Mínima no hallamos, salvo error u omisión, referencia alguna a un nivel complementario y voluntario de carácter privado, como en su momento planteara la propuesta del Banco Mundial de los niveles numéricos 0, 1, 2 y 3. Y es que el libro no está planteando una estructura ideal de la Seguridad Social, sino una estructura de la Seguridad Social Mínima, garantizada por el Estado. Si en alguno de esos estadios el Estado no asume la integridad del coste, se debe a la imposibilidad de un esfuerzo tan enorme para las posibilidades del Estado, y a que las partes de la relación laboral tienen también una responsabilidad en co-financiar tan elevado presupuesto. El trabajador, por su propio beneficio, y el empleador, como parte del contrato de trabajo, en donde desde al menos el Derecho Romano asumía, no solo el salario, sino también el cuidado de los trabajadores, modelo que en la Edad Media resultaría en un espléndido desarrollo del asistencialismo laboral dentro de los gremios, en donde se contemplaba conjuntamente la atención a los agremiados y sirvió de base al canciller prusiano Bismarck para elaborar sus leyes sobre pensiones de finales del siglo XIX.

6. PECULIARIDADES DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO

El perfil de la Seguridad Social Mínima culminaría con un seguro de desempleo, ya existente con diversas denominaciones en la mayoría de países de América Latina, aunque en Perú no se dé el caso. Se le conoce de diversas maneras en los países donde existe, como auxilio de cesantía, indemnización por antigüedad, compensación por tiempo de servicios, etc. El Profesor Gamarra propone al respecto la reconducción de los pagos hechos actualmente por los empleadores a la

Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) al pago de un seguro de desempleo, dirigido a todos los trabajadores dependientes en régimen privado con aportaciones ya realizadas de al menos dos años. La compensación actual ofrece la posibilidad de retirar el monto existente en caso de enfermedad terminal o diagnóstico de cáncer, con otras peculiaridades que podrían mantenerse o no. El problema al cual se enfrenta el seguro consiste en la calificación de las relaciones laborales que pueda demostrar el trabajador para el cobro de la prestación.

En ninguna de las otras partes de esta propuesta vemos con mayor claridad que en la del desempleo su proximidad a lo que en Europa viene denominada como Seguridad Social Asistencial[18]. El hecho de que trabajadores y empresarios también contribuyan a su financiación mediante un mínimo de cotizaciones nos lleva, sin embargo, a incluir las medidas propuestas dentro del amplio marco de la Seguridad Social Contributiva. A nuestros efectos aquí, ello no empece para privar al análisis y propuesta del profesor Gamarra de su valor como base de partida para el minimalismo predicado, si tenemos en cuenta que establecer un mínimo para la población carentes de recursos en un país donde el 70 por 100 de los trabajadores no están declarados en la economía formal[19] podría llevar a un camino sin salida, en el sentido de que el trabajador informal, por definición, carece de las prestaciones a las que llegan los encuadrados en un régimen explícito.

7. LAS REFORMAS DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El libro se cierra con el análisis de las reformas legales básicas que se juzgan necesarias para llevar a cabo la propuesta en el país. Ante todo, la prohibición al Estado de planificar la economía, existente en el artículo 58 de la Constitución peruana, ha impedido en buena parte el desarrollo de lo social en Perú. De las palabras del profesor Gamarra se induce la falta de una orientación (planificación) centralizada de los aspectos más relevantes de la propuesta, lo que chirría con la agresividad de las estrategias planificadoras de algunos países significativos, como China, y el carácter rector de la economía asumido por algunos Departamentos gubernamentales en los países desarrollados, incluído Estados Unidos. Para el profesor Gamarra, la ratificación de los Convenios OIT en materia laboral y de seguridad social implican un compromiso para los Gobiernos de impulsar medidas legales o convencionales en las cuestiones planteadas, y ese compromiso no otra cosa significa que el liderazgo y el protagonismo para ordenar los mínimos asumidos, aunque no así para ponerse al frente de la economía de un país. En otras palabras, el protagonismo en las leyes no implica el protagonismo en la economía, ni siquiera -entendido dicho liderazgo en su máximo expresión-, en cuanto a "planificar la actividad económica general" (pág. 245), como propone el libro, siempre que se mantenga la libertad de empresa. El punto crítico se encontraría en la creación de poderosos monopolios estatales con prohibición de la actividad privada, cosa que el autor no pretende.

El mismo discurso lo vemos reflejado en la propuesta de reforma del artículo 11 de la Constitución peruana, donde se reconoce actualmente la actividad privada y pública en la actividad sanitaria, de manera átona y externa, impersonal, sin constituir un derecho para la ciudadanía o al

[18] A la que el Código alemán de Seguridad Social (SGB, Sozialgesetzbuch) dedica un complejo Libro, el XII, de cuya envergadura actual con 147 parágrafos da cumplida cuenta la traducido al español por el profesor Arufe Varela, con una interesante introducción del profesor Martínez Girón. Véase Arufe Varela, Alberto, La asistencia social en Alemania. Un comentario del Libro XII del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español, Barcelona: Atelier 2024. La expansión en España es similar. Véase Agulles, Juan Manuel, "La evolución de la asistencia social en España: del Estado corporativo a la sociedad implosiva", *Revista OBETS*, Universidad de Alicante 19-2 (2024), pp. 149-166.

[19] Instituto Peruano de Economía, "El 70 por 100 de trabajadores en Perú es informal", 1 de mayo de 2025. "Esto significa que no acceden a beneficios laborales como vacaciones pagadas, Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), seguro de salud (EsSalud) o aportes a una pensión", añade.

menos para los trabajadores[20]. Desde una perspectiva positiva, en cambio, viene considerada como un derecho de los ciudadanos en multitud de Constituciones y leyes ordinarias, y más en concreto en las de los países europeos, estimulados por las Declaraciones internacionales al respecto, como puede ser la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[21]. En ese ambiente de reconocimiento de la salud como derecho fundamental, no es extraño que se encomiende al Estado un papel relevante, como vemos por ejemplo en la Constitución española, cuyo artículo 43, apartado 2, indica que "Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios".

Las páginas siguientes del libro analizan "la reforma tributaria imprescindible de los ingresos fiscales", con especial análisis de su relación con la informalidad (págs. 249 ss.), y proponen cambios necesarios, así como la propuesta de una Ley General del Trabajo con la finalidad de obviar la segmentación de regímenes laborales donde se esconden los privilegios y la confusión.

8. REFLEXIONES DE FUTURO

Hemos llegado al final, y solo quedan unas palabras de cierre. Nos hallamos ante un libro valiente, formidablemente expuesto en su ambicioso objetivo, a pesar de las duras condiciones por las que atraviesa el país. Plantear un objetivo es tener ya la mitad del camino recorrido, y si lo hacemos con el enorme bagaje internacional, normativo y estadístico con que lo hace el profesor Gamarra, tendremos mucho más. Sin duda el análisis realizado impulsará reformas y ordenará claridades para apartar normativas obsoletas y creencias desfasadas. Luego, el estado de la nación determinará si puede llegarse al final o no. Pero la defensa del papel motor del Estado, y el derecho a la salud y a las pensiones como derechos fundamentales, suponen ya de por sí un enorme vuelco, ante la realidad y el ejemplo internacional que presenta el autor con gran precisión.

9. BIBLIOGRAFÍA

Agulles, Juan Manuel, "La evolución de la asistencia social en España: del Estado corporativo a la sociedad implosiva", *Revista OBETS*, Universidad de Alicante 19-2 (2024), pp. 149-166.

Arufe Varela, Alberto, *La asistencia social en Alemania. Un comentario del Libro XII del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Barcelona: Atelier 2024.

Caballero Pérez, María José, "El derecho a la salud en el ámbito internacional y de la Unión Europea. Tratamiento actual y desafíos futuros", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* número extraordinario 4 (2022), pp. 55 ss.

Castells, Manuel, *La era de la información,* Alianza Editorial, Madrid 1998.

Däubler, Wolfgang, "Has das deutsche Arbeitsrecht eine Zukunft?", *Das Recht der Arbeit* 1 (2023), nº. 405.

Ewing, Keith, "The Death of Labour Law?", *Oxford Journal of Legal Studies* VIII-2 (1988), pp. 293-300. Del mismo, "The Death of Social Europe", *King's Law Journal* 26:1 (2015), 76-98.

Gamarra Vilchez, Leopoldo, *Del estado de necesidad al Estado de Bienestar: el derecho a la Seguridad Social Mínima*, Ediciones Cinca, Madrid 2025, 286 páginas.

[20] Artículo 11 de la C.P.: "El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas". La garantía del "libre acceso" nada tiene que ver con la garantía del acceso.

[21] Por todos, Monereo Pérez, José Luis, "Fundamentos del derecho fundamental a la salud en los sistemas europeos", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, número extraordinario 4 (2022), pp. 13-54; Caballero Pérez, Maria José, "El derecho a la salud en el ámbito internacional y de la Unión Europea. Tratamiento actual y desafíos futuros", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, número extraordinario 4 (2022), pp. 55 ss.

Gragnoli, Enrico, "Cross-border remote work and remuneration", en VV.AA. (Ojeda Avilés, López Fuentes y Solís Prieto, dirs.), *La Protección Social de los trabajadores fronterizos,* Editorial Laborum*,* en prensa pero 2025, pp. 3-4 del texto original.

Kushboo Rani y Faiz Ayat Ansari, "Las leyes de Seguridad Social en la India", en IASP-AIPS.org, *Discussion Paper 07*, de 7 de noviembre de 2024.

Martín Valverde, Antonio, "El discreto retorno del arrendamiento de servicios", en VV.AA. (Montoya Melgar et al., dirs.), *Cuestiones actuales de Derecho del trabajo: estudios ofrecidos por los catedráticos españoles de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso Olea*, 1990.

Mercader Uguina, Jesús, "El fin de la prevalencia del convenio de empresa en materia salarial: punto de llegada o de partida?, *Labor* 3 (2021, número extra sobre "La reforma laboral de 2021", pp. 111-128.

Monereo Pérez, José L., y Fernández Bernat, Juan A., "El Convenio OIT 102 (1952) sobre norma mínma de la Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* 7, número extra 0 (2019), dedicado a la Conmemoración del Centenario de la OIT, pp. 90-123.

Monereo Pérez, José Luis, "Fundamentos del derecho fundamental a la salud en los sistemas europeos", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, número extraordinario 4 (2022), pp. 13-54.

Ojeda Avilés, Antonio, *La deconstrucción del Derecho del Trabajo*, Madrid: La Ley Wolters-Kluwer 2010.

Santoro Passarelli*,* Giuseppe, "Lavoro etero organizzato, coordinato, agile e telelavoro: un puzzle non facile da comporre in una impresa in via di trasformazione"*,* en *WPSCLDE "Massimo D'Antona",* 327/ 2017, 15 ss.

Villiers, Charlotte, "Bridging the gap between Labour Law and Company law: Wedderburn's Legacy: An Appreciation", *Industrial Law Journal,* vol. 54-2, junio 2025.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

La extinción de la relación laboral por incapacidad permanente a raíz de la Ley 2/2025: ámbito de aplicación y retos

The termination of employment due to permanent disability under Law 2/2025: scope of application and challenges

Manuel Jesús Garnica Corbacho
Graduado en Derecho
Universidad de Cádiz
https://orcid.org/0009-0006-3846-8938

Sumario

1. **Introducción**
2. **El derecho al trabajo de las personas con discapacidad**
   2.1. Un derecho consagrado
   2.2. Más allá del acceso al trabajo: el mantenimiento en el empleo como núcleo del derecho
   2.3. Los ajustes razonables como una acción positiva para la empresa
   2.4. El principio de igualdad real y efectiva
3. **Ámbito de aplicación**
   3.1. Motivos objetivos
   A) No puedan realizarse los ajustes razonables por resultar una carga excesiva para la empresa
   B) Que no exista un puesto de trabajo vacante y disponible, acorde con el perfil profesional y compatible con la nueva situación de la persona trabajadora
   3.2. Motivos subjetivos
4. **Procedimiento para mantener el puesto de trabajo**
5. **Situación de incapacidad permanente de acuerdo con el TRLGSS**
6. **Dificultades estructurales y retos pendientes**
7. **Conclusiones**
8. **Bibliografía**

Fecha Recepción: 18/6/2025
Fecha Revisión: 15/11/2025
Fecha Aceptación: 17/11/2025

Cita Sugerida: GARNICA CORBACHO, M.J.: «La extinción de la relación laboral por incapacidad permanente a raíz de la Ley 2/2025: ámbito de aplicación y retos». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 37-46.

Resumen

Las personas con discapacidad han presentado a lo largo de la Historia grandes dificultades sociales y económicas, que en la actualidad se intentan paliar a través del Derecho. En este sentido, la extinción automática del contrato de trabajo por sufrir una Incapacidad Permanente es una muestra más de la discriminación y falta de oportunidades que supone la discapacidad en los trabajadores. Por ello, la reforma incluida en la Ley 2/2025 supone un paso más hacia la defensa de las personas con discapacidad, estableciendo la oportunidad al trabajador de continuar con su relación laboral, con la realización por parte del empresario de los ajustes razonables para adaptar el puesto de trabajo a las necesidades del trabajador incapacitado.

Palabras clave

Incapacidad permanente; personas con discapacidad; Estado social; Ley 2/2025

Abstract

Throughout history, people with disabilities have faced significant social and economic challenges, which are now being addressed through legal frameworks. In this regard, the automatic termination of an employment contract due to a declaration of Permanent Disability represents yet another example of the discrimination and lack of opportunities experienced by workers with disabilities. Therefore, the reform introduced by Law 2/2025 marks a further step toward the protection of people with disabilities, granting workers the opportunity to maintain their employment relationship through the employer's implementation of reasonable adjustments to adapt the job position to the needs of the disabled worker.

Keywords

Permanent disability; people with disabilities; welfare state; Law 2/2025

1. INTRODUCCIÓN

La consagración de España como Estado social y miembro de la UE debe ser una consagración a la dignidad y al reconocimiento en plena igualdad de los derechos de todos los ciudadanos. También a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, derechos como el del trabajo que no pueden verse mermados como consecuencia de una incapacidad permanente que provoque de forma automática la extinción de sus contratos. Estas personas, situadas indudablemente en el foco de la discriminación, sufren graves perjuicios sociales a los que el Derecho del trabajo debe enfrentarse, como que el 30% de ellos viven en riesgo pobreza y/o exclusión.

La incapacidad permanente, en relación con el mantenimiento del puesto de trabajo, ha recibido una posición ambivalente, contradictoria. Por un lado, la IP protege, en su ánimo y espíritu, la situación por la cual un trabajador es declarado incapaz para ejercer una profesión, su habitual o cualquiera, de acuerdo con el sistema español de la Seguridad Social, ofreciéndole una prestación económica. Por otro lado, ha servido en muchas ocasiones como fundamento para la extinción contractual, perjudicando a los trabajadores que, a pesar de ser declarados en incapacidad permanente, pudieran continuar con sus puestos de trabajo tras una adaptación de estos a su situación personal.

En este sentido, la incapacidad permanente se define como aquella "*situación del trabajador que, después de haber estado sometido al tratamiento prescrito, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral*". Esta situación de baja laboral presenta importantes novedades a raíz de la nueva Ley 2/2025 que viene a modificar el régimen de extinción contractual derivado de una IP del trabajador, recogido en el art. 49.1. e) del Estatuto de los Trabajadores. Así pues, en contrario de lo que venía ocurriendo, ya no bastaría con el simple hecho de obtener una incapacidad permanente para proceder de forma automática a la extinción de la relación laboral, lo que sería discriminatorio.

La inclusión del apartado n) en el art. 49.1. presenta retos importantes a estudiar y analizar, junto a su ámbito de aplicación, en aras de fomentar los derechos y garantías de las personas con discapacidad, en balance con la sostenibilidad económica de las empresas y el Estado social consagrado en la Constitución española.

2. EL DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

2.1. Un derecho consagrado

El derecho al trabajo es uno de los derechos humanos fundamentales. En el caso de las personas con discapacidad, este derecho viene siendo reforzado mediante multitud de instrumentos internacionales, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que entre sus disposiciones obliga a los Estados a garantizar que dichas personas tengan un acceso al entorno laboral incluso y no discriminatorio. Implica un reconocimiento generalizado de protección e inclusión a las personas con discapacidad, en fundamento con la creación de una sociedad inclusiva.

De hecho, la adaptación de las empresas a las personas con discapacidad se ha constituido como un derecho recogido en el art. 27.1 de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, ratificada por España en 2007 y en vigor desde el 3 de mayo del 2008, expresando que "*Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás*", debiendo promover el ejercicio de este derecho incluso adoptando medidas como "*prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con*

respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo" y, entre otras más, "*velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar del trabajo*".

De igual forma se pronuncian otros instrumentos internacionales, como la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo, traspasada a la normativa interna con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, así como el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre de Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (LGPD).

Se trata pues de una armonización comunitaria en consonancia con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, que en su art. 21 reconoce el derecho a la no discriminación, siendo prohibida, así como en el art. 26 a la integración de las personas discapacitadas, expresando que "*La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad*". Del mismo modo, podemos señalar el art. 25 de la LPRL que obliga al empresario a garantizar la protección de los trabajadores, "*incluidos aquellos que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo*".

2.2. Más allá del acceso al trabajo: el mantenimiento en el empleo como núcleo del derecho

La mayoría de la doctrina y la legislación se ha centrado de forma histórica en facilitar el acceso al empleo de personas con discapacidad, olvidándose que el derecho a conservar el puesto de trabajo una vez adquirida una discapacidad es una parte esencial e importante de este derecho.

No cabe duda de quienes sufran una Incapacidad Permanente encajan en la definición de una persona con discapacidad, a tenor del art. 1 de la Convención de la ONU, que incluye a las personas "*que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo*". Ya fue tratado por la STJUE *HK Danmark (Ring)* de 11 de abril de 2013 (C-335/11) que fue la primera sentencia en dictarse tras la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas de los derechos de las personas con discapacidad, determinando que incluso la Incapacidad Temporal puede constituir una discapacidad, y que "*la circunstancia de que las persona de que se trate solo pueda desempeñar su trabajo de manera limitada no impide que a su estado de salud se le aplique el concepto de discapacidad*" ya que "*una discapacidad no implica necesariamente la exclusión total del trabajo de la vida profesional*". Una discapacidad que, a tenor de esta sentencia, puede ser por Incapacidad Permanente, *incurable*, o Temporal, *curable*.

Así pues, la Ley 2/2025, de 29 de abril, por la que se modifica el ET y el TRLGSS en materia de extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente de las personas trabajadoras, se entiende como una incorporación al Derecho interno español de obligaciones internacionales y comunitarias, así se refirió la STJUE de 18 de enero de 2024 (C-631/22), *Ca Na Negreta* indicando que "*el empresario está obligado a adoptar las medidas adecuadas para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo*" y que la discapacidad sobrevenida debe propiciar un cambio de puesto cuando pueda ser considerada como medida adecuada con su ajuste razonable. El propio legislador aclara la modificación como parte de un propio mandato constitucional, derivado de la reforma del art. 49 de la CE y en consonancia con el derecho a la igualdad, derecho al trabajo, y la promoción por parte de los poderes públicos de la igualdad del individuo y la remoción de obstáculos para la plena participación de los españoles en la vida social.

De ahí se desprende que la extinción automática de la relación laboral por la IP supone una discriminación contraria al Derecho de la Unión Europea. Tampoco una normativa nacional de Seguridad Social puede ir en contra de la Directiva 2000/78. El empresario debe realizar los ajustes razonables para garantizar su plena y efectiva participación en la vida profesional, a propósito de la STJUE de 10 de febrero de 2022, HR Rail, C-485/20, como manifestación del principio de igualdad de los trabajadores. La Ley 2/2025, al impedir la extinción automática, traslada a la práctica lo que ya era un mandato, no solo legal sino moral: la necesidad de preservar el vínculo laboral mediante adaptaciones razonables, garantizando que la discapacidad sobrevenida no implique una penalización laboral.

2.3. Los ajustes razonables como una acción positiva para la empresa

El concepto de ajuste razonable, en vez de analizarse desde un prisma de carga para la empresa, de forma pasiva o reactiva, debería entenderse como un deber proactivo de adaptar el entorno de trabajo. Los ajustes razonables van más allá de modificar una silla, cambiar una función física o instalar un lector de pantalla, también conlleva adaptar los tiempos, ritmos de producción o la organización empresarial. Algunos ejemplos de ajustes serían la flexibilización horaria para un tratamiento médico, conversión de trabajos presenciales en teletrabajo mediante tecnología accesible, redistribución de tareas sin impacto salarial, etc. El TJUE entiende el término de pauta de tiempo de trabajo como "*la cadencia o el ritmo con el que se efectúa el trabajo"* que no cabe excluirse la disminución del tiempo como una medida de ajuste, de acuerdo con la Directiva 2000/78.

Se trata de unas acciones positivas, como define el art. de la Directiva 2000/78, como "*medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas ocasionadas*". Esto provoca que cada Estado debe implantar planes, programas y acciones destinadas a la inclusión social de estas personas.

Para estas cuestiones, resulta interesante que se constituyan diferentes programas en las empresas, que aprecien la inclusión no solo como mandato legal, también como un propio proyecto socio-empresarial, premiando la continuidad del trabajador con discapacidad.

2.4. El principio de igualdad real y efectiva

La jurisprudencia reciente del TJUE (Asunto HR Rail), junto a una interpretación en su medida del art. 49 de la CE, reformado hace unos meses, exige al Estado y los empleadores garantizar una igualdad real y efectiva, que no exclusivamente formal. La igualdad debe medirse por resultados, por la inclusión práctica del trabajador con discapacidad en condiciones equiparables al resto.

El art. 5 de la Directiva 2000/78, titulado "*Ajustes razonables para las personas con discapacidad*", ya hace un análisis de estos ajustes como observancia del principio de igualdad de trato, que supone garantizar un empleo y el progreso profesional. También la STJUE *HK Danmark* indicó que los ajustes razonables deberían interpretarse como la "*eliminación de las barreras que dificultan la participación plena y efectiva de las personas discapacitadas en la vida profesional en igualdad de condiciones con los demás trabajadores*".

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

La extinción del contrato, regulado en el art. 49 del ET, podrá producirse, entre otras causas, por la dimisión del trabajador, jubilación del mismo, mutuo acuerdo de las partes, por las causas consignadas válidamente en el contrato, muerte, fuerza mayor o despido. Específicamente, el art. 49.1. e) incluía que el contrato de trabajo se extinguirá "*por muerte, gran invalidez o incapacidad*

permanente total o absoluta del trabajador", una definición un tanto ambigua que provocaba la extinción automática del contrato. Sin embargo, la evolución jurisprudencial ha permitido un trato más flexible en aras de garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

Creemos necesario partir de la base de que la incapacidad permanente es un hecho inesperable, una discapacidad sobrevenida para el que lo sufre, desconocido y que deja al trabajador que lo sufre en una situación de vulnerabilidad y fragilidad. Por eso, se incluyó una posibilidad en el art. 48.2 del ET de evitar la extinción del contrato mediante una suspensión con reserva de puesto de trabajo cuando la incapacidad pueda devenir en mejoría y ergo en la reincorporación de su puesto de trabajo, una exclusión del ámbito de aplicación de la extinción contractual, siempre que se produzca mediante reserva durante un periodo máximo de dos años desde la declaración de la IP. Se aprecia un hecho paradójico, bien señalado por el prof. Lahera Forteza, en tanto al trabajador con discapacidad que prevé una mejoría se le suspende el contrato, mientras que al trabajador que no deviene en ella se le adapta su puesto.

Con la nueva modificación, para que la declaración de incapacidad permanente, total, absoluta o de gran invalidez proceda a la extinción del contrato deben concurrir los siguientes presupuestos, que pueden dividirse en subjetivos y objetivos, atendiendo a las circunstancias reales de la empresa y la propia voluntad del trabajador.

3.1. Motivos objetivos

Procederá la extinción de contrato cuando:

A) No puedan realizarse los ajustes razonables por resultar una carga excesiva para la empresa

Resulta pues imprescindible realizar un análisis de qué se considera "*ajustes razonables*" como "*carga excesiva para la empresa*", un concepto ambiguo que requiere una interpretación, legal o jurisprudencial. Seguidamente en el mismo artículo, en aquellas empresas con menos de 25 trabajadoras, se entenderá carga excesiva cuando "*el coste de adaptación del puesto de trabajo, sin tener en cuenta la parte que pueda ser sufragada con ayudas o subvenciones públicas, supere la cuantía mayor de entre:"* la indemnización por despido improcedente del art. 56.1 de 33 días por año de servicio o seis días de salario de la persona trabajadora que solicite dicha adaptación. Para definir los ajustes razonables habrá que acudir al art. 2.m) del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad que lo describe como "*las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que no impongan una carga desproporcionada o indebida*" para "*facilitar la accesibilidad y la participación*".

El propio ET nos ayuda a interpretar la carga excesiva en general con todas las empresas, teniendo en cuenta sus recursos económicos, la situación económica o el volumen de negocios, no considerándose como tal si los ajustes razonables pueden ser abonados con ayudas o subvenciones públicas.

B) Que no exista un puesto de trabajo vacante y disponible, acorde con el perfil profesional y compatible con la nueva situación de la persona trabajadora

Esta es una circunstancia relevante que conlleva a incluir como requisito acumulativo la existencia de una vacancia en la empresa que se ajuste a la situación de la persona con IP, y que va más allá de los ajustes razonables pues a pesar de que se puedan producir, si no hay un puesto vacante

procederá la extinción de la relación laboral. La STJUE de 18 de enero de 2024 concluyó que un ajuste razonable sería ser "*reubicado en otro puesto para el que disponga de las competencias, las capacidades y la disponibilidad exigidas*", se trata por lo tanto de ubicarlo en un puesto vacante y disponible. De no existir, sería un motivo objetivo para la extinción de la relación de trabajo.

En analogía con la STS 118/2018, de 8 de febrero de 2018, entendemos que la empresa no vendrá obligada a reservar un puesto de trabajo vacante durante la situación de Incapacidad Temporal previa a la IP, pudiendo "*disponer de ellas y cubrirlas con nuevas contrataciones*". Sí estará obligada una vez se declara la IP y el trabajador expone su deseo de conservar su contrato (motivo subjetivo).

Al mismo tiempo, es imprescindible entender que el trabajador debe poseer los conocimientos suficientes, como la aptitud para el nuevo puesto de trabajo. El Considerando 17 de la Directiva se refiere al mismo con que ésta "*no obliga a contratar*" a quienes no estén capacitados o disponibles para desempeñar las tareas fundamentales, "*sin perjuicio de la obligación de realizar los ajustes razonables para las personas con discapacidad*".

3.2. Motivos subjetivos

La reforma introducida por la nueva ley da un paso trascendental al subordinar la extinción de la relación laboral a la voluntad expresa del trabajador en supuestos de incapacidad permanente, siempre que existan condiciones objetivas que permitan su mantenimiento en el puesto, tras las adaptaciones o su reubicación. Este cambio supone un giro copernicano, como diría Kant, respecto al régimen anterior, reforzando el principio de voluntariedad contractual propio del derecho al trabajo, conforme al cual el vínculo laboral se basa en un consentimiento libre, informado y continuado.

Se refieren a la voluntad del trabajador de mantener la relación contractual. Se extinguirá la relación laboral cuando la persona trabajadora rechace el cambio de puesto propuesto, a pesar de existir vacante adecuada o la posibilidad de realizar ajustes sin que sea una carga excesiva para la empresa.

Esta es la situación más coherente y que somete la estricta extinción contractual a voluntad del trabajador, debiendo decidir en continuar con la relación laboral y realizar los ajustes necesarios, o proceder a la extinción del contrato. La gran novedad respecto de la anterior legislación radica en esta cuestión, pues deja en voluntad del trabajador la extinción del contrato, cuando anteriormente era automática. A propósito de esto, y como bien señala el Catedrático Jesús Lahera, esta voluntariedad resulta contradictoria con el art. 40.2 de la LGPD que determina el deber empresarial, pues "*los empresarios están obligados*" a realizar los ajustes razonables y adoptar medidas para las personas con discapacidad. Si el trabajador manifiesta su voluntad de seguir vinculado, y aún así la empresa no ejecuta los ajustes alegando carga excesiva sin justificación real, se corre el riesgo de vaciar el contenido de ese principio de autonomía y voluntariedad, por eso se requiere que la voluntad debe ir acompañada de un marco de garantías materiales que impida que este ánimo sea simbólico o instrumentalizado para disfrazar un despido.

Igualmente, esta nueva regulación se entiende extendida a todos los trabajadores sin perjuicio de su tipología contractual, como los contratos en prácticas "*de carácter preparatorio o periodos de aprendizaje en una profesión*", ya que en tales contratos se realizan "*las condiciones de una actividad retribuida real y efectiva, en favor de un empresario y bajo la dirección de este*", asunto que trató la STJE HR Rail de 2022.

4. PROCEDIMIENTO PARA MANTENER EL PUESTO DE TRABAJO

Como quiera que se trata de un acto personalísimo, el trabajador que ha obtenido una resolución de IP debe solicitar, individualmente, su intención y voluntad de mantener su relación laboral con la empresa, con un plazo de diez días naturales a contar desde la notificación de dicha resolución. Esto es un hecho que emana de la propia característica de voluntariedad inherente las relaciones laborales, igual que ocurre con el empleado al que se le reduce su jornada laboral completa a tiempo parcial o modificación de las condiciones laborales, debiendo consentir y admitir, voluntariamente, su deseo de continuar su relación laboral. Se trata de una expresión que debe ser libre, explícita y por escrito.

Seguidamente, la empresa contará con tres meses desde que se le notifique la IP, para proceder a los "*ajustes razonables o el cambio de puesto trabajo*". En caso de suponer una carga excesiva o que no exista vacante, tendrá la misma duración para proceder a la extinción del contrato, que en todo caso debe ser motivada y comunicada por escrito. Esta modificación es relevante de señalar, puesto que anteriormente el Tribunal Supremo en STS 142/2021 entendía que la extinción de contrato de trabajo por IP total que no iba a ser revisada por mejoría antes de dos años, "*no requiere comunicación escrita del empresario al trabajador"*.

Asimismo, los servicios de prevención valorarán las medidas de ajustes, incluidas las de formación, información y vigilancia de la salud.

5. SITUACIÓN DE INCAPACIDAD PERMANENTE DE ACUERDO CON EL TRLGSS

El Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social sigue manteniendo, a priori, el mismo régimen relativo a la Incapacidad Permanente, regulándose la extinción del subsidio en el art. 174. En este sentido, al producirse la voluntad del trabajador de mantener su relación laboral y pueda producirse porque las condiciones de la empresa lo permitan, la prestación de la incapacidad permanente quedará suspendida durante el tiempo en el que el trabajador desempeña el puesto de trabajo que resulte incompatible con la percepción de la pensión que corresponda.

Esto quiere decir que, queda fuera del ámbito de aplicación la Incapacidad Permanente Total que inhabilita para su profesión habitual cuando ejerciera un puesto de trabajo distinto al de su profesión habitual. La prestación solo quedará suspendida cuando el trabajador mantenga su profesión habitual al llevarse a cabo la adaptación razonable, necesaria y adecuada del puesto de trabajo a la nueva situación de incapacidad declarada. Por lo tanto, resulta desatinado e ilógico la adaptación de estas medidas en el mero contexto del concepto de IP Total. Si se adapta su puesto de trabajo con medidas y ajustes razonables, entonces no queda incapacitado para su profesión habitual, porque esta profesión se ha adaptado a sus necesidades.

Cuestión también compleja es cuando la IP resulta absoluta o gran incapacidad, cuando se inhabilita para cualquier actividad laboral, cuando STS como la de 11 de abril de 2024, en cuyo caso la única actividad que puede desarrollan serán aquellas comptaiblescon el estado del incapacitado sin representar "*un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión*" (art. 198.2 TRLGSS), y que según el Tribunal Supremo debe entenderse como "*aquellos trabajos de tipo marginal e intrascendente, en el sentido de ser de mínima significación y relieve*". Esto se contradice en sí mismo, con la adaptación del puesto de trabajo, debiendo causar, a mi juicio, la pérdida total del derecho a las prestaciones derivadas de esta situación. En este sentido, la jurisprudencia establece que estas actividades sí permitidas "*no requieran darse de alta, ni cotizar por ellos a la Seguridad Social*", descartando los trabajos propios "*que se venían realizando habitualmente ni cualesquiera otros que permitan la obtención regular de rentas*".

6. DIFICULTADES ESTRUCTURALES Y RETOS PENDIENTES

A pesar del esfuerzo realizado tanto por el propio Estado español como por las instituciones de la Unión Europea, subsisten y se siguen apreciando obstáculos que dificultan el disfrute efectivo del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, en particular a pesar del nuevo art. 49.1, n) del ET. Las dificultades no solo residen en el contexto jurídico o procedimental, también se proyectan en el funcionamiento cotidiano del tejido empresarial, cultura organizacional y el acceso a los recursos adecuados.

Uno de los principales problemas es la falta de formación en inclusión laboral por parte de muchos empleadores y responsables, directivos o miembros de Recursos Humanos. Al igual que deben implantarse los planes de igualdad o LGTB+ en las empresas con cincuenta o más trabajadores, debe existir uno especializado en personas con discapacidad, o quizás realizar una extensión del ámbito de aplicación de los planes de igualdad e incluir en ellos lo referido a estas personas. No obstante, muchas empresas siguen incumpliendo la elaboración de estos planes. En 2023, la Inspección de Trabajo realizó más de 12.000 actuaciones orientadas a supervisar el cumplimiento normativo en igualdad que provocó multas que suponen una cuantía superior a dos millones de euros. Según el Ministerio de Trabajo, en 2025 había 23.655 empresas con planes de igualdad registrados, frente a las 33.765 obligadas, lo que representa en torno al 70%. En este sentido, existen ayudas y subvenciones para la elaboración e implantación de planes de igualdad, gestionado por el Instituto de las Mujeres.

Otra cuestión a debate es el déficit de herramientas de evaluación profesional post-incapacidad, que dificultan la identificación de funciones compatibles con el puesto de trabajo. A estos efectos, el RD 1300/1995, de 21 de julio, sobre incapacidades laborales del sistema de seguridad laboral, otorga competencia al INSS para "*evaluar, calificar y revisar la incapacidad*". Este organismo debe fomentar las revisiones y evaluaciones de cada trabajador con el Equipo de Valoración de Incapacidades, con un análisis concreto de las adaptaciones que requiriese su puesto de trabajo a su nueva situación personal. Con la nueva reforma, no deben atenderse solo las medidas materiales, como previsiblemente se interpreta del contexto de la nueva reforma, la jurisprudencia del TJUE (Asunto HK Danmark) ha recordado que la Directiva 2000/78 también prevé medidas organizativas.

7. CONCLUSIONES

Al contrario de lo que venía ocurriendo con la extinción automática del contrato de trabajo tras declararse la IP, en la actualidad la voluntad del trabajador (persona con discapacidad) goza de una gran importancia a efectos de seguir manteniendo su puesto laboral. Se trata de un derecho al trabajo expuesto en su máximo, pero necesario, ámbito de aplicación a consecuencia de una interpretación de la diversa normativa internacional y comunitaria basada en los derechos de estas personas. El nuevo art. 49.1. n) somete la finalización de la relación laboral a la pura voluntad del trabajador, sugiriendo al empresario la necesidad de realizar esos ajustes razonables necesarios para la adaptación del puesto de trabajo a las necesidades físicas y psíquicas del que sufre esta situación sobrevenida e incapacitante.

También consideramos pertinente tomar en consideración una serie de factores a mejorar, como las contradicciones entre la voluntad del trabajador y el deber empresarial de tomar los ajustes razonables. A esto se le suma fallos del Estado Social, que debe garantizar que realmente se produzcan estas adaptaciones necesarias de los puestos de trabajo para evitar la extinción contractual, así, sería positivo que se implante un programa de ayudas a PYMES orientado a que la adopción de estos ajustes y medidas no supongan excesivos costes. Otra incongruencia, a raíz de la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, es la incompatibilidad de las prestaciones por IPA o GI con aquellas

actividades laborales que requieran alta, provocando una nueva regulación contraria a la postura del alto tribunal español.

Finalmente, creemos que la nueva modificación de la extinción contractual derivada de la Incapacidad Permanente se trata de un hecho transformador y progresivo hacia la defensa de los derechos de las personas con discapacidad. La Ley 2/2025 es un paso más en la consolidación de un marco normativo protector e igualitario, y en cumplimiento con el Derecho de la Unión Europea, en aras de una sociedad más inclusiva y social.

8. BIBLIOGRAFÍA

Callau Dalmau, P. «El principio de voluntariedad como presupuesto sustantivo del trabajo a tiempo parcial». *Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, n.º 39 (2018), p. 188-212. https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.20084

ILUNION ACCESIBILIDAD. «Las personas con discapacidad en el IMV y otras rentas mínimas de inclusión». *Observatorio de la Discapacidad*, 2023

INSTITUTO DE LAS MUJERES. *Extracto de la Resolución de 4 de abril de 2025…. Boletín Oficial del Estado*, n.º 86, 9 abril 2025. https://www.boe.es/boe/dias/2025/04/09/pdfs/BOE-B-2025-13130.pdf

Lahera Forteza, J. «Incoherencias de la nueva regulación de la extinción del contrato de trabajo por incapacidad permanente». *Briefs AEDTSS*, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, n.º 60 (2025).

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. «Incapacidad permanente». *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Recuperado el 2 de mayo de 2025 de: https://dpej.rae.es/lema/incapacidad-permanente

Sotomayor Celi, M. S.; Blacio Aguirre, G. S. «Hacia una sociedad inclusiva: Garantizando el acceso laboral de las personas con discapacidad». *Revista de Derecho de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno*, vol. 9, n.º 2 (2024).

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 18 de enero de 2024, J.M.A.R. contra Ca Na Negreta S.A.* (C-631/22). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62022CJ0631

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. *Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 10 de febrero de 2022, HR Rail contra EP.* (C-485/20). https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=254173&doclang=ES

TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Social). *Sentencia 142/2021, de 3 de febrero de 2021* (Recurso 998/2018).

TRIBUNAL SUPREMO (Sala de lo Social, Sección 4ª). *Sentencia núm. 118/2018, de 8 de febrero de 2018*.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 47-68

El derecho de acceso al código fuente de los algoritmos después de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 11 de septiembre de 2025 y sus implicaciones en el Sistema de la Seguridad Social

The right of access to the source code of algorithms following the Judgment of the Supreme Court (Contentious-Administrative Chamber, Third Section) of 11 September 2025, and its implications for the Social Security system

J. Jesús de Val Arnal *Profesor TEU de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Zaragoza*
https://orcid.org/0000-0003-2552-839X

Sumario

1. **Introducción: La Inteligencia artificial, sus algoritmos y el código fuente en la Administración Pública**
2. **¿Qué es la Inteligencia Artificial?**
   2.1. La definición del código fuente, que va unida al concepto de algoritmo
3. **El largo proceso desde la negativa del Ministerio de Transición Ecológica, la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y periplo por los Tribunales**
   3.1. El bono social de electricidad
   3.2. El proceso administrativo y judicial
   3.2.1. La protección de la Propiedad intelectual:
   3.2.2. La Seguridad Pública
4. **El cambio de doctrina por parte de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 11 de septiembre del 2025 (JUR\2025\273960)**
5. **El algoritmo utilizado en la prestación de incapacidad temporal: ¨primeras citas" y gestión de la incapacidad temporal**
6. **Conclusiones**
7. **Bibliografía**

Fecha Recepción: 6/11/2025
Fecha Revisión: 30/11/2025
Fecha Aceptación: 1/12/2025

Cita Sugerida: DE VAL ARNAL, J.J.: «El derecho de acceso al código fuente de los algoritmos después de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 11 de septiembre de 2025 y sus implicaciones en el Sistema de la Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 47-68.

Resumen

El acceso al código fuente de los algoritmos utilizados por la Administración Pública para resolver las solicitudes de determinadas prestaciones, hasta la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 11 de septiembre del 2025 no había sido admitido. En el caso del bono social de ayuda al pago de la factura del servicio de acceso a la energía eléctrica de casa el Tribunal Supremo ha accedido, lo que supone que determinados algoritmos y sus códigos fuente utilizados por la Seguridad Social española sean accesibles para poder conocer la fundamentación y la motivación de las resoluciones.

Palabras clave

Inteligencia Artificial; algoritmo; código fuente; bono social; Administración Seguridad Social

Abstract

Access to the source code of the algorithms used by the Public Administration to process applications for certain benefits was not permitted, until the Supreme Court's ruling by the Administrative Chamber on September 11, 2025. In the case of the social bonus for electricity bill payments, the Supreme Court granted access, meaning that certain algorithms and their source code used by the Spanish Social Security system are now accessible, allowing the public to understand the rationale and justification for its decisions.

Keywords

Artificial Intelligence; algorithm; source code; social bonus; Social Security Administration

1. INTRODUCCIÓN: LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL, SUS ALGORITMOS Y EL CÓDIGO FUENTE EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Sentencia del Tribunal Supremo, que ahora comentamos, trata, específicamente sobre un algoritmo de Inteligencia Artificial (en adelante IA), denominado BOSCO, y su código fuente que sirve para resolver las solicitudes de concesión del llamado bono social del consumo de electricidad[1]. Este bono sirve para ayudar a pagar la factura del servicio de energía eléctrica en el hogar.

La clave de todo el asunto es que, para poder reclamar la denegación del bono social, debemos conocer la fundamentación, la motivación de la resolución denegatoria, que se realiza con IA, cuya herramienta principal es este algoritmo y su código fuente. Su conocimiento y acceso resulta imprescindible para poder formular los recursos necesarios, no sólo ante la Administración que lo concede, a través del procedimiento reglado que oficializa el comercializador de referencia (del servicio de electricidad) utilizando la aplicación informática cedida para su uso[2], sino ante los organismos de protección al consumidor y posteriormente ante los tribunales del orden civil[3]. Todo ello para no conculcar el Derecho de Defensa postulado en la Carta Magna (art. 24).

Esta prestación de carácter social, está enmarcada dentro del Derecho al acceso a la energía eléctrica en la vivienda habitual, el domicilio, no ha sido aplicada pacíficamente[4], sino que ha sufrido, incluso, los avatares de la inaplicación de la norma creadora y de inaplicación y nulidad de la reglamentaria que lo desarrollaba [(por la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 7 de febrero de 2012, (RJ\2012\3348)] por considerarlas discriminatorias y contrarias, en principio, a la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE (LCEur\2003\2133)[5]. Si esto, como antecedente, nos sirviera de enseñanza, resultaría normal que

[1] Creado por el art.2 del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, (LA LEY 7950/2009) y vigente desde el 1 de julio del 2009.

[2] Por la Resolución, de 15 de noviembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable, [(LA LEY 18152/2017), BOE de 17 de noviembre de 2017, págs. 111137-111138].
Para el País Vasco, la aplicación BOSCO se autoriza su uso por la Resolución de 30 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco [(LA LEY 21034/2018), BOE de 28 de diciembre de 2018, págs. 129738-129739].
Para la Comunidad Foral de Navarra se ha tardado un poco más. Se ha concedido el uso por la Resolución de 28 de febrero de 2022, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra (RCL\2022\471) BOE 11 de marzo 2022.

[3] Son escasos los pronunciamientos del Orden Civil recurriendo la denegación del bono social del consumo de electricidad, si bien alguna es significativa como la de SAPM, Sección 14, de 10 de Septiembre del 2020, (JUR\2020\315332), ya que condena a la comercializadora del servicio indicando a IBERDROLA que deberá volver a presentar al demandado las facturas que no ha sido abonadas, informándole de las posibilidades de acogerse al bono social, pudiendo posteriormente reclamarlas judicialmente si el demandado no las hace efectivas una vez aplicado, si fuera oportuno, el descuento que fuera adecuado en función de su situación económica y familiar.

[4] Caballero Sánchez, R.: "El Bono Social eléctrico ¿Quién tiene que costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?", en VV.AA.: *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Darnaculleta Gardella, M.; Esteve Pardo, J. y Ibler, M. (Coords.), Editorial Marcial Pons, 2020, págs. 149-190.

[5] Primero fue el problema con el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, (LA LEY 7950/2009). La Directiva del año 96 fue derogada por la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (LCEur\2009\1200) y esta,

la normativa posterior utilizara otro criterio para no acabar en la boca de los jueces. Pero el problema jurídico no surge por su aplicación a los ciudadanos, sino por la financiación del bono social, que recaía, en principio, en las de *titulares de instalaciones de generación del sistema eléctrico* (y algunas podían quedar exoneradas).

Pero el hombre es el único animal, del planeta, que tropieza dos veces en la misma piedra[6]. Si con el art. 2.5) (financiación del bono social) del Real Decreto Ley 6/2009, de 30 de abril ya hubo problemas[7], con la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico [(RCL\2013\1852) en adelante LSE] y su art. 45. 1 y 4 también. El art. 45.1 de la LSE regula el bono social y el concepto de consumidor vulnerable, estableciendo la asunción de la financiación del mismo por las empresas del sector eléctrico que participan en las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, incluyendo la producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como por los consumidores directos en mercado, en los términos que reglamentariamente se establezcan [Su redacción actual proviene de lo dictado por el apartado dos de la disposición final decimoséptima del R.D.-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (RCL\2022\611). La redacción del art. 45.4 es la dictada por el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica (LA LEY 20182/2016).

Es una guerra todavía no cerrada ya que subyacen los mismos problemas, con respecto a la obligación de la financiación del bono social. Éste es un tema que excede del comentario de la Sentencia, pero que desde el año 2012 está sobre la mesa de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, y hoy se siguen dictándose Autos de ejecución para la devolver las cantidades financiadas por las entidades productoras, suministradoras y comercializadoras. Todo este proceso se dilató, en el tiempo, por la necesidad del pronunciamiento, por la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo [(ATS, Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de 9 de julio del 2009 (RJ\2019\2825)] ante el TJUE., ya que la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 24 octubre de 2016, (RJ\2016\5331) fue anulada por la STC 37/2019, de 26 de marzo de 2019, retrotrayendo al momento procesal oportuno para que el Tribunal Supremo cumpliera con el Derecho Fundamental del art. 24.2 de la Carta Magna. La STJUE de 14 de octubre de 2021, [(Asunto C-683/2019), (TJCE\2021\242] que resuelve la cuestión prejudicial, considera a la LSE contraria a la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad . La STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 20 de diciembre de 2021,

asimismo, derogada por la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (LCEur\2019\1005). Por otro lado, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre del Sector Eléctrico (RCL\2013\1852) derogó al Real Decreto-Ley del 2009, y este ha sido reformado sucesivamente como apuntaremos en el artículo. Otro problema fue el competencial con Cataluña. Resuelto por la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 4 junio de 2020, (RJ\2020\2725).

[6] Proverbio español recogido, con otras palabras, en concreto: El hombre bestia en lo claro yerra, en la antología del siglo XVII de Gonzalo De Correas, I.: *Vocabulario de refranes y frases proverbiales y otras fórmulas comunes de la lengua castellana, en que van todos los impresos antes y otra gran copia*, Mir, J. (Introd.), Establecimiento tipográfico de Jaime Rates, Madrid, 1906, pág.79.

[7] STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 7 febrero de 2012, (RJ\2012\3348) que declaraba inaplicable el artículo 2, apartado 5, y la disposición transitoria segunda, último párrafo, del Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, que han sido indirectamente impugnados en este proceso; y las disposiciones adicionales segunda y Orden ITC/1723/2009, de 26 de junio, por la que se revisan los peajes de acceso a partir de 1 de julio de 2009 y las tarifas y primas de determinadas instalaciones de régimen especial (RCL\2009\1303) como consecuencia de la anterior declaración de inaplicabilidad de los preceptos citados del Real Decreto-Ley 6/2009.

(RJ\2022\125) puso fin a esta batalla, dejando inaplicable el LSE y declarando inaplicables y nulos los artículos 2 y 3 del Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre (LA LEY 17786/2014).

Y ahora, estamos en la tercera edición, con el error reincidente recogido en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica (RCL\2017\1172), cuyos arts.13 a 17, del Capitulo V, han dejado de aplicarse y se han declarado nulos por la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 28 de marzo de 2022 (RJ\2022\2232), así como declarado inaplicable el art. 45 de la LSE en la redacción dada por el artículo 1, apartado 3, del Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre (LA LEY 20182/2016)[8]. Y eso, que este Real Decreto se publicó antes de que se cerrara el asunto del Real Decreto 968/29014, pues cuando se dicta la STS de 20 de diciembre de 2021 que lo impugnaba este había sido derogado por el Real Decreto del 2017, con el fin de dejar sin objeto el procedimiento judicial.

Ahora, el art. 45, de la LSE, y determinados artículos del Real Decreto 897/2017, así como la orden Ministerial 897/2017, de 6 de octubre en desarrollo del anterior reglamento que por supuesto, modifican el capítulo IV, que trata de la financiación del bono social con el fin de cumplir con la doctrina de la STS Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 28 Marzo de 2022, (RJ\2022\2232), están redactados[9] conforme al apartado dos de la disposición final decimoséptima, así como la vigésimo tercera y vigésimo cuarta Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (RCL\2022\611).

Seguimos en la guerra y nos encontramos, entre otras, con la SAN, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 12 marzo de 2025, (JUR\2025\629059) que resuelve sobre la devolución de las cantidades abonadas por el bono social del ejercicio del año 2020, y con las ejecuciones de pago de ejercicios anteriores, como en el ATS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 18 septiembre. de 2024, (JUR\2024\379145) que condena a la Administración a pagar a ENDESA, la cantidad de de 147.679.825,44 euros por las cantidades abonadas en concepto de financiación y cofinanciación asociadas a los consumidores suministrados por ENDESA ENERGÍA, S.A., (años 2014-2021) más los intereses correspondientes computados desde la fecha en que se hizo el pago hasta la fecha de su efectivo reintegro y el derecho de ENDESA XXI a que se le abonen por la Administración demandada, más otras cantidades por poner en funcionamiento el sistema del bono social.

Y esta introducción, del comentario de la Sentencia es lo más parecido a lo que se cuestiona *Bastian* en "La Historia interminable"[10]: "Me gustaría saber, se dijo, qué pasa realmente en un libro cuando está cerrado. Pues lo pueden imaginar si esta es la introducción cuando se abre el comentario a una Sentencia como la que ahora intentaremos desentrañar".

[8] En el mismo sentido, las Sentencias posteriores del Tribunal Supremo: STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 31 de enero de 2022,(RJ\2022\747), siendo esta una de las primeras. En total 18 sentencias en el año 2022 sobre la nulidad e inaplicabilidad de los artículos 13 a 17 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre.

[9] Obligando a la financiación por los sujetos del sector eléctrico que participan en las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, incluyendo la producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como por los consumidores directos en mercado, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

[10] Ende, M.: *La Historia interminable*, Sáenz Sagaseta De Ilurdoz, M. (traductor), Editorial Alfaguara, (Colección Alfaguara Clásicos), Barcelona, 2024, pág. 14.

2. ¿QUÉ ES LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL?

Después de haber tratado un tema, colateral, tenemos que responder a esta cuestión que es el marco donde se desarrolla la historia del algoritmo BOSCO: La Inteligencia Artificial.

Para explicar y tratar de definirla, lo más parecido a la IA que un ser humano ha visto, lo encontramos en el cine, en la película dirigida por Stanley Kubrick "2001 Odisea en el espacio": HALL 9000. El guion está basado en la obra de A.C. Clarke que escribió: "HAL (sigla de *Computador Algorítmico Heurísticamente programado*, nada menos) era una obra maestra de la tercera promoción de computadores, que al parecer se daba a intervalos de veinte años" [11].

No es fácil dar una definición sencilla de la IA[12], y eso que se le han dedicado bastantes páginas, de todas las Ciencias, incluidas las del Ordenamiento Jurídico. A pesar de los avances, la situación de la IA en el año 2025 no cumple con las expectativas del Grupo de Dartmouth (McCarthy, Minsky, Allen Newell y Herbert Simon)[13].

La dificultad para dar una definición proviene de la consideración de la IA como un instrumento polifacético[14]. Si existen verdaderos laberintos, en el intento de encontrar una denominación común, de lo que se considera la inteligencia de los seres humanos, ya sea en su conexión al cerebro o bien por la dificultad de los conocimientos transmitidos sin formación previa como los instintos animales. Así pues, imagínense intentar definir un ente que no vemos, que no podemos tocar y que puede llegar a aprender, por sí mismo, si le enseñamos adecuadamente a pesar de sus alucinaciones. Por ello, siguiendo a Turing quizá la clave esté en el control humano de la máquina[15].

La consideración de la IA, que encontramos en el art. 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (RCL\2022\1337), nos predispone a un uso controlado para evitar los sesgos discriminatorios. Este artículo demuestra que la IA pudiera tener sesgos propios, y por ello nos lleva a la desconfianza, y a veces al terror, que se están apoderando de los conocedores de la IA

La IA que utiliza para su actividad, los algoritmos, en principio no tendrían por qué disponer de tendencias, ya sean pro-Administración, o pro-ciudadanía, sin embargo, los sesgos que puede almacenar y transferir en una causa del miedo a dejarla tomar decisiones o dictar resoluciones

[11] En el libro primero de la Saga, aparece una calificación al considerarla como no humano, de Clarke, A.C.: *Una Odisea espacial*, 2001, Antonio Ribera (trad.), Ediciones Orbis S.A., Barcelona, 1985, Cap. 16, pág. 54 y sgs.
"Al sexto miembro de la tripulación no le importaban nada todas esas cosas, pues no era humano. Era el sumamente perfeccionado computador HAL 9000, cerebro y sistema nervioso de la nave".

[12] Sobre la primera definición de IA se remonta al Seminario de verano de Dartmouth en 1956, que enunció esta tecnología como "los sistemas que demuestran un comportamiento inteligente analizando su entorno y actuando, con cierto grado de autonomía, para lograr objetivos específicos. Así se recoge, así como su evolución, en Vázquez Pita, E.:" Evolución del concepto de inteligencia artificial (IA) y sus consecuencias jurídicas", *Revista de Derecho UNED*, núm. 35, 2025, pág.437 y sgs.

[13] En el año 2026 se cumplirán 70 años de la Conferencia de Dartmouth (Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence) es el nombre del encuentro que tuvo lugar en el verano de 1956 en la Universidad Dartmouth College.

[14] Sobre la diversidad de herramientas de la IA, Zarzosa Soto, R.E.: *Herramientas de Inteligencia artificial, investigación, arquitectura y diseño*, Editorial CILADI, Guayaquil, 2024. Se puede leer en:
https://ciladi.org/wp-content/uploads/Herramientas-de-inteligencia-artificial_Richard-Sarzosa-Soto.pdf

[15] Turing, A. M. "Computing Machinery and Intelligence." *Mind*, vol. 59, nº. 236, 1950, págs. 433-460. JSTOR, http://www.jstor.org/stable/2251299. Acceso el 31 de octubre de 2025.
En castellano la versión traducida de Hugo Fernandez, V. en: https://www.academia.edu/6885003/Maquinaria_computadora_e_inteligencia. Con permiso de la Revista MIND.

administrativas. Por ello, una de las respuestas es la prohibición de su uso para tomar decisiones en la Administración Pública con elementos discrecionales[16].

Estamos, en algunos casos, ante un sistema informático procedimental automatizado si no, ante un sistema decisional, y, por ende, con limitaciones y control. Es decir, hay diversas clasificaciones de IA.

Nos situamos ante una dispersión de definiciones, desde hace más de 70 años. Ahora con el Libro Blanco de la Comisión Europea[17], que con anterioridad ya se había pronunciado en la Comunicación sobre la inteligencia artificial para Europa[18], entendemos que al hablar de IA nos referíamos a diversas versiones, y todo ello se culmina, actualmente, con una Comunicación sobre las Directrices de la Comisión relativas a la definición de sistema de inteligencia artificial establecida en el Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento de IA)[19]. La conclusión es clara: no debemos utilizar una definición de la IA que cierre la incorporación de nuevas formas y contenidos de la misma[20].

Ahora bien, tanto las definiciones, de las que ahora disponemos como las del futuro, deberán contener una serie de elementos. Siguiendo el art. 3 del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.° 300/2008, (UE) n.° 167/2013, (UE) n.° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 [(Reglamento de Inteligencia Artificial) (LEG\2024\13260), en adelante RIA] la IA podría ser definida como:

> un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales

Son siete elementos principales: 1) un sistema basado en una máquina; 2) que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía; 3) que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue; 4) y que, para objetivos explícitos o implícitos; 5) infiere, de la información de entrada que recibe, la manera de general resultados de salida, 6) como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, 7) que pueden influir en entornos físicos o virtuales[21].

---

[16] Es el caso de Alemania que en su norma de la Ley de Procedimiento Administrativo no admite una resolución automatizada Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) § 35ª Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes, En Castellano: Ley de Enjuiciamiento Administrativo (VwVfG) § 35ª . Emisión totalmente automatizada de un acto administrativo:
Un acto administrativo puede emitirse íntegramente mediante sistemas automatizados, siempre que así lo permita la ley y no exista discrecionalidad ni margen de interpretación.

[17] Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza, Bruselas, Comisión Europea, 19.2.2020 COM (2020) 65 final.

[18] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Inteligencia artificial para Europa", Bruselas, 237 final {SWD(2018) 137 final} COM(2018) 237 final.

[19] C (2025) 5053 final COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Directrices de la Comisión relativas a la definición de sistema de inteligencia artificial establecida en el Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento de IA), Bruselas, 29 de julio de 2025 C (2025) 5053 final.

[20] En este mismo sentido: Vazquez Pita, E.: "Evolución del concepto de Inteligencia ..", *vid.* cit.

[21] Definidos y explicados en la Comunicación de la Comisión C(2025) 5053 final, págs.2-13.

2.1. La definición del código fuente, que va unida al concepto de algoritmo

Dos de los elementos de la IA son los algoritmos y sus códigos fuente. Los algoritmos son una cantidad finita de instrucciones que permiten resolver un problema[22], y que, con respecto a la IA, necesitamos de una máquina para resolver la cuestión mediante el algoritmo matemático correspondiente[23].

Pero, el algoritmo de la IA debe ser relacionado con la actividad que va a desarrollar en la Administración Pública. No es lo mismo automatizar el proceso que dar la resolución al mismo. Por ello, en principio se intenta establecer un enrejado de garantías y cautelas, y por ende una parte de la doctrina lo asemeja con el Reglamento administrativo, pero para poder ser objeto del control de la potestad reglamentaria[24]. Pero existen posiciones doctrinales contrarias sobre la base de la Potestad Reglamentaria, y la función que cumplen las disposiciones reglamentarias en la Sociedad[25].

Por otro lado, el código fuente es el conjunto de líneas de texto, escritas en un lenguaje de programación, que describen el algoritmo que debe seguir el ordenador para la correcta ejecución de un programa específico. Su función es convertir los programas informáticos en ejecutables para los ordenadores. La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña lo ha definido en su Resolución 123124/2016, de 21 de septiembre de 2016, como: "el conjunto de instrucciones escritas, en el lenguaje de programación que corresponda, del programa informático empleado para implementar el algoritmo". [26]

La propia CTBG lo presenta "como el archivo o conjunto de archivos que tienen un conjunto de instrucciones muy precisas, basadas en un lenguaje de programación, que se utiliza para poder compilar los diferentes programas informáticos que lo utilizan y se puedan ejecutar sin mayores problemas".

---

[22] Siguiendo la definición de Muhammad ibn Musa al-Khwarizmi, sobre sus trabajos, Robert Of Chester's: *Latin translation of the Algebra of al-Khowarizmi*, Introduction of Karpinski, L:C., Ed. Macmillan and Company Limited, 1915. La traducción es del Siglo XII. En la lengua árabe sólo se conservan algunas partes del texto. Se puede leer en: https://www.wilbourhall.org/pdfs/MBP/robertofchesters00khuw.pdf

[23] Sobre este tema Calabuig Rodríguez, J.M.; Ferrer Sapena, A.; García Raffi, L.M., Peset Mancebo, M.F.; Sánchez Pérez, E.S.; Sánchez Del Toro, I. (GRUPO Mad$_{\Phi}$): "Algoritmos matemáticos para una inteligencia artificial responsable, ética y transparente", *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, Nº 68, 2023, págs. 283-305.

[24] Posición defendida conociendo las construcciones contrarias a considerar el algoritmo como un Reglamento, pero sí más convincente en lo que atañe al control en su redacción, autorización y aplicación Boix Palop, A.: "Los algoritmos son reglamentos. La necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la administración para la adopción de decisiones", *Revista de Derecho Público: teoría y método*, Nº.1 1, 2020, págs. 223-269.

[25] Sobre este tema, San Martín Segura, D.: "El algoritmo, entre disposición y norma. La calificación de la IA de decisión jurídica", en VV.AA.: *El Derecho Administrativo en la era de la inteligencia artificial: Actas del XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, (Vigo 25 a 27 de enero de 2024), Valcárcel Fernández, P., Hernández González, F.L. (Coords.), Editorial INAP & APDA, 2025, págs. 199-208.

[26] Se recoge en el artículo de Godoy Vázquez. O.: "De la digitalización a la inteligencia artificial: actividad administrativa, logaritmos y derechos, *Diario LA LEY*, N.º 10504, 14 de mayo de 2024, (LA LEY 16012/2024). La resolución trata sobre el algoritmo matemático que determina la selección de los miembros de los tribunales correctores de las Prueba de Acceso a la Universidad de la convocatoria de 2016. En caso de que el Consejo Interuniversitario no disponga del algoritmo en lenguaje matemático, es necesario que entregue a la persona reclamando la descripción del algoritmo en lenguaje natural que ha sido enviada a esta Comisión durante la tramitación de la reclamación. No se permite la difusión o utilización del algoritmo sin la autorización expresa del Consejo Interuniversitario o de quien, eventualmente, ostente la titularidad de algún derecho de propiedad inmaterial sobre el algoritmo. El texto de la Resolución se puede leer en: https://www.gaip.cat/web/.content/pdf/Resolucions_2016-pdf/20160922_Resolucio_123_124_2016_acumulades.pdf
En su relación con la producción informática De La Cueva J.: "Código fuente, algoritmos y fuentes del Derecho", *El notario del siglo XXI*, Revista del Colegio Notarial de Madrid, núm. 77, 2018, págs. 24-27.

La cuestión es que el código fuente no es accesible a la lectura del Abogado, Graduado Social, Magistrado, es decir del Jurista[27]. En el ámbito de la programación informática la definición del algoritmo es siempre previa a la redacción del código fuente.

Si decidimos optar por el uso de las resoluciones automatizadas, con elementos de discrecionalidad, es decir que se pueden dar más de una solución, dentro del marco de la legalidad, a un supuesto de hecho, y que cualquiera puede ser considerada conforme con el ordenamiento jurídico, debemos también optar por el control del algoritmo y de su código fuente, para conocer la fundamentación y el razonamiento de la decisión tomada.

El artículo 39, de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos de 22 de junio (RCL 2007\1222) (en adelante LAE), significó, ya, un retroceso en la garantía del acceso al contenido del entramado que ensambla la actividad de los algoritmos, dado que no se obliga, al contrario de lo que exigía el artículo 45.4 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre [(RCL 1992\2512) en adelante LRJPAC1992] a su publicidad, que no se ha mantenido en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de 1 de octubre [(RCL 2015\1477) en adelante LPAC2015][28].

Por ello, una vez que optamos por el uso del algoritmo y su código fuente para las resoluciones automatizadas la transparencia[29] y el control humano es imprescindible.

3. EL LARGO PROCESO DESDE LA NEGATIVA DEL MINISTERIO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA, LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO Y PERIPLO POR LOS TRIBUNALES

3.1. El bono social de electricidad

Para poder comprender la trascendencia de la Sentencia que comentamos necesitamos conocer en primer lugar ¿Sobre qué versa toda esta saga de resoluciones administrativas y Sentencias de los Tribunales? El Derecho a la electricidad, a la prestación del servicio eléctrico. Sí este es el gran tema, el derecho al acceso al suministro del servicio eléctrico forma parte del Estado del Bienestar, y por ende los Estados protegen su acceso. Debido a la necesidad de proteger el mismo se establecen desde el marco de la Unión Europea un amparo ante la pobreza denominada energética[30]. Así se recoge en la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales[31]*, que* en su capítulo III, punto 3.3) de protección e inclusión social se encuentra el principio número 20, relativo al acceso a los servicios esenciales que establece que toda persona tiene

[27] Sobre este tema De La Cueva Gonzalez-Cotera, J.: "La importancia del código fuente", en VV.AA.: *Derecho digital y nuevas tecnologías*, Madrid Parra A, Alvarado Herrera L, Blanco Sánchez MJ, Editorial Aranzadi; 2018, pág. 109-127.

[28] Así lo describe Suberbiola Garbizu, I.: "Inteligencia artificial, opacidad y motivación de las decisiones administrativas automatizadas", en VV.AA.: *La protección de los derechos fundamentales en el ámbito tributario*, LA LEY, (LA LEY 1117/2021), que recoge la referencia de la disminución de la protección del ciudadano del articulo de Boix Palop, A.: "Los algoritmos son reglamentos…*vid.* cit., pág. 238. Dice expresamente un régimen garantista de mínimos…

[29] Sobre la transparencia de la IA, De La Nuez Sánchez-Cascada, E.: "Inteligencia y transparencia", en *Derecho e Innovación*, nº 5, Sección Doctrina, Segundo Trimestre de 2020, Wolters Kluwer-Diario La Ley, (LA LEY 6786/2020).

[30] Sobre este tema explicando el origen y la regulación española, Del Guayo Castiella, I.: "Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social", *Revista de Administración Pública*, núm. 203, 2017, págs. 343-381.

[31] C/2017/2600) DO L 113 de 29.4.2017, págs. 56-61.

derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales[32].

En el fundamento de derecho cuarto, de la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 24 Octubre de 2016, (RJ\2016\5331) se considera al bono social, regulado en el artículo 45 de la LSE, "como una prestación con un marcado carácter social y con la naturaleza de una obligación de servicio público, destinada a proteger a determinados consumidores de electricidad acogidos a la tarifa de último recurso y que tuvieran unas determinadas características sociales, de consumo y de poder adquisitivo, en relación con el coste de la energía eléctrica de su vivienda habitual". A su vez, la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad estableció una protección del derecho a un servicio universal, definido como el derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada, y a unos precios razonables, fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios. Y en la actualidad, la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (LCEur\2019\1005) establece una protección del derecho a un servicio universal, definido como el derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada, y a unos precios razonables, fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios. Esta Directiva, igual que la derogada por esta, la Directiva 2009/72/CE, no establece las medidas, sino que lo hace la LSE:

— precios voluntarios para el pequeño consumidor,

— una tarifa de último recurso y,

— un bono social

En nuestro país, el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, sigue regulando la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica (RCL\2017\1172)[33]. Con la misma fecha fue aprobada la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre (RCL\2017\1181), por la que se desarrolla el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, ahora normas. En estas disposiciones reglamentarias se redefine la figura del consumidor vulnerable y los requisitos que éste debe cumplir y acreditar, atendiendo a sus características sociales, de consumo y nivel de renta. Entre otros, establece las condiciones y el procedimiento para solicitar el bono social al que podrá acogerse

[32] También ese recoge en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, COM (2021) 102 final {SWD(2021) 46 final, en Bruselas, 4 de marzo de 2021.

[33] Las modificaciones de este Real Decreto se han producido por: Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad (LEG\2025\1542) art. 82 trata de los descuentos aplicables en el año 2025 al bono social eléctrico, en aplicación del art. 6.3 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre (para ello también hay que considerar la relación con las productoras de electricidad por Orden TED/1487/2024, de 26 de diciembre, por la que se establecen los precios de los cargos del sistema eléctrico y se establecen diversos costes regulados del sistema eléctrico para el ejercicio 2025 y por la que se aprueba el reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social y al coste del suministro de electricidad de los consumidores a que hacen referencia los artículos 52.4.j) y 52.4.k) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, correspondiente al año 2025 (LEG\2024\37946). Téngase en cuenta que la Administración no sufraga el coste del bono social ni los impagos, sino que conforme a los arts. 12,-17 son los integrantes de la cada productora y suministradora: será asumido por los sujetos del sector eléctrico que participan en las actividades de la cadena de suministro de energía eléctrica, incluyendo la producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como los consumidores directos en mercado.

el consumidor que cumpla los requisitos para ser vulnerable, así como los precios de las tarifas de último recurso (TUR) que le serán de aplicación.

Pues bien, se consideran como consumidores vulnerables los ciudadanos asociados a un determinado umbral de renta referenciado al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples[34] (en adelante IPREM). Además, se considera, en su caso, el número de miembros que compongan la unidad familiar, y que puede verse incrementado si se acreditan determinadas circunstancias especiales en las que pueda encontrarse el consumidor o uno de los miembros de la unidad familiar (discapacidad, víctima de violencia de género, víctima de terrorismo, situación de dependencia, único progenitor que se hace cargo del menor y situación de dependencia energética). Se añaden determinados colectivos con derecho a la percepción del bono social, con independencia de su nivel de renta, como familias numerosas, pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente que perciban la cuantía mínima de pensión y beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital.

Se añade, dentro de los consumidores vulnerable, un bono social de mayor cuantía para los consumidores vulnerables severos por que disponen de rentas más bajas que los umbrales de los consumidores vulnerables. Y como una *matrioshka*, dentro de los consumidores vulnerables severos se añade la nueva categoría de consumidores en riesgo de exclusión social, que son aquellos que, cumpliendo los umbrales de renta previstos, por sus especiales características, estén siendo atendidos por los servicios sociales de una Administración autonómica o local.

La disposición transitoria segunda del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, establece que el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital realizará los desarrollos informáticos necesarios para que la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos recogidos en el artículo 3 para ser considerado consumidor vulnerable.

La resolución de 15 de noviembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable (LA LEY 18152/2017), y con ello se permite el acceso del comercializador de referencia a la aplicación telemática se realizará, conforme establece el artículo 5 de la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre (RCL\2017\1181), con certificado electrónico a través de la sede electrónica del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Aquí queda dibujado un entramado de normas para proteger el derecho del ciudadano de acceso a disponer de energía eléctrica, y si no dispone de suficiente renta se le ayuda con la prestación social del bono social, habilitando una aplicación telemática que va a decidir si tiene o no derecho al bono social. Debemos reflexionar que, en España a 31 de diciembre del 2024, los contratos de la denominada popularmente de la luz son 1.641.084 beneficiarios[35].

3.2. El proceso administrativo y judicial

Después de siete años de lucha administrativa y judicial el Tribunal Supremo ha admitido el derecho del acceso al código fuente del algoritmo utilizado por las compañías suministradoras del servicio de electricidad. La Fundación CIVIO presento la solicitud de la información al Ministerio de Transición Ecológica, y éste no contesto por lo que se presentó, al amparo de lo dispuesto en el

[34] Se crea por el art. 2 del Real Decreto Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía (RCL\2004\1466).

[35] Los datos se encuentran en: https://www.miteco.gob.es/es/energia/pobreza-energetica/pe-004/pe-008.html.

artículo 242 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), con el siguiente contenido.

Ya, la resolución de CTBG, Resolución núm. R/0701/2018 de 18 de febrero 2019 (JUR\2019\347782), reconoció, en parte, el derecho, con el siguiente pronunciamiento: el Ministerio para la Transición Ecológica debe remitir la siguiente información, relativa a la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable:

— o la especificación técnica de dicha aplicación,

— o el resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumple la especificación funcional. o Cualquier otro entregable que permita conocer el funcionamiento de la aplicación.

Sobre la base del derecho de transparencia de la LTAIBG y el derecho de acceso de los ciudadanos conforme al art. 105.b) de la Constitución se le concedió una parte de lo solicitado. El Ministerio de Transición Ecológica entregó el documento de "Análisis Funcional" y el documento de "casos de prueba.

Con fecha 16 de abril de 2019 se interpuso un recurso contencioso-administrativo por la entidad Fundación Ciudadana CIVIO, contra la resolución del CTBG de fecha 18 de febrero de 2019, dictada en el procedimiento tramitado con el nº R/0701/2018, en Sede Electrónica 100-001932.

La LTAIBG, si bien, consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho. En este caso se alega por la Administración la protección de la propiedad intelectual (art. 14.1 letra j) y la defensa nacional y de la seguridad pública contenidos en el [art. 14.1 letras a) y d)]. El CTBG sólo tuvo en consideración la limitación de la seguridad nacional.

¿Y por qué se solicitaba el acceso al código fuente del Algoritmo BOSCO[36]? Porque se habían producido decisiones negativas de acceso al bono social de electricidad. Era bueno poder disponer de todos los elementos de la resolución administrativa para poder recurrir las resoluciones automatizadas que eran tomadas sobre la base del algoritmo BOSCO. En concreto, se habían detectado la existencia de errores en el caso de viudas, donde la aplicación denegaba el bono social, y de familias numerosas, donde la aplicación solicitaba consentimiento informado no previsto en la norma jurídica, y en que acceder al código permitiría comprobar si, además de éstos, hay más errores.

[36] La información relativa a la aplicación telemática (BOSCO) desarrollada para determinar el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario del bono social. La mejor descripción de lo que es BOSCO se encuentra en la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 11 de septiembre del 2025 (JUR\2025\273960), cuando dice en el Fundamento de Derecho Tercero, posición de la parte recurrida que:
la aplicación BOSCO no tiene, de manera evidente, la naturaleza de un acto administrativo ni mucho menos la de una disposición de carácter general de rango reglamentario. Se trata de una aplicación instrumental para que las empresas comercializadoras de energía eléctrica puedan comprobar, sin afectar más de lo estrictamente necesario al derecho a la intimidad del consumidor, si éste cumple con los requisitos previstos legal y reglamentariamente para tener la consideración de consumidor vulnerable; que, al contrario, la aplicación BOSCO tiene la naturaleza de programa de ordenador, incluido específicamente dentro de las creaciones susceptibles de ser objeto de propiedad intelectual.

3.2.1. La protección de la Propiedad intelectual[37]

Como indica la Resolución del CTBG, el software resulta de difícil clasificación como objeto de propiedad intelectual. Ello es debido a su doble naturaleza, lo que plantea problemas particulares para calificarlo dentro de las categorías jurídicas existentes y poder ser protegido por el Real Decreto Legislativo 1/1996 de 12 abril de 1996 (RCL\1996\1382), porque se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (en adelante LPI):

— como objeto de derechos de autor, de patentes o de secretos comerciales, e incluso, ya que el código fuente se expresa de forma escrita, resulta lógico pensar que el software puede ser protegido por el derecho de autor como obra literaria.

— como un derecho sui géneris de software.

El algoritmo es parte de las especificaciones técnicas del programa. Existen multitud de especificaciones técnicas de programas y la LTAIBG trata en su Resolución de controlar la acción pública y el proceso de toma de decisiones.

Además, el código fuente como archivo o conjunto de archivos contienen un conjunto de instrucciones muy precisas, basadas en un lenguaje de programación, que se utiliza para poder compilar los diferentes programas informáticos que lo utilizan y se puedan ejecutar sin mayores problemas. Los usuarios pueden usar el software sin mayores preocupaciones gracias a una interfaz gráfica sencilla que se basa en el desarrollo del código fuente. El usuario no necesita saber el lenguaje de programación utilizado para desarrollar un determinado software.

La solicitud fue estimada, por la resolución de la CTBG, en lo relativo a la especificación técnica de la aplicación; el resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumple la especificación funcional; y de cualquier otro entregable que permita conocer el funcionamiento de la aplicación, pero fue denegada, en el extremo, en que se solicitaba el código fuente de la aplicación.

Cuando se trata, este tema, en concreto, la SJCCA, nº 8 de Madrid, de 30 de diciembre de 2021, (RJCA\2021\2011) comete un error de transcripción, y habla de la vulneración de lo dispuesto en los artículos 13 y 31 bis) de la Ley de Propiedad Horizontal. Error, porque la norma de aplicación es la LPI dado que el límite del artículo 14.1.j) de la LTAIBG, que se aduce por la Administración cuando el código objeto de petición pudiera ser de titularidad de un tercero, pero nunca y en ningún caso cuando la titularidad de dicho código es de una administración pública. Por este límite no se concedió el acceso al código fuente, pero si se concedieron:

— La especificación técnica de dicha aplicación.

— El resultado de las pruebas realizadas para comprobar que la aplicación implementada cumple la especificación funcional.

— Cualquier otro entregable que permita conocer el funcionamiento de la aplicación

Tanto la SJCCA, como posteriormente la SAN, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 30 abril de 2024, no cambiaron de criterio ni de fundamentación con respecto a la causa de la Propiedad

[37] Editorial: "Propiedad intelectual de los algoritmos en la economía del dato", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 2º Cuatrimestre, 2023, nº 62.

intelectual como límite para permitir acceder al código fuente. Ello suponía que, ante una aplicación automatizada mediante un código binario imposible de leer, se aleja la posibilidad de disponer de las herramientas hermenéuticas, argumentativas y éticas que podrán utilizarse para resolver las solicitudes, en el sistema de racionalidad sobre el que se fundamenta la toma de una decisión, lo que vulnera el derecho a conocer la motivación de las resoluciones (art. 35 de LPAC215), y atentando al principio de legalidad de todo acto administrativo.

La SJCCA sí que deja claro que el algoritmo se utiliza en la fase de instrucción del procedimiento, pero no decide el algoritmo (Fundamento 3º). Opinión contraria a lo dicho por el Tribunal Supremo en el recurso de casación. Y a más a más cita el informe del Subdirector General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones del Ministerio de Industria, Comercio Y Turismo, explicado en el acto de juicio, en el que se destaca que los documentos entregados, tanto el documento "Análisis Funcional", que recoge las especificaciones técnicas de la aplicación, y por tanto detalla qué hace el programa y cómo lo hace, como el documento de "casos de prueba", que recoge la tipificación de las situaciones en que puede estar un potencial beneficiario y cómo reaccionaría el algoritmo ante cada una de ellas.

Pero también sobre la base del informe del Centro Criptológico Nacional resultaba *que la revelación del código fuente aumenta de una manera objetiva la severidad de las vulnerabilidades de cualquier aplicación informática.*

A pesar de ello la SJCCA dice lo contrario a lo expresado por el Tribunal Supremo sobre la funcionalidad del algoritmo BOSCO.

Por otro lado, sí que suma a la Propiedad intelectual las causas de limitación del derecho de acceso y de transparencia del art. 14 de la LTAIBG: de la seguridad pública, vigilancia, inspección y control, política económica y monetaria, la confidencialidad y el secreto requerido en las tomas de decisiones, citando expresamente la posibilidad de verse atacadas las bases de datos de la Agencia Tributaria y de la Seguridad Social:

La SAN, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 30 de abril de 2024 (JUR\2024\133390) [38] sí que hace mención, especial de la protección de los datos de los ciudadanos, que se trató, de forma tangencial, en la Resolución de la CTBG, porque es necesario que *la Administración que dada la naturaleza de esta información resulta necesario garantizar la protección de las personas afectadas y de sus datos personales asegurando la protección ciudadana, la integridad de esta información y el control de su acceso.* Por ello el resultado de las pruebas, que también se solicitaba, no deberá incluir datos personales reales, sino datos estadísticos sobre la eficacia del sistema en función de la finalidad que se persigue.

> *El código fuente es el archivo o conjunto de archivos que tienen un conjunto de instrucciones muy precisas, basadas en un lenguaje de programación, que se utiliza para poder compilar los diferentes programas informáticos que lo utilizan y se puedan ejecutar sin mayores problemas. Los usuarios pueden usar el software sin mayores preocupaciones gracias a una interfaz gráfica sencilla que se basa en el desarrollo del código fuente. El usuario no necesita saber el lenguaje de programación utilizado para desarrollar un determinado software.*

[38] Sobre esta Sentencia destaca el comentario un poco pesimista de Cotino Hueso, L.: "Caso Bosco, a la tercera tampoco va la vencida. Mal camino en el acceso los algoritmos públicos", *Diario La Ley*, nº 84, Sección Ciberderecho, 17 de mayo de 2024, (LA LEY 17641/2024).

La fundamentación de la Administración, en concreto del Ministerio para la Transición Ecológica se ampara en no conculcar *la defensa nacional y de la seguridad pública contenidos en el artículo 14.1 letras a) y d) … Tanto la Seguridad Nacional como la Seguridad Pública se verían perjudicadas con el acceso a la información solicitada que, ha de recordarse, se refiere a información general de organización y estructura de la aplicación informática creada para gestionar la comprobación del cumplimiento de las condiciones para ser beneficiario del bono social. Teniendo en cuenta la ausencia de argumentos, la naturaleza de la información solicitada y las restricciones con la que los Tribunales de Justicia entienden que deben aplicarse los límites al derecho de acceso a la información.*

Hay que recordar, que el acceso a la información lo es del *código fuente que sirve de soporte a la aplicación telemática que permite al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable.*

Los límites indicados por parte del Ministerio son estudiados por la SJCCA, nº 8 de los de Madrid, de 30 de diciembre de 2021, (RJCA\2021\2011), donde se llega a definir por lo que se entiende por código fuente:

> es el archivo o conjunto de archivos que tienen un conjunto de instrucciones muy precisas, basadas en un lenguaje de programación, que se utiliza para poder compilar los diferentes programas informáticos que lo utilizan y se puedan ejecutar sin mayores problemas.

3.2.2. La Seguridad Pública

El otro escollo para reconocer el acceso al código fuente, se trataba de los supuestos en que, según el art, 14.1, letras d), g), i), j) y k) de la citada Ley 19/2013, respecto a los límites al derecho de acceso a la información pública, se recoge la siguiente: "1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: d) La seguridad pública; g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; i) La política económica y monetaria; j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión".

Tal como se desprende de la resolución administrativa impugnada, y así se ha alegado por las Administraciones demandada y codemandada, la entrega a la entidad recurrente del código fuente de la aplicación informática, iría en contra de los límites mencionados. Entendió la CTBG que con respecto a los límites de la defensa nacional y de la seguridad pública contenidos en el artículo 14.1 letras a) y d) de la L por parte de la Administración se alegaron sin argumentar mínimamente porqué resultan de aplicación a su juicio. Ante la ausencia de argumentos, la naturaleza de la información solicitada y las restricciones con la que los Tribunales de Justicia entienden que deben aplicarse los límites al derecho de acceso a la información, este Consejo de Transparencia no comparte que los límites aludidos sean de aplicación.

Y todo ello a pesar del informe del CENTRO CRIPTOLÓGICO NACIONAL que sí se tuvo en consideración por la SJCCA, nº 8 de los de Madrid, de 30 de diciembre de 2021, (RJCA\2021\2011).

La SJCCA nº 8 de los Madrid, de 30 de diciembre de 2021, (RJCA\2021\2011), desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Fundación Ciudadana Civio, contra la resolución del CTBG de 18 de febrero del 2019 (JUR\2019\347782), al considerar que:

> En base a lo expuesto, hay que considerar que la denegación del acceso al código fuente de la aplicación informática no supone una vulneración del principio de legalidad, pues siempre, en último extremo, se podrá comprobar si el solicitante cumple los requisitos para que se le concede el bono social.

Se interpuso por la Fundación Ciudadana CIVIO, interpuso recurso de apelación, que fue resuelto en sentido desestimatorio, por la SAN Sala de lo Contencioso-administrativo, de 30 de abril de 2024, (JUR\2024\133390).

4. EL CAMBIO DE DOCTRINA POR PARTE DE LA STS, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, DE 11 DE SEPTIEMBRE DEL 2025 (JUR\2025\273960)[39]

En principio, para la Administración, todo se resumía, o bien en considerar que el código fuente no es información pública de conformidad con el artículo 13 de la LTAIBG, al no ser ni "contenidos" ni "documentos", sino programas informáticos. Pero, al final, si se considera que el código fuente es información, el acceso y la transparencia del código fuente podría poner en riesgo la protección y seguridad de los datos personales de las personas a las que afecta y de la propia Administración; supondría un perjuicio para la propiedad intelectual de la Administración puesto que su cesión sin licenciar podría ser utilizada para replicar la aplicación creada y desarrollada por la propia Administración. Además, tampoco se había acreditado un interés público o privado superior que justifique el acceso.

El interés casacional, advertido por el ATS Sala de lo Contencioso, de 27 de noviembre del 2024 (JUR\2024\450525), está en la formación de jurisprudencia sobre la procedencia -o no- de facilitar el código fuente de la aplicación informática para determinar si se cumplen los requisitos para ser beneficiario del bono social.

El auto identifica las normas jurídicas que han de ser objeto de interpretación: artículos 14.1 y 2 y 16 de la LGTB, sin perjuicio de ampliarse a otras cuestiones.

En primer lugar, el TS declara lo que es BOSCO. La aplicación BOSCO, para el Tribunal Supremo "no tiene la naturaleza de un acto administrativo o de una disposición de carácter general de rango reglamentario, pues se trata de una aplicación instrumental para que las empresas comercializadoras de energía eléctrica puedan comprobar si el consumidor cumple con los requisitos previstos legal y reglamentariamente para tener la consideración de consumidor vulnerable"[40].

Y también, nos explica su funcionamiento, como operan los comercializadores de referencia introduciendo, en la aplicación telemática, los datos correspondientes al consumidor y, en su caso, a los miembros de la unidad de convivencia declarados por el mismo, una vez subsanados los eventuales defectos o contradicciones apreciados en la documentación aportada por el consumidor, y a continuación la aplicación implementada permite la visualización del resultado de las comprobaciones

[39] Hay que anotar que el Abogado de la Fundación IBICO es D. Javier de la Cueva González-Cotera experto en la materia que entre las publicaciones sobre el derecho a la transparencia del algoritmo destaca:
De La Cueva González-Cotera, J.: "La configuración del software como cuestión política", *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, núm. 16(2), 2019, págs. 159-180.
- *Pragmáticas tecnológicas ciudadanas y regeneración democrática*, Tesis Doctoral, UCM, 2014 (tesis por agrupación y acumulación de publicaciones en revistas). Se puede leer en:
https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/decfe70c-a584-4e56-9ac4-5eae4e5e2180/content

[40] En contra el citado artículo de Boix Palop, A.: "Los algoritmos son reglamentos. La necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias…", *vid.* cit. n.p.p 24.

realizadas por la misma, tanto para la condición de consumidor vulnerable como para la de vulnerable severo.

Así es, la aplicación BOSCO es un programa de ordenador, protegido por la LPI, siguiendo la interpretación y la regulación del artículo 1 de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (LCEur\2009\1200).

Lo importante es que, el Tribunal Supremo considera que BOSCO determina de forma automatizada si un consumidor tiene derecho al bono social. Dicho sistema actúa de forma automática y emite un resultado en el sentido expuesto (bandera verde o bandera roja), lo que determina si el consumidor que ha presentado la solicitud será o no beneficiario del bono social, puesto que los comercializadores de referencia se limitan a consultar el resultado emitido que deben seguir, trasladándoselo al solicitante.

Esta misma consideración la mantiene la Resolución, de 6 de noviembre de 2024, de la Agencia Española de Protección de datos (en adelante AEPD) (Ref. PS-00324-2023, Expediente N.º: EXP202211982) donde califican el programa BOSCO como una decisión individual automatizada de las reguladas en el art. 22.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD). La AEPD ha entendido que BOSCO no es una mera herramienta de consulta, "sino que adopta una decisión sobre si la solicitud del bono social presentado cumple o no con los requisitos normativamente previstos para que el solicitante sea considerado un consumidor vulnerable en sus diferentes grados, con evidente impacto en los derechos de los ciudadanos a los efectos específicos de la normativa sobre protección de datos"[41].

La clave, para considerar la necesidad de acceder al código fuente, es que el programa toma una decisión que condiciona el acceso al bono social eléctrico, y tal decisión, no viene acompañada de la exposición razonada de los motivos concretos que sustentan dicha conclusión, especialmente cuando se determina que no se cumplen los requisitos.

Si el reconocimiento o denegación de derechos y prestaciones públicas, es por una fuente de decisiones automatizadas, la configuración y uso de los algoritmos en dichas aplicaciones adquieran una relevancia decisiva y exijan su transparencia.

La Sentencia explica, a continuación, (Fundamento Quinto) que, *en el caso de actuaciones administrativas automatizadas, el acceso al código fuente posibilita la comprobación de la conformidad del sistema algorítmico con las previsiones normativas que debe aplicar, pues la motivación -parametrizada- de la decisión administrativa que tiene lugar, reside en el diseño de los parámetros que determinan ese código fuente. Observación que adquiere singular importancia ante el hecho de que las exigencias de motivación de los actos administrativos sean predicables también de las actuaciones administrativas automatizadas, en aplicación del artículo 35 de la LPAC2015.*

[41] Se puede consultar la Resolución del Expediente sancionador en: https://www.aepd.es/documento/ps-00324-2023.pdf

Por todo ello, en estas circunstancias evitar la opacidad del algoritmo o el código fuente se muestra consustancial al Estado democrático de Derecho, sujeto al principio de transparencia, y refuerza la confianza ciudadana en el correcto funcionamiento de las Administraciones públicas[42].

En la ponderación, entre el Derecho de acceso (art. 105.b) de nuestra Constitución, el Derecho de información (art. 42) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (LEG\2007\38693) y la propiedad intelectual, el Tribunal Supremo se decanta por proteger el derecho de acceso y la transparencia.

Por todo lo expuesto, en la ponderación de intereses en juego que hace esta Sala, se otorga prevalencia al interés en el acceso al código fuente de la aplicación telemática BOSCO sobre el derecho a la propiedad intelectual de la Administración y a la vez sometiendo el acceso a determinadas cautelas, que explica en el Fundamento séptimo como, por ejemplo, la prohibición de la difusión o la utilización del código fuente para otras finalidades sin la autorización expresa de la Administración, la advertencia expresa de la responsabilidad en que puede incurrir el solicitante de acceso por el incumplimiento de esa prohibición, la firma de un compromiso de uso limitado de la información recibida o la imposición de un deber de reserva o confidencialidad respecto de la información consultada.

Con respecto a la seguridad pública, sólo se puede impedir el acceso a la información pública cuando ello se encuentre justificado y resulte proporcionado a su objeto y finalidad, previa ponderación de los intereses en conflicto, (art. 14.2 de la LTAIBG) considerando que la fundamentación de la SAN "se encuentra desprovista de razonamiento alguno que justifique su mera presencia en este supuesto, por lo que su apreciación como límite al acceso resulta inconsistente y carece de fundamento".

Es pues, el Derecho a la defensa, del art. 24 de la Carta Magna[43] el que obliga a levantar la opacidad del programa en la toma de decisión, además de ser una dificulta para basar la reclamación a presentar ante los servicios de consumo.

Como consecuencia de todo lo hasta aquí expuesto, considera el Tribunal Supremo que la transparencia exigible en el funcionamiento de la aplicación telemática BOSCO, con evidente y relevante impacto en los derechos sociales de los ciudadanos, no queda garantizada con la mera explicación funcional sobre la misma, ofrecida por la Administración titular de la aplicación, sino que exige el acceso a su algoritmo, pues de otro modo no resultaría posible comprobar con exactitud y detalle dicho funcionamiento y, por ende, la sujeción de las ordenes o instrucciones en lenguaje informático que contiene a las previsiones legales y reglamentarias sobre los requisitos necesarios para la obtención del bono social. El fallo del Tribunal Supremo es conforme a la primera solicitud de la Fundación CIVIO y por ello se le reconoce *el derecho a acceder al código fuente de la aplicación informática BOSCO.*

Este cambio es clave para nuestro ámbito de conocimiento que es la Seguridad Social, ya que el bono social se ha reconocido como una prestación social del Estado del Bienestar con lo que tiene una conexión directa.

[42] Sobre este tema y la calificación de pública de la información del algoritmo y por ende objeto de aplicación del art. 13 de la LTAIBG, el trabajo de Cotino Hueso, L.: "Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida", *Revista española de Transparencia*, núm. 16 Primer semestre, enero-junio, 2023, págs. 17-63.

[43] Desarrollado por la Ley Orgánica, 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa (LEG\2024\33070).

5. EL ALGORITMO UTILIZADO EN LA PRESTACIÓN DE INCAPACIDAD TEMPORAL: ¨PRIMERAS CITAS" Y GESTIÓN DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL

Ahora nos adentramos en el marco del Sistema de la Seguridad Social y trataremos de los algoritmos[44] utilizados por las entidades gestoras, servicios comunes y organismos autónomos, así como por las Administraciones de las CCAA.

Con anterioridad, a esta resolución que comentaremos a continuación, sobre la aplicación de las primeras citas en la prestación de Incapacidad temporal (en adelante IT), en el campo de la Seguridad Social y de la Inspección de Trabajo se resolvieron varias solicitudes de acceso a información. Así por la Resolución R-0158-2017 del CTBG, sobre "información en relación al programa DELTH@" que es la Declaración electrónica de Accidentes de Trabajo[45], (con estimación parcial de determinados datos estadísticos[46]; la Resolución R-1641-2023, sobre "Microdatos de todas las bajas registradas en la Seguridad Social desde 2015 hasta la actualidad, con el siguiente detalle: fecha de la baja de la relación laboral, fecha en la que se dio de alta la relación laboral, sexo, grupo de edad, sector CNAE dos dígitos y tipo de contrato-jornada; la Resolución R-0363-2024, sobre las actas de la Mutua de AT y EP MAZ (estimatoria con limitación de contenido de las actas) y la R/0563/2018 sobre solicitud de expediente a la ITSS sobre una denuncia presentada y archivada.

Pero sobre un algoritmo y su código fuente, este es el primer caso, en relación con los algoritmos de la Seguridad Social y en concreto del Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS). La Resolución núm. 1071/2024 de 24 septiembre 2024 (JUR\2024\566243)[47] sobre el acceso al código fuente y especificaciones técnicas de la aplicación de priorización de citas, que se utiliza para las prestaciones y las bajas y altas de la IT)es la que resuelve el tema, y con respecto a su decisión, ésta se adelanta un año en la fundamentación jurídica utilizada posteriormente por el Tribunal Supremo sobre el acceso al código fuente y el algoritmo BOSCO.

Esta aplicación, objeto de la solicitud, es conocida con el nombre de: *Modelo de Priorización de Primeras Citas y Citas Sucesivas* INSS[48] para la gestión de las bajas laborales por IT.

A la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, (en adelante GISS) se le solicitaron los archivos que contengan el código fuente utilizado para ambos modelos (Primeras Citas y Citas Sucesivas), además de la especificación técnica de la aplicación, el resultado de las pruebas funcionales o cualquier otro tipo de prueba realizado para comprobar el funcionamiento del código y cualquier otro documento que permita conocer su funcionamiento.

En principio la GISS le contestó, por Resolución de 7 de febrero de 2024, reconociendo en parte su solicitud:

---

[44] Un avance sobre el algoritmo en la Seguridad Social se estudió en Fernández Ramírez, M.: "Inteligencia artificial, algoritmos predictivos y gestión tecnológica de la seguridad social", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital*: VII Congreso Internacional y XX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social / coord. por Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Vol. 1, 2023, págs. 155-174.

[45] Sobre este las aplicaciones de recogida de datos de las enfermedades profesionales, patologías no traumáticas, y las aplicaciones de la CC.AA de Cataluña (Conta) y el País Vasco (Igatt), De Val Arnal, J.J.: "Las herramientas de la Administración Pública digital de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: el sistema DELTH@, las aplicaciones CEPROSS y PANOTRASS del Estado Central junto con las aplicaciones CONTA de la Comunidad Autónoma de Cataluña e IGATT del País Vasco", en VV.AA.: *Desafíos en la Seguridad y Salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley Prevención Riesgos Laborales 1995-2025)*, IX Congreso Internacional y XXII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Editorial Laborum, 2025, págs.173-191.

[46] Estos datos son admitidos como accesibles: 1. Número de referencia Delt@ 5. Código de ocupación CON-2011 9. Provincia del trabajador accidentado 24. El accidente ha afectado a más de un trabajador 30. Causa del alta

[47] También la pueden consultar y leer en: https://consejodetransparencia.es/content/dam/ctransparencia/portal-ctbg/actividad/resoluciones/resolucionesage/AGE-2024/09-SEPTIEMBRE/ESTIMATORIAS/R%20CTBG%202024-1071%20Resoluci-n%20expte.%20371-2024.pdf

[48] No el Instituto Nacional de Estadística como expresa la Resolución.

Se le reconoce:

> *1.- Las especificaciones técnicas y funcionales de los modelos se encuentran recogidas en el documento denominado "Documento análisis funcional PC y CS v0.0" donde se explica el objetivo, las fuentes, el procedimiento y la selección del modelo y que se anexa a esta resolución*
> *2.- El documento denominado "Muestra casos prueba INSS" que sirve para controlar las posibles alucinaciones del algoritmo. Se le entregan los datos de las pruebas sobre el análisis de las probabilidades dadas por el modelo*
> *• El porcentaje de acierto del modelo para aquellos procesos IT que finalmente se dieron de alta es del 77%. Es decir, el modelo detecta y confirma el 77% de las altas realizadas por los Médicos Inspectores.*
> *• El 23% de los expedientes no detectados por el modelo como posibles altas se* encuentra dentro de los límites de error asumibles por los algoritmos realizados.
> *• Se comprueba con la Subdirección General de Coordinación de Unidades Médicas del INSS que la clasificación dada por el modelo es adecuada y que la información recogida es coherente.*

La CTBG utiliza el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, del CTBG en el que se argumenta *que la aplicación de las restricciones al acceso previstas en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado, lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación del acceso, debiéndose, además, tomar en consideración lo dispuesto en el segundo apartado del precepto. En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales a la información pública solicitada sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento y precisados por la doctrina del Tribunal Supremo.*

Siguiendo con este argumento, la CTBG determina que *sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas (art. 14.2 de la LTAIBG).*

La cuestión, no obstante, no radica tanto en negar o excluir los derechos de propiedad intelectual de la Administración, como en determinar su alcance cuando confronta con otro derecho, con un claro anclaje constitucional, como es el derecho de acceso a la información. Esto es, resulta necesario realizar la ponderación[49] .

No resulta justo denegar la información con el único argumento de que el código fuente es una obra protegida por la legislación intelectual.

El CTBG considera que no se ha justificado (ni siquiera mencionado) cuál es el perjuicio o riesgo concreto (daño sustancial, real y manifiesto) que, para la propiedad intelectual de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (o de tercero), causa el hecho de facilitar a la fundación solicitante el acceso al código fuente (*archivos que contengan el código fuente*) utilizado para el Modelo de Priorización de Primeras Citas y el Modelo de Citas Sucesivas que utiliza INSS.

[49] Sobre proporcionalidad y ponderación los trabajos de Alexy, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*. 1ª ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; 1993, págs. 89 y sgs. En casos de colisiones de Derechos Fundamentales. Mayor problema es la colisión entre principios: - *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad, Recurso electrónico*, Editorial Palestra Editores, 2020
En la introducción de la tercera edición del libro *Teoría de los derechos fundamentales*, Bernal Pulido, C. (Trad,) Atienza, M. (Intr.), CEPC 2022, en su prefacio hace una reelaboración del concepto de ponderación y las Matemáticas.

La cuestión, por considerar, es que el código fuente, del algoritmo, utilizado en la gestión de las bajas laborales por IT, tiene una incidencia directa en la provisión de las prestaciones públicas, dependientes del INSS, asociadas a la IT. Por tanto, impedir el acceso al código fuente de los programas informáticos o algoritmos en manos de la Administración Pública supone un menoscabo en el derecho de acceso recogido en las leyes de transparencia.

Al margen de toda interpretación del juego de proporcionalidad, ponderación y conjugación de los derechos fundamentales en conflicto y , el cimiento de la decisión de la CTBG sigue siendo como en anteriores resoluciones la falta de prueba del perjuicio que se causaría si se admitiese el acceso al código fuente.

Esta resolución de la CTBG se ha recurrido por la GISS ante la Audiencia Nacional.

6. CONCLUSIONES

PRIMERA: El bono social es una prestación social, según el Tribunal Supremo. Sobre la base de considerar el acceso y conexión a la electricidad, servicio esencial se crea para los ciudadanos vulnerables esta asistencia para el pago del suministro. Ríos de decisiones judiciales se han desbordado en las demandas contra la financiación del bono social, que en principio debían sufragar las compañías del Sector eléctrico, *instalaciones de generación del sistema eléctrico*, y luego se amplían a las de producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, incluso por los consumidores directos. Al final, hasta el momento se han devuelto a las compañías eléctricas, las cantidades sufragadas en el período 2009 a 2013, y ahora estamos devolviendo las del período 2014 a 2018, y algunas han conseguido la devolución hasta el año 2021. Vamos, un préstamo con intereses, si es que se puede interpretar así, eso sí después de batallas y batallas judiciales. La confrontación por la financiación del bono social aún no ha terminado.

SEGUNDA A partir de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 11 de septiembre de 2025, aplicada al algoritmo BOSCO del sistema de concesión del bono social para ciudadanos en situación vulnerable, se abre la vía del acceso, con más posibilidades, de acceder al código fuente del algoritmo. Ahora bien, el derecho de acceso y la transparencia exigible no es automática, ya que hay que ponderar las causas de denegación por afectar a la seguridad pública, seguridad nacional o a la propiedad intelectual. Estas limitaciones establecidas por la Ley de Transparencia colisionan con el art. 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 105 b) de la Carta Magna, junto al Derecho de Defensa y el ejercicio de ponderación y proporcionalidad deben ser utilizados para resolver el conflicto entre los derechos fundamentales en cada solicitud de acceso.

TERCERA: El derecho de defensa (art. 24) del ciudadano obliga a suministrar por parte de la Administración el código fuente del algoritmo, ya que en las resoluciones automatizadas la motivación de la denegación o de la concesión están en el núcleo del algoritmo que es el código fuente. Estamos ante la IA con capacidad de decisión, no de ayuda a la instrucción del Procedimiento administrativo sino de la resolución de la actuación administrativa. Debemos conocer el razonamiento y motivación de la resolución administrativa y cuando esta es automatizada mediante el uso de la Inteligencia Artificial sólo podemos conocer la forma de razonar mediante el código fuente.

CUARTA: Esta Sentencia abre la vía a los códigos fuente de loa algoritmos de los procedimientos automatizados y de las resoluciones automatizadas del Sistema de la Seguridad Social, y así a pesar de la resolución favorable del CTBG, en el caso del código fuente utilizado para ambos modelos (Primeras Citas y Citas Sucesivas) en las bajas médicas para la concesión de la prestación de IT, el recurso ante la Audiencia Nacional, por parte de la GISS, se encontrará con la fundamentación de la STS, del caso BOSCO, como camino ya trillado para considerar y sopesar el derecho de acceso y a la transparencia, así como de defensa, eso sí, valorando y ponderando bajo

el principio de proporcionalidad los derechos fundamentales que deben prevalecer ante el conflicto generado.

QUINTO: No hay que tener miedo de la Inteligencia Artificial, no es un animal salvaje, como reza la jota de mi tierra "Nadie le tema a la fiera"[50], porque el control humano permitirá que sea un instrumento de ayuda a la especia humana.

7. BIBLIOGRAFÍA

Alexy, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid, 1993.

Boix Palop, A.: "Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la adopción de decisiones", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 1, 2020, págs. 2223-269.

Caballero Sánchez, R.: "El Bono Social eléctrico ¿Quién tiene que costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?", en VA.AA.: *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Darnaculleta Gardella, M.; Esteve Pardo, J. y Ibler, M. (Coords.), Editorial Marcial Pons, 2020, págs. 149-190.

Calabuig Rodríguez, J.M.; Ferrer Sapena,A.; García Raffi,L.M., Peset Mancebo, M.F.; Sánchez Pérez, E.S.; Sánchez Del Toro, I. (GRUPO Mad$_{\phi}$): "Algoritmos matemáticos para una inteligencia artificial responsable, ética y transparente", *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, Nº 68, 2023, págs. 283-305.

Cotino Hueso, L.: "Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida", *Revista española de Transparencia*, núm. 16 Primer semestre, enero-junio, 2023, págs. 17-63.

De La Cueva Gonzalez-Cotera, J.: "La importancia del código fuente", en VV.AA.: *Derecho digital y nuevas tecnologías*, Madrid Parra A, Alvarado Herrera L, Blanco Sánchez MJ, Editorial Aranzadi; 2018, pág. 109-127.

Del Guayo Castiella, I.: "Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social", *Revista de Administración Pública, núm.* 203, 2017, págs. 343-381.

Fernández Ramírez, M.: "Inteligencia artificial, algoritmos predictivos y gestión tecnológica de la seguridad social", en VV.AA.: *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital: VII Congreso Internacional y XX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social* / coord. por Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Vol. 1, 2023, págs. 155-174.

Turing, A. M. "Computing Machinery and Intelligence." *Mind*, vol. 59, nº. 236, 1950, págs. 433-460.

Vázquez Pita, E.:" Evolución del concepto de inteligencia artificial (IA) y sus consecuencias jurídicas", *Revista de Derecho UNED*, núm. 35, 2025, pág.437-474.

[50] La mejor interpretación de esta jota Jose Oto Royo: "El inolvidable José Oto: jotas aragonesas"; EMI-ODEON, 1971, jota número. 5. En este caso el valiente la mató, pero la valentía ahora corresponde al ser humano para controlar la Inteligencia Artificial y que no se convierta en HALL 9000.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 69-86

El derecho al mínimo vital y los desafíos de la protección social no contributiva para la vejez en Colombia

The right to a minimum subsistence level and the challenges of non-contributory social protection for old age in Colombia

Sandra Patricia Duque Quintero — *Doctora en Educación, Magíster en Derecho, Especialista en Gestión Ambiental, Abogada, profesora titular vinculada a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia- Colombia. Coordinadora*
https://orcid.org/0000-0002-1610-5312

Monica Duque Quintero — *Doctora en Ciencias Animales, Magíster en Ciencias Animales, Especialista en Nutrición Animal, Zootecnista. Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Medellín, Antioquia, Colombia*
https://orcid.org/0000-0001-7877-715X

Sumario

1. Introducción
2. Modalidades y retos de la protección social no contributiva en América Latina
3. El mínimo vital para la vejez y el sistema pensIonal en Colombia
4. Envejecimiento y protección constitucional en Colombia
5. A modo de conclusión
6. Bibliografia

Fecha Recepción: 11/8/2025
Fecha Revisión: 14/10/2025
Fecha Aceptación: 14/10/2025

Cita Sugerida: DUQUE QUINTERO, S.P. y DUQUE QUINTERO, M.: «El derecho al mínimo vital y los desafíos de la protección social no contributiva para la vejez en Colombia». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 69-86.

Resumen

Este artículo analiza el sistema de protección social no contributivo en Colombia desde la perspectiva del derecho fundamental al mínimo vital para la vejez. Utilizando una metodología cualitativa y un enfoque hermenéutico, se analizan los sistemas no contributivos de pensiones, el alcance normativo del mínimo vital y los principales desafíos para la garantía efectiva de una vejez digna. Los hallazgos evidencian que, pese a los avances legislativos, la cobertura de los programas sigue siendo insuficiente y los montos asignados resultan incapaces de satisfacer las necesidades básicas de la población mayor, especialmente de quienes han quedado excluidos del sistema pensional contributivo. El análisis subraya la relevancia de los sistemas no contributivos y universales como instrumentos para la garantía de derechos, fundamentados en la noción de ciudadanía social; sin embargo, se identifican persistentes limitaciones en términos de sostenibilidad financiera, suficiencia de los beneficios y cobertura poblacional. Se concluye que resulta impostergable avanzar hacia un modelo de protección social más inclusivo, integral y universal, en el que el acceso al mínimo vital en la vejez se reconozca como un derecho fundamental, independiente del historial laboral o de la focalización asistencial.

Palabras clave

protección social; protección social no contributiva; mínimo vital; vejez; Colombia

Abstract

This article analyzes the non-contributory social protection system in Colombia from the perspective of the fundamental right to a minimum living wage for old age. Using a qualitative methodology and a hermeneutic approach, it analyzes non-contributory pension systems, the regulatory scope of the minimum living wage, and the main challenges to effectively guaranteeing a dignified old age. The findings show that, despite legislative advances, program coverage remains insufficient and the amounts allocated are unable to meet the basic needs of the older population, especially those who have been excluded from the contributory pension system. The analysis highlights the importance of non-contributory and universal systems as instruments for guaranteeing rights, based on the notion of social citizenship. However, it identifies persistent limitations in terms of financial sustainability, benefit adequacy, and population coverage. The conclusion is that it is impossible to move toward a more inclusive, comprehensive, and universal social protection model, in which access to the minimum living wage in old age is recognized as a fundamental right, regardless of employment history or the targeting of care.

Keywords

Social protection; non-contributory social protection; minimum living wage; old age; Colombia

1. INTRODUCCIÓN

En 2020, apenas el 46,9% de la población mundial contaba con cobertura efectiva de al menos una prestación de protección social, mientras que el 53,1% restante permanecía totalmente desprotegido frente a los riesgos sociales y económicos inherentes al ciclo de vida. Aún más preocupante es que solo el 30,6% de la población mundial en edad laboral estaba legalmente amparada por sistemas de seguridad social que posibilitarían el acceso a una pensión de vejez (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2021a). La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 no solo evidenció, sino que profundizó las brechas históricas en cobertura, integralidad y suficiencia de la protección social. Asimismo, puso de manifiesto el grave déficit de inversión en sistemas de salud pública y la fragilidad de las condiciones de vida digna, particularmente entre los grupos más vulnerables como las personas mayores (OIT, 2020). En este contexto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) advierte sobre una desaceleración económica sin precedentes en la región, agravada por el aumento de la inflación y la lenta recuperación de los mercados laborales, factores que acentúan los riesgos de pobreza y pobreza extrema. Así, se estima que 7,8 millones de personas se sumarán a los 86,4 millones cuya seguridad alimentaria ya se encuentra amenazada (CEPAL, 2022a), configurando un escenario de alta vulnerabilidad social y económica.

El análisis de la protección social permite distinguir dos grandes componentes que orientan las acciones estatales. El primero corresponde a los sistemas contributivos, diseñados para quienes cuentan con una inserción laboral formal y capacidad de aporte, y orientados principalmente a la clase trabajadora y asalariada. El segundo, el componente no contributivo, está conformado por un conjunto de programas de transferencias, subsidios y servicios públicos fundamentados en el principio de solidaridad y generalmente financiados con recursos fiscales. Estos programas buscan garantizar derechos básicos a quienes viven en situación de pobreza extrema o vulnerabilidad estructural (CEPAL, 2006). No obstante, el principal obstáculo radica en que la protección social ha estado históricamente anclada al mercado laboral formal, el cual, por sus propias limitaciones, ha sido incapaz de transformar el empleo en un mecanismo universal de protección frente a riesgos como la pérdida de ingresos, problemas de salud y el envejecimiento. Esta realidad deja en situación de especial desprotección a una proporción significativa de personas mayores, que por razones estructurales o de trayectorias laborales informales, difícilmente podrán incorporarse a los nuevos esquemas pensionales o acumular ahorros suficientes para la vejez. Bajo las tendencias demográficas actuales, marcadas por un envejecimiento acelerado de la población, esta problemática podría agudizarse en el mediano plazo, lo que plantea la urgencia de adaptar los sistemas de protección social, especialmente los no contributivos, para asegurar ingresos suficientes que garanticen condiciones de vida digna en la tercera edad (Bértola & Ocampo, 2013).

Es importante anotar que la vejez se concibe como una etapa de la vida en la cual las personas pueden experimentar múltiples vulnerabilidades, derivadas de factores económicos, sociales y de salud. En América Latina, y particularmente en Colombia, la precariedad laboral y la alta informalidad han limitado el acceso de la población mayor a esquemas de pensiones o ingresos sostenidos, aumentando su riesgo de pobreza y exclusión (CEPAL, 2022; OIT, 2021). El porcentaje de personas mayores de 60 años en Colombia continúa en ascenso, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2023), la población adulta mayor representa aproximadamente el 13,4% del total, cifra que se espera siga creciendo en las próximas décadas, también se estima que aproximadamente entre el 25% y el 30% de las personas mayores (60 años o más) viven en condiciones de pobreza. El acceso a sistemas de seguridad social muestra importantes brechas, especialmente en el caso de los adultos mayores que provienen de la economía informal. De acuerdo con estudios del Banco Mundial, cerca del 50% de los adultos mayores no cuentan con una pensión contributiva. Esta situación se debe, en parte, a la alta tasa de informalidad laboral que impide que un gran segmento de la población acumule los años de contribución necesarios para acceder a una pensión adecuada. Se resalta que

esta carencia incrementa la vulnerabilidad económica de los adultos mayores, generando una brecha significativa entre quienes tienen acceso a un ingreso regular y quienes no (World Bank, 2018).

De esta manera, la alta incidencia de pobreza en la vejez tiene un impacto directo en la calidad de vida de los adultos mayores, que tiene que ver con elevados niveles de inseguridad alimentaria, dificultades en el acceso a servicios de salud de calidad y un incremento en el riesgo de aislamiento social, evidenciando la necesidad de políticas integrales que aborden tanto el aspecto económico como el social de este grupo poblacional (Organización Panamericana de la Salud, 2015). En este escenario, la vejez se torna particularmente vulnerable, al no existir una estable fuente de ingreso que garantice un mínimo vital. La actual transición demográfica, que conduce a una población con un mayor envejecimiento, pondrá a prueba los sistemas de protección social actuales y futuros. Este cambio provocará un aumento en la demanda de servicios de salud y sistemas de pensiones, además de la necesidad de implementar políticas integrales de atención y otras medidas relacionadas. En este sentido, el derecho al mínimo vital emerge como un elemento clave para entender la necesidad de asegurar un piso de subsistencia que garantice condiciones básicas de vida durante la vejez.

Así las cosas, el envejecimiento de la población, los altos índices de informalidad laboral y normativas alejadas de las realidades y contextos sociales y económicos de las personas mayores en el país dan lugar a un escenario en el que la vejez tiene muy poca protección social y, por ende, insuficientes recursos que garanticen su subsistencia. Durante el siglo xx, se establecieron sistemas de pensiones basados en un modelo contributivo, público y de reparto, desde la década de 1980 se llevaron a cabo reformas estructurales que reorientaron parte de estos sistemas hacia modelos de capitalización individual y administración privada, sin logros significativos en la universalidad del sistema (Mesa-Lago, 2021), por consiguiente es apremiante el fortalecimiento de sistemas de protección social no contributivos por su relación estrecha con la garantía de derechos fundamentales en la vejez (Arenas de Mesa, 2019).

Ahora bien, es importante señalar que, en Colombia, la protección social se ha centrado mayormente en el componente contributivo, dirigida a las personas cotizantes. Los mecanismos no contributivos, como el régimen subsidiado en salud y los programas apoyados por la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional, han tenido un papel complementario y marginal. A pesar de que la Ley 2381 de 2024, por medio de la cual se establece un nuevo Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, introduce un modelo que busca garantizar la universalidad y progresividad en el acceso a prestaciones pensionales, su implementación plantea interrogantes sobre su eficacia para atender las necesidades de la población mayor.

En este contexto, este artículo se estructura en tres momentos analíticos, en el primero, se describen los sistemas de pensiones no contributivos y su relevancia en la garantía de derechos para las personas mayores; en segundo lugar, se examina el concepto y la realización del mínimo vital en la vejez dentro del marco del sistema pensional colombiano; finalmente, se analiza la protección constitucional que ampara a los adultos mayores en Colombia. La investigación adopta una metodología cualitativa con un enfoque hermenéutico, que privilegia la comprensión profunda de los fenómenos jurídicos y sociales a partir de la interpretación crítica de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales. El proceso hermenéutico se concibe como un itinerario dinámico, en el que la reflexión, el análisis y la interpretación dialogan continuamente, permitiendo que los prejuicios iniciales y los saberes previos sean cuestionados y enriquecidos en el intercambio con los textos y contextos estudiados. Así, la estructura hermenéutica se manifiesta en la expansión concéntrica del círculo de la comprensión, donde el sentido de las partes se reconfigura a la luz del todo y viceversa, hasta alcanzar la denominada "fusión de horizontes". Bajo esta perspectiva, la pregunta de investigación orienta el recorrido analítico y permite que, a través de la confrontación con la literatura especializada, la jurisprudencia y la normatividad vigente, se logre una comprensión integral del sistema de protección social no contributivo y del derecho fundamental al mínimo vital para la vejez en Colombia.

2. MODALIDADES Y RETOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA EN AMÉRICA LATINA

La protección social no contributiva se entiende como un conjunto de intervenciones estatales que buscan garantizar un nivel mínimo de bienestar a personas y hogares que, por su situación de pobreza, desempleo, informalidad o discapacidad, no participan en los regímenes contributivos de seguridad social (Barrientos & Lloyd-Sherlock, 2021). A diferencia de los esquemas basados en cotizaciones (típicamente asociados al empleo formal), la protección social no contributiva se financia con recursos fiscales y se materializa a través de programas de transferencias monetarias, subsidios, provisión de servicios y otras garantías mínimas de asistencia (CEPAL, 2022b). En América Latina y el Caribe, se ha consolidado como un componente fundamental para abordar las múltiples desigualdades estructurales que afectan a grandes sectores de la población.En particular, esta modalidad de protección, diferente del esquema contributivo tradicional vinculado al empleo formal, ha buscado garantizar mínimos vitales a grupos históricamente excluidos, entre ellos personas en situación de pobreza, trabajadores informales, mujeres cuidadoras, personas mayores sin pensión y comunidades indígenas y rurales dispersas (CEPAL, 2024). El informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) identifica que, si bien se han realizado importantes avances desde los años 2000 con la expansión de programas de transferencias monetarias y subsidios focalizados, el modelo vigente continúa mostrando debilidades profundas. Entre estas se destacan la fragmentación institucional, la escasa articulación entre programas, los bajos niveles de suficiencia en las transferencias y, sobre todo, la persistencia de visiones asistencialistas que no reconocen plenamente a los beneficiarios como titulares de derechos (CEPAL, 2024). En definitiva, el reto no es solo técnico ni presupuestal, sino político, ya que la consolidación de la protección social no contributiva, como un pilar de los Estados de bienestar en la región, depende de la voluntad de los gobiernos para adoptar reformas estructurales orientadas a la justicia social. Esto incluye, entre otras acciones, la universalización de pensiones básicas (CEPAL, 2024).

Ahora bien, los sistemas de pensiones no contributivos se han convertido en un elemento esencial para garantizar la seguridad económica en la vejez, especialmente en contextos donde la cobertura de los sistemas contributivos es limitada. Estos mecanismos están diseñados para proporcionar ingresos mínimos a las personas mayores que, por diversas razones, no han acumulado suficientes aportes durante su vida laboral. Su función primordial es prevenir la pobreza en la vejez, actuar como red de protección social y contribuir a la reducción de las desigualdades económicas y sociales. En América Latina, los sistemas de pensiones no contributivas han evolucionado desde esquemas asistenciales fragmentarios, diseñados inicialmente como mecanismos transitorios o marginales, hacia políticas sociales más estructuradas y permanentes, con un creciente reconocimiento normativo como parte del derecho a la seguridad social. Esta transición ha sido impulsada por factores como el envejecimiento demográfico, la persistencia de la informalidad laboral, la exclusión estructural de mujeres y trabajadores rurales de los sistemas contributivos, así como la presión de movimientos sociales y organismos internacionales por adoptar enfoques más equitativos y universales (Apella et al., 2015; CEPAL, 2024).

Actualmente, pueden identificarse al menos tres grandes modalidades en América Latina: Primero, los esquemas de pensiones sociales universales, como el caso de Bolivia y la *Renta Dignidad*, que garantiza un ingreso mensual a todas las personas mayores de 60 años, financiado a través de rentas extractivas y fondos estatales (ECLAC, 2017). Este tipo de diseño busca reducir la estigmatización y exclusión asociadas a mecanismos focalizados, y se alinea con el principio de universalidad del derecho a la seguridad social. Este programa, puesto en marcha en 2008, alcanzó casi el 100 % de cobertura de la población mayor de esa edad, lo cual representa una de las tasas más altas en América Latina (Escobar et al., 2013). El financiamiento de este modelo se basa principalmente en rentas extractivas, sobre todo impuestos directos sobre hidrocarburos y gas, además de dividendos de empresas estatales, lo que permite mantenerlo sin depender de contribuciones individuales. De hecho,

el gasto anual destinado a la Renta Dignidad equivale aproximadamente al 1 % del PIB boliviano, un nivel de inversión pública significativo pero sostenible gracias a este mecanismo fiscal (Canelas & Niño-Zarazúa, 2022; ECLAC, 2017).

Los esquemas de pensiones sociales universales, constituyen una forma de pensión no contributiva de carácter universal que otorga un ingreso mensual a todas las personas mayores de 60 años, sin importar su historial contributivo (Canelas & Niño-Zarazúa, 2022). Este tipo de diseño responde al principio de universalidad del derecho a la seguridad social, que sostiene que toda persona debe tener acceso a una protección mínima sin discriminación ni condiciones de medios o contribuciones previas. Contrasta con los esquemas focalizados, donde solo quienes superan cierto umbral de pobreza acceden a beneficios; dichos esquemas implican cargas administrativas, posibles errores de inclusión o exclusión y estigmatización social (Filgueira & Espíndola, 2015). Al garantizar un derecho universal y no condicionar el acceso, se reduce la estigmatización que sufren quienes reciben ayudas focalizadas, al tiempo que se promueve la percepción de un beneficio legítimo y de ciudadanía plena. En su práctica, esto fomenta la identificación de las pensiones como un derecho social, no como una limosna, un elemento clave en la teoría de derechos sociales (ECLAC, 2017; Filgueira & Espíndola, 2015).

Segundo, se encuentran esquemas focalizados y condicionados, donde los beneficios se otorgan a personas mayores en situación de pobreza extrema, previo cumplimiento de criterios socioeconómicos verificados. Aunque estos programas han ampliado la cobertura previsional, presentan altos niveles de subcobertura y errores de exclusión debido a fallas en los sistemas de focalización, estigmatización social y barreras administrativas (Apella et al., 2015). Estos diseños pretenden ampliar la cobertura previsional más allá de los sistemas contributivos, pero enfrentan importantes limitaciones como cobertura insuficiente y errores de exclusión. Los programas focalizados en la región latinoamericana han logrado un incremento en la cobertura de adultos mayores, pero persisten altos niveles de subcobertura debido a imprecisiones en los instrumentos de focalización y limitaciones operativas. Por ejemplo, en Perú, donde cuentan con un modelo condicionado, se han identificado omisiones significativas, personas que cumplen con requisitos de pobreza extrema no son incluidas por fallos en la identificación socioeconómica o por barreras administrativas. Otra limitación es la estigmatización social, la focalización condicionada genera percepciones de asistencia caritativa o "limosna", lo que puede desincentivar la participación de algunos beneficiarios potenciales y contribuir a la exclusión social de forma simbólica y práctica. Esta estigmatización es más prevalente donde la percepción del programa no se asocia a un derecho universal sino a una provisión limitada y condicional y, además, las barreras administrativas, como son las exigencias burocráticas y la verificación regular de condiciones socioeconómicas, pueden dificultar el acceso efectivo (Apella et al., 2015).

Desde la perspectiva de los derechos sociales, mientras que los modelos universales apelan al principio de universalidad, espíritu consagrado en instrumentos como la Declaración de Filadelfia o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los programas focalizados se consideran más eficientes en términos fiscales, pero menos equitativos, dado que excluyen a una franja de población vulnerable. Filgueira & Espíndola (2015) sostienen que la focalización puede introducir errores de inclusión y exclusión, además de generar condiciones de inequidad y discriminación indirecta. Apella et al. (2015) diferencian claramente entre diseños focalizados y universales, señalando que, aunque los primeros ayudan a dirigir recursos a quienes más lo necesitan, su eficacia baja si los mecanismos de identificación fallan o son exigentes. Además, los costos administrativos y los costos socialmente invisibles (como estigmas o desgaste cognitivo en los beneficiarios) pueden reducir la efectividad global del programa.

Tercero, se observan modelos híbridos, como los de Argentina y Brasil, donde coexisten esquemas universales o semicontributivos con programas focalizados y regímenes especiales. En Argentina, por ejemplo, el sistema incluye pensiones no contributivas por vejez, invalidez o para

madres de siete hijos. Simultáneamente, se han implementado planes de moratoria previsional que permiten a personas sin los 30 años de aportes exigidos acceder a la jubilación mediante la compra de cotizaciones faltantes (Bosch & Guajardo, 2012)since the mid-1990s coverage rates started a steady decline, especially for low income workers. In response, the Argentine government implemented a series of sweeping reforms in the mid-2000s. Central to these reforms was a program known as the 'Moratorium,' which allowed workers of retirement age to receive a pension regardless of whether they had completed the full 30 years of required social security contributions through formal employment. This paper studies the labor market effects of this reform. Using Argentina's Continuous Permanent Household Survey (EPHC. Este modelo mixto responde a una necesidad dual, por un lado, garantizar cobertura mínima universal para quienes no alcanzaron requisitos contributivos, y por otro, mantener mecanismos contributivos como base de legitimidad y sostenibilidad fiscal. Según Apella (2022), Argentina ha logrado un progreso extraordinario en la extensión de la cobertura a los adultos mayores mediante la expansión de sus programas no contributivos y el establecimiento de ajustes automáticos. En Brasil, aunque predomina un sistema contributivo basado en el Regime Geral de Previdência Social (RGPS), también existen beneficios asistenciales como el BPC (Benefício de Prestação Continuada) para personas mayores o discapacitados con bajos ingresos (≤ ¼ salario mínimo), que constituye un programa no contributivo focalizado. Además, están presentes esquemas semicontributivos en áreas rurales (PRORURAL y alícuotas reducidas para trabajadores informales) que operan dentro del modelo híbrido brasileño.

Así, estos modelos híbridos pueden interpretarse como intentos de combinar eficiencia redistributiva con inclusión social. Se destaca que la presencia de pensiones no contributivas bien diseñadas puede mejorar significativamente las propiedades redistributivas de los sistemas previsionales en América Latina, especialmente en países con altos niveles de informalidad laboral. Por otro lado, los modelos híbridos ofrecen cierta flexibilidad institucional, permiten graduar el nivel de contributividad, ofrecer certificados de aportes ficticios, o mecanismos de compra de años faltantes (como en la moratoria argentina), y establecer umbrales para beneficios asistenciales focalizados en grupos vulnerables (Brasil), reduciendo así brechas de cobertura sin renunciar completamente a la lógica contributiva (Altamirano et al., 2025; Montoya et al., 2023).

Esta diversidad de modelos refleja una tensión permanente entre la expansión de derechos y las restricciones fiscales, así como entre enfoques asistencialistas y enfoques de ciudadanía social. La coexistencia de estas modalidades no es neutra, pone en evidencia la heterogeneidad institucional de los países latinoamericanos, pero también una disputa ideológica persistente sobre la naturaleza del derecho a la pensión en contextos de informalidad estructural. Mientras algunos actores defienden un enfoque basado en la universalización de pisos de protección social conforme a las recomendaciones de la OIT, (2012), otros siguen anclados en modelos contributivos excluyentes o en esquemas focalizados de corte asistencial, lo cual genera inequidades horizontales entre quienes reciben pensiones por su condición de pobreza y quienes acceden por sus contribuciones previas.

No se debe olvidar que el papel de estas pensiones es particularmente relevante en regiones donde la informalidad laboral impide el acceso a sistemas contributivos tradicionales, ofreciendo así una solución efectiva para cubrir las necesidades básicas de las personas mayores. Además, estos sistemas tienen un impacto positivo en la equidad de género, en contextos donde las mujeres históricamente han enfrentado barreras en el acceso al mercado laboral y a cotizaciones contributivas. Las pensiones no contributivas ayudan a mitigar las brechas de ingresos y cobertura, promoviendo una mayor igualdad social (OCDE, 2019; World Bank, 2018). Esta característica es fundamental para lograr una protección integral en un contexto de envejecimiento poblacional acelerado y cambios en las estructuras familiares.

Desde una perspectiva de políticas públicas, el diseño de los sistemas de pensiones no contributivos implica desafíos importantes relacionados con su articulación con otros componentes

de la protección social. La integración de estos esquemas con los sistemas contributivos, junto con el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de su administración y supervisión, es clave para garantizar su sostenibilidad y eficacia a largo plazo. En este sentido, las reformas estructurales que incluyen la digitalización de procesos y la mejora en la gestión financiera son áreas prioritarias que requieren atención continua para optimizar la entrega de prestaciones (Arenas de Mesa & Robles, 2024).

Los sistemas de pensiones no contributivos son instrumentos para combatir la pobreza en la vejez. Al garantizar un ingreso mínimo, estos esquemas no solo mejoran las condiciones de vida de las personas mayores, sino que también generan efectos multiplicadores en la economía al estimular el consumo y la cohesión social (Barr & Diamond, 2012). Recordemos que el **mínimo vital** constituye un principio central del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en lo que se refiere al derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El Comité DESC ha precisado que los Estados tienen la obligación de garantizar prestaciones adecuadas, accesibles y sostenibles para las personas mayores, que aseguren su subsistencia y participación social. En Colombia, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-628 de 2015, ha reafirmado que el mínimo vital en la vejez es una garantía que obliga al Estado a asegurar ingresos básicos a quienes no pueden procurárselos por sí mismos.. De esta manera, avanzar hacia sistemas pensionales con base en los derechos humanos requiere superar la visión asistencial y reconocer a las personas mayores como sujetos de derechos, no como receptores pasivos de ayuda estatal. La garantía del mínimo vital no puede depender de ciclos políticos, sino de compromisos normativos, fiscales y éticos duraderos.

3. EL MÍNIMO VITAL PARA LA VEJEZ Y EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA

Desde los primeros desarrollos jurisprudenciales, como el de la sentencia T-426 de 1992, la Corte Constitucional ha sostenido que el Estado colombiano tiene la obligación de construir condiciones materiales que permitan a todas las personas llevar una vida digna, dentro de los márgenes de sus capacidades económicas y fiscales. Esta obligación no es una simple aspiración política, sino un mandato constitucional que da origen a uno de los derechos fundamentales más representativos del constitucionalismo colombiano, el derecho al mínimo vital, que emerge como una expresión concreta de los principios rectores del ordenamiento constitucional, la dignidad humana, la solidaridad y la igualdad sustantiva. Su reconocimiento, tal como lo señala la sentencia C-776 de 2003, implica una obligación activa del Estado de asegurar que todas las personas, especialmente aquellas en circunstancias de vulnerabilidad, puedan acceder a las condiciones mínimas para su subsistencia..

La Corte en la sentencia de unificación SU-225 de 1998, ha insistido en que la garantía del mínimo vital adquiere particular relevancia en contextos de debilidad extrema, como la indigencia, el desempleo forzoso o la exclusión estructural. En tales circunstancias, la omisión estatal frente a las necesidades humanas más básicas configura una violación directa al bloque de constitucionalidad y a los principios fundantes del Estado. En ese marco, en la sentencia SU-995 de 1999, la Corte señala que más allá de una mera cuantificación económica o subsistencia biológica, este derecho se concibe como la garantía de unas condiciones materiales decorosas de existencia, que toman en cuenta no solo los recursos básicos para sobrevivir, sino también el respeto por la individualidad, el valor del trabajo, las trayectorias de vida y las circunstancias personales de cada individuo.

Uno de los aportes más significativos de la jurisprudencia constitucional es la identificación de una doble dimensión del mínimo vital, contenida en la Sentencia C-773 de 2003:

1) Dimensión positiva, que impone el deber del Estado de prestar ayuda directa cuando una persona no puede satisfacer por sí misma sus necesidades básicas. En estos casos, debe proveerse el apoyo necesario para evitar su degradación o su exclusión social.

2) Dimensión negativa, que actúa como límite frente a las decisiones estatales que restrinjan injustificadamente la autonomía de las personas, particularmente cuando dichas decisiones afectan a los recursos indispensables para llevar una existencia digna.

Este enfoque dual ha permitido a la Corte fortalecer la teoría de los límites materiales del poder estatal, reconociendo que incluso dentro del margen de configuración del legislador o del ejecutivo, existen fronteras que no pueden transgredirse sin vulnerar derechos fundamentales. Como lo ha expresado el tribunal en la sentencia C-793 de 2009, el Estado debe garantizar condiciones para que las personas puedan, en ejercicio de su autonomía, procurarse sus medios de subsistencia, por tanto, no puede imponer restricciones que impidan o comprometan dicha posibilidad.

Asimismo, la Corte en la sentencia T-436 de 2017 ha sistematizado una serie de subreglas interpretativas que enriquecen el alcance del derecho al mínimo vital. Entre ellas se destaca el carácter móvil y multidimensional del derecho, esto es, no puede evaluarse únicamente desde una lógica de ingresos monetarios, sino que debe incluir aspectos cualitativos del bienestar. El mínimo vital no solo protege frente a la pobreza extrema, sino que se erige como base para aspirar a mejores condiciones de vida, reafirmando el principio de igualdad material y la relevancia en el ámbito pensional, que señala que el derecho se ve comprometido no solo por la ausencia total de pagos, sino también por retrasos o pagos incompletos de mesadas pensionales, en especial cuando se trata de adultos mayores o personas con protección reforzada.

La Corte ha reafirmado en la sentencia T-144 de 2021 que el mínimo vital constituye una precondición para el goce efectivo de todos los demás derechos fundamentales. Sin un ingreso suficiente que permita cubrir necesidades elementales como alimentación, salud, educación o vestido, se compromete el ejercicio de la autonomía, la igualdad real y el proyecto de vida de las personas. En este sentido, la garantía del mínimo vital no es un acto de caridad estatal, sino la materialización del contrato social constitucional en favor de la justicia y la inclusión.

De esta manera, el mínimo vital, tal como ha sido desarrollado en la sentencia T-716 de 2017, se configura como un derecho fundamental, intrínsecamente ligado al principio de dignidad humana, que garantiza las condiciones materiales mínimas para la subsistencia de las personas. Este derecho implica que las personas mayores deben contar con los medios suficientes para acceder a bienes y servicios básicos; asimismo, es un derecho fundamental, íntimamente ligado al derecho a la seguridad social. La Corte Constitucional ha sostenido en la sentencia T-025 de 2015 que el mínimo vital de la tercera edad tiene respaldo en diversos mandatos de la Constitución Política (C.P), como el derecho a la vida digna (art. 11), a la integridad personal (art. 12), a la seguridad social integral (art. 48) y a la salud (art. 49). Estos preceptos reconocen la necesidad de otorgar protección especial a quienes se encuentran en condición de debilidad manifiesta, dentro de los cuales se destacan las personas mayores, quienes, tras culminar su etapa laboral, deben poder acceder a una vejez plena y digna (artículos 1, 13, 46 y 48 de la C.P). En este sentido, la Corte ha desarrollado una doctrina que subraya el carácter fundamental del derecho a la seguridad social y su función primordial en la salvaguarda del mínimo vital de las personas mayores, como elemento esencial para la realización de su dignidad y bienestar.

Así las cosas, el derecho al mínimo vital es una garantía transversal que opera no solo en contextos laborales o pensionales, sino como un principio estructural que informa toda política social, este enfoque refuerza la idea de que los adultos mayores, independientemente de su pasado contributivo, tienen derecho a condiciones materiales mínimas que aseguren su subsistencia digna, autonomía y participación social activa.

En Colombia, sin embargo, la realización efectiva del mínimo vital para los adultos mayores ha estado históricamente condicionada a obtener recursos en la vejez vía una pensión contributiva, lo que ha excluido a millones de personas con trayectorias laborales informales, precarias o interrumpidas de

una vejez digna que desarrolle el derecho fundamental a unos mínimos de subsistencia. Por ejemplo, el sistema pensional establecido por la Ley 797 de 2003 exigía cumplir requisitos de edad y al menos 1.300 semanas de cotización, lo cual resultaba inaccesible para la mayoría de la población envejecida. Con la reforma establecida en la Ley 2381 de 2024, que implementa un nuevo sistema pensional colombiano, se introduce un esquema de pilares, compuesto por un pilar solidario, con transferencias monetarias no contributivas; un pilar semicontributivo, para quienes no alcanzaron los requisitos para pensión pero sí realizaron aportes parciales; un pilar contributivo, bajo el Régimen de Prima Media administrado por Colpensiones; y un pilar de ahorro voluntario.[1]

Desde la perspectiva del derecho al mínimo vital, esta reforma representa un avance normativo relevante, especialmente por la consolidación del pilar solidario, el cual incorpora de forma más amplia a personas que envejecen en condiciones de pobreza o exclusión laboral. En efecto, el artículo 6 de la Ley 2381 establece una transferencia mensual para todos los adultos mayores que no acceden a una pensión contributiva, como medida para garantizar su bienestar y reducir la pobreza en la vejez. No obstante, los valores monetarios asignados en el pilar solidario, establecidos inicialmente en $223.000 mensuales para 2025 (USD 53 aprox.), aún están lejos de garantizar un verdadero mínimo vital. Las transferencias no contributivas deben acercarse a la línea de pobreza para tener un impacto efectivo en la subsistencia, considerando además los costos crecientes de salud, alimentación y vivienda que enfrentan los adultos mayores (CEPAL, 2024).

Asimismo, si bien la Ley 2381 introduce el pilar semicontributivo como una solución para quienes no cumplen los requisitos pensionales, este no garantiza una pensión mínima, sino una renta vitalicia calculada a partir del capital acumulado, lo cual puede resultar en montos inferiores al salario mínimo. Esto genera dudas sobre su capacidad real para cumplir con el estándar constitucional del mínimo vital. Adicionalmente, persisten desafíos estructurales; el diseño sigue siendo altamente segmentado, con diferencias marcadas entre los tipos de cobertura, y continúa exigiendo tránsitos burocráticos que pueden excluir a quienes tienen baja alfabetización digital o escasa información sobre sus derechos (Duque et al., 2025). En este sentido, el derecho al mínimo vital en la vejez no solo implica la existencia de transferencias, sino la garantía de acceso efectivo, suficiente y oportuno a estos ingresos, con criterios de justicia social e igualdad sustantiva. El cumplimiento pleno del derecho al mínimo vital en la vejez exige que las transferencias del pilar solidario y semicontributivo sean suficientes, ajustables a la inflación, accesibles para toda la población y concebidas no como un subsidio asistencial, sino como expresión de un derecho fundamental universal e incondicional. La justicia social en la vejez no puede depender del historial laboral formal, sino de la garantía estatal de condiciones mínimas de vida digna para todos y todas, especialmente para los adultos mayores, sujetos de especial protección constitucional.

4. ENVEJECIMIENTO Y PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA

El envejecimiento de la población es uno de los desafíos socioeconómicos y demográficos más significativos del siglo XXI, también en Colombia. Este fenómeno se enmarca en un proceso global impulsado por la mejora en la reducción de las tasas de natalidad y el incremento de la esperanza de vida. Estos cambios estructurales en la pirámide poblacional obligan a repensar las políticas públicas para garantizar el bienestar de la población adulta mayor. La protección social se vuelve crucial para asegurar que, a medida que la población envejece, se mantenga un nivel de vida digno y se logre la inclusión de los adultos mayores en la sociedad. Este análisis es fundamental para el desarrollo de estrategias que respondan a los retos planteados por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,

[1] La Corte Constitucional, mediante el Auto 841 del 17 de junio de 2025, suspendió la entrada en vigor de la Ley 2381 y devolvió el texto a la Cámara de Representantes para subsanar un vicio de procedimiento en su cuarto debate; la suspensión rige hasta decisión definitiva, salvo lo dispuesto en los artículos 12 (parágrafo transitorio) y 76, que se mantienen vigentes. Posteriormente, el 29 de junio de 2025 la Cámara repitió y aprobó la votación; no obstante, el proyecto permanece sujeto al control de constitucionalidad.

la cual subraya la importancia de combatir la pobreza, reducir las desigualdades y promover el envejecimiento activo (CEPAL, 2019; ONU, 2015).

En Colombia, el envejecimiento poblacional se ha acelerado en las últimas décadas, evidenciado por la transformación de la estructura demográfica. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la proporción de personas mayores de 60 años ha aumentado de manera sostenida, pasando de ser una minoría a representar una porción considerable de la población (DANE, 2022). Se estima que para 2030 el porcentaje de adultos mayores en Colombia podría situarse entre el 14% y el 15% de la población total, reflejando una tendencia que ya se observa en otros países de la región (CEPAL, 2019; OCDE, 2019). Esta evolución demográfica tiene implicaciones profundas, por ejemplo, la pirámide poblacional se transforma de una estructura tradicionalmente piramidal a una figura más rectangular, lo que implica una menor proporción de jóvenes en relación con adultos mayores. Dicho cambio afecta no solo a la planificación de políticas de salud y pensiones, sino también a la configuración del mercado laboral y a la dinámica familiar, demandando un replanteamiento de los modelos de protección social para adaptarse a esta nueva realidad (CEPAL, 2019; DANE, 2022).

De esta manera, el envejecimiento de la población en Colombia impone desafíos complejos que requieren respuestas integrales y multidimensionales, en las que se deben coordinar acciones en el ámbito de las pensiones, la salud, la inclusión social y la dinámica familiar. En el caso de la sostenibilidad del sistema de pensiones, la estructura tradicional de los sistemas contributivos se fundamenta en la relación directa entre cotizantes activos y beneficiarios. Sin embargo, el creciente número de pensionados genera una presión financiera considerable sobre este modelo, ya que una base cada vez menor de trabajadores formales contribuye a sostener un número mayor de beneficiarios y este desequilibrio se ve agravado por la alta tasa de informalidad laboral en Colombia, la cual impide que una gran parte de la población acumule suficientes aportes durante su vida laboral (Barr & Diamond, 2012; World Bank, 2018).

En cuanto al acceso y la calidad en los servicios de salud, el proceso de envejecimiento incrementa la prevalencia de enfermedades crónicas y discapacidades, lo cual demanda una mayor inversión en servicios especializados, atención primaria y programas preventivos. La necesidad de cuidados continuos y de alta calidad implica retos tanto en términos de financiamiento como de organización del sistema de salud. La infraestructura de salud debe adaptarse para atender las demandas de una población mayor, optimizando recursos y promoviendo la coordinación intersectorial, esto implica no solo incrementar la capacidad de los centros de salud y la capacitación del personal médico, sino también desarrollar políticas de salud pública que se centren en la prevención y el manejo integral de enfermedades asociadas al envejecimiento (Organización Panamericana de la Salud, 2015, 2017).

La inclusión social y la vulnerabilidad económica representan otro eje fundamental. Muchos adultos mayores en Colombia enfrentan el riesgo de aislamiento social y limitaciones económicas que deterioran su calidad de vida. La debilidad de las redes de apoyo familiar y comunitario, sumada a la brecha de género en el acceso a pensiones, donde las mujeres, por menores ingresos y acumulación de aportes, reciben prestaciones más bajas, exacerba esta vulnerabilidad. El Banco Mundial (2018) subraya que la falta de protección social adecuada y la disparidad en las pensiones aumentan la dependencia de estos individuos en subsidios y ayudas informales, lo que puede traducirse en una mayor desigualdad y exclusión social. Estas condiciones demandan la implementación de políticas públicas orientadas a fortalecer la cohesión social, mejorar la equidad en la distribución de los beneficios y ampliar la cobertura de los esquemas contributivos y no contributivos.

Finalmente, el impacto en la dinámica familiar y social es un aspecto que merece atención, el incremento de la población de adultos mayores influye directamente en la estructura y funcionamiento de las familias, ya que en muchos casos estos individuos dependen económicamente de sus parientes. Esta dependencia puede generar tensiones intergeneracionales y sobrecargar a las redes familiares, especialmente en contextos donde los servicios públicos y las políticas de apoyo social son

insuficientes. El envejecimiento poblacional modifica las relaciones intergeneracionales y requiere la implementación de políticas integrales que fomenten la solidaridad y el apoyo comunitario, a fin de garantizar un envejecimiento digno y activo (CEPAL, 2019). Estos desafíos interrelacionados requieren un enfoque integrado que contemple reformas estructurales en el sistema de protección social, la mejora sustancial de los servicios de salud y la implementación de políticas de inclusión social que respondan a las necesidades específicas de la población mayor como la garantía de su mínimo vital. El abordaje de estas áreas es vital para desarrollar modelos de protección social más inclusivos, sostenibles y universales y que respondan al deber constitucional de cuidado a los adultos mayores como sujetos de especial protección constitucional.

Ahora bien, en el plano internacional, diversos instrumentos normativos reconocen la especial situación de los adultos mayores y plantean obligaciones para los Estados. Un ejemplo es el Protocolo de San Salvador, que en su artículo 17 reconoce el derecho de los ancianos a recibir protección especial durante la vejez. Este artículo exige a los Estados parte adoptar medidas progresivas orientadas a garantizar el acceso a alojamiento adecuado, alimentación, atención médica especializada y la participación activa de los adultos mayores en la vida económica y social, de acuerdo con sus capacidades y deseos (OEA, 1988).

La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A/RES/46/91, estableció los *principios en favor de las personas de edad*, que recomiendan a los Estados adoptar políticas que promuevan la independencia, la participación, el cuidado, la autorrealización y la dignidad de los adultos mayores. Estos principios reconocen expresamente el derecho a acceder a bienes y servicios esenciales como salud, alimentación, vivienda, vestimenta, así como a ingresos autónomos o subsidiados que permitan una vida digna. Además, destacan la necesidad de valorar a las personas mayores sin importar su productividad económica, rechazando cualquier forma de discriminación basada en edad, género, etnia o discapacidad (ONU, 1991).

En la misma línea, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) ha subrayado la urgencia de que los Estados latinoamericanos adopten políticas públicas centradas en la inclusión, redistribución y equidad, con el fin de garantizar una vejez digna para las personas en situación de pobreza o informalidad. La organización plantea que el fortalecimiento de los programas dirigidos a este grupo beneficia no solo a las personas mayores, sino también a sus familias, al reducir la carga del cuidado y cerrar brechas de desigualdad intergeneracional. Estas medidas no deben entenderse como gasto social, sino como inversiones en cohesión, justicia y sostenibilidad social. Por su parte, la Recomendación 202 de 2012 de la OIT, plantea la necesidad de establecer pisos de protección social como parte de los sistemas de seguridad social, destinados a asegurar ingresos mínimos y servicios esenciales a personas sin acceso a mecanismos contributivos. Y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, promueven la reducción de las desigualdades y la protección de los grupos más vulnerables, entre ellos, los adultos mayores.

En este punto, conviene recordar que la Recomendación 202 se apoya en el Convenio 102 de la OIT sobre la Seguridad Social (norma mínima) y en las Recomendaciones 67 y 69 de la OIT. El Convenio 102 exige, para las prestaciones de vejez, pagos periódicos de por vida con niveles que alcancen al menos el 40% del salario de referencia en el caso tipo, así como la edad normal de retiro no superior a 65 años (salvo decisión motivada) y revisión periódica cuando cambian los salarios o el costo de vida; adicionalmente, fija umbrales de cobertura (p. ej., al menos 50% de los asalariados para determinadas contingencias, incluyendo a esposas e hijos en atención médica) y un principio de financiación equilibrada según el cual la suma de aportes de los trabajadores no puede exceder el 50% de los recursos del esquema. A su vez, la Recomendación. 67 orienta a restaurar ingresos a un nivel razonable y a extender cobertura universal mediante una combinación de seguro social y asistencia, mientras la Recomendación. 69 perfila una atención médica integral (preventiva y curativa, con salud materno-infantil) organizada territorialmente. Sobre esa base, la Recomendación. 202

define el piso mínimo de protección: acceso a cuidados esenciales de salud y seguridad de ingresos básicos para niños, personas en edad activa sin ingresos suficientes (por enfermedad, desempleo, maternidad, discapacidad) y personas mayores, regido por principios de adecuación, previsibilidad, no discriminación y realización progresiva. Aunque Colombia aún no ha ratificado el Convenio 102, en 2025 avanzó en la ruta de su ratificación y su marco sirve de referente técnico para valorar la suficiencia y adecuación del pilar solidario y semicontributivo, establecido en la reforma de la Ley 2381 de 2024.

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia consagra desde su Preámbulo un modelo de Estado Social de Derecho, orientado a garantizar la dignidad humana mediante la ampliación de derechos fundamentales, en especial para los sectores históricamente marginados. En este contexto, los adultos mayores, personas de la tercera edad, son reconocidos como un grupo poblacional que requiere atención prioritaria. Esta protección adquiere carácter vinculante en el artículo 46 constitucional, que impone un deber conjunto al Estado, la familia y la sociedad para garantizar su bienestar. Particularmente, se establece la obligación estatal de ofrecer seguridad social integral y, en casos de indigencia, el suministro de subsidios alimentarios.

La Corte Constitucional, en sentencia T-252 de 2017, ha sostenido que los adultos mayores, debido a su situación de desprotección y exclusión potencial, deben ser considerados sujetos de especial protección constitucional. Esta categoría responde a los múltiples factores de riesgo a los que pueden verse expuestos, como el abandono, el maltrato, la dependencia económica o la pérdida de autonomía funcional. Desde esta perspectiva, el Estado no solo tiene un rol subsidiario, sino que debe liderar y coordinar un esfuerzo articulado entre instituciones públicas, comunidades y familias, orientado a la garantía progresiva de los derechos de las personas mayores, en consonancia con los principios de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos.

En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido en la sentencia T-252 de 2017 que los artículos 13 y 46 de la Constitución Política reconocen la necesidad de otorgar una especial protección a ciertos sujetos que, por sus condiciones de manifiesta vulnerabilidad, pueden ver restringidas sus posibilidades en la consecución de una igualdad material ante la Ley y así, los adultos mayores deben ser considerados como sujetos de especial protección constitucional en tanto integran un grupo vulnerable de la sociedad dadas las condiciones físicas, económicas o sociológicas que los diferencian de los otros tipos de colectivos.

Sobre el particular, ha estimado la Corte en las sentencias T-282 y T-655 de 2008 que los cambios fisiológicos atados al paso del tiempo pueden representar para quienes se encuentran en un estado de edad avanzada un obstáculo para el ejercicio y la agencia independiente de sus derechos fundamentales en relación con las condiciones en que lo hacen las demás personas. Todo esto no supone aceptar que las personas de la tercera edad sean incapaces, sino que, en atención a sus condiciones particulares, pueden llegar a experimentar mayores cargas a la hora de ejercer o reivindicar sus derechos. Al respecto, señaló la Corte que si bien, no puede confundirse vejez con enfermedad o con pérdida de las capacidades para aportar a la sociedad elementos valiosos de convivencia, tampoco puede perderse de vista que muchas de las personas adultas mayores se enfrentan con el correr de los años a circunstancias de debilidad por causa del deterioro de su salud, motivo por el cual merecen estas personas una protección especial por parte del Estado, de la sociedad y de la familia, tal como lo establece el artículo 46 de la Constitución Nacional.

Bajo esa línea, resulta imprescindible, tal como lo ha señalado la Corte en las Sentencias C-177 de 2016 , T-252 de 2017 y T-1178 de 2008 que el Estado disponga un trato preferencial para las personas mayores con el fin de propender por la igualdad efectiva en el goce de sus derechos, y para alcanzar dicho propósito se requiere la implementación de medidas orientadas a proteger a este grupo frente a las omisiones o acciones que puedan suponer una afectación a sus garantías fundamentales, generando espacios de participación en los que dichos sujetos puedan sentirse incluidos dentro de

la sociedad y puedan valorarse sus contribuciones a la misma. Ahora bien, cabe destacar que, la Corte Constitucional ha hecho especial hincapié en que la condición de sujetos de especial protección constitucional en lo que respecta a los adultos mayores adquiere mayor relevancia cuando los reclamos se hacen en el plano de la dignidad humana, o está presuntamente afectada su subsistencia en condiciones dignas, la salud, el mínimo vital, entre otros. Así, les corresponde a las autoridades y, particularmente, al juez constitucional obrar con especial diligencia cuando se trate de este tipo de personas, pues, en atención a sus condiciones de debilidad manifiesta, resulta imperativo aplicar criterios eminentemente protectivos a favor de las mismas.

Finalmente, es importante anotar que si bien se promulga la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031 (PPNEV), adoptada por el Decreto 681 de 2022, que en el marco de la protección, promoción, defensa y restablecimiento de los derechos humanos y bajo el principio de corresponsabilidad individual, familiar, social y estatal, tiene como propósito garantizar las condiciones necesarias para el envejecimiento saludable y la vivencia de una vejez digna, autónoma e independiente en igualdad, equidad y no discriminación, su alcance está condicionado a una efectiva articulación con el sistema de protección social, hoy aún insuficiente para responder a las necesidades reales de la población mayor excluida del Sistema de Protección Social. Sin componentes redistributivos sólidos y permanentes, las políticas de envejecimiento tienden a convertirse en aspiraciones sin garantía efectiva de derechos (Cecchini & Martínez, 2011)a la luz de las brechas y deudas sociales en la región, para avanzar cabalmente hacia la igualdad de oportunidades y la universalización de derechos es necesario redoblar los esfuerzos. Si bien los resultados del último lustro son auspiciosos en cuanto a reducción de la pobreza y crecimiento económico, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Esto no solo plantea retos en materia de ingresos monetarios sino también en las dimensiones de género, étnicas y territoriales. Precisamente en grupos excluidos, entre otros, por estos factores el empleo tiende a ser precario y no logra constituirse en un vehículo de movilidad social y bienestar. Más aún, las condiciones laborales de amplios sectores de la población distan mucho del horizonte normativo del trabajo decente y no garantizan el acceso a mecanismos de protección social. Este libro se realizó en el marco del programa \"Hacia una globalización sostenible y equitativa\", apoyado por la CEPAL junto con el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La persistencia de profundas brechas en la cobertura y suficiencia de la protección social para los adultos mayores, tanto a nivel global como en el contexto colombiano y latinoamericano, es un problema latente. La mayoría de las personas de la tercera edad continúan excluidas de los sistemas contributivos tradicionales, una realidad que se agudiza en sociedades con alta informalidad y trayectorias laborales precarias. Esta situación incrementa su vulnerabilidad frente a la pobreza, la inseguridad alimentaria, el deterioro de la salud y el aislamiento social. Si bien la protección social no contributiva ha avanzado como una respuesta esencial ante la insuficiencia de los modelos contributivos, su alcance y suficiencia aún son limitados. No obstante, los sistemas de pensiones no contributivas pueden ser instrumentos eficaces para reducir la pobreza y la desigualdad en la vejez, pero requieren una visión de derechos y no meramente asistencialista. Los esquemas universales han demostrado mayor capacidad para reducir la exclusión y el estigma asociados a los programas focalizados, pero su sostenibilidad y suficiencia dependen de la voluntad política y de marcos fiscales robustos.

Así las cosas, desde un enfoque de ciudadanía social, los derechos sociales no se circunscriben exclusivamente a quienes cuentan con un historial de cotización o un empleo formal, sino que deben asumirse como elementos inherentes a la condición de miembro de una comunidad política. Esta visión implica que el Estado tiene la obligación de proveer garantías básicas a toda la población, en

consonancia con el principio de universalidad. El enfoque de la ciudadanía social propone que la ciudadanía no se reduce a la pertenencia formal a un Estado ni a la participación política, sino que comprende además un conjunto de derechos sociales que garantizan a las personas un nivel básico de bienestar y seguridad económica. El avance de estos derechos se asocia con la construcción de instituciones de bienestar que otorgan a los individuos la posibilidad de ejercer su participación en la sociedad en condiciones de igualdad sustantiva (Marshall & Bottomore, 1992).

La clave del planteamiento de la ciudadanía social radica en señalar que el reconocimiento pleno de la ciudadanía se logra cuando las personas no solo cuentan con libertades civiles y políticas, sino también con un mínimo de recursos que les permita participar efectivamente en la comunidad. Es decir, la ciudadanía social pone el foco en la igualdad sustantiva, entendida como la capacidad de ejercer derechos políticos y civiles sin verse obstaculizados por la pobreza, la precariedad o la falta de acceso a servicios esenciales (Giddens, 1998; Lister, 1997). En este sentido, el Estado adquiere la responsabilidad de proveer condiciones básicas de vida y, por ende, de implementar sistemas de protección social que cubran riesgos asociados al desempleo, la enfermedad, la vejez o la discapacidad (Esping-Andersen, 1990).

No olvidemos que la aparición de los derechos sociales fue producto de una larga lucha política que implicó la ampliación progresiva de las coberturas de los sistemas de bienestar a sectores previamente excluidos (Marshall & Bottomore, 1992). Esta ampliación se dio en paralelo al fortalecimiento de la democracia y al surgimiento de movimientos obreros y sindicales que exigían la institucionalización de prestaciones para enfrentar riesgos como la enfermedad o la vejez (Esping-Andersen, 1990). A partir de esta consolidación, el Estado de bienestar se volvió fundamental para dar forma a la ciudadanía social, pues garantiza los soportes económicos y sociales para que las personas puedan ejercer otras dimensiones de la ciudadanía, incluidas la civil y la política (Turner, 1993). La noción de ciudadanía social ofrece una base conceptual para defender la universalización de la protección social y la inclusión de colectivos que no participan en el mercado formal de trabajo (OIT, 2021b). En este sentido, se deben crear pilares no contributivos o universales, que garanticen el acceso a ingresos básicos en la vejez o a servicios de salud, incluso cuando las personas no han participado en el régimen contributivo (Mesa-Lago, 2021). La Recomendación 202 de la OIT sobre pisos de protección social encarna precisamente el ideal de extender los derechos sociales a toda la ciudadanía, con independencia del vínculo formal con el mercado de trabajo.

Y es que a la luz de los desafíos actuales, como el envejecimiento de la población, la precarización del trabajo y las crisis globales, la idea de ciudadanía social sigue vigente para analizar las políticas públicas orientadas a la universalización y la progresividad de los sistemas pensionales (CEPAL, 2022b; OIT, 2021b). El potencial de esta aproximación radica en recordar que las políticas de bienestar no son mera caridad estatal, sino derechos adquiridos por la condición de pertenencia a una colectividad nacional. Para enfrentar las brechas de la informalidad y la exclusión social, se debe reforzar la institucionalidad, la solidaridad fiscal y la participación democrática como vías para forjar sistemas de pensiones no contributivos más equitativos, robustos y sostenibles (Lister, 1997; Marshall & Bottomore, 1992).

Finalmente, es importante recordar que, en Colombia, a pesar de los avances normativos, como la reciente Ley 2381 de 2024, que crea un sistema de pilares e incorpora el pilar solidario, persisten retos sustanciales. El monto de las transferencias asignadas a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad aún no se equipará a un salario mínimo ni garantiza la superación de la línea de pobreza, lo que cuestiona su capacidad para satisfacer el derecho fundamental al mínimo vital, tal como lo exige la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Además, el fenómeno del envejecimiento poblacional, sumado a las tendencias de informalidad y precariedad laboral, impone desafíos crecientes para la sostenibilidad y la universalidad de los sistemas de pensiones. De esta manera, las políticas públicas deben migrar hacia modelos integrales y articulados,

que reconozcan la pluralidad de trayectorias laborales y vitales, promuevan la equidad de género, la inclusión social y el acceso efectivo a bienes y servicios fundamentales. El fortalecimiento de los pisos de protección social y la articulación entre los componentes contributivos y no contributivos serán esenciales para evitar que la vejez se siga traduciendo en pobreza y exclusión. Por consiguiente, garantizar el derecho al mínimo vital de las personas mayores no puede depender exclusivamente del estatus contributivo ni de la lógica de la asistencia focalizada. Es indispensable concebir la protección social en la vejez como un compromiso ético, constitucional y de derechos humanos, respaldado por una institucionalidad sólida, recursos suficientes y una mirada intersectorial. Solo así será posible avanzar hacia una sociedad más justa, cohesionada e inclusiva, donde la dignidad y el bienestar de las personas mayores estén plenamente asegurados.

6. BIBLIOGRAFIA

Altamirano, A., Oliveri, M., Tapia, W., & Bosch, M. (2025). Calculating the redistributive impact of pension systems in Latin America and the Caribbean. *Oxford Open Economics*, *4*(1), i510-i533.

Apella, I. (2022). *The Argentine pension system, its successes and challenges*. Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/5e249cbe-54c0-54ca-9dbf-1ee2ad23579e/content

Apella, I., Rofman, R., & Vezza, E. (2015). *Beyond contributory pensions: Fourteen experiences with coverage expansion in Latin America* [https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/436241468045861160/beyond-contributory-pensions-fourteen-experiences-with-coverage-expansion-in-latin-america]. World Bank. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/en/436241468045861160

Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina | Caja de herramientas*. https://igualdad.cepal.org/es/digital-library/los-sistemas-de-pensiones-en-la-encrucijada-desafios-para-la-sostenibilidad-en

Arenas de Mesa, A., & Robles, C. (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos c América Latina y el Caribe: Avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. https://repositorio.cepal.org/entities/publication/f9f46f2f-d49c-4f50-9210-e371f1613c28

Barr, N., & Diamond, P. (2012). *Pension systems and their reform: What works in the 21st century?* (Oxford University Press).

Barrientos, A., & Lloyd-Sherlock, P. (2021). Extending Pension Coverage to Informal Sector Workers in Low- and Middle-Income Countries. *Social Policy & Society*, *20*(3), 456-468.

Bértola, L., & Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. FCE - Fondo de Cultura Económica.

Bosch, M., & Guajardo, J. (2012). Labor Market Impacts of Non-Contributory Pensions: The Case of Argentina's Moratorium. *IDB Publications*. https://doi.org/10.18235/0011422

Canelas, C., & Niño-Zarazúa, M. (2022). Informality and Pension Reforms in Bolivia: The Case of Renta Dignidad. *Journal of Development Studies, Taylor & Francis Journals*, *58*(7), 1436-1458.

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL. https://hdl.handle.net/11362/2593

CEPAL. (2019). *El envejecimiento en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades* (Naciones Unidas).

CEPAL. (2022a). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?* 27.

CEPAL. (2022b, noviembre 24). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. http://www.cepal.org/es/publicaciones/48518-panorama-social-america-latina-caribe-2022-la-transformacion-la-educacion-como

CEPAL. (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: Avanzar en solidaridad con sostenibilidad | Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/es/publicaciones/80436-sistemas-pensiones-contributivos-america-latina-caribe-avanzar-solidaridad

CEPAL, C. E. para A. L. y el. (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/2806-la-proteccion-social-cara-al-futuro-acceso-financiamiento-solidaridad

DANE. (2022). *Informe demográfico y proyecciones poblacionales en Colombia.* Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DANE. (2023). *Boletín de Informalidad Laboral, Trimestre Móvil diciembre 2022—Febrero 2023.* https://www.dane.gov.co

Duque, S., Duque, M., & Gonzalez, S. (2025). Las Comunidades Rurales y el Sistema Pensional Colombiano: Perspectivas y Desafíos Bajo la Ley 2381 de 2024. *Revista EIA*, *22*(43), 1-36.

ECLAC. (2017). *Non contributory social protection programmes in Latin America and the Caribbean.* CEPAL. International Labour Organization+12social-protection.org+12repositorio.cepal.org+12

Escobar, L., Martinez, S., & Mendizabal, J. (2013). *El impacto de la Renta Dignidad: Política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*. UDAPE. http://www.udape.gob.bo/evaluaciondeimpacto/12_Documento_Impacto%20Renta%20Dignidad.pdf

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Filgueira, F., & Espíndola, E. (2015). *Toward a system of basic cash transfers for children and older persons: An estimation of efforts, impacts and possibilities in Latin America | Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/es/publicaciones/37615-toward-system-basic-cash-transfers-children-and-older-persons-estimation-efforts

Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press.

Lister, R. (1997). *Citizenship: Feminist Perspectives*. Palgrave Macmillan.

Marshall, T. H., & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and Social Class* (R. Moore, Ed.). Pluto Press. https://doi.org/10.2307/j.ctt18mvns1

Mesa-Lago, C. (2021). Las pensiones en América Latina en la post-pandemia: Desafíos y reformas. *CEPAL Review*, *135*, 63-77.

Montoya, Á. A., Oliveri, M. L., Bosch, M., & Troncoso, W. T. (2023). Calculating the Redistributive Impact of Pension Systems in LAC. *IDB Publications*. https://doi.org/10.18235/0005231

OCDE. (2019). *Estudios económicos de la OCDE, Colombia.* https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf

OEA. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html

OIT. (2020, junio 12). *Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal* [Hoja de datos]. http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_747854/lang--es/index.htm

OIT. (2021a). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: En busca de un futuro mejor*. International Labour Office. https://www.ilo.org/es/publications/flagship-reports/informe-mundial-sobre-la-proteccion-social-2020-2022-la-proteccion-social

OIT. (2021b). *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future | International Labour Organization*. https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2020-22-social-protection-crossroads-pursuit

ONU. (1991). *Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad | United Nations For Ageing*. https://www.un.org/development/desa/ageing/resources/international-year-of-older-persons-1999/principles/los-principios-de-las-naciones-unidas-en-favor-de-las-personas-de-edad.html

ONU. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development.* Naciones Unidas.

Organización Panamericana de la Salud. (2015). *Salud y envejecimiento en América Latina: Estrategias para la cobertura universal.* Organización Panamericana de la Salud.

Organización Panamericana de la Salud. (2017). *Envejecimiento y salud: Un reto para las políticas públicas en América Latina*. Organización Panamericana de la Salud.

Turner, B. S. (1993). Outline of a theory of citizenship. *Sociology*, *24*(2), 189-217.

WORLD BANK. (2018). *Inclusive Social Protection for Aging Populations*. World Bank Group.

Estudios de Doctrina Judicial

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios de Doctrina Judicial
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 89-97

Un caso de reconocimiento inicial de pensión de jubilación activa a titular de notaría que continúa con su actividad y la reacción posterior de la entidad gestora, en sede judicial, para revisar su acto declarativo y exigir el reintegro de lo indebidamente percibido por incompatibilidad[1]

A case of initial recognition of an active retirement pension granted to a notary who continued to carry out his professional activity, and the subsequent reaction of the managing entity, in judicial proceedings, to review its declarative act and demand the reimbursement of amounts unduly received due to incompatibility

Xosé Manuel Carril Vázquez *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidade da Coruña
https://orcid.org/0000-0001-9860-8097

Sumario

1. El marco normativo regulador de la jubilación activa
2. La incompatibilidad de la jubilación activa con la actividad notarial
3. La revisión de actos declarativos de derechos de seguridad social en caso de inexactitudes en las declaraciones de las personas beneficiarias, también por la vía judicial y sin plazos de prescripción
4. Bibliografía

Fecha Recepción: 20/10/2025
Fecha Revisión: 15/1/2026
Fecha Aceptación: 15/1/2026

Cita Sugerida: CARRIL VÁZQUEZ, X.M.: «Un caso de reconocimiento inicial de pensión de jubilación activa a titular de notaría que continúa con su actividad y la reacción posterior de la entidad gestora, en sede judicial, para revisar su acto declarativo y exigir el reintegro de lo indebidamente percibido por incompatibilidad». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 89-97.

[1] Trabajo realizado al amparo del proyecto de I+D+i con la referencia PID2022-136807NB-I00, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER (UE).

Resumen

Se estudia aquí una Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2024, sobre un caso de incompatibilidad del cobro de la pensión de jubilación activa con el ejercicio de la actividad notarial. Tras el reconocimiento inicial de la pensión de jubilación, el Instituto Nacional de la Seguridad Social se ve obligado a revisar su acto declarativo de derecho después de comprobar que había una inexactitud en la declaración del beneficiario. A tales fines, el Instituto Nacional de la Seguridad Social no ejercitó la potestad de autotutela administrativa, sino que formuló una demanda contra el beneficiario, que el Tribunal Supremo declara válida (porque entiende que la potestad de autotutela de las Administraciones no impide que las mismas puedan ejercitar demandas ante los tribunales contra las personas beneficiarias con el fin de dejar sin efecto el derecho a percibir prestaciones indebidamente reconocidas) y sin estar sujeta en su ejercicio a la regla general del plazo de cuatro años de prescripción (sin perjuicio de que los efectos económicos retroactivos sí que se limiten a cuatros años), porque se trata de un acto nulo de pleno derecho debido a la constatación de la inexactitud.

Palabras clave

Jubilación activa; incompatibilidad; funciones públicas; actividad notarial; revisión de actos declarativos de derechos; inexactitudes; plazos de prescripción

Abstract

This document examines a Judgment from the Social Chamber of the Supreme Court dated December 11, 2024, regarding a case of incompatibility between receiving an active retirement pension and practicing as a notary. After the initial recognition of the retirement pension, the National Institute of Social Security (INSS) was compelled to review its declarative act of entitlement upon discovering an inaccuracy in the beneficiary's declaration. For this purpose, the INSS did not exercise its administrative self-review power but instead filed a lawsuit against the beneficiary. The Supreme Court deemed this action valid (holding that the administrative self-review power does not preclude public administrations from filing lawsuits against beneficiaries to revoke benefits that were wrongly granted) and determined that this action is not subject to the general four-year statute of limitations (although retroactive financial effects are indeed limited to four years), as the act in question is deemed absolutely null due to the identified inaccuracy.

Keywords

Active retirement; incompatibility; public functions; notarial activity; review of declarative acts of rights; inaccuracies; statute of limitations

1. EL MARCO NORMATIVO REGULADOR DE LA JUBILACIÓN ACTIVA

Sobre la base de que hay diferentes tipos de pensiones de jubilación contributiva —en función del juego de «la edad establecida» y «el cese en el trabajo», como elementos clave de la contingencia—, la jubilación activa viene a concebirse, en términos muy generales, como aquella concreta situación en la que hay compatibilidad entre la pensión de jubilación y las rentas o los ingresos del trabajo, cualquiera que sea este último (bien por cuenta propia, bien por cuenta ajena), que, además, comprende dos grandes especies distintas[2]. La primera es la jubilación activa parcial, relativa o limitada, que provoca que las rentas de trabajo de la persona jubilada impacten negativamente sobre su pensión de jubilación, reduciendo la cuantía de esta. Y la segunda, por su parte, es la que podría denominarse jubilación activa total o absoluta, denominándola la jurisprudencia jubilación activa «plena», que es la que permite compatibilizar la pensión de jubilación en su integridad (esto es, sin deducciones en su cuantía) con las rentas provenientes del trabajo[3].

Siempre en relación con estas dos especies de jubilación activa, conviene tener presente que nuestra Ley General de la Seguridad Social regula la jubilación activa en su artículo 214 (con el título «Pensión de jubilación activa») y en su artículo 213 (con el título «Incompatibilidades»). Se trata de una base normativa sobre la que se ha proyectado el impacto de la aprobación del Real Decreto-Ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo[4], que antes de su reforma suponía que la regla general en España (tal y como ya se había puesto de relieve doctrinalmente)[5] no era otra que la compatibilidad meramente parcial entre trabajo y jubilación (esto es, con reducción de la cuantía de la pensión de jubilación mientras se trabaja), configurándose la compatibilidad total (o sin reducciones en su cuantía) con un alcance realmente limitado en su recorrido, desde el momento en que constituía una especie solamente operativa para dos supuestos excepcionales, que eran los que figuraban en el apartado 4 del artículo 213 y en el del apartado 2, párrafo segundo, del artículo 214 de la Ley General de la Seguridad Social. En efecto, la nueva regulación impacta de lleno: 1) en su artículo 213, con la finalidad de flexibilizar la compatibilidad entre actividad, en este caso a tiempo parcial, y pensión de jubilación, al modificar su apartado 1, limitándose ahora la previsión legal a establecer la posibilidad de que el disfrute de la pensión de jubilación sea compatible con el trabajo del pensionista, con las salvedades y en los términos que legal o reglamentariamente se determinen (otorgando así mayor margen de actuación a la potestad reglamentaria en la regulación de la denominada jubilación flexible); y 2) en su artículo 214, que ofrece una nueva regulación de la jubilación activa, en la que —entre otras medidas— se elimina el requisito de acceso a la misma relativo a tener que acreditar las cotizaciones necesarias para alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora de la pensión (ahora llega con reunir las cotizaciones necesarias para poder causar derecho a la pensión de jubilación, lo que, al reducir el número de años de cotización exigibles facilita el acceso a esta modalidad de jubilación, con incidencia positiva desde la perspectiva de género) y se modifica la cuantía de la jubilación activa para incentivar la permanencia en la actividad, ya que dicha cuantía deja de ser con carácter general el 50 por ciento de la pensión reconocida (como era antes con algunas excepciones), sustituyéndose por un porcentaje variable en función del tiempo de demora en causar la pensión de jubilación desde el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación que corresponda, que va desde el 45 por ciento de la pensión de jubilación

[2] Véanse Martínez Girón, J., Arufe Varela, A. y Carril Vázquez, X., *Derecho de la Seguridad Social* 4ª edición, Barcelona, Atelier, 2017, p.157-158 y 172-173.

[3] Véase Carril Vázquez, X.M., «Jubilación activa», VV.AA.: *Las pensiones ante los retos que plantea la «sociedad del riesgo»,* Gómez Salado, M.A., López Insua, B.M., Fernández Ramírez, M., González Cobaleda, E. (Dir.), Monte Adalid, G.M., Aguilar Segado, C.D. (Coord.) y Castro Medina, R. (Ed.), Murcia, Laborum, 2024, p. 176.

[4] BOE de 24 de diciembre de 2024. Y también la Resolución de 22 de enero de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo (BOE de 23 de enero de 2025).

[5] Véase Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., *La pensión de jubilación*, Murcia, Laborum, Murcia, 2022, p. 122-123.

reconocida cuando la demora en el acceso a la pensión haya sido de un año, hasta el 100 por ciento de la pensión si el acceso a la misma se ha demorado cinco o más años, además, de ir incrementando este porcentaje de la pensión 5 puntos porcentuales por cada 12 meses ininterrumpidos en los que la persona pensionista permanezca en situación de jubilación activa (aunque sin la posibilidad de que la misma pueda superar el 100 por ciento de su pensión).

A pesar de los cambios, hay una cuestión que, a los efectos que ahora interesan, se mantiene inalterada, y que alude a la imposibilidad de compatibilizar el disfrute de la pensión de jubilación con el desempeño de un puesto de trabajo o alto cargo en el sector público. Y es que, siempre en este concreto ámbito de actuación, la aprobación del mencionado Real Decreto-Ley 11/2024, de 23 de diciembre, solamente ha introducido cambios en el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, concretamente en los apartados 2 a 4 de su artículo 33 («Incompatibilidades»), con la finalidad de que las personas empleadas públicas que forman parte del campo de aplicación del Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado (o en el «ámbito personal de su cobertura», por emplear literalmente la expresión que da lugar al título 2 del citado Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril) puedan beneficiarse también de las mejoras introducidas en el artículo 214 de la Ley General de Seguridad Social en materia de compatibilidad de la pensión de jubilación con la actividad de quienes que disfrutan de ella, que son de aplicación al resto de Regímenes Especiales del Sistema español de Seguridad Social. De hecho, el Real Decreto-Ley 11/2024, de 23 de diciembre, no introduce ningún cambio más al respecto, limitándose a reproducir literalmente en la nueva redacción que ofrece del artículo 214 lo que antes se declaraba al respecto en la anterior, según la cual las «previsiones de este artículo no serán aplicables en los supuestos de desempeño de un puesto de trabajo o alto cargo en el sector público, delimitado en el párrafo segundo del artículo 1.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que será incompatible con la percepción de la pensión de jubilación»[6].

2. LA INCOMPATIBILIDAD DE LA JUBILACIÓN ACTIVA CON LA ACTIVIDAD NOTARIAL

Como se sabe, el artículo 1.1 de la mencionada Ley 53/1984, de 26 de diciembre, contiene una remisión a su artículo 2 (con el que se inicia su Capítulo II, precisamente sobre «Ámbito de aplicación»), al indicar que el «personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo en los supuestos previstos en el misma»[7], considerándose «actividad en el sector público la desarrollada por los miembros electivos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, por los cargos y restante personal de los órganos constitucionales y de todas las Administraciones Públicas, incluida la Administración de Justicia, y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes, entendiéndose comprendidas las Entidades colaboradoras y las concertadas de la Seguridad Social en la prestación sanitaria»[8]. Hasta diez supuestos relaciona dicho artículo 2 a la hora de determinar a este «personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley» (ordenados de la letra a) a la letra j) de su apartado 1, aclarando en su apartado 2 que «se entenderá incluido todo el personal, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo»). Y esta Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, ahora ya en su artículo 3.2, dispone además

[6] Véase párrafo segundo de apartado 9. En la redacción anterior estaba en el párrafo segundo de su apartado 6 («Las previsiones de este artículo no serán aplicables en los supuestos de desempeño de un puesto de trabajo o alto cargo en el sector público, delimitado en el párrafo segundo del artículo 1.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que será incompatible con la percepción de la pensión de jubilación»).

[7] Véase su párrafo primero.

[8] Véase su párrafo segundo.

que el «desempeño de un puesto de trabajo en el sector público, delimitado en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo primero, es incompatible con la percepción de pensión de jubilación o retiro por Derechos pasivos o por cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio»[9] —aunque con excepción «en el ámbito laboral», dado que aquí «será compatible la pensión de jubilación parcial con un puesto de trabajo a tiempo parcial»[10]—, de modo que la «percepción de las pensiones indicadas quedará en suspenso por el tiempo que dure el desempeño de dicho puesto, sin que ello afecte a sus actualizaciones»[11].

Nada se dice expresamente aquí en relación con aquellas personas que son notarias, de modo que, en principio, podría pensarse que quienes realizan profesionalmente actividades notariales quedan fuera del grupo de personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la citada Ley 53/1984, de 26 de diciembre, y, en consecuencia, al no desempeñar funciones públicas, compatibilizarían el cobro de la pensión de jubilación con su actividad como titular de una Notaría. Pero no es así, desde el momento en que es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) la que pone de manifiesto todo lo contrario, afirmando con contundencia su condición funcionarial, además de lo dispuesto igualmente al respecto por normas muy diversas, tales como la Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862[12] (cuando establece que «El Notario es el funcionario público autorizado para dar fe, conforme a las leyes, de los contratos y demás actos extrajudiciales» y que «Habrá en todo el Reino una sola clase de estos funcionarios»)[13], y el Decreto de 2 de junio de 1944, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la Organización y régimen del Notariado[14] (cuando establece que «Los notarios son a la vez funcionarios públicos y profesionales del Derecho», que «como funcionarios ejercen la fe pública notarial» y «como profesionales del Derecho tienen la misión de asesorar a quienes reclaman su ministerio y aconsejarles los medios jurídicos más adecuados para el logro de los fines lícitos que aquellos se proponen alcanzar»)[15], entre otras muchas. En el caso del Tribunal Constitucional así se ha puesto de relieve en sus Sentencias 87/1989, de 11 de mayo[16], 120/1992, de 21 de septiembre[17] y 207/1999, de 11 de noviembre[18]; y en el caso del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), también son muchas las sentencias que inciden en la condición funcionarial, mereciendo destacarse ahora las de 24 de octubre de 2000[19], 10 de marzo de 2009[20] y 6 de julio de 2012[21].

Y todo ello es lo que justifica que entren de lleno en lo dispuesto por el artículo 214 de la Ley General de la Seguridad Social siempre a propósito de la imposibilidad de compatibilizar el disfrute de la pensión de jubilación con el desempeño de un puesto de trabajo o alto cargo en el sector público, de acuerdo con la jurisprudencia social de los Tribunales Superiores de Justicia, destacando en ella tres sentencias muy concretas, la primera de las cuales es la de Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga) de 11 de junio de 2015[22], en la que se concluye que, «precisamente por su condición de funcionarios públicos, les resulta de plena aplicación el

[9] Véase el párrafo primero de su apartado 2.
[10] Véase el párrafo tercero de su apartado 2.
[11] Véase el párrafo segundo de su apartado 2.
[12] Gaceta de Madrid de 20 de mayo de 1862.
[13] Véase su artículo 1.
[14] BOE de 7 de julio de 1944.
[15] Véase su artículo 1.
[16] BOE de 13 junio de 1989.
[17] BOE de 14 de octubre de 1992.
[18] BOE de 16 de diciembre de 1999.
[19] Referencia Aranzadi La Ley RJ 2000/9220.
[20] Referencia Aranzadi La Ley RJ 2009/2481.
[21] Referencia Aranzadi La Ley RJ 2012/7760.
[22] Referencia Aranzadi La Ley AS 2015/2003. Sobre la misma, véase Pérez Rey, J., «Incompatibilidad de la función notarial con la jubilación activa. STSJ Andalucía, Málaga de 11 de junio de 2015 (AS 2015, 2003», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, número 185 (2016), p. 331-337.

régimen de incompatibilidades entre pensión de jubilación y desempeño de un puesto de trabajo o alto cargo en el sector público». La segunda es la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal de Justicia de Castilla-La Mancha de 7 de mayo de 2019[23], en la que se afirma literalmente que «el notario es funcionario público aunque no sea un funcionario administrativo; es funcionario público del Estado», de modo que resulta «aplicable, sin ninguna duda, el régimen de incompatibilidades y por ello debe concluirse del mismo modo que la sentencia del Juzgado afirmando que no es posible compatibilizar la jubilación activa con la actividad notarial». Y la tercera es la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valencia de 13 de octubre de 2020[24], en la que el Instituto Nacional de la Seguridad Social realizaba una revisión del reconocimiento inicial de una pensión de jubilación a un notario —cuya solicitud indicaba que la actividad a realizar por cuenta propia era la relativa a titular de notaría y que no iba desempeñar un puesto de trabajo o alto cargo en el sector público— por no haberse producido el cese en su actividad profesional y pertenecer al cuerpo único de notarios, que la Sentencia considera correcta, al considerar que «la acción que se ejercita en la demanda de revisión de actos declarativos de derechos que inicia este procedimiento, y que se justifica en la participación por parte de la entidad gestora en el error que llevo al reconocimiento de la jubilación del Sr. Ildefonso…, no ha prescrito, pues tal y como razona la sentencia recurrida, la resolución que concede la jubilación activa del demandado Sr. Ildefonso es nula de pleno derecho —ex art. 62.1 f) de la Ley 30/1992, hoy art. 47.1 de la Ley 39/2015 del procedimiento Administrativo Común— (el art. 1.1 del RD-L 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y favorecer el envejecimiento activo, declara incompatible las medidas previstas en el mismo con el desempeño de un puesto de trabajo o alto cargo en el sector público, delimitado en el párrafo segundo del art. 1.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, en el que claramente se pueden incluir a los notarios como funcionarios públicos que son, de acuerdo con su normativa específica…), y como tal imprescriptible», porque, en efecto, «es requisito esencial para acceder a la jubilación activa, no incurrir en la causa de incompatibilidad prevista en la normativa que la regula».

3. LA REVISIÓN DE ACTOS DECLARATIVOS DE DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN CASO DE INEXACTITUDES EN LAS DECLARACIONES DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS, TAMBIÉN POR LA VÍA JUDICIAL Y SIN PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN

La Sala de lo Social del Tribunal Supremo así lo confirma, como se pone de manifiesto en la Sentencia de 11 de diciembre de 2024[25], en la que se estima el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Instituto Nacional de Seguridad Social, casando y anulando con ello la Sentencia (número 2351/2021) de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Valencia de 30 de junio de 2022, dictada en recurso de suplicación (número 3934/201) interpuesto contra la Sentencia (número 388/2021) del Juzgado de lo Social número 2 de Valencia de 21 de septiembre de 2021, en la que este Juzgado había estimado la demanda del Instituto Nacional de Seguridad Social formalizada contra un notario, que había accedido a la jubilación activa y continuaba como titular de la notaría, con la finalidad de revisar la pensión inicialmente reconocida. En realidad,

[23] Referencia Aranzadi La Ley AS 2019/1667.

[24] Referencia Aranzadi La Ley JUR 2020/347590.

[25] Referencia Aranzadi La Ley JUR 2024/485796. Sobre la misma, véase Díaz Rodríguez, J.M., «Jubilación activa y continuidad en la profesión de notario: al detectar una omisión o inexactitud en la declaración del solicitante de la jubilación activa, que solo refirió la condición de "titular de Notaría", el INSS puede revocar la pensión de jubilación, incompatible con la continuidad de la función pública como notario, sin ir a la vía judicial y sin que opere el plazo de prescripción de 4 años (art. 146.3 LJS), aunque en el caso concreto se presentara demanda ante la jurisdicción social: STS, 4ª, 11-12-2024, rcud 4233/2022. Ponente: Juan Molins García-Atance», *Trabajo y Derecho: Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, número 123 (2025).

analizada toda ella con detalle, lo transcendental aquí se encuentra no tanto la confirmación de que no resulta posible legalmente compatibilizar la jubilación activa con la actividad notarial, como en la cuestión (o si se prefiere, la «controversia litigiosa») relativa a «dilucidar si está prescrita la revisión del acto declarativo del derecho consistente en percibir la pensión de jubilación activa por parte de un notario», argumentando el Instituto Nacional de Seguridad Social que esta «revisión no está sujeta a plazo porque se trata de un acto nulo de pleno derecho debido a la constatación de una inexactitud en la declaración del beneficiario»[26]. Y el presupuesto procesal de contradicción exigido concurre aquí, porque el debate litigioso era sustancialmente igual en las dos Sentencias de la propia Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Valencia de 30 de junio de 2022 y de 13 de octubre de 2020, en la medida en que la primera declaraba que la acción de revisión estaba prescrita, mientras que la segunda —como ya se ha visto antes— consideraba que no lo había hecho.

En esencia, el caso resuelto por el Tribunal Supremo trae causa de un notario afilado al Régimen Especial de Personas Trabajadoras Autónomas que presenta «el día 25/7/2013» una solicitud de pensión de jubilación indicando en la misma, además, que quiere «acogerse a la jubilación activa». En su comunicación de inicio de actividad que pretende simultanear con la condición de pensionista de jubilación señala que «la actividad por cuenta propia era de "titular de notaría"» y que «no iba a desempeñar un puesto de trabajo o alto cargo en el sector público, delimitado en el párrafo segundo del artículo 1.1. ley 53/1984, de 26 de diciembre de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que determina la incompatibilidad con la percepción de la pensión de jubilación»[27]. Con «fecha 31/7/2013, la Dirección Provincial del I.N.S.S. de Valencia dictó Resolución… reconociéndole… la pensión de jubilación interesada»[28], pero, con «fecha de 15/9/2014 tuvo entrada en el Servicio Jurídico delegado provincial de I.N.S.S. en Valencia solicitud de interposición de demanda por incompatibilidad de jubilación activa a notarios, ya que como consecuencia de un reciente cruce de la base de datos de pensionista en el fichero general de afiliación, se había comprobado que 4 pensiones de jubilación activa pertenecen al Cuerpo Único de Notarios, entre los que se encontraba el actor»[29], razón por la que el «día 30/11/2017 se presentó la demanda por el INSS que ha dado lugar a los presentes autos»[30] y sobre la que se pronuncia la «sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana 2351/2022, de 30 de junio (recurso 3934/2021)», declarando «que la acción de revisión estaba prescrita porque había transcurrido el plazo de cuatro años del art. 146 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social»[31].

La clave en este asunto, en palabras del propio Tribunal Supremo, está en la «inexactitud», que es la expresión que aparece empleada (en plural) precisamente en el artículo 146 («Revisión de actos declarativos de derechos») de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, apartado 2 (en concreto, «inexactitudes en las declaraciones del beneficiario»)[32], en la que —en palabras del propio Tribunal Supremo— se «incluye cualquier declaración que no refleje de forma estricta y rigurosa la realidad»[33], en la medida en que su existencia opera como excepción a la regla general de la revisión de actos declarativos de derechos de la Seguridad Social en perjuicio de las personas beneficiarias —relativa, como se sabe, a que las «Entidades, órganos u Organismos gestores, o el Fondo de Garantía Salarial no podrán revisar por sí mismos sus actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios, debiendo, en su caso, solicitar la revisión ante el Juzgado de lo Social competente, mediante la oportuna demanda que se dirigirá contra el beneficiario del

[26] Véase su Fundamento de Derecho Primero, 1.
[27] Véase su Antecedente de Hecho Segundo, Primero.
[28] Véase su Antecedente de Hecho Segundo, Segundo.
[29] Véase su Antecedente de Hecho Segundo, Tercero.
[30] Véase su Antecedente de Hecho Segundo, Quinto.
[31] Véase su Fundamento de Derecho Primero, 3.
[32] Véase su letra a).
[33] Véase su Fundamento de Derecho Quinto, 1, inciso primero.

derecho reconocido»[34], prescribiendo esta «acción de revisión… a los cuatro años»[35]—, lo que permite la revisión sin acudir al Juzgado de lo Social (esto es, la «potestad de autotutela administrativa») y hacerlo, además, sin estar sujeta al plazo de prescripción de los citados «cuatro años», sin perjuicio —en todo caso— de que los efectos económicos retroactivos sí que estén necesariamente limitados en aplicación de lo establecido en el artículo 55 («Reintegro de prestaciones indebidas») en su apartado 3, según el cual la «obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los cuatro años, contados a partir de la fecha de su cobro, o desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución, con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputable a la entidad gestora». En este litigio, el Tribunal Supremo concluye en su Sentencia que «el demandado incurrió en la citada inexactitud en su declaración al INSS en la que solicitaba la pensión de jubilación activa que causó la percepción indebida de la pensión»[36], de modo que esta «inexactitud del beneficiario que motivó el reconocimiento indebido de la pensión»[37] es lo que permite que el Instituto Nacional de la Seguridad Social pudiese actuar en consecuencia y que lo hiciese, además, correctamente bien desde un punto de vista legal. Y en relación con su proceder en sede judicial, el Tribunal Supremo tampoco pone ninguna pega, desde el momento en que, siendo «cierto que el INSS no ejercitó la potestad de autotutela administrativa sino que formuló una demanda contra el notario con la finalidad de revisar la pensión»[38], esta «potestad de autotutela de las Administraciones no impide que éstas puedan ejercitar demandas ante los tribunales contra los beneficiarios con la finalidad de dejar sin efecto el derecho a percibir prestaciones indebidamente reconocidas»[39], y tampoco «significa que se aplique el plazo prescriptivo de cuatro años porque la revisión judicial o extrajudicial del derecho a la prestación indebidamente reconocida por inexactitud del beneficiario no altera el plazo de su ejercicio»[40], desde el momento en que este «ejercicio judicial no significa que el plazo de prescripción se altere porque si el INSS hubiera revocado de oficio la pensión de jubilación activa indebidamente reconocida por inexactitud, no hubiera estado sujeta a ese plazo prescriptivo»[41].

4. BIBLIOGRAFÍA

Carril Vázquez, X.M., «Jubilación activa», VV.AA.: *Las pensiones ante los retos que plantea la «sociedad del riesgo»,* Gómez Salado, M.A., López Insua, B.M., Fernández Ramírez, M., González Cobaleda, E. (Dir.), Monte Adalid, G.M., Aguilar Segado, C.D. (Coord.) y Castro Medina, R. (Ed.), Murcia, Laborum, 2024.

Díaz Rodríguez, J.M., «Jubilación activa y continuidad en la profesión de notario: al detectar una omisión o inexactitud en la declaración del solicitante de la jubilación activa, que solo refirió la condición de "titular de Notaría", el INSS puede revocar la pensión de jubilación, incompatible con la continuidad de la función pública como notario, sin ir a la vía judicial y sin que opere el plazo de prescripción de 4 años (art. 146.3 LJS), aunque en el caso concreto se presentara demanda ante la jurisdicción social: STS, 4ª, 11-12-2024, rcud 4233/2022. Ponente: Juan Molins García-Atance», *Trabajo y Derecho: Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, número 123 (2025).

Martínez Girón, J., Arufe Varela, A. y Carril Vázquez, X., *Derecho de la Seguridad Social* 4ª edición, Barcelona, Atelier, 2017.

[34] Véase su apartado 1.
[35] Véase su apartado 3.
[36] Véase su Fundamento de Derecho Quinto, 1, inciso segundo.
[37] Véase su Fundamento de Derecho Quinto, 4, párrafo segundo, inciso primero.
[38] Véase su Fundamento de Derecho Quinto, 4, párrafo segundo, inciso segundo.
[39] Véase su Fundamento de Derecho Quinto, 4, párrafo segundo, inciso tercero.
[40] Véase su Fundamento de Derecho Quinto, 4, párrafo tercero, inciso segundo.
[41] Véase su Fundamento de Derecho Quinto, 4, párrafo tercero, inciso primero.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., *La pensión de jubilación*, Murcia, Laborum, Murcia, 2022.

Pérez Rey, J., «Incompatibilidad de la función notarial con la jubilación activa. STSJ Andalucía, Málaga de 11 de junio de 2015 (AS 2015, 2003», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, número 185 (2016).

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios de Doctrina Judicial
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 99-106

Compatibilidad de sucesivas pensiones de IPT por contingencias comunes. Comentario a la STS de 27/11/2024 [ECLI:ES:TS:2024:6099]

Compatibility of successive permanent total disability pensions arising from common contingencies. Commentary on the Supreme Court Judgment of 27 November 2024 [ECLI:ES:TS:2024:6099]

Josep Fargas Fernández *Profesor honorario, Facultad de Derecho Universitat Pompeu Fabra - Barcelona*
https://orcid.org/0000-0003-1229-3405

Sumario

1. Síntesis de los hechos
2. Síntesis del debate
3. La posición jurisprudencial del Tribunal Supremo
4. El viraje jurisprudencial
5. Para concluir: el entorno de esta novación interpretativa
6. Bibliografía

Fecha Recepción: 14/7/2025
Fecha Revisión: 4/2/2026
Fecha Aceptación: 6/2/2026

Cita Sugerida: FARGAS FERNÁNDEZ, J.: «Compatibilidad de sucesivas pensiones de IPT por contingencias comunes. Comentario a la STS de 27/11/2024 [ECLI:ES:TS:2024:6099]». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 99-106.

Resumen

La sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2024 [ECLI:ES:TS:2024:6099] aceptó que puedan compatibilizarse dos pensiones por Incapacidad Permanente Total (IPT) causadas sucesivamente en regímenes distintos, incluso si para calcular la primera pensión se utilizaron algunas cotizaciones del mismo régimen que en la segunda pensión. En este comentario se sintetizarán los razonamientos del Tribunal, y se expondrán los precedentes y el entorno jurídico que han favorecido la nueva interpretación del RD 691/1991, entre los que destaca la STJUE de 30 de junio de 2022 (asunto C-625/20) que abrió la posibilidad de que factores sociales circundantes ─cómo la mayor dificultad femenina para la pluriocupación─ fueran relevantes para corregir las normas actuales de compatibilidad de prestaciones y cómputo recíproco de cotizaciones, cuya modificación es cada vez más necesaria.

Palabras clave

Incapacidad Permanente; Total; Compatibilidad; Contributividad

Abstract

The Judgment of the Supreme Court of 27 November 2024 [ECLI:ES:TS:2024:6099] held that two Total Permanent Disability (TPD) pensions arising successively under different schemes may be compatible, even where some of the contributions used to calculate the first pension were made under the same scheme as the second. This commentary summarises the Court's reasoning and sets out the precedents and legal context that have supported the new interpretation of Royal Decree 691/1991. In particular, it highlights the Judgment of the Court of Justice of the European Union of 30 June 2022 (Case C-625/20), which opened the possibility for surrounding social factors—such as the greater difficulty faced by women in engaging in multiple employment—to be taken into account in adjusting the current rules on compatibility of benefits and reciprocal aggregation of contributions, the reform of which is becoming increasingly necessary.

Keywords

Permanent Disability; Total; Compatibility; Contributory Principle

1. SÍNTESIS DE LOS HECHOS

Una trabajadora de 44 años causó en 2005 una pensión de Incapacidad Permanente Total (IPT) para la profesión de peluquera, derivada de enfermedad común: una paresia con torpeza en mano derecha, disfasia motora y otras dolencias concomitantes. Un par de años más tarde se incorporó a un importante Centro Especial de Empleo de Valladolid donde trabajó como limpiadora durante casi doce años, hasta que en 2019 solicitó una nueva IPT, también por contingencias comunes, a consecuencia de un carcinoma ductal infiltrante -que requirió agresivos tratamientos de quimioterapia y radioterapia-, poliartalgias y múltiples padecimientos osteoarticulares. Aunque denegada inicialmente esta segunda pensión IPT por la entidad gestora, fue concedida por el Juzgado de lo Social núm. 4 de Valladolid en sentencia de 04/02/2021, y confirmada por el Tribunal Superior de Justicia el 20/01/2022 (ECLI:ES:TSJCL:2022:181).

La primera IPT fue reconocida en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), y calculada en base a las cotizaciones del período junio-1999 a mayo-2005; mayormente en base a las cotizaciones efectuadas en el RETA pero utilizando un último período cotizado en el Régimen General. La segunda pensión por IPT fue reconocida en el Régimen General, y calculada en base a las cotizaciones efectuadas a dicho régimen entre noviembre-2011 y octubre-2019.

Incidentalmente, porque ello no resultó relevante en el razonamiento jurídico formal, las sentencias del itinerario judicial recuerdan que las profesiones y las dolencias que permitieron causar las dos IPT eran distintas; asimismo resultó intrascendente el intento del INSS de argumentar, con el apoyo del dictamen del Equipo de Valoración de Incapacidades, que las dolencias padecidas por la trabajadora le permitían seguir ejerciendo su profesión habitual y, ya en la contestación a la demanda en el Juzgado de lo Social, el foco del debate mudó hacia la compatibilidad de las dos pensiones por IPT.

2. SÍNTESIS DEL DEBATE

Las entidades gestoras INSS y TGSS, alegaron que el artículo 163 LGSS dispone que serán incompatibles dos pensiones concurrentes en el Régimen General, cuando coincidan en un mismo beneficiario, a menos que un precepto legal o reglamentario disponga lo contrario, debiendo el interesado optar por una de ellas; y doctrinalmente se ha señalado que, a la inversa, ello supone la compatibilidad entre pensiones que se causen en regímenes distintos, salvo que ─nuevamente, y como así podía suceder en este caso, *vid. infra*─ un precepto reglamentario excluya tal compatibilidad. Por consiguiente, en el caso examinado es relevante considerar que la regulación de la LGSS debe completarse con el artículo 5.1 del Real Decreto 691/1991 sobre cómputo recíproco de cuotas entre regímenes de seguridad social. El ámbito de aplicación de este artículo ha sido interpretado jurisprudencialmente como afectando a la coordinación interna de todos los regímenes del Sistema de Seguridad Social (por ejemplo, en la STS de 08/03/2012, ECLI:ES:TS:2012:2478), aunque la finalidad primordial de tal RD era regular la recíproca relación de cotizaciones entre el régimen de seguridad social de los funcionarios públicos y los distintos regímenes integrados en el Sistema de la Seguridad Social; y dicho artículo establece que "Reconocida una pensión por el órgano o la entidad gestora de un régimen, si el cumplimiento del período mínimo de cotización exigido para el derecho a aquélla, o la determinación del porcentaje aplicable para calcular su cuantía, o ambas cosas, hubiese dependido de las cotizaciones computadas de otro régimen, tal pensión será incompatible con otra que la misma persona hubiera causado o pudiera causar en este último".

Las entidades gestoras recurrentes instaron primeramente que constara como hecho probado que para el reconocimiento de la primera IPT en el RETA se tomó en consideración también un período de cotización al Régimen General, puesto que la base reguladora de 150,83 € se calculó, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 197.2 LGSS, computando 72 mensualidades, diecisiete de las cuales habían sido cotizadas en el Régimen General. Este hecho, aceptado por el TSJCL, siguiendo la literalidad

del art. 5.1 del RD 691/1991 debería comportar, a juicio de las entidades gestoras, la exclusión de cualquier reconocimiento de una nueva pensión en el Régimen General. El TSJ dio la razón a la trabajadora que solicitaba la compatibilidad de las dos pensiones de IPT, rechazando secamente la argumentación de las entidades gestoras en un breve párrafo en el que manifiesta que aun siendo cierto que se realizó este cómputo recíproco de cotizaciones del Régimen General para causar la primera IPT en el RETA, "lo cierto es que para la segunda incapacidad permanente total no se tuvieron en cuenta estas cotizaciones, sino las de noviembre de 2011 a octubre de 2019 del Régimen General. Por tanto, no existe incompatibilidad entre ambas pensiones, conforme a la doctrina jurisprudencial asumida por el Juez de instancia".

3. LA POSICIÓN JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 27/11/2024 que comentamos, una vez sistematizados los hechos y antecedentes y apreciada la necesaria contradicción con otra sentencia de referencia, y antes de innovar la argumentación en favor de la compatibilidad de las pensiones en liza que motiva el presente comentario, parte de la doctrina consolidada de la Sala en relación a la concurrencia de pensiones, expresada con detalle en la STS de 14/07/2014 [ECLI:ES:TS:2014:3412,] y que coincide en la esencial con la posición del INSS en el litigio, consistente en que deben de diferenciarse los supuestos *a)* de pluriactividad, cuando existe una superposición de cotizaciones a distintos regímenes en los que se aplicarán el artículo 195.5 LGSS (antes 138.4 LGSS-94) y el artículo 6 del Real Decreto 1799/1985, de *b)* los supuestos de cotizaciones sucesivas en regímenes distintos de la seguridad social, para los que no existe una norma específica, sino únicamente una serie de preceptos que regulan la pluralidad de pensiones en el mismo régimen: el art. 163 LGSS (antes 122 LGSS-94) para el Régimen General, o los similares preceptos relativos a los regímenes especiales: para el RETA, se contiene en el artículo 34 del Real Decreto 2530/1970; para la minería del carbón, el art. 11 del Decreto 298/1973; para el sector marítimo-pesquero, el art 18 de la Ley 47/2015; para el servicio doméstico, el art. 27 del Decreto 2346/1969; y para el sector agrario se regulaba en el art. 47 del Decreto 3772/1972.

Puesto que no hay en el ordenamiento jurídico de la seguridad social reglas generales de incompatibilidad de pensiones, debe reconocerse la compatibilidad de pensiones generadas en distintos regímenes, siempre que se dé la circunstancia de que cada una de ellas se hubiere generado en atención exclusivamente a las cotizaciones de regímenes distintos, debiendo ser suficientes en cada uno de ellos para lucrarlas. El fundamento de tal condición es que la naturaleza contributiva del sistema determina que unas mismas cotizaciones no pueden dar lugar a un número indefinido de prestaciones simultáneas, a la vez que se garantiza que, de no causarse pensión en alguno de los regímenes, tales cotizaciones puedan tener efecto útil a través de la acumulación prevista en el art. 49 LGSS (antes DA-38 LGSS-94). Esta razón que justifica las presentes reglas de incompatibilidad evita que al mismo tiempo se lucren dos o más pensiones por un mismo esfuerzo contributivo, y que se duplique la cobertura social de un único defecto de renta, lo cual no concurre respecto de las pensiones de distintos regímenes, que han sido objeto de cotizaciones independientes, y que atienden por hipótesis a la pérdida de más de una fuente de ingresos [STS de 16/05/1994, ECLI:ES:TS:1994:14694].

4. EL VIRAJE JURISPRUDENCIAL

Esta jurisprudencia tradicional acerca de las pensiones concurrentes ha acogido recientemente dos reinterpretaciones que, como sucede a menudo en los virajes jurisprudenciales, no rompen con la doctrina anterior pero sí introducen una semilla de cambio que progresivamente resulta más relevante. Un primer cambio se produjo al afinar la lectura del art. 5.1 del RD 691/1991, cuya dicción literal implica que la utilización de cualquier cotización de otro régimen de seguridad social en la acreditación o el cálculo del derecho a una pensión anula toda posibilidad de reconocimiento de otra prestación en tal régimen que ha *prestado* tales cotizaciones. La precisión jurisprudencial vio la luz primeramente en la STS de 10/05/2006 [ECLI:ES:TS:2006:3498] y fue ratificada por la de

08/03/2012 [ECLI:ES:TS:2012:2478] excluyendo su aplicabilidad en los casos en que una pensión podía causarse sin precisar cotización alguna, como las prensiones por incapacidad permanente derivadas de contingencias profesionales, en las que tanto la carencia como la cuantía pueden no depender de ninguna cotización previa. La argumentación partía, sí, de la naturaleza contributiva del sistema de prestaciones en la Seguridad Social española, que ya hemos visto que determina que unas mismas cotizaciones no den lugar a un número indefinido de prestaciones que puedan percibirse simultáneamente, pero al propio tiempo establece el modo en el que una pluralidad de cotizaciones correspondientes a situaciones de pluriactividad o de pluriempleo pueden ser aprovechadas, sea sumándolas a efectos de acreditar la carencia, sea sumándolas para calcular la base reguladora en el Régimen en el que se cause una pensión. La matización y novación interpretativa consistió en precisar que para que actúe la objeción del art. 5.1 del RD 691/1991 a la concurrencia de pensiones es preciso que la carrera de seguro sea relevante en el reconocimiento de la prestación, por sí o en unión de otros requisitos; por lo que no sería aplicable la objeción cuando el período de aseguramiento con que cuenta el interesado carece de toda influencia en la prestación que se reconoce; y esto es lo relevante a los efectos que ahora contemplamos: no se evalúa por regímenes, sino que se consideran por tramos los períodos cotizados a uno y otro régimen, de forma que si no se da un doble uso de un tramo de cotización, las prestaciones devienen compatibles y concurrentes.

Es interesante observar que en las dos sentencias del Tribunal Supremo que referimos se causaron en segundo lugar prestaciones por contingencias profesionales, pero que en las mismas se razona expresamente acerca de las aplicabilidad del artículo 5.1 del RD 691/1991, sin mencionar en ningún momento el artículo 6 de la misma norma cuyo título es precisamente "Pensiones causadas en acto de servicio, por accidente de trabajo o enfermedad profesional"; este silencio concuerda con que tal precepto no figura tampoco citado ni en la fundamentación esgrimida por la entidad gestora ni en los previos pronunciamientos judiciales del caso (*vid.* STS de 19/04/2010, ECLI:ES:TSJCAT:2010:10880). La sorpresa no es total si tenemos en cuenta lo siguiente: si bien este artículo sexto justamente se inicia con el mandato de exclusión de la aplicabilidad del anterior artículo 5 cuando se trate de contingencias profesionales "*pensiones derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional, o causadas en acto de servicio se excluirán de las normas sobre coordinación y cómputo recíproco de cotizaciones previstas en los artículos precedentes*…", presenta un problema: tras el texto transcrito correspondiente al primer apartado del artículo sexto inmediatamente se crea una laguna, ya que en el segundo apartado contempla la posibilidad de que primeramente se cause una pensión derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional o por acto de servicio y posteriormente otra pensión por contingencias comunes, pero guarda total silencio ante el camino inverso de que en primer lugar se cause una pensión por contingencias comunes y posteriormente otra pensión por contingencias profesionales. La existencia de esta laguna en el artículo 6 vendría a justificar por identidad de razón la aplicabilidad del artículo 5.1 a todas las contingencias, si bien esta extensión puede perfectamente objetarse por ser un precepto que es restrictivo de derechos.

El segundo viraje, y éste muy relevante porque alteró la rigidez de las normas que regulan la incompatibilidad de pensiones concurrentes, podemos verlo en la sentencia del Juzgado de lo Social nº 26 de Barcelona de 9/01/2023 [ECLI:ES:JSO:2023:2] y por una causa novedosa: la discriminación indirecta que sufrían las mujeres al aplicarse las normas de incompatibilidad de prestaciones. En la situación examinada en esta sentencia una trabajadora causó una primera pensión por Incapacidad Permanente Total (IPT) en el Régimen General y por contingencias comunes; y años más tarde, en otra profesión distinta, pero también en el mismo Régimen General se causó una segunda IPT, solicitando la trabajadora que se declarasen compatibles ambas pensiones por IPT. Celebrado el acto del juicio, el magistrado elevó cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, mediante auto de 13/10/2020 [ECLI:ES:JSO:2020:64A], y el TJUE en su sentencia de 30/06/2022 [ECLI:EU:C:2022:508] respaldó la posición del juzgado de lo social al declarar que la normativa europea *se opone a una normativa nacional que impide a los trabajadores afiliados*

a la seguridad social percibir simultáneamente dos pensiones de incapacidad permanente total cuando corresponden al mismo régimen de seguridad social, mientras que permite tal acumulación cuando dichas pensiones corresponden a distintos regímenes de seguridad social, siempre que dicha normativa sitúe a las trabajadoras en desventaja particular con respecto a los trabajadores… La razón era, en síntesis y con el apoyo de datos estadísticos, que la normativa española que permite la compatibilidad de pensiones si se causan en distintos regímenes, no tiene en cuenta que la posibilidad de trabajar como trabajador autónomo es mucho más reducida para las mujeres. Aunque a falta de nuevas y sucesivas pruebas estadísticas tal pronunciamiento no es automáticamente exportable a otros regímenes o situaciones de desigual encuadramiento, la norma de incompatibilidad de pensiones quedó seriamente erosionada al quedar abierta la posibilidad de que la compatibilidad entre pensiones concurrentes pueda depender de factores sociales circundantes.

Y la doctrina del TJUE en este caso C-625/20 repercute en la sentencia que comentamos. El Tribunal Supremo reproduce la decisión europea para anticipar que incide en la doctrina jurisprudencial anterior y "*conduce sin duda a admitir que resultan compatibles las dos pensiones de IPT reconocidas a la trabajadora*". Para ello señala primeramente que en el presente caso las pensiones se reconocieron en dos regímenes distintos, por lo que se cumple el primero de los requisitos tradicionales para admitir la compatibilidad, y si bien reconoce que se utilizó para reconocer la pensión en el RETA "*un breve período de cotización en el RGSS*" (el calificativo de breve ya es una declaración de intenciones), y añade que la segunda pensión de IPT en el RGSS se sustenta exclusivamente en cotizaciones posteriores, distintas y no coincidentes con las que ya fueron consideradas en la primera IPT, por lo que no se produce la utilización superpuesta de unas mismas cotizaciones. El Tribunal es consciente de que está realizando una novación interpretativa, por lo que prosigue diciendo que "*resulta además esencial para acomodar la interpretación de la normativa legal y el alcance de nuestra doctrina a los novedosos criterios que establece la precitada sentencia del TJUE*" y señala como elemento decisivo que justifica la evolución interpretativa que ambas pensiones de IPT fueron reconocidas en relación a dos profesiones fuertemente feminizadas: peluquera en el RETA, limpiadora en el RGSS, y siendo este elemento el que fundamentó la decisión europea de forzar la compatibilidad entre dos pensiones que la norma española impedía, si en el caso de la sentencia europea se trataba de dos pensiones reconocidas en el mismo régimen, con más razón debe aceptarse la compatibilidad cuando se trata de dos regímenes distintos. Es resumen, la perspectiva de género señalada en la sentencia del TJUE con fundamento en el artículo 4.1 de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de septiembre de 1978, obliga a marginar la restricción prevista en el RSD 691/1991, y reconocer la compatibilidad.

Interesa también, de paso, contemplar cómo el TJUE niega en esta sentencia de 30/06/2022 [ECLI:EU:C:2022:508] que puedan argumentarse razones presupuestarias para oponerse a la compatibilidad de dos pensiones IPT en el mismo régimen; además de recordar que las consideraciones de índole presupuestaria no pueden justificar una discriminación, se señala que las consecuencias presupuestarias de la acumulación de varias pensiones de incapacidad permanente total no parecen ser muy diferentes en función de que se conceda dicha acumulación para pensiones obtenidas en virtud de un mismo régimen o en virtud de distintos regímenes, y parece que la preservación de la viabilidad contributiva del sistema de seguridad social puede conseguirse con tan sólo exigir que las cotizaciones consideradas para causar cada pensión sean distintas, sea cual sea el régimen en la que se hayan acreditado.

5. PARA CONCLUIR: EL ENTORNO DE ESTA NOVACIÓN INTERPRETATIVA

El viraje interpretativo que hemos comentado es coetáneo a una pluralidad de pequeños cambios en la sensibilidad social que nos permiten completar la visión del tema que comentamos. Primeramente, existe una presión creciente para ultimar la máxima aproximación e integración de los diversos regímenes de nuestro sistema de protección social, pluralidad que es el presupuesto normativo necesario para que se dé la problemática de compatibilidad o no de pensiones concurrentes,

y la correlativa presencia de normas de coordinación o cómputo recíproco; basta con imaginar cuan distinto hubiera sido el supuesto comentado si existiera en nuestro país un unificado sistema protector para las distintas contingencias protegidas, y únicamente diferencias en el sistema de cotización entre un régimen de autónomos autocotizantes y un único régimen de trabajadores empleados por cuenta ajena. Son conocidas las reiteradas peticiones doctrinales y parlamentarias para proceder a tal integración y aproximación, y la existencia de un renuente interés en ello de algunos sectores, a quienes satisface la clásica jurisprudencia que para no provocar alteraciones presupuestarias tendía a justificar las no siempre justificables diferencias entre regímenes. Y es que la unidad prestacional comparte con el ideal de la unidad de caja el hecho de que son objetivos periódicamente anunciados, esgrimidos, pero nunca totalmente alcanzados.

En segundo lugar, la concurrencia de dos pensiones por Incapacidad Permanente tiene como antecedente jurídico necesario la compatibilidad de una primera pensión por IP con un trabajo, y su correlativo encuadramiento obligatorio y la posibilidad de causar una segunda pensión; y este tema tiene muchas aristas como lo muestra el último informe de la Comisión Pacto de Toledo [Boletín Oficial de las Cortes Serie D-175; 1/11/2020] que dice "*En particular, la Comisión estima necesario seguir introduciendo modificaciones en la normativa de Seguridad Social que afecten, entre otras cuestiones, al régimen jurídico de la percepción de las pensiones por incapacidad permanente y a su compatibilidad con la realización de un trabajo, evitando la litigiosidad existente en este ámbito*". Si la primera pensión IPT que sustituye parcialmente las rentas percibidas en la primera profesión de peluquera era compatible con un segundo trabajo de limpiadora, la pensión que -también parcialmente- sustituye a este segundo trabajo compatible también deben ser compatibles con las primeras. Recuérdese que el artículo 4.4 del RD 691/1991 prohíbe expresamente que las rentas de este segundo trabajo puedan servir para mejorar la primera pensión. Ítem más, la compatibilidad de la primera IPT con las rentas sustitutivas del segundo trabajo se reconoce cuando en el segundo trabajo se produce una enfermedad o accidente y se causa una prestación por Incapacidad Temporal en este segundo trabajo (y para despejar toda duda el RD 691/1991 incluyó la disposición adicional quinta que contempla esta compatibilidad); resulta de difícil comprensión que la primera IPT fuese compatible con un trabajo o una Incapacidad Temporal y que desaparezca tal compatibilidad cuando la incapacidad deviene permanente.

En términos más generales, ello no es sino la consecuencia del principio de contributividad que la comisión parlamentaria del Pacto de Toledo pide reforzar; y que ─recordémoslo─ forma parte de la argumentación que el Tribunal Supremo utiliza en la sentencia que comentamos. Aunque de acuerdo con el Tribunal Constitucional nuestro sistema de protección social tiene una base de solidaridad ante situaciones de necesidad que impide solicitar una correlación estricta entre cotizaciones aportadas y prestaciones recibidas, no es menos cierto que en nuestro sistema jurídico es exigible una racional y razonada motivación para establecer diferencias prestacionales ante similar esfuerzo contributivo previo, y el respeto a las expectativas de derecho que el sistema contributivo de seguridad social genera. Desde tal contributividad, resulta también de difícil justificación que para causar dos pensiones en dos regímenes distintos deba existir una superposición de quince años de cotización [195.5 LGSS] si en alguno de ellos no se hallase en alta al causar la pensión, porque el esfuerzo contributivo se produce igual se halle en alta o no el día exacto en el que cause las pensiones, y toda la argumentación del TJUE en la sentencia anteriormente citada de 30/06/2022 acerca de las mayores dificultades que tienen las mujeres para una larga superposición en dos regímenes, que en nuestra sociedad se añade a la superposición de cuidados y curas familiares que mayormente recae en las mujeres, ha de llevar a la conclusión de que tal requisito de superposición de quince años, amén de poco racional porque no es realmente útil para ningún objetivo social, es también discriminatorio por razón de género.

También parece pertinente advertir que la compatibilidad entre IPT actualiza la dificultad ya existente para evaluar qué actividades son compatibles por ser distintas a la profesión habitual forzosamente abandonada. La evolución del mercado de trabajo, cada vez más vinculado al uso de

tecnología y a la temporalidad, con incremento de la movilidad, polivalencia y de la variedad funcional, ha ampliado los supuestos en los que puede resultar artificiosa la designación de la profesión habitual y, su inverso, las actividades distintas a las anteriormente ejercidas.

Para concluir: la STS comentada y sus precedentes, al alterar las normas actuales sobre compatibilidad de pensiones, son un estímulo adicional para avanzar en la aproximación e integración de regímenes, suprimiendo diferencias que cada vez más se perciben como explicables, pero no justificables, así como la correlativa modificación de la regulación de cómputo recíproco, cuya regulación actual presenta más de una arista contraria al principio de igualdad; de persistirse en la renuencia al cambio, serán las sucesivas decisiones jurisprudenciales, como la comentada, las que irán parcheando nuestra regulación prestacional.

6. BIBLIOGRAFÍA

Arenas Gómez, M. "Compatibilidad entre pensiones de diferentes regímenes de seguridad Social. Una visión jurisprudencial". Blog del autor: https://miguelonarenas.blogspot.com/2025/05/compatibilidad-entre-pensiones-de.html ; 12 de mayo de 2025.

Ballester Pastor, I. "Pueden compatibilizarse dos pensiones de IPT sucesivas generadas en Regímenes diferentes y usando cotizaciones del otro Régimen siempre que las cuotas no se superpongan". Revista de Jurisprudencia Laboral nº 1/2025. pp. 1-8. https://doi.org/10.55104/RJL_00607.

Ballester Pastor, M.A. El cómputo recíproco de cotizaciones en el sistema español de seguridad social. Ed. La Ley, Madrid, septiembre de 2007.

Fernández Orico, F.J., *El cómputo recíproco de cotizaciones*, en: Respuestas a dudas y problemas sobre figuras peculiares de seguridad social. Valladolid, Thomson Reuters, pp. 193-240; agosto 2014.

López Insua, B.M., "La compatibilidad de las pensiones de incapacidad permanente absoluta en los distintos regímenes de la seguridad social"; Temas Laborales nº 128, pp. 219-231, 2015.

Monereo Pérez, J.L.: *Discriminación indirecta en la incompatibilidad de pensiones de incapacidad permanente en el marco de un mismo régimen público de Seguridad Social. STJUE (Sala Segunda) de 30 de Junio de 2022 (asunto C-625/20).* Anuario 2022 de Jurisprudencia Laboral, Boletín Oficial del estado, BOE; pp. 649-659; 2023.

Monereo Pérez, J.L., y López Insua, B.M.: "Compatibilidad entre pensiones y discriminación indirecta por razón de género y viabilidad del sistema de Seguridad Social", en La Ley Unión Europea, núm. 105, 2022.

Rojo Torrecilla, E.: "El TJUE permite el reconocimiento del derecho a percibir dos pensiones por incapacidad permanente total en el mismo régimen legal de Seguridad Social si se aprecia discriminación indirecta". Blog del autor: http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/07/el-tjue-permite-el-reconocimiento-del.html, 01/07/2022.

Ron Latas, R.P., La incompatibilidad de pensiones en el sistema español de seguridad social. Civitas, Madrid, 2000.

Trillo García, A.R.: "A propósito de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de junio de 2022 recaída en el asunto C-625/20, KM contra el INSS". Briefs de la AEDTSS; https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2022/03/A-PROPOSITO-DE-LA-SENTENCIA-DEL-TRIBUNAL-DE-JUSTICIA-DE-LA-UNION-EUROPEA-DE-30-DE-JUNIO-DE-2022-RECAIDA-EN-EL-ASUNTO-C-2.pdf ; 08/07/2022.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios de Doctrina Judicial
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 107-117

¿Tiene derecho la abuela que acoge a su nieta al complemento para la reducción de la brecha de género? Comentario a la STSJ de la Comunidad Valenciana de 23 de septiembre de 2025

Is a grandmother who takes in her granddaughter entitled to the supplement for reducing the gender gap? Commentary on the Judgment of the High Court of Justice of the Valencian Community of September 23, 2025

Ana María Romero Burillo *Profesora Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universitat de Lleida*
https://orcid.org/0000-0002-4345-0541

Sumario

1. **Presentación del tema**
2. **El reconocimiento del complemento por brecha de género por el cuidado de menor en situación de acogimiento permanente familiar**
   2.1. El supuesto enjuiciado
   2.2. Argumentos y decisión del Tribunal
3. **Valoración final**
4. **Bibliografía**

Fecha Recepción: 28/1/2026
Fecha Revisión: 12/02/2026
Fecha Aceptación: 13/2/2026

Cita Sugerida: ROMERO BURILLO, A.M.: «¿Tiene derecho la abuela que acoge a su nieta al complemento para la reducción de la brecha de género? Comentario a la STSJ de la Comunidad Valenciana de 23 de septiembre de 2025». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 107-117.

Resumen

En este comentario se analiza la STSJ de la Sala de lo Social de la Comunidad Valenciana, de 23 de septiembre de 2025, en la que se aborda el alcance que, desde una vertiente subjetiva, debe darse al complemento para la reducción de la brecha de género sobre una pensión contributiva, valorándose si dicho complemento ha de tener como personas beneficiarias únicamente a las personas progenitoras por el cuidado de hijos/as, de filiación natural o adoptiva o, si por el contrario, el ámbito subjetivo de este complemento admite una interpretación amplia y, en consecuencia, puede extenderse también a otras personas que ante la imposibilidad de la adopción y por medio la figura del acogimiento familiar, acreditan el correspondiente cuidado y dedicación al menor o a la menor.

Palabras clave

Brecha de género; pensiones públicas; discriminación; acogimiento familiar

Abstract

This commentary analyzes the STSJ of the Social Chamber of the Valencian Community, dated September 23, 2025, which addresses the scope that, from a subjective perspective, should be given to the supplement for reducing the gender gap on a contributory pension, assessing whether said supplement should only have as beneficiaries parents for the care of children, of natural or adoptive filiation or, on the contrary, the subjective scope of this supplement admits a broad interpretation and, consequently, can also extend to other people who, in the face of the impossibility of adoption and through the figure of family foster care, prove the corresponding care and dedication of the minor.

Keywords

Gender gap; public pensions; discrimination; foster care

1. PRESENTACIÓN DEL TEMA

La brecha de género, entendida como la distancia existente entre mujeres y hombres respecto a un mismo indicador que revela disparidades o diferencias con respecto a las oportunidades de acceso y control de los recurso económicos, sociales, culturales y políticos, entre otros, tiene una clara traslación en el marco de las relaciones de trabajo[1].

Efectivamente, la situación de desigualdad que históricamente ha padecido la mujer en el mercado laboral y que, desafortunadamente, pese a los avances que se han producido en las últimas décadas sigue presente en la actualidad, comporta la existencia de una brecha laboral de género que se manifiesta en el menor acceso al trabajo, salarios más bajos y menor presencia en puestos directivos impulsada por estereotipos, segregación ocupacional (concentración en sectores precarios) y la mayor asunción de las mujeres de las tareas de cuidados[2].

A su vez, esta brecha de género que se produce en el ámbito laboral tiene su proyección en el sistema público de pensiones, lo que da lugar a una brecha derivada o indirecta. A este respecto, cabe recordar que la cuantía de las prestaciones está estrechamente vinculada a la carrera profesional, en tanto que depende de la media de las cotizaciones y del tiempo cotizado y dado que las mujeres perciben salarios comparativamente más bajos, formalizan contratos a tiempo parcial con mayor frecuencia e interrumpen su trayectoria profesional por motivos de cuidados, el resultado no es otro que la obtención de pensiones mucho más reducidas que las de los hombres[3].

Tal y como ha indicado la doctrina, nos encontramos ante "uno de los mayores desequilibrios cualitativos de la acción protectora de la Seguridad Social"[4], el cual lleva aparejadas consecuencias profundas y duraderas que socavan la autonomía y la calidad de vida de las mujeres en la vejez. Estas diferencias económicas evidencian cómo las desventajas sufridas durante la vida activa cristalizan en una vulnerabilidad sistémica al final del ciclo vital[5]. Esta situación que, ya se indicaba en el *Informe sobre la necesidad de una estrategia de la Unión para eliminar y prevenir la brecha de género en pensiones de 2017*[6] y que tuvo su posterior traslación en la *Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*[7], resulta a todas luces inadmisible. Por ello, se hace imprescindible la adopción de políticas destinadas a revertir esta situación por parte de las distintas instancias gubernamentales.

En el caso de España, una de las medidas introducidas en nuestro sistema de la Seguridad Social destinadas a superar la brecha de género en las pensiones es el conocido complemento para la reducción de la brecha de género. Su origen se encuentra en el denominado "complemento de maternidad por aportación demográfica" aprobado por la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (Disposiciones finales segunda y tercera), a

---

[1] *Vid.* Grau Pineda, C.: "Conceptuación técnica de la brecha de género" en Monereo Pérez, J.L.; Moreno Vida, N. y Maldonado Molina, J.A. (Dirs.) y Velasco Fernández, D. (Coord.): *La brecha de género en pensiones*, Murcia, Laborum, 2025, p. 199.

[2] *Vid.* en este sentido, por ejemplo, Rodríguez González, S.: "Brechas de género", *Documentación Laboral*, Núm. 133, Vol. III, 2024, pp. 25 y ss.

[3] *Vid.* Cruz Villalón, J.: "El complemento para la reducción de la brecha de género: una superación del embrollo", Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, Núm. 28, 2021, p. 38.

[4] *Vid.* Molina Navarrete, C.: "De la auditoría retributiva a la reducción de la brecha de género en pensiones: ¿un nuevo complemento corrector que hay que tomar en serio?", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, Núm. 457, 2021, p. 148.

[5] *Vid.* Jiménez Manzano, R.; Soto Ruiz, S.; Bertone, N.; Pintor, S.; Carreras Vázquez, C. y Izaguirre, J.L.: Análisis de la brecha de género en pensiones, Madrid, Instituto de las Mujeres, 2025, p. 162.

[6] *Vid.* Informe A8-0197-2017 del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 2017 (2016/2'61 (INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0197_ES.html#_section2

[7] *Vid.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones. Una Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025. Bruselas, 5 de marzo de 2020. COM (2020) 152 Final. https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-union-gender-equality-strategy.html.

través del cual se configura una especie de mecanismo de "compensación del daño"[8] ocasionado a las mujeres por las dificultades profesionales derivadas de la maternidad.

De esta forma, a partir del año 2016, se introduce en el art. 60 del 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[9] (TRLGSS) una prestación contributiva articulada como un complemento, el cual se incorpora al solicitar la pensión de jubilación, incapacidad permanente o la viudedad y consiste en un importe equivalente al resultado de aplicar un porcentaje determinado a la cuantía inicial de dichas prestaciones.

Este complemento de maternidad, sin embargo, estuvo mal diseñado desde un principio[10]. Entre otros aspectos, sólo reconocía como personas beneficiarias a las mujeres pensionistas, lo que excluía a los varones de su percepción. Asimismo, limitaba su reconocimiento a aquellas mujeres que hubieran tenido al menos dos hijos/hijas, excluía a las jubiladas voluntariamente y no se extendía a todo tipo de pensiones contributivas, excluyéndose, además, las no contributivas.

Estas deficiencias generaron numerosas críticas sobre su legalidad[11] que pronto se trasladaron al ámbito judicial, primero a nivel interno y, finalmente, a nivel europeo con la presentación de una cuestión prejudicial ante el TJUE, el cual, por medio de la STJUE de 12 de diciembre de 2019[12], dictaminó que el art. 60.1 TRLGSS era contrario a la normativa europea, concretamente a 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[13].

A este respecto, el TJUE entendió que el reconocimiento del derecho a un complemento de aportación demográfica exclusivamente para las mujeres —encontrándose los hombres en una situación idéntica— suponía una discriminación directa por razón de sexo. Para el Tribunal, los objetivos que fundamentaban el art. 60.1 TRLGSS no resultaban argumentos válidos para admitir una excepción a la igualdad de trato.

A tal efecto, el Tribunal señaló, por un lado, que si el objetivo perseguido era recompensar la aportación demográfica de las mujeres a la Seguridad Social, no existía razón objetiva para no valorar igualmente la importancia y necesidad de la aportación de los hombres a la demografía. Y, por otro lado, que si la realidad que se alegaba como defensa de la medida era minorar la brecha de género existente entre las pensiones de mujeres y hombres producidas como consecuencia de las distintas trayectorias profesionales, ello no podía en ningún caso excluir la posibilidad de comparación de esta realidad con la de un hombre que asumiera esta responsabilidad y pudiera sufrir las mismas desventajas, no siendo, por tanto, un argumento válido para justificar un trato desigual en esta materia, ni constituir ninguna excepción aceptada en materia de igualdad de trato conforme al art. 7.1 b) de la Directiva 79/7, que hace referencia a "ventajas concedidas en el seguro de vejez a las personas que

[8] *Vid.* Ramos Quintana, M.I.: "El complemento por maternidad en el sistema de la seguridad social: las compensaciones implícitas en su código genético y la erosión de la acción positiva", *Revista de Derecho Social*, Núm. 89, 2020, p. 124.

[9] BOE de 31 de octubre de 2015.

[10] *Vid.* Rodríguez Bravo De Laguna, J.J.: "La reforma del sistema de pensiones con perspectiva de género", *Documentación Laboral*, Núm. 133. Vol III, 2024, p.107.

[11] *Vid.*, en este sentido, Ballester Pastor, M.A.: "El comprometido complemento de pensiones por maternidad en España y su improbable acomodo a la normativa y la jurisprudencia antidiscriminatoria de la Unión Europea", *Lex Social. Revista Jurídica de Derechos Sociales*, Vol. 6, Núm. 1, 2016; Errandonea Ulazia, E.: "El nuevo complemento por maternidad y los factores que repercuten sobre la cuantía de las pensiones contributivas de las mujeres", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, Núm. 7, 2016; Gallego Losada, R.: "El complemento de maternidad: una medida discutible para cerrar la brecha de género en las pensiones", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, Núm. 403, 2016; Sánchez-Rodas Navarro, C.: "Complemento por maternidad y pensiones contributivas. Las olvidadas madres del Baby Boom y las madres de hijos únicos", *Revista Internacional de la Protección Social*, Vol. IV, Núm. 1, 2019.

[12] Asunto C-450/18.

[13] DOCE Núm. 6, de 10 de enero de 1979.

han educado hijos...o ante períodos de interrupción de empleo por la educación de los hijos", porque nada se señalaba en relación a estos aspectos a la hora de concederse el complemento[14].

A pesar de la contundencia de la respuesta del TJUE con respecto a esta cuestión, lo cierto es que a nivel interno la Entidad Gestora, a falta de una modificación legislativa, siguió desestimando las solicitudes planteadas por hombres, lo que comportó que el TJUE reconociera el derecho a los varones solicitantes del complemento por maternidad a percibir no sólo dicho complemento, sino también una indemnización como compensación por los perjuicios derivados de haber tenido que acudir a la vía judicial para el reconocimiento de dicho complemento[15].

Finalmente, la modificación legislativa del complemento por maternidad se produjo por medio de la aprobación del RD-ley 3/2021, de 2 de febrero, por la que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico[16] (RD-ley 3/2021). Esta norma, bajo la nueva denominación de "complemento para la reducción de la brecha de género", procedió, entre otras cuestiones, a reformular su ámbito subjetivo, a partir del pronunciamiento del TJUE, tal y como expresamente se indica en el Preámbulo de la norma. De esta manera, la nueva regulación reconoce el derecho también a los hombres a percibir el correspondiente complemento aunque, a diferencia de las mujeres, estos deben acreditar un perjuicio en su carrera de cotización, extremo que se presume de forma automática en el caso de las mujeres[17].

Esta reforma legal, sin embargo, siguió suscitando dudas sobre su alineación con el principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo. El motivo principal radicaba en la disparidad de requisitos exigidos a hombres y mujeres para percibir el complemento, una controversia que se trasladó de nuevo al ámbito jurisdiccional. Dudas que no se disiparon tras la revisión realizada por el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público[18] (RD-ley 2/2023).

---

[14] Para un análisis de esta cuestión, *vid.* entre otros estudios, Martínez Barroso, M.R.: "Padres corresponsables ¿discriminados? o una interpretación restrictiva e ignorante de la realidad social: A propósito de la de la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (asunto WA vs Instituto Nacional de la Seguridad Social, C-450/18)", *Unión Europea Aranzadi*, Núm. 6, 2020; Molina Navarrete, C.: "Brecha de género en pensiones, complemento por maternidad y varón (viudo o no) discriminado: ¿El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no cree en juzgar con perspectiva de género? Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2019, asunto C-450/18, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, Núm. 445, 2020; Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "Un nuevo desencuentro de las prestaciones de Seguridad Social Española con los Tribunales Europeos: El complemento por maternidad en las pensiones no debe ser sólo para las mujeres. (A propósito de la STJUE de 12 de diciembre de 2019, recaída en el Asunto C-450/18, Igualdad de trato de hombres y mujeres en materia de Seguridad Social", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, Núm. 22, 2020; Ramos Quintana, M.: "El complemento por maternidad como acción positiva y su desnaturalización jurídica", *Trabajo y Derecho*, Núm. 61, 2020; Vida Fernández, R.: "Extensión del reconocimiento del complemento de pensión para padres con dos hijos o más, beneficiarios de pensiones contributivas de la Seguridad Social: ¿Punto final a una medida mal planteada pero necesaria frente a la brecha de género en las pensiones?", *Temas Laborales*, Núm. 152, 2020.

[15] *Vid.*, sobre esta cuestión, entre otros estudios Ballester Pastor, I.: "De nuevo sobre el varón discriminado por la privación del complemento de maternidad", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, Núm. 38, 2024 y Miñarro Yanini, M.: "En busca de algo de orden: una solución indemnizatoria categórica para el "varón doblemente discriminado". Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 977/2023, de 15 de noviembre". *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, Núm. 479, 2024.

[16] BOE de 3 de febrero de 2021.

[17] *Vid.* para un estudio sobre la transición del antiguo complemento al nuevo completo, entre otros, De La Corte Rodríguez, M.: "Del complemento de pensiones por maternidad al de por brecha de género: cómo intentar cumplir (sin lograrlo) la jurisprudencia europea sobre igualdad de género", *Revista General de Derecho Europeo*, Núm. 56, 2022; Moreno Romero, F.: "La anómala situación del complemento por maternidad y su impacto en el sistema de pensiones: apunte sobre su reforma por el Real Decreto Ley 3/2021", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Núm. 58, 2021 y Vivero Serrano, J.B.: *Del complemento por maternidad al complemento para la reducción de la brecha de género*, Granada, Comares, 2021.

[18] BOE de 17 de marzo de 2023.

A tal efecto, diversos órganos jurisdiccionales españoles presentaron peticiones de decisión prejudicial ante el TJUE[19], las cuales fueron resueltas a mediados del pasado año 2025. Concretamente, la STJUE de 15 de mayo de 2025 volvió a declarar que el nuevo complemento para la reducción de la brecha de género en las pensiones contributivas era contrario al derecho europeo.

El Tribunal consideró que los trabajadores y las trabajadoras que asumen el cuidado de sus hijos/as se encuentran en una situación comparable, en la medida en que unos y otras pueden sufrir desventajas idénticas en sus carreras profesionales, siendo esta una apreciación que, a juicio del Tribunal, no queda desvirtuada por el argumento que sostiene el INSS y el Gobierno español de que, en la práctica, dichas tareas de cuidados sean asumidas mayoritariamente por las mujeres. En consecuencia, se declara que la norma constituye una discriminación directa por razón de sexo, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 79/7[20].

Como se puede constatar en este breve repaso de la accidentada evolución que ha tenido el complemento para la reducción de la brecha de género en pensiones, el eje crítico principal en torno al cual gira la viabilidad legal de esta prestación radica en su alcance subjetivo, concretamente, en las condiciones de acceso de los hombres frente a las mujeres. Ahora bien, reconociendo la trascendencia de la cuestión apuntada, la aplicación de este complemento suscita otras dudas interpretativas cuyo análisis resulta igualmente de interés.

Este es el caso de la STSJ de la Comunidad Valenciana de 23 de septiembre de 2025[21], que se comenta en este estudio. Dicha resolución aborda, a nuestro parecer, una cuestión de gran relevancia y que gira en torno a la determinación de las personas que pueden ser beneficiarias del complemento para la reducción de la brecha de género sobre una pensión contributiva. En concreto, la sentencia analiza si dicho complemento ha de tener como personas beneficiarias únicamente a las personas progenitoras por el cuidado de hijos/as, de filiación natural o adoptiva o si, por el contrario, el ámbito subjetivo de este complemento admite una interpretación amplia. En este sentido, se plantea si puede extenderse también a otras personas que, ante la imposibilidad de la adopción y mediante la figura del acogimiento familiar, acreditan el correspondiente cuidado y dedicación al menor o a la menor.

2. EL RECONOCIMIENTO DEL COMPLEMENTO POR BRECHA DE GÉNERO POR EL CUIDADO DE MENOR EN SITUACIÓN DE ACOGIMIENTO PERMANENTE FAMILIAR

2.1. El supuesto enjuiciado

La cuestión que motiva la STSJ de la Comunidad Valenciana de 23 de septiembre de 2025 tiene su origen en la solicitud realizada con fecha de 1 de febrero de 2022 por la actora, perceptora de la pensión de jubilación, ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS). El objeto de dicha petición era el reconocimiento del derecho a percibir un complemento por brecha de género correspondiente a un hijo y una hija de filiación natural y una nieta que había tenido en

[19] Concretamente fueron presentadas por el Juzgado de lo Social Núm. 3 de Pamplona. (Asunto C-623/23) y por el TSJ de la Comunidad de Madrid. (Asunto C-626/23). *Vid.* Monereo Pérez, J.L. y López Insúa, B.M.: "Mujer y Seguridad Social: Igualdad y Brecha de Género" en Monereo Pérez, J.L.; Moreno Vida, N. y Maldonado Molina, J.A. (Dirs.) y Velasco Fernández, D. (Coord.): *La brecha de género en pensiones*, Murcia, Laborum, 2025, pp. 114 y ss.

[20] *Vid.* Un análisis de esta sentencia en Molina Navarrete, C.: "El Tribunal de Justicia reniega de las acciones positivas sexuadas para reducir la brecha de género en pensiones. ¿Adiós al complemento "made in Spain"?", *Diario La Ley,* Núm. 10730, 2025; Monereo Pérez, J.L. y López Vico, S.: "El controvertido complemento por brecha de género español y su larga trayectoria legislativa y jurisprudencial. Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 2025. Asuntos acumulados C-623/23: Melbán y C-626/23: Sergamo", *La Ley Unión Europea*, Núm.139, 2025; Moreno Romero, F.: "STJUE de 15 de mayo de 2025, sobre el complemento para la reducción de la brecha de género: ¿Y ahora qué?. El derecho y el deber del sistema de Seguridad Social a defenderse", *Briefs AEDTSS*, Núm. 57, 2025 y Vivero Serrano, J.B.: "El complemento de pensiones para la reducción de género fulminado por el TJUE", *Briefs AEDTSS*, Núm. 54, 2025.

[21] Sentencia 2383/2025. Rec. Núm. 3097/2024.

situación de acogimiento permanente desde el 3 de abril de 1995, constituido por resolución de la Consellería de Trabajo y Asuntos Sociales de la Generalitat Valenciana.

El INSS, por medio de resolución de 3 de marzo de 2022, procedió a reconocer el derecho al percibo del complemento por brecha de género respecto a su hija biológica y a su hijo biológico, denegando tal condición con respecto a la nieta. Frente a la negativa del INSS a reconocer el derecho a la percepción del complemento por brecha de género con respecto a la nieta en situación de acogimiento familiar permanente, la actora formuló reclamación administrativa previa, la cual fue desestimada por resolución de 23 de agosto de 2022.

Agotada la vía administrativa, la actora impugnó por vía judicial la resolución del INSS mediante la interposición de la correspondiente demanda ante el Juzgado de lo Social Núm. 1 de Elche. Tras obtener una respuesta desestimatoria que confirmaba la decisión adoptada por el INSS, la demandante procedió a recurrir la decisión judicial de instancia mediante la presentación de un recurso de suplicación ante la Sala de lo Social del TSJ de la Comunidad Valenciana.

En el escrito del recurso, la parte actora -sin cuestionar los hechos que se declaran probados en la sentencia de instancia-, denuncia la inadecuada aplicación del art. 60 del TRLGSS, en relación con el art. 175 del Código Civil. A tal efecto, se argumenta que la actora viene ocupándose de su nieta desde el año 1995 debido a la ineptitud total de su hija y que, si bien es cierto que no se trata de una hija natural o adoptada, también lo es que a la demandante no le quedó otra opción legal para hacerse cargo de su nieta que recurrir al acogimiento permanente, en tanto que no pudo acudir a la adopción por su condición de ascendiente (art. 175.3 CC). Por ello, se sostiene que la situación debe equiparase a la filiación natural o adoptiva y, en consecuencia, reconocerse el derecho al complemento para la reducción de brecha de género que se regula en el art. 60 TRLGSS.

2.2. Argumentos y decisión del Tribunal

La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana procede, con carácter previo y antes de entrar en el fondo del asunto, a examinar su propia competencia funcional. Concretamente, la cuestión estriba en determinar la naturaleza de la impugnación y si debe entenderse como una mera reclamación de diferencias económicas o si, por el contrario, se trata de una denegación del derecho.

La solución a la cuestión, como apunta la Sala, es radicalmente diferente según la interpretación que se realice del asunto, ya que si se considera que se trata de una reclamación de diferencias de cuantía en el complemento, según dispone el art. 191.2 g) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (en adelante LRJS), el órgano jurisdiccional no será competente, en tanto que no procede el recurso de suplicación en "reclamaciones cuya cuantía litigiosa no exceda de 3000 euros", como es el caso que nos ocupa. Sin embargo, si en el recurso, lo que se plantea no se enfoca como una cuestión de diferencias en las cuantías a percibir por la demandante, sino que se considera que lo que se cuestiona verdaderamente es el derecho o no al reconocimiento del complemento por brecha de género, en tal caso, tal y como se indica en el art. 191.3 c) LRJS, procederá la presentación del recurso de suplicación[22].

La Sala, tras analizar los preceptos aplicables a la cuestión competencial planteada, finalmente decide declararse competente para conocer del recurso de suplicación en cuestión. Para ello se fundamenta en el tenor literal del art. 60 TRLGSS, en donde se prevé que "cada hijo o hija dará derecho únicamente al reconocimiento de un complemento (…) que será satisfecho en catorce pagas, junto con la pensión que determine el derecho al mismo (…)" (art. 60.3 TRLGSS). De este precepto el Tribunal interpreta que la ley no ha previsto un único complemento de brecha de género por

[22] *Vid.* Fundamento de Derecho Segundo. Apartado 3.

solicitante, sino que se estipula el reconocimiento de tantos complementos como hijos o hijas tenga la persona solicitante.

En consecuencia, dado que la demandante no reclama una mera diferencia en el importe abonado por el hijo y la hija, sino el derecho autónomo a percibir un tercer complemento por su nieta, la Sala considera que se trata de una denegación de una prestación de Seguridad Social y, por tanto, procede a admitir a trámite el recurso y entra a resolver la cuestión de fondo[23].

Una vez resuelta la cuestión relativa a la admisibilidad del recurso, se procede a valorar si, tal y como solicita la parte actora, es asimilable, a efectos del reconocimiento del complemento para la reducción de la brecha de género, la situación jurídica del acogimiento familiar permanente en la que se encuentra la nieta de la solicitante con la de "hijos e hijas biológicos o adoptados" referida en el art. 60.1 TRLGSS. A tal efecto, la Sala centra su atención en el análisis de la regulación contenida en el art. 60 TRLGSS tras las reformas que sobre su redacción original se llevaron a cabo por el RD-ley 3/2021 y, más recientemente, por el RD-ley 2/2023.

En relación con las reformas que modifican la regulación originaria del art. 60 TRLGSS, el órgano judicial constata que las sucesivas variaciones operadas sobre el precepto en cuestión no han afectado a la exigencia prevista en la norma y que supedita el reconocimiento del complemento a la existencia de hijos o hijas nacidos o adoptados, por lo que, como bien indica la Sala, si se aplica una interpretación literal de la norma, ello debería conducir al rechazo de la petición de la parte actora.

Ahora bien, a criterio de la Sala, la cuestión planteada en el recurso es de mayor complejidad. En el caso analizado, la solicitante no es la madre, sino la abuela de la persona acogida quien, ante la imposibilidad legal de adoptarla -conforme al art. 175.3 CC, que prohíbe la adopción por descendientes-, acude como alternativa legal a la figura del acogimiento familiar. Por tanto, el acogimiento familiar permanente que realiza la solicitante vía art. 173 CC, no es una elección, sino la única vía legal disponible para asumir el cuidado de su nieta.

A este respecto, el Tribunal considera que, para dar respuesta a la cuestión controvertida, debe realizarse una interpretación teleológica de la norma. Para ello, la Sala se apoya en algunas de las consideraciones de la STS 639/2025, de 25 de junio sobre el RD-ley 3/2021[24]. Concretamente, se hace hincapié en los motivos recogidos en el propio Preámbulo de dicho Real Decreto-ley para la previsión del complemento de brecha de género en pensiones. Entre ellos cabe destacar, por un lado, el deseo de contrarrestar los perjuicios de la maternidad como discriminación histórica y estructural de las mujeres en el mercado de trabajo por la asunción del rol de cuidadoras de los hijos e hijas, lo que ha tenido claras repercusiones en el terreno pensionístico, pues cuanto mayor es el número de hijos e hijas, menor es el número de años cotizados, menor es la proporción de contratos a tiempo completo o equivalente, y menor, es en última instancia, la pensión reconocida. Y, por otro lado, siguiendo las pautas sobre acciones positivas de la LOI y las recomendaciones del Pacto de Toledo, se busca compensar a aquellas madres que, por su dedicación al cuidado y pese a su intención de mantener una carrera laboral extensa, no hayan podido cotizar durante tantos años como el resto de personas trabajadoras[25].

Atendiendo, por tanto, a la finalidad declarada en el art. 60 TRLGSS, el Tribunal entiende que, aunque la norma se centre en la filiación biológica o adoptiva, debe aplicarse por analogía a situaciones de cuidado familiar equiparables que generan perjuicios económicos similares, como es el caso del acogimiento familiar permanente. En el supuesto que nos ocupa, se considera que el cuidado de una nieta en dicho régimen durante un período significativo (desde el 3 de abril de 1995) constituye una situación de hecho con un impacto equivalente a la crianza de hijos e hijas a efectos

[23] *Vid.* Fundamento de Derecho Segundo. Apartado 4.
[24] Rec. Núm. 4933/2022.
[25] *Vid.* Fundamento de Derecho Tercero. Apartado 2.

de brecha de género, al concurrir la misma necesidad de compensar la interrupción o sacrificio de la carrera profesional.

A estas consideraciones, el Tribunal añade que debe tenerse en cuenta la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Dicha norma, al regular el acogimiento familiar en sus dos modalidades -familia ajena o familia extensa, siendo esta última la del caso de autos-, impone a la Administración en el apartado 1 o) del art. 20 bis, la obligación de reconocer a la familia acogedora los mismos derechos que al resto de unidades familiares. Por consiguiente, resultaría contrario a las disposiciones y principios expuestos denegar el complemento en una situación como la que se enjuicia en este procedimiento[26].

Por todo ello, la Sala procede a estimar el recurso, revoca el pronunciamiento del Juzgado de lo Social Núm. 1 de Elche y reconoce a la recurrente el derecho a percibir el complemento de género reclamado respecto al cuidado de una menor en situación de acogida familiar permanente.

3. VALORACIÓN FINAL

La STSJ de la Comunidad Valenciana de 23 de septiembre de 2025 representa un avance jurídico importante en la interpretación y aplicación del complemento por brecha de género, al reconocerse, por primera vez, este derecho para las abuelas cuidadoras, estableciéndose, de este modo, un precedente judicial crucial para otros casos de cuidados familiares extensos, reforzando la protección a quienes asumen responsabilidades familiares fuera del núcleo parental tradicional.

El Tribunal realiza una interpretación amplia de la norma, enfocada en la realidad social y la protección de la mujer, reconociendo el esfuerzo de cuidado realizado por la abuela sobre la nieta, determinando que el acogimiento familiar prolongado genera un impacto en la carrera profesional y una dedicación personal idénticos a los de la maternidad biológica o adoptiva. Por tanto, la resolución aplica una interpretación teleológica -basada en la finalidad de la norma-, excluyéndose, de este modo, una interpretación restrictiva de la norma que limitaría el beneficio únicamente a hijos/as directos/as. Subrayando que el objetivo del complemento es resarcir el daño sufrido en la trayectoria laboral debido a las tareas de cuidado y que dicho perjuicio es plenamente equiparable en situaciones de acogimiento formalizado.

En definitiva, consideramos que con esta decisión el Tribunal no solo amplía el alcance de las prestaciones de la Seguridad Social, sino que adapta la normativa vigente a las diversas estructuras de cuidado familiar presentes en la sociedad actual.

4. BIBLIOGRAFÍA

Ballester Pastor, M.A.: "El comprometido complemento de pensiones por maternidad en España y su improbable acomodo a la normativa y la jurisprudencia antidiscriminatoria de la Unión Europea", *Lex Social. Revista Jurídica de Derechos Sociales*, Vol. 6, Núm. 1, 2016.

Ballester Pastor, I.: "De nuevo sobre el varón discriminado por la privación del complemento de maternidad", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, Núm. 38, 2024.

Cruz Villalón, J.: "El complemento para la reducción de la brecha de género: una superación del embrollo", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* Núm. 28, 2021.

De La Corte Rodríguez, M.: "Del complemento de pensiones por maternidad al de por brecha de género: cómo intentar cumplir (sin lograrlo) la jurisprudencia europea sobre igualdad de género", *Revista General de Derecho Europeo*, Núm. 56, 2022.

[26] *Vid.* Fundamento de Derecho Tercero. Apartado 3.

Errandonea Ulazia, E.: "El nuevo complemento por maternidad y los factores que repercuten sobre la cuantía de las pensiones contributivas de las mujeres", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, Núm. 7, 2016.

Gallego Losada, R.: "El complemento de maternidad: una medida discutible para cerrar la brecha de género en las pensiones", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, Núm. 403, 2016.

Grau Pineda, C.: "Conceptuación técnica de la brecha de género" en Monereo Pérez, J.L.; Moreno Vida, N. y Maldonado Molina, J.A. (Dirs.) y Velasco Fernández, D. (Coord.): *La brecha de género en pensiones*, Murcia, Laborum, 2025.

Jiménez Manzano, R.; Soto Ruiz, S.; Bertone, N.; Pintor, S.; Carreras Vázquez, C. y Izaguirre, J.L.: *Análisis de la brecha de género en pensiones*, Madrid, Instituto de las Mujeres, 2025.

Martínez Barroso, M.R.: "Padres corresponsables ¿discriminados? o una interpretación restrictiva e ignorante de la realidad social: A propósito de la de la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (asunto WA vs Instituto Nacional de la Seguridad Social, C-450/18)", *Unión Europea Aranzadi*, Núm. 6, 2020.

Miñarro Yanini, M.: "En busca de algo de orden: una solución indemnizatoria categórica para el "varón doblemente discriminado". Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 977/2023, de 15 de noviembre". *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, Núm. 479, 2024.

Molina Navarrete, C.: "El Tribunal de Justicia reniega de las acciones positivas sexuadas para reducir la brecha de género en pensiones. ¿Adiós al complemento "made in Spain"?", *Diario La Ley*, Núm. 10730, 2025

Molina Navarrete, C.: "De la auditoría retributiva a la reducción de la brecha de género en pensiones: ¿un nuevo complemento corrector que hay que tomar en serio?", *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, Núm. 457, 2021.

Molina Navarrete, C.: "Brecha de género en pensiones, complemento por maternidad y varón (viudo o no) discriminado: ¿El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no cree en juzgar con perspectiva de género? Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2019, asunto C-450/18, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, Núm. 445, 2020.

Monereo Pérez, J.L. y López Insúa, B.M.: "Mujer y Seguridad Social: Igualdad y Brecha de Género" en Monereo Pérez, J.L.; Moreno Vida, N. y Maldonado Molina, J.A. (Dirs.) y Velasco Fernández, D. (Coord.): *La brecha de género en pensiones*, Murcia, Laborum, 2025.

Monereo Pérez, J.L. y López Vico, S.: "El controvertido complemento por brecha de género español y su larga trayectoria legislativa y jurisprudencial. Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 2025. Asuntos acumulados C-623/23: Melbán y C-626/23: Sergamo", *La Ley Unión Europea*, Núm.139, 2025.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "Un nuevo desencuentro de las prestaciones de Seguridad Social Española con los Tribunales Europeos: El complemento por maternidad en las pensiones no debe ser sólo para las mujeres. (A propósito de la STJUE de 12 de diciembre de 2019, recaída en el Asunto C-450/18, Igualdad de trato de hombres y mujeres en materia de Seguridad Social", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, Núm. 22, 2020.

Moreno Romero, F.: "STJUE de 15 de mayo de 2025, sobre el complemento para la reducción de la brecha de género: ¿Y ahora qué?. El derecho y el deber del sistema de Seguridad Social a defenderse", *Briefs AEDTSS*, Núm. 57, 2025.

Moreno Romero, F.: "La anómala situación del complemento por maternidad y su impacto en el sistema de pensiones: apunte sobre su reforma por el Real Decreto Ley 3/2021", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Núm. 58, 2021.

Ramos Quintana, M.I.: "El complemento por maternidad en el sistema de la seguridad social: las compensaciones implícitas en su código genético y la erosión de la acción positiva", *Revista de Derecho Social*, Núm. 89, 2020.

Ramos Quintana, M.: "El complemento por maternidad como acción positiva y su desnaturalización jurídica", *Trabajo y Derecho*, Núm. 61, 2020.

Rodríguez Bravo De Laguna, J.J.: "La reforma del sistema de pensiones con perspectiva de género", *Documentación Laboral*, Núm. 133. Vol III, 2024, p.107.

Rodríguez González, S.: "Brechas de género", *Documentación Laboral*, Núm. 133, Vol. III, 2024

Sánchez-Rodas Navarro, C.: "Complemento por maternidad y pensiones contributivas. Las olvidadas madres del Baby Boom y las madres de hijos únicos", *Revista Internacional de la Protección Social*, Vol. IV, Núm. 1, 2019.

Vida Fernández, R.: "Extensión del reconocimiento del complemento de pensión para padres con dos hijos o más, beneficiarios de pensiones contributivas de la Seguridad Social: ¿Punto final a una medida mal planteada pero necesaria frente a la brecha de género en las pensiones?", *Temas Laborales*, Núm. 152, 2020.

Vivero Serrano, J.B.: "El complemento de pensiones para la reducción de género fulminado por el TJUE", *Briefs AEDTSS*, Núm. 54, 2025.

Vivero Serrano, J.B.: *Del complemento por maternidad al complemento para la reducción de la brecha de género*, Granada, Comares, 2021.

Laborum

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 121-130

La complejidad jurídica extrema de los expedientes administrativos a los que se aplican los reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los estados miembros. Un análisis inductivo de jurisprudencia portuguesa comparada con el derecho español sobre el tema

The extreme legal complexity of administrative files to which the European Union regulations on the coordination of the national social security systems of the member states apply. An inductive analysis of Portuguese case law compared with Spanish law on the subject

Nuno Santos Silva *Asesor Jurídico del Instituto Portugués de Seguridad Social, Instituto Público*

Sumario

1. Una explicación jurídica del porqué del plazo máximo para resolver expedientes administrativos relativos a «prestaciones amparadas en la normativa comunitaria europea», según el anexo del Real Decreto 286/2003
2. La «dificultad jurídica superior a la común» de los pleitos sobre interpretación de los reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los Sistemas Nacionales de Seguridad Social de los Estados Miembros, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo Administrativo Portugués
3. Las pruebas de la «dificultad jurídica superior a la común» de los pleitos sobre interpretación de los reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los Sistemas Nacionales de Seguridad Social de los Estados Miembros, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo Administrativo Portugués
4. Conclusiones
5. Bibliografía citada

Cita Sugerida: SANTOS SILVA, N.: «La complejidad jurídica extrema de los expedientes administrativos a los que se aplican los reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los estados miembros. Un análisis inductivo de jurisprudencia portuguesa comparada con el derecho español sobre el tema». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 121-130.

Resumen

Este trabajo pretende encontrar un equivalente portugués del Anexo del Real Decreto español 286/2003, allí donde establece el plazo máximo de «180» días para resolver expedientes administrativos sobre «prestaciones amparadas en la normativa comunitaria europea», aplicando una metodología comparatista inductiva de carácter bilateral. Sobre la base de tratarse de expedientes administrativos de complejidad jurídica máxima, se propone como término de comparación portugués una Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo portugués de 16 junio 2015. En ella, se admitió a trámite un recurso a calificar de naturaleza rigurosamente excepcional, argumentando que los pleitos relativos a la interpretación y aplicación de los Reglamentos de la Unión Europea sobre coordinación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social de los Estados miembros, por su propia naturaleza, son pleitos de «dificultad jurídica superior a la común».

Palabras clave

Derecho comparado de la Seguridad Social; Derecho de la Seguridad Social de la Unión Europea; España; Portugal; Prestaciones contributivas de Seguridad Social

Abstract

This work aims to find a Portuguese equivalent of the Annex contained in the Spanish Royal Decree No. 286/2002, where it states the maximum term of «180» days for resolving administrative files on «benefits under the European Union norms», in applying a comparative inductive methodology of bilateral nature. On the basis that they are administrative files of maximum legal complexity, it is proposed as a Portuguese term of comparison a decision of the Portuguese Supreme Administrative Court of 16 June 2015. In it, it was admitted for processing an appeals to be qualified as one absolutely exceptional, arguing that the judicial cases relating to the interpretation and application of Regulations of the European Union about coordination of the legislations of Social Security of Member States are, by its own nature, cases of «greater legal difficulty than usual».

Keywords

Comparative Law of Social Security; Contributory benefits of Social Security; Portugal; Social Security Law of the European Union; Spain

1. UNA EXPLICACIÓN JURÍDICA DEL PORQUÉ DEL PLAZO MÁXIMO PARA RESOLVER EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A «PRESTACIONES AMPARADAS EN LA NORMATIVA COMUNITARIA EUROPEA», SEGÚN EL ANEXO DEL REAL DECRETO 286/2003

En el Derecho portugués de la Seguridad Social (bien administrativo, bien laboral, bien mixto)[1], no existe nada parecido al Anexo del Real Decreto español 286/2003, de 7 marzo, por el que se establece la duración de los plazos para la resolución de los procedimientos administrativos para el reconocimiento de prestaciones en materia de Seguridad Social[2]. Como se sabe, dicho Anexo impone a la entidad gestora española (esto es, el Instituto Nacional de la Seguridad Social o INSS) hasta seis tipos de plazos máximos distintos («1» día, «30» días, «45» días, «90» días, «135» días y «180» días), en función de cuál o cuáles sean las prestaciones de Seguridad Social a que se refieran los correspondientes expedientes administrativos, resultando que el más elevado de dichos plazos máximos (esto es, el de «180» días) se vincula, única y exclusivamente, al reconocimiento de «prestaciones amparadas en la normativa comunitaria europea o en normas de convenios bilaterales, tratados o acuerdos internacionales»[3]. No existe en el preámbulo del Real Decreto ninguna explicación relativa al porqué de este plazo de resolución tan elevado, salvo la genérica —con referencia expresa a la Ley española de Procedimiento Administrativo Común— de que se garantiza «de ese modo que no en todos los casos sea preciso considerar aplicable el plazo máximo de tres meses previsto legalmente con carácter supletorio»[4]. Ahora bien, la conjetura más verosímil de este hecho, tan llamativo para un observador extranjero del Derecho español de la Seguridad Social, se refiere a la complejidad del procedimiento administrativo a tramitar en dicho tipo de supuestos (que puede incluir la realización de trámites tan enrevesados como la solicitud a una oficina de enlace de cotizaciones realizadas en el extranjero, la totalización de dichas cotizaciones extranjeras con las cotizaciones nacionales, el cálculo de la prestación teórica y el cálculo de la prestación real, o prestación prorrateada, que deberá asumir la entidad gestora española)[5], mucho menor o más aliviada, si se tratase de resolver expedientes administrativos sobre prestaciones meramente nacionales, aun tratándose de expedientes administrativos complejos (lo que explica, por ejemplo, el plazo máximo de «135» días impuesto por dicho Anexo, al efecto de resolver los relativos a «recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional»[6], a «prestaciones de incapacidad permanente, sus revisiones, lesiones permanentes no invalidantes e invalidez SOVI»[7], o a «revisión de oficio de actos declarativos de derechos»[8]). Centrándome en lo que el Anexo denomina «prestaciones amparadas en

[1] Sobre estas distinciones, véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2024), págs. 37 y ss.

[2] *Ibidem*, págs. 67 y ss., 74 y ss., y 82 y ss.

[3] Sobre dicho Anexo, véase Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017), págs. 300-301.

[4] Cfr. párrafo tercero. El preámbulo del Real Decreto se refiere a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por aquel entonces vigente. Hoy, el plazo de tres meses aludido aparece contenido en el artículo 21, apartado 3, de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

[5] Sobre el tema, véase Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, «Convenios internaciones de seguridad social y Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social», en Cristina Sánchez-Rodas Navarro (Directora), *La coordinación de los sistemas de Seguridad Social. Los Reglamentos 883/2004 y 987/2009*, Laborum (Murcia, 2010), págs. 91 y ss.

[6] Sobre el tema, clásico, véase Monereo Pérez, José Luis, *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo. La modernidad de una institución tradicional*, Civitas (Madrid, 1992), 123 págs.

[7] Sobre el tema, clásico, véase Álvarez de la Rosa, Manuel, *Invalidez permanente y Seguridad Social*, Civitas (Madrid, 1982), 375 págs.

[8] Sobre el tema, convincente, véase Martínez Girón, Jesús, «El magistrado Aurelio Desdentado Bonete y la equidad. A propósito de una ponencia suya de Pleno sobre reintegro de prestaciones indebidas de Seguridad Social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. extra 3 (2021), págs. 95 y ss.

la normativa comunitaria europea», cabe afirmar que la complejidad de su tramitación administrativa puede ser incluso calificada *urbi et orbi* de máxima, existiendo en el Derecho portugués de la Seguridad Social —sobre la base de que la aludida «normativa comunitaria europea», integrada actualmente por los Reglamentos (CE) núms. 883/2004 y 987/2009, vincula de igual modo a mi país y a España[9]— evidencias, aunque de naturaleza jurisprudencial, de que esa máxima complejidad puede provocar consecuencias jurídicas relevantes, que paso a abordar seguidamente.

2. LA «DIFICULTAD JURÍDICA SUPERIOR A LA COMÚN» DE LOS PLEITOS SOBRE INTERPRETACIÓN DE LOS REGLAMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS, SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO ADMINISTRATIVO PORTUGUÉS

A diferencia de lo que sucede en España, la jurisprudencia portuguesa suscitada por la interpretación y aplicación de la «normativa comunitaria europea» integrada, bien por los citados Reglamentos (CE) núms. 883/2004 y 987/2009, bien por sus antecedentes normativos inmediatos [esto es, los Reglamentos (CEE) núms. 1408/71 y 574/72], no es tan abundante, aunque es cierto que alguna hay[10]. De entre esta jurisprudencia portuguesa, entresaco una Sentencia (*Acordão*) del Supremo Tribunal Administrativo de 16 junio 2015[11], cuyo análisis presenta la ventaja —desde un punto de vista comparatista, que en mi caso implicará realizar una comparación inductiva bilateral[12]— de referirse frontalmente a lo que en la doctrina científica portuguesa se denomina Derecho «administrativo» de la Seguridad Social, que es lo más parecido al Derecho español de la Seguridad Social[13]. Se discutía en este caso —estando vigentes los citados Reglamentos (CEE) 1408/71 y 574/72— si cabía o no acceder a la tramitación del denominado «recurso de revisión» (en portugués, recurso «*de revista*»), que tiene una semejanza muy grande con el recurso de casación español, pues —de acuerdo con su normativa reguladora[14]— sólo cabe entrar a conocer del fondo del mismo con carácter excepcional (literalmente, «frente a las decisiones dictadas en segunda instancia por el Tribunal Central Administrativo, cabe excepcionalmente casación ante el Supremo Tribunal Administrativo»)[15], por motivos tasados, aunque formulados de modo genérico (literalmente, «cuando esté en cuestión la apreciación de una cuestión que, por su relevancia jurídica o social, tenga importancia fundamental o cuando la admisión del recurso sea claramente necesaria para una mejor

[9] Téngase en cuenta, sin embargo, que hay anexos en dichos dos Reglamentos específicos para uno y otro país. En el caso portugués, se trata del Anexo VIII del Reglamento (CE) núm. 883/2004. Interpretándolo, lo que no es fácil, véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, cit., págs. 103-104. También, Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, «El Derecho de Seguridad Social de la Unión Europea», *Revista Internacional de Direito do Trabalho*, núm. especial (2024), págs. 199 y ss.

[10] Véase Santos Silva, Nuno, «Las "pensiones europeas" en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 46 (2026), págs. 187 y ss.

[11] Referencia SA1201506160405, proceso núm. 0405/15, ponente Vítor GOMES. Como toda la jurisprudencia portuguesa, incluida la constitucional, resulta gratuitamente localizable en el portal https://www.dgsi.pt.

[12] Al respecto, con observaciones de metodología jurídica comparatista para mí muy apremiantes, véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023), págs. 22 y ss.

[13] Al respecto, véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, cit., págs. 37 y ss.

[14] Véase artículo 150 del Código de Proceso en los Tribunales Administrativos, aprobado por la Ley núm. 15/2002, de 22 febrero. Al respecto, véase Aroso de Almeida, Mário y Fernandes Cadilha, Carlos, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5ª ed., Almedina (Coimbra, 2021), págs. 1153 y ss.; también, Batalhão, Carlos José (Coordinador), Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Anotações práticas, 2ª ed., Almedina (Coimbra, 2021), págs. 377 y ss.

[15] Cfr. apartado 1. Textualmente, «Das decisões proferidas em segunda instância pelo Tribunal Central Administrativo pode haver, excecionalmente, revista para o Supremo Tribunal Administrativo».

aplicación del Derecho»)[16]. Pues bien, en este caso se trataba de la admisión a trámite de la casación interpuesta por cierta empresa, frente a Sentencia del Tribunal Central Administrativo Norte de 20 noviembre 2014[17], solicitando la anulación de cierta resolución administrativa en materia de gestión instrumental de la Seguridad Social[18], amparada en una determinada interpretación del artículo 14 del Reglamento (CEE) núm. 1408/71 efectuada por la Comisión Administrativa prevista en dicho Reglamento comunitario (más en concreto, se trata de su Decisión interpretativa núm. 181, a analizar con más detalle dentro de un momento), y relativa a en qué supuestos debía considerarse que hay o no trabajadores meramente «desplazados» a otro Estado miembro. Al respecto, lo que falló el Supremo Tribunal Administrativo es que procedía la admisión a trámite del recurso interpuesto por la empresa. Y ello —con mención expresa del argumento que a mí me interesa traer a colación, sobre la dificultad máxima de este tipo de pleitos sobre Derecho de la Seguridad Social de la Unión Europea—, porque «la cuestión de la determinación del régimen de seguridad social a que quedan sujetos los trabajadores de una empresa, con sede en un Estado miembro, desplazados por cortos períodos para desempeñar funciones en otro Estado miembro de la Unión Europea, tiene una dificultad jurídica superior a la común [*sic*], por la necesidad de interpretación y aplicación conjugada de normativas de Derecho comunitario de diverso grado jerárquico y por implicar, en la aplicación concreta, diversos criterios y el recurso a conceptos relativamente indeterminados como el de "actividad significativa"»[19]. Como cabe suponer, tras la admisión a trámite de este recurso de casación, acabó existiendo decisión en cuanto al fondo del Supremo Tribunal Administrativo, que paso a explicar seguidamente.

3. LAS PRUEBAS DE LA «DIFICULTAD JURÍDICA SUPERIOR A LA COMÚN» DE LOS PLEITOS SOBRE INTERPRETACIÓN DE LOS REGLAMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS, SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO ADMINISTRATIVO PORTUGUÉS

Esa decisión aparece contenida en una Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo de 4 febrero 2016[20], en la que se resume —con acribia— el recurso de casación previamente admitido a trámite, afirmando que se trata de «saber si los trabajadores que la [empresa] Recurrente desplazó a Francia para ejecutar el contrato celebrado con una empresa francesa, relativo a la reparación de hornos industriales, continuaban sujetos al sistema de Seguridad Social portugués durante el período que allí permaneciesen, o si la circunstancia de que los mismos pasasen a trabajar en Francia determinaba su sujeción al sistema de Seguridad Social francés»[21]. Se trata de una resolución judicial muy extensa, caracterizada por el hecho de no citar ningún tipo de obra doctrinal en sus

[16] *Ibidem*. Textualmente, «quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito».

[17] Cfr. apartado 1, párrafo primero.

[18] Sobre dicho tipo de gestión instrumental, véase Arufe Varela, Alberto, «La posición procesal de la Tesorería General de la Seguridad Social en pleitos sobre gestión de prestaciones, tras la Ley 52/2003, de 11 de noviembre», *Tribuna Social*, núm. 178 (2005), págs. 16 y ss.

[19] Cfr. apartado 3, párrafo primero. Textualmente, «A questão de determinação do regime de segurança social a que ficam sujeitos os trabalhadores de uma empresa, com sede num Estado membro, destacados por curtos períodos para desempenhar funções noutro Estado membro da União Europeia, assume dificuldade jurídica superior ao comum, pela necessidade de interpretação e aplicação conjugada de normativos de direito comunitário de diverso grau hierárquico e por convocar, na aplicação concreta, diversos critérios e recurso a conceitos relativamente indeterminados como o de "actividade significativa"».

[20] Referencia SA1201602040405, proceso núm. 0405/15, ponente COSTA REIS.

[21] Cfr. apartado II («El Derecho») de la «Fundamentación», núm. 1. Textualmente, «saber se os trabalhadores que a Recorrente deslocou para França para executarem o contrato de celebrado com uma empresa francesa, respeitante à reparação de fornos industriais, continuavam sujeitos ao sistema de Segurança Social português durante o período que aí permanecessem ou se a circunstância dos mesmos passarem a trabalhar em França determinava a sua sujeição ao sistema de Segurança Social francês».

Fundamentos de Derecho, a pesar de que la cita nominal de doctrina científica es moneda corriente en la jurisprudencia portuguesa[22], lo que —en mi opinión— constituye una indicio de la dificultad jurídica del concreto asunto que abordaba. Tampoco cita esta resolución jurisprudencia portuguesa previa sobre el propio tema, lo que —de nuevo, en mi opinión— la convierte en un auténtico precedente judicial o «*leading case*». Ahora bien, quizá la mayor dificultad jurídica que se vio obligada a afrontar se derivaba del hecho de tener que interpretar una Decisión interpretativa, valga la redundancia, emanada por la Comisión Administrativa a que se referían los artículos 80 y 81 del Reglamento (CEE) núm. 1408/71[23], pretendiendo aclarar el sentido del artículo 14, apartado 1, letra a), subapartado i), del propio Reglamento, y que era la Decisión Interpretativa núm. 181, de 13 diciembre 2000, de la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes, cuyo texto aparece reproducido en su integridad por esta Sentencia[24]. A pesar de que la porción indicada del artículo 14 de dicho Reglamento era de un tenor relativamente claro (literalmente, «el trabajador que ejerza una actividad en el territorio de un Estado miembro al servicio de una empresa de la que dependa normalmente y destacado en el territorio de otro Estado miembro por esta empresa con el fin de efectuar allí un trabajo por cuenta ajena, quedará sujeto a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de este trabajo no exceda de 12 meses y que no sea enviado en sustitución de otro trabajador que haya llegado al término del período por el que ha sido destacado»), dicha Decisión Interpretativa —a calificar de ocurrente y creativa— se extendía en la enumeración de muy diversos supuestos de hecho, aparentemente amparados por el precepto que procedía a interpretar, pero que oscurecían, en realidad, el tenor de la norma que pretendía aclarar. Dos grandes interpretaciones antitéticas resultaban supuestamente posibles. Una de ellas fue realizada por el Ministerio Público (con terminología española, el Ministerio Fiscal) actuante ante el Supremo Tribunal Administrativo (literalmente, «el Excmo. Sr. Procurador-General Adjunto»)[25], al realizar su informe sobre el recurso de casación previamente admitido a trámite.

Se trataba de un informe totalmente en línea con la resolución judicial del Tribunal Administrativo Central Norte, que había sido recurrida en casación por la empresa. Tomaba como eje una de las múltiples ejemplificaciones citadas por la controvertida Decisión Interpretativa núm. 181, que era la relativa a que la empresa —al efecto de poder seguir manteniendo asegurados a sus trabajadores desplazados a Francia, bajo la cobertura de la legislación portuguesa de Seguridad Social— tuviese que desarrollar una «actividad significativa», medida por su volumen de negocios, precisamente en Portugal. A este efecto, lo que su preceptivo informe afirmaba era literalmente, y en esencia, lo siguiente: 1) que «el hecho de que la Sentencia [recurrida] hubiese entendido que la actividad desarrollada por la [empresa] actora no era significativa y de haber utilizado, al hacerlo, la expresión "actividad sustancial" cuando la ley habla de "actividad significativa", no implica ningún error de enjuiciamiento, toda vez que "la utilización de la expresión actividad sustancial en la tarea interpretativa de la norma arriba mencionada en consonancia con la decisión núm. 181 … pretendió densificar e integrar el sentido del concepto actividad significativa, sin incurrir manifiestamente en

[22] Al respecto, véase Martínez Girón, Jesús, «La cita nominal de doctrina científica por la jurisprudencia laboral. Un estudio de Derecho comparado», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 150 (2011), págs. 343-344.

[23] Según el primero de los preceptos citados, «la Comisión administrativa sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes, en lo sucesivo denominada "Comisión administrativa", estará vinculada a la Comisión de las Comunidades Europeas e integrada por un representante del Gobierno de cada uno de los Estados miembros, asistido, cuando sea necesario, por consejeros técnicos» (apartado 1, inciso primero), teniendo en cuenta que «un representante de la Comisión de las Comunidades Europeas participará, con voz consultiva, en las sesiones de la Comisión administrativa» (*ibidem*, inciso segundo), y además, que «gozará de la asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo, dentro del marco de los acuerdos celebrados a tal efecto entre la Comunidad Económica Europea y la Organización Internacional del Trabajo» (apartado 2). En el vigente Reglamento (CE) núm. 883/2004, la Comisión en cuestión aparece regulada en sus artículos 71 y 72.

[24] Cfr. apartado II («El Derecho») de la «Fundamentación», núm. 3, párrafo segundo.

[25] Cfr. párrafo sexto.

la alegada desviación de equivalencia …"»[26]; 2) que «la Sentencia [recurrida] tampoco erró cuando, al confrontar las facturaciones obtenidas en el extranjero y en territorio nacional, consideró que la facturación de 62.000 euros obtenida en territorio nacional no se podría considerar significativa si confrontada con los 4 millones de euros facturados en el extranjero»[27]; y 3) que había de tenerse en cuenta que «lo que estaba en cuestión "a efectos de la aplicación de la norma contenida en el artículo 14, apartado 1, letra a), del Reglamento (CEE) núm. 1408/71, es el nexo de vinculación con el territorio nacional de la actividad ejercida, y sólo, por la [empresa] recurrente, lo que debe ser calibrado, señaladamente, en función de la determinación del lugar donde se concluye la mayor parte de los contratos con sus clientes, y del volumen de negocios por ella realizado aquí y en otros territorios de Estados miembros, de conformidad con la decisión núm. 181 de la referida Comisión"»[28]. Lo que explica su conclusión de que debiese ser rechazado el recurso de casación interpuesto. Un extremo, este último, al que se refiere la Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo, indicando —con un carácter conclusivo— que «el Excmo. Sr. Procurador-General Adjunto emitió parecer, en el sentido de que la Sentencia [recurrida] debería mantenerse y, por ello, que no debería estimarse el recurso»[29].

Sin embargo, esta autorizada opinión del Ministerio Fiscal no prevaleció. El Supremo Tribunal Administrativo realizó otra interpretación divergente de la controvertida Decisión Interpretativa núm. 181, más basada en la estructura de la misma que en su contenido. Según ella, «la lectura de la Decisión [núm. 181] … evidencia que la Comisión [Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes] consideró que lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 del artículo 14 del mencionado Reglamento [(CEE) núm. 1408/71] permitía separar dos tipos de trabajadores desplazados»[30]. En primer lugar, «los que ya tenían una vinculación contractual con la empresa, anterior a su desplazamiento y, por tanto, que ya ejercían una actividad asalariada por cuenta de ella»[31]. En segundo lugar, «aquellos que sólo fueron contratados para trabajar en el extranjero, esto es, para ser desplazados y que, por eso, eran trabajadores sin ninguna vinculación a la empresa, anterior a la celebración de dicho contrato»[32]. Según el Supremo Tribunal Administrativo, lo confirmaba la estructura de la Decisión Interpretativa cuestionada, en la que se «ha distinguido, de forma nítida, esas situaciones y se les ha dado un trato diferenciado, separando claramente el *Desplazamiento del personal habitual*, o sea, de los trabajadores con quienes la empresa tenía relaciones contractuales anteriores a su envío al país de destino …, y el *Desplazamiento de personal contratado con el objetivo de ser desplazado* …, esto es, del personal que sólo fue contratado para ser enviado al

[26] Cfr. párrafo séptimo. Textualmente, «o facto do Acórdão ter entendido que a actividade desenvolvida pela Autora não era significativa e de ao fazê-lo ter utilizado a expressão "actividade substancial" quando a lei fala em "actividade significativa" não implicava qualquer erro de julgamento uma vez que "a utilização da expressão actividade substancial na tarefa interpretativa da norma supra mencionada em consonância com a decisão n.º 181 … visou densificar e integrar o sentido do conceito actividade significativa, não incorrendo manifestamente em alegado desvio de equivalencia …"».

[27] Cfr. párrafo octavo. Textualmente, «o Acórdão também não errou quando, confrontando as facturações obtidas no estrangeiro e em território nacional, considerou que a facturação de € 62.000,00 obtida em território nacional não se poderia considerar significativa quando confrontada com os 4 milhões de euros facturados no estrangeiro».

[28] *Ibidem*. Textualmente, «o que estava em questão "para efeito de aplicação da norma constante do art.º 14.º, n.º 1, a) do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, é o nexo de ligação com o território nacional da actividade exercida, e só, pela recorrente, o que deve ser aferido, designadamente, em função da determinação do local onde é concluída a maior parte dos contratos com os seus clientes e do volume de negócios por si realizado aqui e em outros territórios de Estados-Membros, nos termos da decisão n.º 181 da referida Comissão"».

[29] Cfr. párrafo sexto. Textualmente, «O Ex.mo Sr. Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido de que o Acórdão recorrido deveria ser mantido e, por isso, que se não deveria dar provimento do recurso».

[30] Cfr. apartado II («El Derecho») de la «Fundamentación», núm. 3, párrafo tercero. Textualmente, «A leitura da Decisão … evidencia que a Comissão considerou que o disposto na al.ª a), do n.º 1, do art.º 14.º do mencionado Regulamento permitia separar dois tipos de trabalhadores deslocados».

[31] *Ibidem*. Textualmente, «os que já tinham uma legação contratual com a empresa anterior ao seu destacamento e, portanto, que já exerciam uma actividade assalariada por conta dela».

[32] *Ibidem*. Textualmente, «aqueles que só foram contratados para trabalhar no estrangeiro, isto é, para serem deslocados e que, por isso, eram trabalhadores sem qualquer ligação à empresa anterior à celebração daquele contrato».

extranjero y que, por tanto, tenía con ella una relación precaria»[33]. De ahí la estimación del recurso de la empresa, pues «siendo cierto que, en el caso de autos, los requisitos establecidos en el … Reglamento (CEE) núm. 1408/71 aparecían cumplidos —toda vez que los trabajadores para quienes la [empresa] Recurrente pidió la emisión de los Formularios E 101 [que les permitía seguir cubiertos por la legislación portuguesa de Seguridad Social] eran sus asalariados con contratos sin plazo, iban a Francia para ejecutar un contrato celebrado por su entidad patronal con una empresa francesa, y que ese desplazamiento era por período inferior a 12 meses— ninguna razón había para que se negase [por la entidad gestora portuguesa de Seguridad Social] su emisión»[34]. La estimación del recurso de la empresa no pudo ser, sin embargo, integral o total. A este respecto, la Sentencia afirma que «la [empresa] Actora también pidió que la Demandada fuese condenada a emitir los Formularios objeto de la presente acción»[35], aunque —concluyó— «la satisfacción de esta petición no tiene sentido en el momento presente, y esto porque dichas peticiones se referían a los períodos que iban de 27/12/2005 a 15/03/2006, y no es posible emitir formularios para un período que ya pasó hace mucho tiempo»[36].

4. CONCLUSIONES

La complejidad de la tramitación de los expedientes administrativos sobre prestaciones de Seguridad Social amparadas por los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social de los Estados miembros es evidente. En España, como antes se indicó, dicha complejidad explica que el Anexo del Real Decreto 286/2003 establezca un plazo máximo de «180» días para que el INSS resuelva los expedientes administrativos sobre «prestaciones amparadas en la normativa comunitaria europea» (también, las amparadas «en normas de convenios bilaterales, tratados o acuerdos internacionales»), muy por encima del plazo máximo de «135» días, fijado por el propio Anexo para la resolución de otro tipo de expedientes administrativos a calificar asimismo de muy complicados jurídicamente (por ejemplo, los relativos a «recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional», a «prestaciones de incapacidad permanente, sus revisiones, lesiones permanentes no invalidantes e invalidez SOVI», o a «revisión de oficio de actos declarativos de derechos»). En Portugal, sin embargo, falta una norma que pueda considerarse equivalente a esta española, ni siquiera en el ámbito del llamado Derecho «administrativo» portugués de la Seguridad Social. Ahora bien, la jurisprudencia portuguesa refleja la complejidad y dificultad inherentes a dicha concreta clase de expedientes administrativos

[33] *Ibidem*. Textualmente, «tenha distinguido, de forma nítida, essas situações e lhes tenha dado tratamento diferenciado, separando claramente o Destacamento do pessoal habitual, ou seja, dos trabalhadores com quem a empresa tinha relações contratuais anteriores ao seu envio para o país de destino … e o Destacamento do pessoal contratado com vista a ser destacado …, isto é, o do pessoal que só foi contratado para ser enviado para o estrangeiro e que, portanto, tinham com ela uma relação precária». En esta misma línea, aunque con una perspectiva propiamente «laboral», véase Fotinopoulou Basurko, Olga, «Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. Temporalidad en las normas de Derecho Internacional Privado del Trabajo europeas», en Olga Fotinopoulou Basurko (Coordinadora), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier (Barcelona, 2017), págs. 249 y ss.

[34] *Ibidem*, párrafo séptimo. Textualmente, «sendo certo que, na situação dos autos, os requisitos estabelecidos no ponto 14/1/a) do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 se mostravam preenchidos —uma vez que os trabalhadores para quem a Recorrente pediu a emissão dos Formulários E 101 eram seus assalariados com contrato sem prazo, iam para França para executarem um contrato celebrado pela sua entidade patronal com uma empresa francesa e que esse destacamento era por período inferior a 12 meses— nenhuma razão havia para que fosse recusada a sua emissão». Según aclara la propia Sentencia, dicho Formulario E 101 aparece regulado en la Orden Ministerial (Portaria) núm. 224/96, de 24 junio. Defendiendo un punto de vista muy garantista de la inmigración, que me convence, véase López Insua, Belén del Mar, La protección social de las personas inmigrantes. Un modelo garantista, Atelier (Barcelona, 2020), págs. 21 y ss.

[35] *Ibidem*, párrafo antepenúltimo. Textualmente, «A Autora também pediu que o Réu fosse condenado a emitir os Formulários objecto da presente acção».

[36] *Ibidem*, párrafo penúltimo. Textualmente, «a satisfação desse pedido não faz sentido no presente momento e isto porque esses pedidos se referiam aos períodos que iam de 27/12/2005 a 15/03/2006 e não ser possível emitir formulários para um período que já passou há muito tempo».

de Seguridad Social. Lo prueba una Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo de 16 junio 2015, relativa a la interpretación y aplicación del Reglamento coordinador sustantivo de la Unión Europea en aquel momento vigente, que procedió a admitir a trámite el recurso de revisión (del todo equivalente a la casación española) planteado por cierta empresa, argumentando que el enjuiciamiento de casos relativos a la interpretación y aplicación de dichas normas de la Unión Europea implican «una dificultad jurídica superior a la común [*dificuldade jurídica superior ao comum*]». El análisis antes efectuado de la Sentencia del Tribunal Supremo Administrativo de 4 febrero 2016, que enjuició el caso recién citado previamente admitido a trámite casacional, evidencia asimismo la elevada dificultad y complejidad jurídicas de este tipo de pleitos, a calificar incluso de dificultad y complejidad máximas. Recuérdese, según se puso de relieve antes, que esta segunda Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo estimó las pretensiones de la empresa recurrente, a pesar del informe (muy razonado) contrario a su estimación emitido por el Ministerio Fiscal actuante ante el propio Tribunal Supremo Administrativo.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Álvarez de la Rosa, Manuel, *Invalidez permanente y Seguridad Social*, Civitas (Madrid, 1982).

Aroso de Almeida, Mário y Fernandes Cadilha, Carlos, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5ª ed., Almedina (Coimbra, 2021).

Arufe Varela, Alberto, «La posición procesal de la Tesorería General de la Seguridad Social en pleitos sobre gestión de prestaciones, tras la Ley 52/2003, de 11 de noviembre», *Tribuna Social*, núm. 178 (2005).

Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, «El Derecho de Seguridad Social de la Unión Europea», *Revista Internacional de Direito do Trabalho*, núm. especial (2024).

Batalhão, Carlos José (Coordinador), *Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Anotações práticas*, 2ª ed., Almedina (Coimbra, 2021).

Fotinopoulou Basurko, Olga, «Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. Temporalidad en las normas de Derecho Internacional Privado del Trabajo europeas», en Olga Fotinopoulou Basurko (Coordinadora), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier (Barcelona, 2017).

López Insua, Belén del Mar, *La protección social de las personas inmigrantes. Un modelo garantista*, Atelier (Barcelona, 2020).

Martínez Girón, Jesús, «La cita nominal de doctrina científica por la jurisprudencia laboral. Un estudio de Derecho comparado», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 150 (2011).

Martínez Girón, Jesús, «El magistrado Aurelio Desdentado Bonete y la equidad. A propósito de una ponencia suya de Pleno sobre reintegro de prestaciones indebidas de Seguridad Social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. extra 3 (2021).

Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023).

Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017).

Monereo Pérez, José Luis, *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo. La modernidad de una institución tradicional*, Civitas (Madrid, 1992).

Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, «Convenios internaciones de seguridad social y Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social», en Cristina Sánchez-Rodas-Navarro (Directora), *La coordinación de los sistemas de Seguridad Social. Los Reglamentos 883/2004 y 987/2009*, Laborum (Murcia, 2010).

Santos Silva, Nuno, «Las "pensiones europeas" en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 46 (2026).

Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2024).

Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas

María Nieves Moreno Vida
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada
https://orcid.org/0000-0002-0600-8332

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 133-162

Sumario

1. Crónica legislativa laboral y otras materias conexas
   1.1. Pensiones
   1.2. Cotizacion
   1.3. Incapacidad
   1.4. Desempleo
   1.5. Trabajadores del mar
   1.6. Otras normas de Seguridad Social
   1.7. Transferencias en materia de Seguridad Social y de Prevención de Riesgos Laborales
   1.8. Sanidad
   1.9. Prestaciones Sociales
   1.10. Relaciones Laborales
   1.11. Empleo y formación profesional
   1.12. Migraciones
   1.13. Función pública
   1.14. Dependencia y discapacidad
   1.15. Economía social
   1.16. Medidas urgentes
   1.17. Otras normas
2. Crónica de doctrina judicial. Jurisprudencia seleccionada
3. Novedades bibliográficas

1. CRÓNICA LEGISLATIVA LABORAL Y OTRAS MATERIAS CONEXAS

1.1. Pensiones

-Seguridad Social. Real Decreto 39/2026, de 21 de enero, sobre limitación de la cuantía inicial de las pensiones públicas y revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas del Estado y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2026 (BOE 22-1-2026)

Este real decreto contiene las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, por el que se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se adoptan medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social, aprobado como consecuencia de la prórroga presupuestaria.

-De acuerdo con el artículo 7 del citado real decreto-ley, este real decreto recoge que el límite de la cuantía inicial de las pensiones públicas será de 3.359,60 euros mensuales o 47.034,40 euros anuales.

-Asimismo, y de acuerdo con el artículo 8 del mismo real decreto-ley, este real decreto contiene los criterios para la revalorización general de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de las pensiones de Clases Pasivas del Estado, fijada en un 2,7 por ciento.

-Igualmente, en base al citado artículo 8, este real decreto contempla el importe del complemento aplicable a esas pensiones para la reducción de la brecha de género y la revalorización

de las pensiones no contributivas y de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez. También regula la determinación de la cuantía mínima de las pensiones, tanto del sistema de la Seguridad Social como de Clases Pasivas del Estado, y los requisitos para su reconocimiento.

-Por último, este real decreto establece las cuantías de las prestaciones familiares de la Seguridad Social y de los subsidios económicos contemplados en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. También fija la revalorización de las prestaciones de orfandad causadas por violencia contra la mujer previstas en el artículo 224.1, tercer párrafo, del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social; de las prestaciones de gran invalidez del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y del Régimen Especial de Funcionarios Civiles del Estado, y de las ayudas sociales a los afectados por el Virus de Inmunodeficiencia Humana.

-Real Decreto-ley 3/2026, de 3 de febrero, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia de Seguridad Social (BOE 4-2-2026)

Acuerdo de convalidación publicado por Resolución de 26 de febrero de 2026, del Congreso de los Diputados (BOE 28-2-2026)

Como consecuencia de la situación de prórroga presupuestaria, resulta urgente y necesaria la aprobación de este nuevo real decreto-ley, que mantenga intactos los derechos de los pensionistas que han visto incrementadas sus pensiones en el mes de enero de 2026.

Por ello, este real decreto-ley aborda, como cuestión urgente y prioritaria, la revalorización de las pensiones y de otras prestaciones públicas para el año 2026 en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior, expresado con un decimal, resultando un 2,7 por ciento.

-El artículo 1 fija el límite de la cuantía inicial de las pensiones públicas durante el año 2026, de conformidad con el artículo 57 y la disposición transitoria trigésima novena LGSS.

Este mismo tratamiento es aplicable al Régimen de Clases Pasivas del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27.5 del texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, y en su disposición transitoria décima quinta.

-El artículo 2 se refiere a la revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de Clases Pasivas del Estado; el importe del complemento aplicable a esas pensiones para la reducción de la brecha de género, la actualización de las pensiones no contributivas y de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

También determina la actualización de las prestaciones de orfandad causadas por violencia contra la mujer previstas en el tercer párrafo del artículo 224.1 LGSS; de las prestaciones de gran invalidez del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y del Régimen Especial de la Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado; de las prestaciones familiares de la Seguridad Social; de los subsidios económicos contemplados en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre; y de las ayudas sociales a los afectados por el Virus de Inmunodeficiencia Humana.

Por último, regula la determinación de la cuantía mínima de las pensiones tanto del sistema de la Seguridad Social como de Clases Pasivas del Estado y los requisitos para su reconocimiento.

-Por su parte, el artículo 3 prevé la actualización del tope mínimo y máximo de las bases de cotización del sistema. De igual forma, procede a actualizar la cotización correspondiente al Mecanismo de Equidad Intergeneracional, conforme a la disposición transitoria cuadragésima tercera

LGSS y, además, fija la cuota adicional de solidaridad para el año 2026, de conformidad con la disposición transitoria cuadragésima segunda del mismo texto legal.

En lo que se refiere al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se establece que durante el año 2026 la tabla general y la tabla reducida para las citadas personas trabajadoras serán las previstas en la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, para el año 2025, no obstante, se actualiza la base máxima de los tramos 11 y 12 de acuerdo con el tope máximo de cotización previsto para el Régimen General de la Seguridad Social para el año 2026.

Asimismo, se actualiza el límite de ingresos para proceder al reintegro de cuotas de autónomos en pluriactividad.

-La disposición adicional primera mantiene la vigencia en 2026 de los títulos IV y VIII de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, y sus normas de desarrollo, con las modificaciones y excepciones previstas en este real decreto-ley. Con ello, se garantiza la seguridad jurídica en la aplicación de las disposiciones sobre las pensiones y las cotizaciones sociales en 2026, en la situación actualmente existente de prórroga presupuestaria.

-La disposición adicional segunda establece un nuevo plazo de diez años para la cancelación de determinados préstamos a la Seguridad Social cuyo vencimiento se ha producido en los ejercicios 2024 y 2025, y amplía, en diez años también, el plazo para la cancelación de otro préstamo cuyo vencimiento se producirá durante el ejercicio 2026.

-La disposición adicional tercera establece el tipo de cotización adicional a aplicar a las y los bomberos forestales y a agentes forestales y medioambientales del 10,60 por ciento, del que el 8,84 por ciento será a cargo de la empresa y el 1,76 por ciento a cargo la persona trabajadora.

-La disposición derogatoria única procede a la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este real decreto-ley y, en concreto, la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, que, hasta ahora, regulaba la tarifa de primas, para integrar la nueva tarifa en la Ley General de la Seguridad Social y evitar la dispersión normativa.

-La disposición final primera en sus dos primeros apartados, por medio de la supresión de la letra k) de los artículos 271.1 y 299.1 LGSS, persigue evitar que, a través de una norma propia del ámbito social, como es la Ley General de la Seguridad Social, se produzca una modificación de las obligaciones tributarias de las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo. Resulta así necesaria la supresión de esta obligación de presentar declaración por IRPF a los beneficiarios de la prestación por desempleo, pues su alcance actual no supone solo una obligación formal.

A su vez, se introduce una nueva disposición adicional sexagésima primera en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en la que se regula la denominada tarifa de primas para la cotización por contingencias profesionales. La aprobación del Real Decreto 10/2025, de 14 de enero, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025), hace necesaria la actualización con carácter urgente de la tarifa de primas de cotización por contingencias profesionales a la Seguridad Social, puesto que dicha cotización obtiene su valor en función de la clasificación de la actividad económica del sistema.

Además, como novedad se propone incluir esta tarifa de primas como disposición adicional en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, con el objetivo de evitar la dispersión normativa en materia de Seguridad Social, así como para evitar la vigencia indefinida de un precepto de una norma de claro carácter temporal, como es la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006,

de 28 de diciembre; derogando expresamente esa previsión legal mediante la disposición derogatoria única.

También introduce una disposición transitoria cuadragésima quinta en el mencionado texto refundido, con el objetivo de regular la transición de la CNAE 2009 a la CNAE 2025.

Finalmente, modifica el apartado 1 de la disposición transitoria trigésima quinta [sic] de dicho texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, para ampliar durante un año más que los facultativos de atención primaria, médicos de familia y pediatras, adscritos al Sistema Nacional de Salud con nombramiento estatutario o funcionario puedan compatibilizar la pensión contributiva de jubilación con el trabajo.

-La disposición final cuarta dispone la entrada en vigor el mismo día al de su publicación en el BOE. No obstante, los artículos 1, 2 y 3 producirán efectos desde el día 1 de enero de 2026 y la disposición adicional segunda y la modificación de la disposición transitoria trigésima quinta [sic].1 LGSS, producirán efectos desde el día 25 de diciembre de 2025 y el 29 de diciembre de 2025, respectivamente.

-Como complemento al articulado de este real decreto-ley, se añaden los anexos I y II, en los que se recogen las cuantías mínimas de pensión, límites de ingresos y otras pensiones públicas para el año 2026. Resulta imprescindible detallar las cuantías de 2026 puesto que las cuantías mínimas de pensión no tienen la consideración de pensiones, sino de importes no consolidables a garantizar a los y las pensionistas que cumplen unos determinados requisitos de rentas. Por ello, lo que se revalorizan son las pensiones que tiene reconocidas cada pensionista y posteriormente, si se cumplen los requisitos establecidos, se reconoce un complemento por mínimos hasta alcanzar la cuantía mínima correspondiente. El complemento no es consolidable. Este hecho determina la necesidad de establecer una tabla de cuantías mínimas, cuantías que se incrementan anualmente con arreglo a un porcentaje previamente establecido legalmente.

-A su vez, se hace necesario incluir en este real decreto-ley la actualización de la base máxima de cotización al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria trigésima octava del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

-Igualmente, se establece la cotización para el año 2026 de las personas trabajadoras autónomas incluidas en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

-También se incluye un anexo III que contiene los haberes reguladores para el cálculo de las pensiones de Clases Pasivas del Estado que han de ser aplicados en el año 2026.

1.2. Cotizacion

-Orden ISM/31/2026, de 23 de enero, por la que se establecen para el año 2026 las bases de cotización a la Seguridad Social de las personas trabajadoras del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar incluidas en los grupos segundo y tercero (BOE 27-1-2026)

Mediante esta Orden se determinan, en función de los valores medios de las remuneraciones percibidas en el año 2025, las bases únicas de cotización de las personas trabajadoras incluidas en los grupos segundo y tercero a que se refiere el artículo 10 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo pesquero, así como los artículos 52.1 y 53.1 del Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, para

todas las contingencias y situaciones protegidas en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

Dichas bases quedan establecidas para el año 2026 en las cuantías que se reflejan en los anexos de esta orden, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, en relación con los coeficientes correctores.

Las diferencias de cotización que se hubieran podido producir por la aplicación de las bases de cotización establecidas en esta orden respecto de las cotizaciones que a partir de 1 de enero de 2026 se hubieran efectuado, podrán ser ingresadas, sin recargo, en el plazo que finaliza el último día del segundo mes siguiente al de su publicación en el BOE.

1.3. Incapacidad

-Cuerpo de la Guardia Civil. Real Decreto 67/2026, de 4 de febrero, por el que se regula la gestión de la incapacidad temporal del personal del Cuerpo de la Guardia Civil (BOE 6-2-2026)

Este real decreto tiene como propósito principal regular con norma reglamentaria la gestión de la incapacidad temporal del personal del Cuerpo de la Guardia Civil desde el momento en que circunstancias de salud impidan la prestación del servicio. De esta forma, este real decreto tiene por objeto regular la gestión de los procesos de baja para el servicio por incapacidad temporal, así como su control y seguimiento, incluida la inspección sanitaria.

-*Ámbito de aplicación*

Este real decreto será aplicable al personal de la Guardia Civil que ocupe puestos de trabajo de su catálogo, ya sea por asignación o en cualquiera de las modalidades de ocupación temporal que recoge la normativa sobre provisión de destinos.

El alumnado de los centros docentes de formación de la Guardia Civil, que no tuviera adquirida la condición de guardia civil, se regirá por las normas dispuestas en este real decreto en los aspectos no regulados en sus normas de organización y funcionamiento. Asimismo, el personal de la Guardia Civil que preste servicio en el extranjero o en órganos ajenos a la estructura orgánica de la Guardia Civil, se regirá por las normas particulares vigentes en esos órganos y, en su defecto, por lo regulado en este real decreto.

-*Marco jurídico*

El derecho a un régimen de protección social que incluya la asistencia sanitaria y prestaciones en caso de enfermedad e incapacidad se reconoce en la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (artículo 32); por otro lado, la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil, establece en el capítulo I de su título VII la protección social de los guardias civiles, regulando en su artículo 103 la Sanidad de la Guardia Civil. En cuanto a la asistencia sanitaria, el artículo 102 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, vincula la protección de personal de la Guardia Civil a la cobertura del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, regulado por el Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio cuyo artículo 21 establece que, en materia de incapacidad temporal por enfermedad o accidente, el personal de la Guardia Civil se regirá por sus respectivas leyes reguladoras y disposiciones de desarrollo.

-*Características generales*

Para llevar a cabo esta regulación, se toma la estructura básica de gestión y tramitación de los procesos de incapacidad temporal en el régimen general de la seguridad social para adaptarlo a las circunstancias estatutarias, organizativas y funcionales del personal de la Guardia Civil, con la

inclusión y provisión de cobertura de medidas y obligaciones que guardan relación directa con la prevención de riesgos sobre la salud del marco específico de desempeño profesional que recae en el personal del Cuerpo.

La norma articula también el marco de la incapacidad temporal de condiciones psicofísicas, con definición y delimitación de las situaciones y estados que la generan, de cara a proveer el contexto que favorezca tanto la protección de la persona mientras se mantiene incapacitada como el favorecimiento de su recuperación. Para ello, incorpora medidas que promuevan, cuando sea necesario, una reincorporación progresiva y adaptada a los cometidos de cada puesto de trabajo de forma que no resulten incompatibles con él.

-*Tramitación*

El real decreto otorga prioridad a la tramitación electrónica de los procedimientos, con conciencia de la singularidad en materia de asistencia sanitaria al personal de la Guardia Civil que de manera predominante deriva de los conciertos suscritos por el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, O.A.

-*Inspección, seguimiento y control*

Con respecto a la inspección, seguimiento y control de las bajas temporales, el real decreto configura un sistema sucesivo de informes que, combinados con las actividades comunes de revisión clínica, permitan conciliar el empeño principal de recuperación de la persona afectada en un marco de plena garantía para su salud, con la supervisión y evaluación de los órganos médicos que tienen legalmente atribuida estas funciones.

-*Retribución*

En materia retributiva, se sigue la doctrina jurisprudencial en materia de percepción efectiva de retribuciones complementarias por ocupación del puesto de trabajo durante la incapacidad temporal, con salvaguarda de situaciones que provengan de actos de servicio o de riesgos en la gestación. Además, concreta las reglas de percepción efectiva de retribuciones bajo el amplio sistema de opción con que cuenta el personal del Cuerpo para poder permanecer de baja en cualquier lugar del territorio nacional distinto al de su residencia oficial, de cara a favorecer su recuperación, con arreglo al Real Decreto 274/2018, de 11 de mayo, por el que se regula la residencia, desplazamientos y localización del personal de la Guardia Civil.

-*Revisión*

Se delimitan los mecanismos de impugnación aplicables, en especial ante la emisión motivada de altas médicas por parte del órgano de inspección, con análogas notas del previsto para el régimen general de la seguridad social, pero adaptado al marco de organización y jurisdicción que atañe al personal del Cuerpo.

1.4. Desempleo

-Resolución de 25 de febrero de 2026, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se regula la tramitación electrónica del procedimiento de reconocimiento de las prestaciones por desempleo reguladas en el Real Decreto-ley 5/2026, de 17 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes en respuesta a los daños causados por diversos fenómenos meteorológicos adversos, de especial afectación en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura.

Esta resolución tiene por objeto regular las condiciones y términos de los procedimientos de gestión de las prestaciones por desempleo a las que se refiere el Real Decreto-ley 5/2026, de 17 de febrero, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del mismo.

Las empresas deberán presentar, en representación de sus trabajadores, una solicitud colectiva por cada centro de trabajo, a través de la aplicación Certific@2, aprobada por la Orden TAS/3261/2006, de 19 de octubre, por la que se regula la comunicación del contenido del certificado de empresa y de otros datos relativos a los períodos de actividad laboral de los trabajadores y el uso de medios telemáticos en relación con aquella, en formato electrónico y según el modelo e instrucciones del anexo I de esta resolución.

El plazo para la presentación de esta solicitud será de un mes a computar desde la fecha de la notificación a la empresa de la resolución de la autoridad laboral constatando la existencia de la fuerza mayor, desde que se entienda estimada dicha solicitud por silencio administrativo, o, en los supuestos previstos en el artículo 31.2 del Real Decreto-ley 5/2026, de 17 de febrero, desde la fecha de la comunicación de la empresa a la autoridad laboral de su decisión de adoptar la medida correspondiente.

El Servicio Público de Empleo Estatal reconocerá las prestaciones por desempleo, previa verificación de que la persona trabajadora se encuentra inscrita como demandante de empleo en el servicio público de empleo competente.

1.5. Trabajadores del mar

-Formación sanitaria. Orden PJC/1424/2025, de 9 de diciembre, por la que se establecen los contenidos mínimos de los programas de formación sanitaria específica y las condiciones para la expedición y homologación del certificado de formación sanitaria de las personas trabajadoras del mar (BOE 11-12-2025)

Las modificaciones normativas introducidas en la Orden PRE/646/2004, de 5 de marzo, por la que se establecen los contenidos mínimos de los programas de formación sanitaria específica y las condiciones para la expedición y homologación del certificado de formación sanitaria de los trabajadores del mar, tanto por la legislación nacional como por la normativa comunitaria e internacional, aconsejan revisar la citada orden para adaptarla al progreso técnico y a la evolución de normativas o especificaciones internacionales, teniendo en cuenta, además, la evolución en las técnicas sanitarias y el nuevo material sanitario incorporado y eliminado en las sucesivas modificaciones de la dotación reglamentaria de los botiquines de a bordo.

Así, esta orden tiene por objeto el establecimiento de las condiciones para la expedición y homologación de los certificados de formación sanitaria, así como los contenidos a que han de ajustarse los cursos de formación sanitaria para las personas trabajadoras del mar, en los niveles que se determinen, y de las condiciones que deben cumplir los centros públicos y privados que pretendan impartir las enseñanzas para la obtención de los mencionados certificados.

Las medidas que se dictan en esta orden se aplican a todos los tripulantes enrolados que requieran para el ejercicio de su profesión una formación profesional marítima y que no estén en posesión del Grado en Medicina o Enfermería o equivalentes, en cualquier buque debidamente registrado o abanderado en España, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, que realicen navegación marítima.

-Formación sanitaria. Resolución de 15 de diciembre de 2025, del Instituto Social de la Marina, sobre condiciones que deben reunir los centros de formación y procedimiento de homologación de centros privados para la impartición de formación sanitaria específica (BOE 31-12-2025)

Mediante esta Resolución, se establecen las condiciones que deben reunir los centros de formación y procedimiento de homologación de centros privados para la impartición de formación sanitaria específica, con el fin de adecuar y desarrollar lo dispuesto en la normativa relativa a los centros autorizados para impartir formación sanitaria específica y, en virtud de las competencias que le atribuye el Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina,

-Formación sanitaria. Resolución de 15 de diciembre de 2025, del Instituto Social de la Marina, sobre formación sanitaria específica a distancia (BOE 31-12-2025)

Mediante esta Resolución se regula el acceso y desarrollo de los cursos de formación sanitaria específica inicial y avanzada en modalidad semipresencial y, en virtud de las competencias que le atribuye el Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina.

El Instituto Social de la Marina podrá impartir cursos de formación sanitaria específica inicial y formación sanitaria específica avanzada, en modalidad semipresencial, con los contenidos establecidos en el anexo I de la Orden PJC/1424/2025, de 9 de diciembre, por la que se establecen los contenidos mínimos de los programas de formación sanitaria específica y las condiciones para la expedición y homologación del certificado de formación sanitaria de las personas trabajadoras del mar, y los tiempos asignados en el anexo I de esta resolución, a través de la plataforma informática creada específicamente con este fin.

El objeto de esta modalidad es facilitar el acceso a los cursos de formación sanitaria específica inicial y avanzada a los beneficiarios contemplados en la Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina, desde sus puestos de trabajo o desde sus hogares, cuando cuenten con medios informáticos y así lo soliciten.

1.6. Otras normas de Seguridad Social

-Comunidad Autónoma del País Vasco. Convenio. Resolución de 4 de febrero de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga al Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Comunidad Autónoma del País Vasco, Osakidetza-Servicio Vasco de Salud y Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales, para la realización de actuaciones conjuntas en relación con los trabajadores afectos de patologías derivadas de la utilización laboral del amianto (BOE 12-2-2026)

Mediante la presente adenda, las partes suscriptoras del convenio cuya vigencia finaliza el 3 de marzo de 2026, acuerdan unánimemente:

- Prorrogar el mismo por un periodo de cuatro años.

- Mantener los mismos compromisos reflejados en el convenio origen relativos a la constitución de grupos de trabajo, procedimiento a seguir, actualización de bases de datos y protección de datos personales.

-**Recaudación.** Resolución de 16 de diciembre de 2025, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se modifica el ámbito territorial de determinadas unidades de recaudación ejecutiva de la Seguridad Social (BOE 20-12-2025)

-**Comunidad Autónoma de Andalucía. Convenio**. Resolución de 17 de diciembre de 2025, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga al Convenio entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre intercambio recíproco de información (BOE 24-12-2025)

-**Delegación de competencias**. Resolución de 11 de diciembre de 2025, del Instituto Social de la Marina, sobre delegación de competencias (BOE 24-12-2025)

1.7. Transferencias en materia de Seguridad Social y de Prevención de Riesgos Laborales

-Seguro escolar. Real Decreto 172/2026, de 4 de marzo, de modificación de los medios adscritos a la gestión de las prestaciones sanitarias del Seguro Escolar y traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 667/2020, de 14 de julio (BOE 6-3-2026)

-Seguro escolar. Orden TMD/176/2026, de 2 de marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de enero de 2026, de establecimiento del Convenio previsto en la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía para el País Vasco para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión del Seguro Escolar (BOE 6-3-2026).

-Protección por desempleo. Real Decreto 173/2026, de 4 de marzo, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de los medios patrimoniales y personales adscritos a la gestión de la protección por desempleo (BOE 6-3-2026).

-Protección por desempleo. Orden TMD/175/2026, de 2 de marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de enero de 2026, de establecimiento del Convenio previsto en la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía para el País Vasco para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la protección por desempleo (BOE 6-3-2026).

-Prestaciones familiares. Real Decreto 174/2026, de 4 de marzo, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de los medios personales adscritos a la gestión de las prestaciones familiares en su modalidad no contributiva y del subsidio por nacimiento y cuidado de menor de naturaleza no contributiva (BOE 6-3-2026).

-Prestaciones familiares. Orden TMD/174/2026, de 2 de marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de enero de 2026, de establecimiento del Convenio previsto en la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía para el País Vasco para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de las prestaciones familiares en su modalidad no contributiva y del subsidio por nacimiento y cuidado de menor de naturaleza no contributiva (BOE 6-3-2026).

En los tres casos referenciados, sobre seguro escolar, protección por desempleo y prestaciones familiares, la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco acuerda establecer los correspondientes convenios, que se adjuntan como anexo, mediante los cuales la comunidad autónoma asumirá la gestión de las prestaciones señaladas en su ámbito territorial, dentro del carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y del respeto al principio de solidaridad, según los procedimientos, plazos y compromisos que, para una ordenada gestión, se contienen en dicho convenio.

Las funciones que asume la Comunidad Autónoma del País Vasco, las que se reserva la Administración General del Estado, las obligaciones recíprocas y funciones concurrentes de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco y la regulación de la Comisión de Coordinación y Seguimiento de la gestión de las prestaciones señaladas serán las recogidas en los convenios que figuran en cada caso como anexo.

-Real Decreto 171/2026, de 4 de marzo, de ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2557/1985, de 18 de diciembre, en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo (BOE 6-3-2026)

1.8. Sanidad

-Productos sanitarios. Real Decreto 90/2026, de 11 de febrero, por el que se regula el procedimiento de financiación selectiva de los productos sanitarios con cargo a la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud para pacientes no hospitalizados y se determinan los márgenes correspondientes a su distribución y dispensación (BOE 12-2-2026)

Este real decreto tiene por objeto:

-Regular el procedimiento de financiación por el Sistema Nacional de Salud y de fijación de precios de los productos sanitarios incluidos o que vayan a ser incluidos en la prestación farmacéutica para pacientes no hospitalizados, así como su régimen de selección, adquisición, suministro y dispensación.

-Regular el procedimiento para la inclusión, alteración o, en su caso, exclusión de la prestación farmacéutica de los productos sanitarios del ámbito de aplicación de este real decreto.

-Determinar los márgenes correspondientes a los conceptos de la distribución y dispensación de los productos sanitarios incluidos en la prestación farmacéutica.

Lo dispuesto en este real decreto será de aplicación exclusivamente a los productos sanitarios (referidos en el artículo 3.4 de esta norma) incluidos o susceptibles de ser incluidos en el régimen de financiación del Sistema Nacional de Salud, para pacientes no hospitalizados.

Esta regulación se lleva a cabo conforme al texto refundido de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que establece los criterios de financiación de los productos sanitarios para su inclusión en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud (artículo 92.6); atribuye a la Comisión Interministerial de Precios de los

Medicamentos, adscrita al Ministerio de Sanidad, la fijación, de modo motivado y conforme a criterios objetivos, de los precios de financiación del Sistema Nacional de Salud de medicamentos y productos sanitarios para los que sea necesario prescripción médica, que se dispensen en territorio español (artículo 94.5); y dispone que el Ministerio de Sanidad establecerá el PVP de los medicamentos y productos sanitarios financiados mediante la agregación del precio industrial autorizado, que tiene carácter de máximo, y de los márgenes correspondientes a las actividades de distribución mayorista y dispensación al público (artículo 94.10).

Dicha Ley recoge, además, un mandato expreso al Gobierno para que, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, proceda a la fijación de las cuantías económicas correspondientes a la distribución y dispensación, a través de receta oficial u orden de dispensación del Sistema Nacional de Salud, de los productos sanitarios, de forma general o por grupos o sectores, tomando en consideración criterios de carácter técnico-económico y sanitario.

Atendiendo a este mandato legal, se desarrolla reglamentariamente el procedimiento de financiación y de fijación del precio de los productos sanitarios incluidos o que vayan a ser incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud para pacientes no hospitalizados.

-Mutualidad General Judicial. Asistencia sanitaria. Resolución de 5 de febrero de 2026, del Organismo Autónomo Mutualidad General Judicial, por la que se regula el procedimiento de reintegro de gastos de farmacia en supuestos excepcionales (BOE 16-2-2026)

A través de esta resolución se regula el procedimiento de reintegro al mutualista del porcentaje de financiación que corresponde al organismo autónomo Mutualidad General Judicial (MUGEJU O.A.), en los supuestos correspondientes, atendiendo a planteamientos de eficiencia y eficacia.

La prestación farmacéutica de MUGEJU O.A. se encuentra regulada en los artículos 76 y siguientes del Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial. Conforme a esa norma (artículo 77), la prescripción de medicamentos deberá realizarse mediante el modelo de receta oficial aprobado por MUGEJU O.A. y únicamente estarán habilitados para prescribir en dichas recetas oficiales los facultativos que tengan asignada la prestación de asistencia sanitaria al mutualista.

No obstante, en ocasiones excepcionales no es posible la utilización de los talonarios de recetas de MUGEJU O.A. o los productos prescritos están sometidos a condiciones especiales de aportación o de dispensación que solo pueden valorarse por la Mutualidad con posterioridad a la dispensación, por depender de la patología del paciente o por tener su origen en tratamientos directamente relacionados con accidente en acto de servicio o enfermedad profesional.

Por ello, esta resolución viene a regular el procedimiento de reintegro al mutualista del porcentaje de financiación que corresponde a MUGEJU O.A., en los supuestos correspondientes, atendiendo a planteamientos de eficiencia y eficacia.

Los mutualistas podrán solicitar el reintegro del coste de aquellos medicamentos, productos sanitarios y productos dietéticos recogidos en el anexo V y en el anexo VII del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización y en otras normas que lo desarrollen o modifiquen.

Los informes médicos justificativos del reintegro solicitado deben ser realizados por facultativos adscritos a la entidad médica elegida por el mutualista, según se estable en el artículo 77 del Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial.

-Convenios. Resolución de 12 de diciembre de 2025, de la Secretaría General de Salud Digital, Información e Innovación del Sistema Nacional de Salud, por la que se publica la Adenda de prórroga

del Convenio con el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, para establecer las bases de la provisión de los Servicios Transfronterizos de Información de Sanidad Electrónica dentro de la eHealth Digital Service Infrastructure (BOE 20-12-2025)

-Comunidad Foral de Navarra. Convenio. Resolución de 22 de diciembre de 2025, de la Secretaría General de Salud Digital, Información e Innovación del Sistema Nacional de Salud, por la que se publica la Adenda de prórroga al Convenio con la Comunidad Autónoma de Navarra, para establecer las bases de la provisión de los Servicios Transfronterizos de Información de Sanidad Electrónica dentro de la eHealth Digital Service Infrastructure (BOE 6-1-2024)

-Comunidad de Castilla y León. Asistencia sanitaria. Ley 3/2025, de 22 de diciembre, de medidas extraordinarias para impulsar la provisión estable y permanente de puestos sanitarios de difícil cobertura y garantizar la asistencia sanitaria en el Servicio de Salud de Castilla y León (BOE 20-1-2026)

1.9. Prestaciones Sociales

-Comunidad Autónoma de Aragón. Prestaciones sociales. Decreto-ley 9/2025, de 10 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se determina la cuantía de la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y de los complementos de las Pensiones no contributivas de jubilación e incapacidad (BOE 24-1-2026)

1.10. Relaciones Laborales

-Convenios colectivos de trabajo. Orden TES/1573/2025, de 31 de diciembre, por la que se actualiza el contenido del anexo 2 del Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios colectivos, acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad (BOE 3-1-2026)

Mediante esta Orden se procede a la actualización de los anexos 2.I, 2.II, 2.III y 2.IV del Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, a fin de garantizar su adecuación al marco normativo vigente y contexto sociolaboral actual, así como la coherencia técnica y estadística de la información registrada, incorporando variables más precisas y relevantes para el seguimiento de la negociación colectiva. Con estas modificaciones se pretende mejorar la comparabilidad de los datos y garantizar una recogida de información más eficaz, coherente con los principios de simplificación administrativa.

El anexo 2.V, que contiene la hoja estadística de los planes de igualdad, no se modifica por ser muy posterior en el tiempo al resto, dado que se añadió, con efectos de 14 de enero de 2021, por la disposición final primera, apartado 11 del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios colectivos, acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad.

Las modificaciones introducidas han sido objeto de análisis y consenso en el seno del Grupo Técnico tripartito para el seguimiento y la mejora de la información relativa a la negociación colectiva, al registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo y al funcionamiento de la aplicación informática que le da soporte (REGCON).

-Registro de empresas de construcción. Resolución de 3 de diciembre de 2025, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el funcionamiento del Registro de empresas acreditadas en el sector de la construcción (BOE 13-12-2025)

En cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, este convenio tiene por objeto el establecimiento de las bases necesarias para la gestión del registro de empresas acreditadas en el sector de la construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

De acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, las empresas que pretendan ser contratadas o subcontratadas para trabajos en una obra de construcción, deberán estar inscritas, con carácter previo al inicio de su intervención en el proceso de subcontratación en el Sector de la Construcción como contratistas o subcontratistas, en el Registro de Empresas Acreditadas dependiente de la autoridad laboral correspondiente al territorio donde radique su domicilio social.

A tal efecto el Ministerio de Trabajo y Economía Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con sus respectivas competencias, mantendrán el correspondiente Registro de Empresas Acreditadas en el que podrán inscribirse las empresas domiciliadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como adoptarán las medidas necesarias para garantizar el carácter único de la inscripción y su validez en todo el territorio nacional.

A través de la aplicación informática, la Comunidad Autónoma de Andalucía tendrá acceso a la base de datos general en la que obran los datos de las empresas inscritas en los Registros dependientes de todas las autoridades laborales. La configuración de esta base de datos permite que desde cualquiera de los Registros pueda realizarse la consulta y darse acceso público a los datos incorporados a los mismos, con la salvedad de los referentes a la intimidad de las personas; igualmente, garantiza que las certificaciones solicitadas a los Registros puedan expedirse con la mayor brevedad y, en todo caso, en el plazo máximo de diez días naturales desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para emitirla.

El Ministerio de Trabajo y Economía Social se obliga a la gestión y el mantenimiento de la aplicación informática existente que sirve como base de datos general, así como de Registro en el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; y que además es utilizada como soporte informático del Registro de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1.11. Empleo y formación profesional

-Resolución de 25 de noviembre de 2025, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se establecen determinadas medidas en materia de formación en el trabajo, para la iniciativa de formación programada por las empresas en el ejercicio 2026 (BOE 16-12-2025)

Mediante la Resolución de 15 de abril de 2020, del Servicio Público de Empleo Estatal, se establecieron, en su ámbito de gestión, un conjunto de medidas extraordinarias en materia de formación en el trabajo, dirigidas a la utilización de nuevos métodos en la impartición de la formación, especialmente aquellos basados en el uso de medios electrónicos.

La utilidad mostrada por medidas como el uso del aula virtual, incluyendo el sistema de formación bimodal o «aula espejo» o la reducción de los plazos en las comunicaciones de inicio, en la formación programada por las empresas, para flexibilizar y facilitar la ejecución de la formación de los trabajadores y trabajadoras y mejorar la productividad y competitividad de las empresas, ha dado lugar a la prórroga de dichas medidas para los ejercicios subsiguientes, mediante resoluciones

del Servicio Público de Empleo Estatal. Por ello, la eficacia y utilidad de estas medidas hace necesario mantener su aplicación.

Se ha considerado oportuno mantener las medidas adoptadas en 2020, que también se siguieron aplicando durante los siguientes años, para las acciones formativas que se programen durante 2026 con cargo al crédito de formación del que disponen las empresas durante dicho ejercicio. Asimismo, se ha considerado conveniente mantener la extensión de estas medidas a los permisos individuales de formación que se soliciten durante el ejercicio 2026. Por otro lado, se considera asimismo necesario mantener la aplicación de estas medidas hasta en tanto se proceda a la revisión de la normativa aplicable, en el marco de la regulación y desarrollo reglamentario del sistema de formación en el trabajo, contemplado en el artículo 33 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero.

De esta forma, esta resolución tiene por objeto el mantenimiento de medidas de carácter extraordinario en relación con la impartición de acciones formativas financiadas en el marco del Sistema de Formación en el Trabajo, que posibiliten y faciliten la ejecución de la formación de las personas trabajadoras, optimizando su empleabilidad y contribuyendo a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.

El ámbito de aplicación de esta resolución se circunscribe al ámbito de gestión estatal del Servicio Público de Empleo Estatal en materia de Formación en el Trabajo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.2.de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, en el marco de la regulación y desarrollo reglamentario del sistema de formación en el trabajo, contemplado en el artículo 33 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero.

-Orden PJC/1545/2025, de 26 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2025, por el que se prorroga el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo para el sector de la fabricación de vehículos de motor, activado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024, de conformidad con el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, modificado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre (BOE 30-12-2025)

El 1 de enero de 2025 entró en vigor el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024, por el que se declara la activación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, de conformidad con el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para el sector de la fabricación de vehículos de motor, que fue publicado por la Orden PJC/1472/2024, de 26 de diciembre.

El mecanismo aprobado tenía una duración que se extendía del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025, fecha esta última en la que pierde su vigencia y efectos, con independencia de la fecha de la solicitud de la empresa.

Transcurrido prácticamente en su totalidad el periodo inicial de un año de aquel mecanismo, se constata la pervivencia de las necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras del sector de la fabricación de vehículos de motor generadas por los cambios permanentes identificados en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024.

Por tanto, en cumplimiento de la posibilidad otorgada por el artículo 47 bis.1 del Estatuto de los Trabajadores, se considera necesario prorrogar la vigencia del mecanismo RED para el sector de la fabricación de vehículos de motor activado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024, para que las empresas que cumplan los requisitos previstos en dicho acuerdo puedan solicitar

la aplicación de medidas de reducción de la jornada o la suspensión de los contratos de trabajo en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2026.

Esta prórroga se lleva a cabo a través del presente acuerdo del Consejo de Ministros, que autoriza la aplicación del Mecanismo RED para el sector de la fabricación de vehículos de motor activado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024, a partir del 1 de enero de 2026 y durante un máximo de seis meses, hasta el 30 de junio de 2026, mediante el procedimiento recogido en el artículo 47 bis.2 del Estatuto de los Trabajadores y los artículos 2 y 4 del Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo.

-Subvenciones. Real Decreto 1189/2025, de 26 de diciembre, por el que se modifican disposiciones correspondientes al régimen de la formación programada en las empresas y de determinadas subvenciones en el ámbito del empleo y la formación en el trabajo (BOE 31-12-2025)

El Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, regula las distintas iniciativas y programas de formación en el trabajo que son de aplicación en todo el territorio estatal con la finalidad de impulsar y extender entre las empresas y las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas una formación que mejore la empleabilidad y el desarrollo profesional y personal de las personas trabajadoras, y que responda a las necesidades del sistema productivo y la competitividad empresarial, contribuyendo a un modelo productivo basado en el conocimiento.

El logro de estos objetivos estratégicos requiere de un marco normativo en constante actualización, que responda a los cambios y necesidades de cada momento de las empresas y las personas trabajadoras, así como a los requerimientos de la necesaria financiación de las acciones formativas.

Por ello, se modifica el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, para incorporar a su articulado la percepción económica por asistencia diaria a las acciones de formación en el trabajo de las personas desempleadas de las ciudades de Ceuta y Melilla y, en su caso, de personas desempleadas de atención prioritaria.

Asimismo, con esta modificación se persigue, por un lado, mejorar sus previsiones sobre seguimiento y control de las acciones de formación en el trabajo, así como sobre aplicación y justificación de las bonificaciones destinadas a su financiación; y, por otro, garantizar el funcionamiento de las actuales Comisiones Paritarias Sectoriales hasta tanto no se constituyan las Estructuras Paritarias Sectoriales previstas en la normativa reguladora de la formación en el trabajo.

Se trata, en todo caso, de modificaciones puntuales con las que se pretende favorecer la ejecución de determinados programas e iniciativas dirigidos a la mejora de la empleabilidad y el desarrollo profesional y personal de las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas, por lo que su aprobación resulta aconsejable para lograr dicha finalidad.

-Orden TES/1582/2025, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación (BOE 6-1-2026)

Mediante esta Orden se lleva a cabo la modificación de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, a fin de la consecución de los siguientes objetivos:

-En primer lugar, la actualización de los módulos económicos máximos (coste por participante y hora de formación), ya que no han sido actualizados desde la publicación de la citada orden y, sin embargo, desde diciembre de 2019 se ha producido una variación del IPC superior al 18 por ciento.

-En segundo lugar, la regulación de una percepción económica de hasta el 75 por ciento del IPREM diario por día de asistencia de las personas desempleadas de las ciudades de Ceuta y Melilla a las acciones de formación en el trabajo en que participen, con el fin de promover la adquisición de competencias que reviertan en la mejora de su empleabilidad. En todo caso, la indicada percepción económica será incompatible con las becas, ayudas de transporte y de conciliación que estén previstas por la asistencia a este tipo de acciones formativas en el trabajo, pero será compatible con la prestación por desempleo de nivel contributivo o asistencial.

-Como último objetivo, contemplar la declaración responsable en la solicitud de modificación de la resolución de concesión de subvenciones, así como precisar la cuestión referida a la modificación del plazo de ejecución de las acciones formativas.

1.12. Migraciones

-Contrataciones en origen. Orden ISM/1547/2025, de 23 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2026 (BOE 30-12-2025)

La gestión colectiva de contrataciones en origen se desarrolla en el título VI del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, vigente desde el 20 de mayo de 2025, mientras que en el título V se regulan las autorizaciones de residencia y trabajo para actividades de temporada de forma individual. Este nuevo modelo de gestión colectiva de contrataciones en origen permite tramitar conjuntamente varias autorizaciones, de al menos 10 puestos de trabajo, siempre y cuando las personas extranjeras no se encuentren en España. Estos procedimientos están destinados a la cobertura de aquellas vacantes en las que, en atención al resultado del análisis de la situación nacional de empleo, se requiere la contratación de personas trabajadoras extranjeras en origen. Esta contratación podrá realizarse para cubrir puestos de naturaleza estacional o de temporada, a través de migración circular. Como en el año anterior, la orden prevé también la posibilidad de gestión colectiva de autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena, a través de migración estable, esto es, a través de la tramitación colectiva de autorizaciones de residencia temporal de trabajo por cuenta ajena inicial.

Al igual que para el año 2025, la orden para 2026 profundiza en la modalidad de contratación nominativa, con el objetivo de dar cabida, dentro del marco de las contrataciones fijo-discontinuas, a proyectos migratorios de naturaleza circular que hubiesen utilizado la figura de la residencia de duración determinada hasta su derogación efectiva el 27 de julio de 2023.

Esta Orden se alinea con los principios del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2018 mediante su Resolución 73/195, facilitando una migración regular, ordenada y segura, y con lo dispuesto en el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que entró en vigor el 20 de mayo de 2025.

-Autorizaciones de residencia. Orden PJC/44/2026, de 27 de enero, por la que se establece el umbral salarial de referencia para la concesión de la autorización de residencia para profesionales altamente cualificados titulares de una Tarjeta azul-UE prevista en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE 30-1-2026)

A través de esta Orden se define el objeto y se determina que el umbral salarial mínimo de referencia y el resto de los aspectos de esta orden se van a aplicar a la modalidad de obtención de la

residencia nacional para los profesionales altamente cualificados regulada en el artículo 71.2.a), de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre.

Se determina el umbral mínimo de referencia a aplicar que será un salario bruto anual igual o superior a 1,4 veces la ganancia media anual bruta por trabajador y se desarrollan los requisitos específicos necesarios para aplicar un umbral del ochenta por ciento del umbral de referencia establecido de conformidad con el artículo 71.bis, apartado 1, letra c) de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre.

-Orden ISM/164/2026, de 2 de marzo, por la que se regula el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería (BOE 5-3-2026)

Conforme a la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y el art. 197 de su Reglamento (Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre), esta orden tiene por objeto la regulación del Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería a efectos de habilitar para la representación a determinados grupos y entidades cuya colaboración puede mejorar sustancialmente la tramitación de los procedimientos de extranjería previstos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y en su reglamento de desarrollo.

Con esta incorporación se amplían los sujetos legitimados para la presentación electrónica de los diferentes trámites de extranjería, otorgando a las personas interesadas, principalmente a personas extranjeras que se hallen en situación de vulnerabilidad, una nueva vía para la presentación de sus procedimientos.

-Ocupaciones de Difícil Cobertura. Resolución de 28 de enero de 2026, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura para el primer trimestre de 2026 (BOE 2-3-2026)

1.13. Función pública

-Altos cargos. Resolución de 4 de febrero de 2026, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del Ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado (BOE 13-2-2026)

Mediante esta Resolución se publica (en Anexo) el Informe en relación con el grado de cumplimiento de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, respecto al periodo comprendido desde 1 de julio de 2025-31 de diciembre de 2025.

Con ello se cumple el artículo 22 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que dispone que, para asegurar mayor transparencia en el control del régimen de incompatibilidades, la Oficina de Conflictos de Intereses elevará al Gobierno cada seis meses, para su remisión al Congreso de los Diputados, un informe detallado sobre el cumplimiento por parte de los titulares de los puestos incluidos en su ámbito de aplicación, de las obligaciones de declarar, así como de las infracciones que se hayan cometido y de las sanciones que hayan sido impuestas identificando a sus responsables.

-Comunidad Autónoma de Cataluña. Función pública. Ley 1/2026, de 4 de febrero, de modificación del texto único de la Ley de la función pública de la Administración de la Generalitat de Catalunya aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997 (BOE 20-2-2026)

-Comunidad Autónoma de Cataluña. Administración Pública. Régimen Jurídico. Ley 9/2025, de 13 de noviembre, de modificación de la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (BOE 8-12-2025)

1.14. Dependencia y discapacidad

-Personas en situación de dependencia. Orden DCA/5/2026, de 2 de enero, por la que se regulan los requisitos y el procedimiento para la acreditación de los centros, servicios y entidades privadas que actúen en el ámbito de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en las ciudades de Ceuta y de Melilla (BOE 15-1-2026)

A partir del denominado «Plan de choque», aprobado por el pleno del Consejo Territorial con fecha 15 de enero de 2021, el Consejo Territorial, en su reunión extraordinaria de 28 de junio de 2022, aprobó el Acuerdo sobre Criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), publicado por Resolución de 28 de julio de 2022 de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.

Como consecuencia de todo ello, se hace necesario aprobar una nueva orden que dé cumplimiento a lo previsto en el Acuerdo de 28 de junio de 2022.

-Personas en situación de dependencia. Resolución de 18 de diciembre de 2025, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 9 de diciembre de 2025, sobre la adaptación de los servicios prestados desde la prestación de asistencia personal y del Servicio de Ayuda a Domicilio previstos en los artículos 19 y 23 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, a las necesidades de las personas destinatarias de la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible (BOE 2-1-2026)

[Corrección de errores por Resolución de 4 de febrero de 2026, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales (BOE 12-2-2026)]

Esta Resolución se inserta en el marco de la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible (en particular su disposición adicional cuarta, relativa a la adaptación del servicio de ayuda a domicilio y la prestación de asistencia personal para incorporar medidas dirigidas a asegurar una garantía pública de supervisión y atención continuada especializada 24 horas) y el Real Decreto Ley 11/2025, de 21 de octubre, por el que se establecen medidas para el fortalecimiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 3/2024, de 30 de octubre (que modifica la Ley para la Autonomía y la Atención a la dependencia reconociendo un agravamiento funcional dentro del grado III: el grado III+).

Este Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD permite completar la adaptación de servicios del SAAD al ámbito de aplicación de la Ley 3/2024, desplegando territorialmente el grado III+ de dependencia extrema, al que accederán, por un lado, las personas que cumplan los criterios recogidos en el Real Decreto 969/2025, de 28 de octubre, por el que se establecen los criterios que definen los procesos irreversibles y de alta complejidad de cuidados que conforman el ámbito de aplicación de la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible; así como aquellas que, habiendo sido diagnosticadas de Esclerosis Lateral

Amiotrófica, se encuentren en una fase avanzada de la enfermedad que determina una dependencia completa para actividades básicas de la vida diaria, así como asistencia instrumental y personal derivada de problemas respiratorios y disfagia.

-*Criterios:* Se entiende por fase avanzada de la Esclerosis Lateral Amiotrófica aquel estadio en el que, empleándose el baremo de valoración recogido en el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se dictamine que la persona afectada tiene un grado III de dependencia, y se certifique además que, teniendo un diagnóstico de ELA, se cumplen dos de los siguientes tres criterios: a) Soporte ventilatorio por encima de 8 horas al día. b) Necesidad diaria de aspiración de secreciones. c) Inmovilidad en el tren superior.

La persona podrá acceder al grado III+ al mismo tiempo que se le valora para acceder al grado III de cumplirse ese criterio. Podrá resolverse el grado III+ y el grado III en un mismo acto administrativo.

-*Acreditación:* Para la acreditación de los criterios establecidos se presentará un certificado médico expedido por el profesional médico especialista del sistema público o de una Entidad Gestora de los regímenes especiales de la Seguridad Social, encargado del seguimiento de la persona afectada. Dicho certificado se entregará en el momento de la revisión del grado o del reconocimiento inicial de la situación de dependencia. Tanto la revisión como el reconocimiento de grado (artículo 5 de la Ley 3/2024, de 30 de octubre) deberá realizarse en un plazo máximo de tres meses.

El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD elevará la petición al Ministerio de Sanidad de la elaboración de un certificado normalizado para la acreditación de dichos criterios.

-*Prestación reconocida:* Siendo 9.859 euros el máximo de la prestación reconocida para grado III+ en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se podrá conceder, de acuerdo con las necesidades y voluntades expresadas por la persona afectada, una prestación de menor cuantía, siempre que ésta sea, al menos de 3.200 euros al mes (prestación mínima).

La cantidad final a percibir por la persona afectada estará definida por los servicios de atención domiciliaria o de asistente personal que adquieran, de acuerdo a su voluntad y necesidades, y se fijará, en su caso, teniendo en cuenta su nivel de renta y patrimonio.

-*Profesionales a prestar los servicios de atención domiciliaria* contratados con esta prestación: podrán prestar el servicio personas que cuenten con cualquiera de las certificaciones o titulaciones profesionales recogidas en el Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación y calidad del SAAD, de 28 de junio de 2022, para la atención directa de primer nivel.

En el caso de la asistencia personal deberá cumplirse el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por el que se definen y establecen las condiciones específicas de acceso a la asistencia personal en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, publicado por Resolución de 24 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.

-Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Convenio. Resolución de 3 de diciembre de 2025, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Convenio con el Principado de Asturias, para el desarrollo del Marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2025 (BOE 15-12-2025)

-Comunidad de Madrid. Convenio. Resolución de 3 de diciembre de 2025, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Convenio con la Comunidad de Madrid, para el desarrollo del Marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2025 (BOE 15-12-2025).

-Comunitat Valenciana. Convenio. Resolución de 4 de diciembre de 2025, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Convenio con la Generalitat Valenciana, para el desarrollo del Marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2025 (BOE 15-12-2025).

-Comunidad Autónoma de Canarias. Discapacidad. Decreto-ley 5/2025, de 5 de septiembre, por el que se modifica el Anexo del Decreto-ley 4/2025, de 29 de julio, por el que se desarrollan los procedimientos para la valoración y calificación del grado de discapacidad de las personas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE 10-12-2025)

-Comunitat Valenciana. Personas con discapacidad. Ley 7/2025, de 26 de diciembre, de la Generalitat, reguladora del acceso al entorno de las personas con discapacidad usuarias de perro de asistencia (BOE 17-1-2026)

1.15. Economía social

-Comunidad Autónoma de Andalucía. Acción social. Ley 6/2025, de 22 de diciembre, del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía (BOE 16-1-2026)

El objeto de esta ley es regular las entidades del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía, reforzar su capacidad como interlocutoras ante la Administración autonómica respecto de las políticas públicas sociales, definir las medidas de fomento que los poderes públicos podrán adoptar en su beneficio, fortalecer su actividad e impulsar la cooperación y colaboración de las organizaciones, entre sí y con el sector público y el tejido empresarial, para promover su participación y contribución en el ámbito de la intervención social en general y, específicamente, en las políticas y sistemas de responsabilidad pública relacionados con dicho ámbito.

A los efectos de esta ley, forman parte del Tercer Sector de Acción Social de Andalucía las organizaciones de iniciativa social, con implantación y actividad estable en Andalucía, cuya finalidad principal es promover, a través de actividades de intervención social, la inclusión social, la cooperación al desarrollo y el ejercicio efectivo de los derechos de personas, familias, grupos, colectivos o comunidades que afrontan situaciones de vulnerabilidad o exclusión, desigualdad, desprotección, discapacidad o dependencia, o cualquier otra actividad contenida en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

1.16. Medidas urgentes

-Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, por el que se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se adoptan medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social (BOE 24-12-2025)

Acuerdo de derogación publicado por Resolución de 27 de enero de 2026, del Congreso de los Diputados (BOE 28-1-2026)

En esta norma se prorrogaron un conjunto de medidas en materia de vivienda, en materia energética y se regularon medidas sobre pensiones y otras prestaciones públicas. Su vigencia decayó al no ser convalidado este Real Decreto-ley.

-Medidas urgentes. Real Decreto-ley 2/2026, de 3 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, en materia tributaria y relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial (BOE 4-2-2026).

Acuerdo de derogación publicado por Resolución de 26 de febrero de 2026, del Congreso de los Diputados (BOE 28-2-2026)

Habiendo desgajado las medidas sobre pensiones y otras prestaciones públicas (que fueron aprobadas en otro Real Decreto-ley, posteriormente convalidado), esta norma incorpora medidas en materia de vivienda (suspensión de determinados desahucios y lanzamientos hasta el 31 de diciembre de 2026); extensión hasta el 31 de diciembre de 2026 de determinadas previsiones en materia energética; medidas urgentes en materia de empleo (medidas de acompañamiento necesarias para asegurar la protección social, evitando despidos y destrucción de puestos de trabajo); y medidas tributarias (extensión de determinados incentivos fiscales, especialmente en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades), que sin embargo decayeron nuevamente al no haber sido convalidado este Real Decreto-ley.

-Medidas urgentes. Real Decreto-ley 4/2026, de 10 de febrero, por el que se garantiza la accesibilidad equitativa a bienes y servicios en situaciones de emergencia (BOE 11-2-2026)

[Acuerdo de derogación publicado por Resolución de 26 de febrero de 2026, del Congreso de los Diputados (BOE 28-2-2026)]

Esta norma, actualmente derogada por Resolución de 26 de febrero de 2026, del Congreso de los Disputados, al no haber sido convalidada, modificaba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, con el objetivo de incorporar une límite máximo de precios (fijando como precio máximo el aplicable en un período anterior de referencia, con sujeción a un criterio objetivo y verificable: el precio máximo efectivamente aplicado durante los treinta días naturales inmediatamente anteriores a la fecha de inicio de dicha situación) en situaciones de emergencia de carácter extraordinario (manteniéndolo vigente durante todo el tiempo en que persistan las condiciones de demanda anómala directamente vinculadas a la situación de emergencia), reforzando así la protección de los legítimos intereses económicos de las personas consumidoras y usuarias y prohibiendo expresamente prácticas que puedan revestir carácter abusivo en contextos de emergencia.

1.17. Otras normas

-Sello para la Economía Social. Orden TES/1494/2025, de 25 de noviembre, por la que se publica el Sello para la Economía Social (BOE 20-12-2025)

Para amplificar la visibilidad del impacto social positivo de las actuaciones y proyectos implementados por parte de las entidades de la economía social, con el fin de facilitar su identificación por parte de la ciudadanía, particularmente personas consumidoras, usuarias, empresas e instituciones públicas, se considera oportuno hacer público un sello para la economía social, como identificativo elaborado y promovido por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, en el marco del refuerzo institucional de las medidas estratégicas desarrolladas en los últimos años por parte de los poderes públicos para el impulso de la capacidad tractora de dicho ecosistema empresarial. Dicho sello aspira a identificar de forma clara y concisa a las entidades que forman parte de este ecosistema, otorgándoles mayor visibilidad.

-Fundación para la Internacionalización de las Administraciones Públicas. Estatuto. Real Decreto 1149/2025, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Fundación para la Internacionalización de las Administraciones Públicas, F.S.P. (BOE 17-12-2025)

Fundación para la Internacionalización de las Administraciones Públicas, F.S.P., es la nueva denominación que adopta la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, F.S.P., que se creó sobre la personalidad jurídica de la Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, que se constituyó el 7 de mayo de 1998 y se fusionó en el año 2000 con la Fundación Instituto Iberoamericano de Administración Pública.

La Fundación se especializará en la promoción y gestión de la participación de las Administraciones públicas y sus organismos en programas y proyectos de cooperación española y europea, orientando estas actuaciones hacia resultados de desarrollo sostenible, como se establece en el artículo 33 de la Ley 1/2023, de 20 de febrero. En el ámbito de esta ley, la Fundación actuará en línea con sus principios y se alineará con la planificación estratégica de la política de cooperación para el desarrollo sostenible, en particular con el Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, vigente en cada momento.

La Fundación participará en la coordinación operativa del sistema de la cooperación española, que ejerce la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); desarrollará actividades orientadas a la mejora de los sistemas públicos de los países en los que opera; su labor se orientará de modo particular hacia la cooperación técnica y la cooperación técnica pública; promoverá y gestionará la participación de las instituciones públicas y de su personal en España y en la Unión Europea en alianzas más amplias para la cooperación para el desarrollo sostenible. En el ámbito de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, la Fundación se establece además como un instrumento de acción exterior al servicio del sector público.

-Contratación administrativa. Orden HAC/1517/2025, de 18 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2026 (BOE 26-12-2025).

Con esta Orden se procede a incorporar a la legislación española los límites fijados, a partir del 1 de enero de 2026, por la Comisión Europea y señalar las cifras que deben de figurar en los respectivos preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público, del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales así como de la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

-Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas. Estatuto. Real Decreto 65/2026, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (BOE 4-2-2026)

A través del artículo único de este Real Decreto se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, creada en virtud del artículo 29 de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, cuyo texto se incluye en el Real Decreto.

Se considera una herramienta imprescindible para la modernización de la Administración, que requiere una actuación caracterizada por la precisión de sus instrumentos, la participación de la ciudadanía en sus resortes, la transparencia continuada de su actividad y la rendición de cuentas de sus responsables.

En el marco de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, y alineada con las recomendaciones de la Unión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la ley pretende consolidar un sistema público de evaluación de políticas públicas, que incorpore a las estructuras, a los procedimientos y a la cultura de la Administración General del Estado un marco metodológico común, una red de organismos y órganos especializados y una serie de obligaciones e incentivos.

Tanto la ley como el real decreto forman parte de los compromisos adquiridos por España con las instituciones comunitarias en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En su componente 11, la reforma 1 prevé, además de la aprobación de la ley, la creación de un organismo público, a partir del actual Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, que esté dotado de un alto grado de autonomía.

La disposición adicional primera determina la fecha de constitución efectiva de la Agencia y de la supresión del Instituto para la Evaluación de las Políticas públicas. Y la disposición adicional sexta recoge la integración del personal del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas en la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas.

2. CRÓNICA DE DOCTRINA JUDICIAL. JURISPRUDENCIA SELECCIONADA

Jubilación

-STS-SOC núm. 68/2026, de 27 de enero (RCUD núm. 4179/2024) (Ponente: A.V. Sempere Navarro). ECLI:ES:TS:2026:263.

La cuestión consiste en determinar si, a la vista de las previsiones del convenio colectivo, el trabajador tiene derecho a su jubilación parcial, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, sin necesidad de la anuencia empresarial. No procede.

El TS argumenta que: 1) proclamar que se procurará facilitar el acceso a la jubilación parcial a quienes cumplen los requisitos legalmente exigidos es algo bien distinto a imponer a la empresa la obligación de aceptar las solicitudes formuladas; y 2) disponer que las personas trabajadoras que aspiren a esa jubilación deben presentar certificado de la vida laboral y solicitud anticipada al menos con un mes a la fecha prevista para la jubilación constituye un modo de "promover la celebración de este contrato de trabajo en el sector" pero no cabe identificar esa actitud promocional del convenio con la necesidad de que las empresas por él afectadas acepten las peticiones recibidas.

-STSJ de Cantabria-SOC núm. 97/2026, de 6 de febrero (Recurso de suplicación núm. 928/2025) (Ponente: E. Pérez Pérez). ECLI:ES:TSJCANT:2026:166

Jubilación activa de trabajador autónomo: requisitos para poder compatibilizar la pensión de jubilación con el desarrollo del trabajo por cuenta propia. La cuestión consiste en determinar si la falta de comunicación previa por parte del pensionista de jubilación del inicio de su actividad profesional como trabajador por cuenta propia determina la incompatibilidad total de la pensión de jubilación con el trabajo realizado o solo la incompatibilidad desde la fecha de alta en el RETA y del inicio de la actividad.

-STS 263/2026, de 27/01/2026. Nº de Recurso: 4179/2024. Nº de Resolución: 68/2026. Recurso de casación para la unificación de doctrina. Ponente: A.V. Sempere Navarro [ECLI:ES:TS:2026:263]

Jubilación parcial anticipada: Cuando el convenio colectivo aplicable dispone que las personas trabajadoras que reuniendo las condiciones legales para su jubilación parcial, deben presentar ante la empresa certificado de la vida laboral junto con el escrito del interesado dirigido a la empresa

solicitando acogerse a la jubilación parcial anticipada, sin mayores precisiones (como la imposición del deber empresarial de aceptar la solicitud o de celebrar el preceptivo contrato de relevo) no puede entenderse que estamos ante un verdadero y perfecto derecho que sea exigible, siendo necesario el acuerdo entre las partes de contrato de trabajo. Aplica al caso la doctrina de SSTS 22 junio 2010 (rcud. 3046/2009); 534/2020 de 25 junio (rcud. 665/2018), 510/2022 de 1 junio (rec. 126/2020); 236/2023 de 29 marzo (rcud 2322/2020); 788/2024, de 30 de mayo (rcud 3951/2021); 820/2024, de 30 de mayo (rcud 1985/2023); 870/2025, de 2 de octubre (rcud 2586/2023) y otras muchas.

Incapacidad

-STS 29/01/2026. Nº de Recurso: 4623/2024. Nº de Resolución: 109/2026. Ponente: I. Olmos Pares

Incapacidad Permanente Total: Albañil. Pérdida total de visión del ojo derecho. Se precisa visión binocular para el ejercicio de dicha profesión Aplica doctrina (STS 731/2023, de fecha 10 de octubre, rcud 1037/2021)

-Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 15 de Madrid de 30-12-2025. Autos 220/2025.

Fibromialgia. Perspectiva de género.

La sentencia reconoce que una trabajadora de limpieza que sufrió un accidente laboral con fractura de húmero derecho y dos intervenciones quirúrgicas presenta limitaciones funcionales significativas —movilidad del hombro derecho inferior al 50%, déficit de fuerza moderado-severo y dolor persistente— que, dadas las elevadas exigencias físicas reales de la profesión (sector altamente feminizado y con carga física infravalorada por estereotipos de género), le impiden realizar las tareas esenciales de su ocupación habitual, por lo que se estima su demanda y se le declara en situación de Incapacidad Permanente Total derivada de accidente de trabajo.

La magistrada insiste en que la limpieza es una ocupación fuertemente feminizada (más del 70% de mujeres) en la que históricamente se han infravalorado sus exigencias físicas por estereotipos de género, y en que la valoración funcional debe hacerse sin sesgos y atendiendo a la carga real del trabajo.

Supone un contexto de segregación ocupacional por género que conforme a Informes de organismos internacionales supone segregación ocupacional horizontal por género, donde ocupaciones como "limpieza y ocupaciones relacionadas" se encuentran entre las que concentran una proporción elevada de mujeres trabajadoras (Informe Parlamento Europeo).

Por ello, calificar los requerimientos físicos de la profesión de limpieza como "exigencia media" sin considerar sus características reales, aun cuando se desarrolle con medios auxiliares, supone influencia de estereotipos de género que requiere realizar un análisis funcional desterrando los estereotipos y, así, avala que los requerimientos establecidos por el Profesiograma del INSS, señalan un requerimiento respecto a carga física de 3 sobre 4. Ese impacto de género determina que tenga que considerarse la afectación, sin desdeñar la carga física que supone la realización de movimientos repetitivos, mantenidos, así como que la clínica aflore con reflejo de dolor.

El trabajo de limpieza implica esfuerzo físico repetitivo, sostenido y funcional, especialmente del miembro superior rector, aunque no se base en cargas máximas puntuales. Esa exigencia puede medirse, no sólo por carga de peso sino por repetición de movimientos, duración de la exposición, trabajos en rangos articulares forzados y tiempo de recuperación con el que se pueda contar durante la jornada de trabajo.

Ese análisis ergonómico objetivo con esos factores configura una exigencia física elevada para el hombro, interfiriendo de interfiere de manera directa con tareas esenciales que requieren elevación repetida del brazo, movimientos amplios y mantenidos y resistencia funcional del hombro dominante.

La conjunción de esta situación supera la consideración que pudiera alcanzarse de observarse sesgadamente que la limitación es inferior al 50% por lo que se considera una situación de compromiso funcional para la realización de las actividades propias como personal de limpieza.

Desempleo

-ST 13/11/2025. Nº de Recurso: 792/2024. Nº de Resolución: 1078/2025 (Ponente: L.M. Gómez Garrido)

Banco Popular, luego absorbido por Banco Santander. La excedencia voluntaria compensada a la que se acogió el trabajador en el seno de un ERE, no puede fundar la aplicación de la doctrina del paréntesis para generar una mayor duración de la posterior prestación por desempleo. La excedencia en cuestión, aun mejorada al asociarse una compensación económica y el reingreso obligatorio (que no la reserva de puesto), seguía siendo voluntaria, al depender de la exclusiva voluntad e interés del trabajador. No consta que el interesado hubiera tenido intención de trabajar, ni ninguna otra circunstancia que pudiera asociarse al infortunio que puede paliarse con la teoría del paréntesis; tampoco es relevante que el trabajador se hubiera dedicado al cuidado de su padre, lo que nada indica en el caso sobre su disponibilidad para trabajar.

-STS 04/02/2026. Nº de Recurso: 4451/2024. Nº de Resolución: 122/2026 Ponente: I. García-Perrote Escartin

Situación legal de desempleo del artículo 267.1 a) 7º LGSS: el cómputo del plazo de tres meses desde la extinción de la relación laboral anterior se alarga cuando existan vacaciones no disfrutadas con anterioridad a la finalización de la relación laboral, toda vez que la situación legal de desempleo no se produce hasta que haya transcurrido el periodo correspondiente a las vacaciones no disfrutadas (artículo 268.1 y 3 LGSS)

Prestación por nacimiento y cuidado de menor

-STS 09/02/2026. Nº de Recurso: 1682/2024. Nº de Resolución: 155/2026. Recurso de casación para la unificación de doctrina. Ponente: A.M. Orellana Cano

El progenitor distinto de la madre biológica no tiene derecho a lucrar la prestación por nacimiento y cuidado del menor, por el fallecimiento intrauterino de la hija que permaneció en el seno materno más de 180 días, durante el parto por cesárea, con 38 semanas de gestación. Reitera doctrina.

Riesgo durante la lactancia

-STS 15/01/2026. Nº de Recurso: 176/2024. Nº de Resolución: 25/2026. Ponente: J. Molins García-Atance

Las facultativas de los hospitales del Sermas que hacen uso de la lactancia natural tienen derecho a ser dispensadas de hacer guardias localizadas durante los 12 primeros meses de la vida del niño y a percibir el complemento de atención continuada durante ese periodo, calculado con el promedio del año anterior al nacimiento.

Ingreso Mínimo Vital

-STS 21/01/2026. Nº de Recurso: 5054/2024. Nº de Resolución: 56/2026. Ponente: R.A. López Parada

No se computa como ingreso de la beneficiaria la parte proporcional de la subvención finalista recibida por la comunidad de propietarios de la Administración para la rehabilitación de la fachada del inmueble donde se encuentra su vivienda habitual. El art 18 del RDLey 20/2020, aunque se remite al concepto de ganancias patrimoniales de la legislación del IRPF, excluye expresamente las ayudas a la vivienda. Debe aplicarse por ello, con mayor motivo, el criterio establecido para el complemento a mínimos de las pensiones en sentencias 1146/2023, de 12 de diciembre (rcud 1073/2021), 686/2024, de 8 de mayo (rcud 932/2023) ó 862/2024, de 4 de junio (rcud 3463/2021) entre otras

Reintegro de prestaciones

-STS-SOC núm. 92/2026, de 28 de enero (RCUD núm. 3239/2024) (Ponente: A.V. Sempere Navarro). ECLI:ES:TS:2026:274

La cuestión consiste en determinar si procede el reintegro de una pensión no contributiva (PNC) de incapacidad permanente percibida indebidamente porque la persona beneficiaria comunicó tarde el cambio de su unidad familiar. El caso tiene la particularidad de que la Administración autonómica (Dirección General de Servicios Sociales, Infancia y Familia de la Consejería de Servicios Sociales de la Junta de Extremadura) tardó en reaccionar más de dos años, contados desde la comunicación extemporánea de la beneficiaria, en regularizar la situación, periodo durante el que la beneficiaria continuó percibiendo la PNC.

La Sala desestima el RCUD por falta de contradicción (y de contenido casacional). La sentencia realiza una exposición muy detallada de la doctrina de la STEDH 26 de abril de 2018 (caso Cakarevic), y su aplicación en el ámbito del sistema español de Seguridad Social. La sentencia impone las costas a la Administración autonómica, recordando que el beneficio de Justicia Gratuita, del que gozan las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, no alcanza a los entes autonómicos que asumen competencias que previamente correspondían a aquellas, como sucede en materia de pensiones no contributivas.

Asistencia sanitaria

-STJUE 11/09/2025, asunto C 115/24

«Procedimiento prejudicial — Salud pública — Asistencia sanitaria transfronteriza — Directiva 2011/24/UE — Artículo 3, letras d) y e) — Prestación de asistencia sanitaria mediante telemedicina — Concepto de "telemedicina" — Asistencia sanitaria transfronteriza prestada mediante telemedicina — Tratamiento médico complejo que incluye asistencia sanitaria prestada mediante telemedicina y presencial — Estado miembro de tratamiento — Directiva 2000/31/CE — Servicio de la sociedad de la información — Directiva 2005/36/CE — Cualificaciones profesionales — Libre prestación de servicios — Ámbito de aplicación — Artículo 56 TFUE»

En el asunto C 115/24, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Austria), mediante resolución de 25 de enero de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de febrero de 2024, en el procedimiento entre UJ y Österreichische Zahnärztekammer, con intervención de: Urban Technology GmbH, DZK Deutsche Zahnklinik GmbH, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

1) El artículo 3, letras d) y e), de la Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de asistencia sanitaria transfronteriza prestada en el caso de la telemedicina, a efectos de dicha disposición, corresponde únicamente a la asistencia sanitaria proporcionada a un paciente por un prestador de asistencia sanitaria establecido en un Estado miembro distinto del Estado miembro de afiliación de ese paciente, a distancia y, por tanto, sin la presencia física simultánea en el mismo lugar del citado paciente y del referido prestador, exclusivamente por medio de las tecnologías de la información y la comunicación.

2) El artículo 3, letra d), de la Directiva 2011/24 debe interpretarse en el sentido de que se aplica a todos los ámbitos regulados por esta Directiva y no únicamente al reembolso de los gastos de la asistencia sanitaria transfronteriza a que se refiere el artículo 7 de dicha Directiva.

3) El artículo 3, letra d) de la Directiva 2011/24, y el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico), deben interpretarse en el sentido de que las prestaciones de telemedicina deben proporcionarse con arreglo a la legislación del Estado miembro en el que está establecido el prestador.

4) El artículo 5 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales debe interpretarse en el sentido de que no se aplica ni a un prestador de asistencia sanitaria transfronteriza en el caso de la telemedicina ni a un prestador establecido en un Estado miembro, que, sin desplazarse él mismo, encarga que un prestador establecido en otro Estado miembro preste asistencia sanitaria presencialmente en favor de un paciente residente en este último Estado miembro.

Derecho a la vida

-STEDH 05/02/2026 Caso Medmoune c. Francia.

Artículo 2 (material) • Obligaciones positivas • Vida • Decisión médica de retirar un tratamiento de soporte vital a un paciente que había redactado directivas anticipadas en sentido contrario • Marco legislativo compatible con los requisitos del artículo 2, incluso con respecto al derecho a no seguir las directivas anticipadas del paciente • Proceso de toma de decisiones que cumple con los requisitos del artículo 2 • Acceso a un recurso judicial que respeta los requisitos del artículo 2.

Impugnación administrativa

-STS-CONT núm. 52/2026, de 26 de enero (Recurso de casación núm. 7273/2023) (Ponente: E. Calvo Rojas). ECLI:ES:TS:2026:185.

La cuestión que consiste en determinar si el trabajador puede impugnar el contenido del informe de vida laboral ante la Tesorería General de la Seguridad Social por no comprender los periodos de cotización que acredita o debe acudir al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

La sentencia declara que procede que declaremos lo siguiente: partiendo de que los informes de vida laboral tienen un mero carácter informativo, pues no constituyen en sí mismos actos administrativos que creen para el interesado derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social sino que se limitan a hacer constar los datos sobre afiliación, altas y bajas y cotización que le constan a la Tesorería de la Seguridad Social, el trabajador no puede impugnar ante dicha Tesorería el informe de vida laboral por no comprender este determinados periodos de cotización sino que a tal efecto debe formular la correspondiente reclamación ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Mejora voluntaria

-STS 05/02/2026, Nº de Recurso: 385/2024 Nº de Resolución: 144/2026 (Ponente: R.A. López Parada)

Se discute si la retroactividad máxima de tres meses establecida en el art. 53 de la LGSS se aplica a las diferencias del complemento de mejora voluntaria de incapacidad temporal que derivan del reconocimiento del derecho a incluir lo percibido en el mes inmediatamente anterior al inicio de la situación de IT por el concepto de atención continuada (guardias). Recurre en casación unificadora la Fundacio Privada Salut.

La Sala IV parte de la distinción del art. 44 -pérdida del derecho al percibo- del supuesto del art. 43 -pérdida del derecho a la prestación- y precisa que cuando lo que se discute es una diferencia en el importe de la pensión que no ha sido incluida en el acto inicial de reconocimiento, se reclama contra una falta de reconocimiento de una parte del derecho y no contra la falta de pago de un derecho ya reconocido; por lo que considera que se está ante el supuesto del art.43 LGSS -prescripción de cinco años- y no en el supuesto del artículo 44 -plazo de un año. Este criterio lo aplica al caso analizado en el que se reclama la inclusión de las guardias médicas en la mejora del complemento que contempla el convenio colectivo y considera que tiene derecho a reclamar las cantidades devengadas desde los tres meses anteriores a la solicitud, por lo que opera la retroactividad del art. 53 LGSS. Reitera doctrina, entre otras, en las SSTS 105/2025 de 6 de febrero (rcud 5047/2022), 733/2025, de 16 de julio (rcud 2336/2024), 733/2025, de 16 de julio (rcud 2336/2024) ó 1001/2025, de 22 de octubre (rcud 4149/2023).

Cuestión Prejudicial

-STJUE 12/02/2026, asunto C-56/25

«Procedimiento prejudicial — Artículo 267 TFUE — Principio de primacía del Derecho de la Unión — Supuesta incompatibilidad del Derecho nacional con la Constitución nacional y con el Derecho de la Unión — Requisitos para someter un asunto a un tribunal constitucional — Apreciación motivada de las consecuencias de la aplicación del Derecho de la Unión — Planteamiento de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia con carácter previo — Artículo 94, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia — Determinación del Derecho nacional aplicable al litigio — Contenido de la petición de decisión prejudicial — Obligación o facultad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad antes de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia — Inexistencia».

En el asunto C56/25 [Petlichev] (i) que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Sofiyski gradski sad (Tribunal de la Ciudad de Sofía, Bulgaria), mediante resolución de 29 de enero de 2025, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de enero de 2025, en el proceso penal contra MA, con intervención de: Sofiyska gradska prokuratura,

El artículo 267 TFUE, el principio de primacía del Derecho de la Unión y el artículo 94, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una norma procesal de un Estado miembro, relativa a los requisitos para someter un asunto a su tribunal constitucional, en virtud de la cual, en la interpretación dada por dicho tribunal, la cuestión de inconstitucionalidad de una normativa nacional comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, planteada ante el tribunal constitucional por el juez nacional, debe contener, so pena de ser declarada inadmisible, una apreciación motivada del Derecho aplicable al asunto del que conoce, que incluya una valoración de las consecuencias de la aplicación del Derecho de la Unión, que pueda llevar a dicho juez a plantear previamente al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial.

3. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

RELACIONES DE TRABAJO

Cabeza Pereiro, J., Núñez-Cortés Contreras, P., Lousada Arochena, J.F.: *Igualdad y diversidad en las relaciones laborales* (Coordinador: Lousada Arochena, J.F.), 3ª Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, 2026, 386 páginas. ISBN Papel: 9791370216795. ISBN Ebook: 9791370216801

Jurado Segovia, A.: *La cesión ilegal de trabajadores (particular referencia a la jurisprudencia reciente)*. Editorial Tirant Lo Blanch, diciembre 2025, 140 páginas. ISBN Papel: 9791370211240. ISBN Ebook: 9791370211257

Menoya Zayas, S.: *El trabajo a bordo de buques de pesca frente a la transición ecológica*. Editorial Laborum, 2026. Open Access. ISBN 9791388025297. Páginas 256.

Montesdeoca Suárez, A.: *La implantación del registro de jornada digital: retos normativos y aplicación práctica*. Editorial Atelier, 2026. ISBN: 9791388096396. Formato: Open Access. DOI: https://doi.org/10.71237/LdbrTiCn

Pazos Pérez, A.: *La inteligencia artificial en las relaciones laborales*, 1ª Edición, Editorial Aranzadi, 2026, ISBN: 978-84-1085-687-5. ISBN digital: 978-84-1085-688-2. Nº Páginas: 200

Peral López, M.C.: *El derecho de las personas trabajadoras a una jornada con conciliación laboral, familiar y personal y la perspectiva de género*. Atelier, diciembre 2025. 148 páginas. ISBN: 9791388096181. Formato: Open Access. DOI: https://doi.org/10.71237/7T74e4Px

Pérez De Los Cobos Orihuel, F.: *El absentismo laboral: puntos críticos*. Editorial Tirant Lo Blanch. Colección Monografías, 1ª Edición, 308 págs. ISBN Papel: 9791370400507. ISBN Ebook: 9791370400514

Toledo Oms, A.: *Relación laboral y libertad religiosa*. Editorial, Laborum, enero 2026. ISBN: 979-13-88025-47-1. Número de páginas: 1.348. Versión digital

DERECHO COLECTIVO

Calvo Gallego, F.J.: *El papel de la negociación colectiva en la regulación de las modalidades contractuales tras la reforma laboral*, Editorial Atelier, Barcelona, 2025, ISBN: 9791387867676. Páginas 270. Acceso abierto. DOI: https://doi.org/10.71237/9NQBGGGd

EUROFOUND: *Collective bargaining as a mechanism to advance gender pay equity*, acceso abierto. https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/collective-bargaining-as-a-mechanism-to-advance-gender-pay-equity

García García, A.: *Inteligencia artificial y libertad sindical. El impacto de la gestión laboral algorítmica en los derechos colectivos.* Editorial Comares, diciembre 2025. 271 páginas. ISBN: 978-84-1369-926-4296

Roldán Maleno, C.: *La participación directa en la negociación colectiva. Un estudio comparado.* Editorial Aranzadi, diciembre de 2025, 211 páginas. ISBN 978-84-1085-499-4. 211 páginas.

PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

VV.AA.: *Desafíos en la Seguridad y Salud en el Trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 1995-2025)*, IX Congreso internacional y XXII Congreso nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Madrid, 23 y 24 de octubre de 2025. Laborum, Murcia, 2025 (ISBN: 979-13-88025-05-1). ISBN: 9788410262379. Páginas: 1226

EMPLEO PÚBLICO

VV.AA.: *Memento Práctico Empleado Público 2026-2027*. Edición y Coordinación: Redacción Social de Lefebvre. Lefebvre, noviembre de 2025. ISBN 979-13-87732-58-5 Número de páginas: 1.000 aprox.

PROTECCIÓN SOCIAL

López Álvarez, M.J.: *Diversidad e inclusión en la empresa: presente y futuro*, 1ª Edición, Aranzadi, 2026. ISBN: 979-13-88078-15-6. ISBN digital: 979-13-88078-16-3. Nº Páginas: 192

Martínez Martínez, V.L.: *Situación actual y posibles reformas del sistema de coordinación de seguridad social en la Unión Europea*. Editorial Laborum, 2025. ISBN 9791388025181. Páginas 336.

Monereo Pérez, J.L., Maldonado Molina, J.A., y Villar Cañada, I.: La viabilidad del sistema de pensiones español, Murcia, Laborum, 2026. En acceso abierto y gratuito: https://laborum.es/libro/la-viabilidad-del-sistema-de-pensiones-espanol/

OBRAS GENERALES

Miñarro Yanini, M. y Molina Navarrete, C. (Dirs.): *Garantías ecojurídicas para una transición verde socialmente justa*. P. Conde Colmenero (Coord.), Editorial Comares. Diciembre 2025, ISBN: 979-13-7033-043-9, 288 páginas.

Morato García, R.M., y Solís Prieto, C.: *Hacia un modelo europeo de diligencia debida en materia de derechos humanos laborales*. Comunicaciones presentadas al Seminario Internacional "La Directiva de diligencia debida y los derechos humanos laborales tras la Propuesta Omnibus". Editorial, Laborum, diciembre 2025. ISBN: 979-13-88025-36-5. Número de páginas: 559 Enlace al libro en acceso abierto: https://accesoabierto.laborum.es/index.php/oa/catalog/book/979-13-88025-36-5

Peres Díaz, D.: *La Europa por venir. Libre circulación y protección social en la Unión Europea*. Editorial Atelier, 2026. ISBN: 9791388096259. Páginas 264. Formato: Open Access. DOI: https://doi.org/10.71237/C6iJz1l1

Puyol Montero, J.: *Las infracciones laborales en el ámbito del compliance y su prevención*. Editorial Tirant Lo Blanch, 2026, 2380 páginas. ISBN Papel: 9791370216955, ISBN Ebook: 9791370216962

Varela Villar, A.L.: *Diligencia debida en las cadenas de suministro. Análisis laboral comparado de derecho europeo, norteamericano y alemán*. Editorial Comares, 2025. ISBN978-84-1369-997-4 Páginas164

TEORÍA DEL DERECHO Y FILOSOFÍA POLÍTICA

Neumann, F.: *El estado democrático y el estado autoritario. Ensayos sobre teoría política y legal,* Compilación y prefacio por Herbert Marcuse, Edición y Estudio Preliminar «La teoría política de Franz Neumann entre épocas de democracia y dictadura» por José Luis Monereo Pérez. Editorial Comares, 2025, ISBN: 978-84-1369-996-7, 328 págs.

Simmel, G.: *El individuo y la libertad*. Traducción y prólogo Salvador Mas, revisión, edición y estudio preliminar «La teoría social de Georg Simmel: fundamentos sociológicos y culturales de la modernidad» por José Luis Monereo Pérez. Editorial Comares, Colección Crítica del Derecho, Arte del Derecho número 131, 2026. ISBN979-13-7033-071-2, Páginas 308.

Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 165-174

Doctrina Administrativa. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Primer Trimestre de 2026

Andrés Ramón Trillo García *Letrado de la Administración de la Seguridad Social*
https://orcid.org/0000-0002-0034-5194

Sumario

1. Acción protectora
2. Nacimiento y cuidado del menor
3. Incapacidad permanente
4. Jubilación
5. Coordinación internacional de sistemas de Seguridad Social

1. ACCIÓN PROTECTORA

1.1. VALIDEZ DE DOCUMENTOS APORTADOS POR PERSONAS BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL. Criterio de Gestión del INSS nº 8/2026, de 23 de febrero de 2026

Se plantea la validez de los documentos emitidos por las autoridades españolas competentes y aportados por las personas beneficiarias de protección internacional para acreditar vínculos de parentesco a efectos del reconocimiento de determinadas prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

A este respecto, hay que señalar que el artículo 25 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, ratificada por España el 22 de julio de 1978, establece una obligación específica de ayuda administrativa a favor de las prestaciones refugiadas que no puedan acudir a las autoridades de su país de origen. Dicho precepto dispone que los documentos o certificados expedidos por las autoridades del Estado de acogida, o bajo su supervisión, reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por las autoridades nacionales y harán fe salvo prueba en contrario.

De lo dispuesto en este artículo se desprende que los documentos emitidos por autoridades españolas competentes en materia de protección internacional tienen plena validez probatoria y eficacia sustitutiva respecto de la documentación del país de origen, precisamente para evitar que la imposibilidad de obtener dicha documentación impida el ejercicio de derechos reconocidos en el Estado de acogida.

De acuerdo con los artículos 96 y 10.2 de la Constitución Española, la Convención de Ginebra forma parte del ordenamiento jurídico interno y debe informar la interpretación de las normas legales, incluidas las relativas a la protección social. En consecuencia, el artículo 21 de la ley 19/2021 debe interpretarse conforme a la Convención de Ginebra, de modo que los documentos expedidos en

aplicación de su artículo 25 sean considerados jurídicamente equivalentes, a efectos probatorios, el libro de familia o a la certificación del Registro Civil a los que se refiere dicho precepto legal.

Desde esta perspectiva., la documentación expedida por órganos de la Administración General del Estado en el marco del procedimiento de reconocimiento de la protección internacional -como las resoluciones del Ministerio del Interior, los certificados de la Dirección General de Protección Internacional o la documentación emitida por el sistema de acogida- constituye prueba suficiente de los vínculos familiares y de la composición de la unidad de convivencia cuando de ella se desprenda de forma clara la relación de cónyuge y la filiación respecto de los hijos menores.

De acuerdo con lo expuesto, se considera que, en el caso de las personas beneficiarias de protección internacional, la aportación de los documentos expedidos por las autoridades competentes en aplicación del artículo 25 de la Convención de Ginebra que acrediten de forma clara la existencia de vínculos de parentesco, tienen validez probatoria plena y son equivalentes a los medios ordinarios de acreditación de los vínculos familiares, a efectos de todas las prestaciones que integran la acción protectora de la Seguridad Social.

2. NACIMIENTO Y CUIDADO DEL MENOR

2.1. FALLECIMIENTO DEL OTRO PROGENITOR, ADOPTANTE, GUARDADOR CON FINES DE ADOPCIÓN O ACOGEDOR. Criterio de Gestión del INSS 7/2026, de 19 de febrero de 2026

Se plantea el alcance de la modificación introducida en el artículo 48.4 y 5 del Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (TRLET), respecto al supuesto en que fallece uno de los progenitores, adoptantes, guardadores con fines de adopción o acogedores.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.4 y 5 del TRLET, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, en el supuesto de monoparentalidad por existir una única persona progenitora, adoptante, guardadora con fines de adopción o acogedora, el periodo de suspensión será con carácter general de treinta dos semanas y, en caso de fallecimiento de uno de los progenitores, el otro progenitor podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, de la parte que reste del permiso. Es decir, son situaciones distintas para la norma que establece previsiones diferentes.

En este sentido, hay que señalar que ni del tenor literal de la previsión contenida en el párrafo cuarto del artículo 48.5 TRLET, ni de su sistemática puede deducirse que el reconocimiento del derecho del progenitor supérstite quede condicionado a que el progenitor fallecido hubiera reunido los requisitos necesarios para tener derecho al descanso por NYCM, pues no configura el derecho del progenitor supérstite como derivado o subrogado respecto del progenitor fallecido.

En conclusión, lo que se establece es una regla de ordenación del disfrute del permiso en función del momento en que se produce el fallecimiento, sin que de la misma pueda deducirse limitación alguna relativa a la concurrencia de requisitos en el progenitor fallecido ni condicionamiento del derecho del progenitor supérstite a que aquel hubiera tenido derecho al descanso por nacimiento y cuidado del menor, dado que lo decisivo no es el origen de la situación familiar, sino el déficit objetivo de cuidados parentales que se produce cuando el menor cuenta con un único progenitor.

Por tanto, aun cuando el fallecido no reuniese el derecho a la prestación, tanto si se trata o no de un trabajador en situación de alta en algún régimen de la Seguridad Social, e debe reconocer al supérstite las semanas de descanso voluntario que no haya disfrutado el fallecido o las que les hubiese correspondido disfrutar, según los casos.

Si bien, en el supuesto de que progenitor fallecido no fuese un trabajador en alta, el derecho se habría de reconocer única y exclusivamente cuando el fallecido hubiese tenido lugar dentro de las 16 semanas de descanso para los hechos causantes anteriores a la reforma respecto del artículo 49.a) del TREBEP o dentro de las 19 semanas, o las que correspondan para el caso de parto, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento múltiple o de discapacidad del menor) de descanso previstas en la norma actual del TREBEP y del TRLET, contadas desde la fecha del hecho causante en cuyo caso podrá disfrutar de las semanas que resten - excluidas las 6 semanas inmediatamente posteriores al parto-, desde la fecha de fallecimiento hasta el cumplimiento de esas 19 semanas más las respectivas ampliaciones), pero nunca cuando el fallecimiento tenga lugar una vez transcurridas tales semanas. Así, en ese caso, tal como indica esa entidad, resulta obvio que, hasta la fecha de fallecimiento del progenitor, adoptante, acogedor o guardador, se ha cumplido con la finalidad de garantizar al nacido o menor de un periodo de cuidados idéntico al que corresponde en familias con dos progenitores, tal uy como sucede cuando dichos progenitores disfrutan de sus correspondientes periodos de descanso de forma simultánea.

2.2. DERECHO A LA PRESTACIÓN DE NACIMIENTO Y CUIDADO DEL MENOR CUANDO SE PRODUCE UN EMBARAZO MÚLTIPLE POR PARTOS DIFERIDOS. Criterio de Gestión del INSS 3/2026, de 9 de febrero de 2026

El supuesto de hecho cuya duda jurídica se plantea es el de un embarazo gemelar, de trillizos, múltiple, en fin, que termina no en un parto único en el que nacen los dos o todos los hermanos, sino en un primer parto, en el que nace uno de ellos, continuando el embarazo con el otro u otros fetos unos días o semanas más, hasta que se produce el segundo alumbramiento.

Parece razonable que, sin perjuicio de lo que posteriormente se expondrá, en el momento del primer parto el derecho que puede reconocerse es el correspondiente a un nacimiento simple, pues tal es el que se ha producido entonces. En consecuencia, los periodos de descanso y la prestación por Nacimiento y Cuidado del Menor que procederá reconocer en ese momento será la prevista para tal supuesto en el artículo 48.4 TRLET o el artículo 49 TRLEBEP, y en el artículo 177 y siguientes TRLGSS, que se devengará desde el inicio del periodo de descanso de la persona trabajadora.

El segundo nacimiento se configura en estos supuestos de embarazo múltiple como hecho causante del derecho a la protección por nacimiento en su doble vertiente, laboral y prestacional. Pero esta afirmación no puede hacerse a costa de obviar la realidad de las cosas, que no es otra que la doble maternidad/paternidad biológica y la coincidencia parcial del periodo que define la propia situación jurídica; una realidad que desde el momento que se constata, que es del segundo nacimiento, ha de considerarse incluida en la figura jurídica del parto múltiple puesto que se trata de un supuesto excepcional donde ambos nacimientos procedan de una misma prestación, y, aunque se produzcan en momentos distintos -por lo general con un escaso intervalo de tiempo entre uno y otro-, conforman un único supuesto jurídico de parto múltiple sin perjuicio de las especificidades que se indicarán.

Hecha la anterior precisión, pasamos a desarrollar los términos del disfrute de los periodos de descanso y de la prestación que, bajo esa configuración del parto múltiple, procede reconocer en estos supuestos como consecuencia del segundo alumbramiento:

1) El subsidio al que tendrá derecho la persona trabajadora será el previsto para el caso de parto múltiple.

2) Por ello, producido el segundo nacimiento no cabe reconocer dos prestaciones por Nacimiento y Cuidado del Menor, sino una única prestación por parto múltiple.

En consecuencia, esa consideración comportará el reconocimiento de los días adicionales de descanso y prestación previstos para los casos de nacimiento múltiples, de acuerdo con el artículo 48.6 TRLET y el artículo 49.a) y c) del TRLEBEP.

Aun cuando, para determinar la duración del descanso procederá computar los días descansados como consecuencia de todos los nacimientos, no puede ignorarse que la vigente normativa determina un periodo de descanso obligatorio, para cada uno de los progenitores, de seis semanas inmediatamente posteriores al parto que han de disfrutarse de forma ininterrumpida y a tiempo completo. Y lo cierto es que en este caso existe mas de un parto, de manera que e segundo abre nuevamente el cómputo de un periodo de seis semanas de descanso obligatorio.

Siendo ello así, si durante el periodo de descanso obligatorio correspondiente al primer alumbramiento se produce el segundo, finalizará el primero, dando paso al disfrute del periodo obligatorio de seis semanas del segundo. En este caso, los días de descanso obligatorio que como consecuencia del primer parto ya se hubieran disfrutado en el momento de producirse el segundo, no minorarán en ningún caso el periodo de descanso que corresponda bajo la citada consideración de parto múltiple.

En el improbable caso de que con anterioridad al segundo parto se hubiera disfrutado también parte del periodo de descanso voluntario el tiempo transcurrido del mismo sí será computado como consumido de la duración total del derecho.

3) Igualmente, procederá tener en cuenta, respecto del inicio del disfrute del periodo de descanso voluntario y la duración del mismo, las reglas previstas en el artículo 48 del TRLET y en el artículo 49 del TRLEBEP para los casos de parto prematuro y aquellos en que el neonato haya de permanecer hospitalizado tras el parto, de darse las circunstancias para ello, lo que se considera que será habitual en estos supuestos.

4) Conforme a lo dispuesto en el artículo 48.4 TRLET y en el artículo 49, apartados a) y c) del TRLEBEP, los periodos de descanso voluntario pueden disfrutarse hasta que el menor cumpla doce meses o hasta los ocho años, según corresponda. En el supuesto analizado, a efectos del cumplimiento de dichas edades se tomará como fecha de referencia para todos los hijos la fecha del segundo parto. Ello obedece a una doble referencia para todos los hijos la fecha del segundo parto. Ello obedece a una doble finalidad. Por una parte, que el periodo de descanso obligatorio inmediatamente posterior al segundo parto no consuma periodo de tiempo dentro del cual se puede disfrutar del descanso voluntario correspondiente a los nacidos en el primero, lo que es especialmente trascendente en el caso del periodo de descanso voluntario hasta que los hijos cumplan los doce meses. Por otra parte, que el periodo durante el cual se puede ejercitar el descanso voluntario sea coincidente con independencia de la fecha de nacimiento de cada uno de los hijos, del mismo modo, del mismo modo que ocurre en el supuesto habitual de parto múltiple, esto es, aquél en el que todos los hijos nacen en el mismo parto.

5) la consideración de parto múltiple atribuida a este supuesto a partir del segundo alumbramiento comportará igualmente el reconocimiento del subsidio especial regulado en los artículos 3.9 y 6.2 del Real decreto 295/2009, de 6 de marzo, durante las seis semanas siguientes al segundo parto.

6) Asimismo, el segundo nacimiento derivado de un embarazo general o múltiple da derecho a la prestación económica por parto o adopción múltiple prevista en los artículos 359 y 360 TRLGSS, integrada dentro de las prestaciones familiares no contributivas, cuyo desarrollo se encuentra en los artículos 23 y siguientes del Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, regulador de las prestaciones familiares.

3. INCAPACIDAD PERMANENTE

3.1. REQUISITO DE CARENCIA. PENSIÓN DE INCAPACIDAD PERMANENTE Y SUBSIDIO POR DESEMPLEO PARA MAYORES DE 52 AÑOS. Criterio de Gestión del INSS nº 6/2026, de 18 de febrero de 2026

Se plantea el cómputo de cotizaciones para acreditar la carencia necesaria para el acceso al subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años a los solicitantes que son beneficiarios de una pensión de incapacidad permanente total.

El Tribunal Supremo, en sus sentencias 833/2005, 834(2025 u 835/2025, de 29 de septiembre de 2025, y en la sentencia 971/2025, de 21 de octubre de 2025, ha establecido doctrina con respecto a las cotizaciones que deben computarse para acreditar la carencia exigida para el subsidio de mayores de cincuenta y dos años cuando el solicitante es beneficiario de una pensión incapacidad permanente total.

El Tribunal Supremo ha interpretado el requisito previsto por el artículo 280.1 TRLGSS. Dicho requisito establece que "*podrán acceder al subsidio para mayores de cincuenta y dos años los trabajadores que, en la fecha en que se encuentren en el supuesto previsto en el artículo 274.1 tengan cumplida dicha edad y además en la fecha del hecho causante del subsidio establecido en el artículo 276.1, acrediten todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social (...)*".

El artículo 205.1.b) TRLGSS para acceder a la pensión de jubilación exige, entre otros requisitos, "*tener cubierto un periodo mínimo de cotización de quince años, de los cuales al menos dos deberán estar comprendidos dentro de los quince años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho*".

Al respecto señala el TS que "*el requisito de cotización de quince años, (...) no aparece diseñado como carencia necesaria para acceder al subsidio, sino que es un efecto reflejo de la exigencia de que "en el momento de la solicitud, reúnen todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier tipo de pensión contributiva de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. Por tanto, la carencia a la que se refiere, de forma refleja, es la regulada en el artículo 205.1.b) LGSS, que es la carencia propia de la pensión de jubilación (quince años), a cuyos efectos desde luego se pueden computar las cotizaciones anteriores a la incapacidad permanente total.*

No hay que olvidar que el beneficiario de una pensión de incapacidad permanente total puede lucrara la pensión de jubilación al alcanzar la edad ordinaria para ello, incluso sin estar de alta, si reúne los requisitos de carencia genérica y específica, a cuyos efectos desde luego se deben computar todas las cotizaciones efectuadas durante su vida laboral, aunque sean previas a la incapacidad permanente".

La doctrina del Tribunal Supremo concluye que "*no parece haber ninguna causa que lleva a dejar sin proteger la situación del desempleado mayor de 52 años en la situación de espera de su jubilación prevista legalmente, siempre y cuando al llegar a esa edad de 52 años ya tenga a lo largo de su vida laboral la carencia suficiente para lucrar la futura jubilación, para lo cual se computarán tanto las cotizaciones posteriores a la incapacidad permanente total como las anteriores*".

Por tanto, conforme a la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, para el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 280.1 TRLGSS -acreditar todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a cualquier pensión contributiva deben computarse todas las cotizaciones realizadas a lo largo de su vida laboral, incluidas aquellas anteriores al reconocimiento de la incapacidad permanente total.

4. JUBILACIÓN

4.1. INTEGRACIÓN DE LAGUNAS Y BRECHA DE GÉNERO. DT 41ª TRLGSS. Criterio de Gestión del INSS 1/2026, de 22 de enero de 2026

Se plantea la aplicación de la disposición transitoria cuadragésima primera TRLGSS, en relación con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de mayo de 2025, asuntos acumulados C-623/23 (Melban) y C-626/23 (Sergamo).

El Real Decreto-Ley 2/20243, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones introdujo, con vigencia desde el 1 de enero de 2026, la disposición transitoria cuadragésima primera en el TRLGSS, con el fin de favorecer a las mujeres trabajadoras por cuenta ajena y reducir la brecha de género, la citada disposición establece, en tanto no se reduzca la brecha de género, una mejora en la integración de algunos de los periodos sin obligación de cotizar incluidos en el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, en los siguientes términos:

"*Disposición transitoria primer. Integración de periodos sin obligación de cotizar para el cálculo de las pensiones de jubilación en tanto la brecha de género de las pensiones de jubilación sea superior al 5 por ciento.*

En tanto la brecha de género sea superior al 5 por ciento en los términos de la disposición trigésima séptima, para el cálculo de la pensión de jubilación de las mujeres trabajadoras por cuenta ajena a las que sea de aplicación la integración de periodos sin obligación de cotizar según lo dispuesto en el artículo 209.1, los meses en los que no haya existido obligación de cotizar, desde la cuadragésima novena mensualidad hasta la sexagésima, se integrarán con el 100 por ciento de la base mínima de cotización del Régimen General que corresponda al mes respectivo. Este porcentaje será del 80 por ciento de la misma base desde la mensualidad sexagésima primera a la octogésima cuarta.

Para el cálculo de la pensión de jubilación de los hombres a los que sea de aplicación el artículo 209.1.b), se aplicará lo dispuesto en el párrafo anterior respecto a las mismas mensualidades y con igual importe, siempre que en relación con alguno de los hijos acrediten los requisitos establecidos en las reglas 1ª o 2ª del artículo 60.1.b), si bien no se exigirá que la pensión del hombre sea superior a la del otro progenitor ni que este deba tener derecho al complemento para la reducción de la brecha de género.

La integración a que se refiere esta disposición transitoria se aplicará sin perjuicio de los previsto en el artículo 209.1.b)".

Esta entidad gestora remitió una consulta a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social en la que se exponía la problemática que suscitaría la aplicación literal de dicha disposición, dado que su segundo párrafo, relativo a la cobertura de las lagunas de cotización en el caso de los hombres, se remite al cumplimiento de una serie de requisitos -contenidos en las reglas 1ª o 2ª del artículo 60.1.b) del TRLGSS- exigidos únicamente a los hombros lo que, en relación con el reconocimiento del complemento para la reducción de la brecha de género regulado precisamente en ese artículo 60 TRLGSS, ha sido declarado contrario a la Directiva 79/7/CEEE 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, por el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europeo en la sentencia de 15 de mayo de 2025.

Asimismo, se exponía que el Criterio interpretativo 11/2025 de esa Dirección general (cuyo contenido se recoge en el criterio 12/2025 de esta entidad gestora) contiene las directrices

interpretativas pertinentes para la aplicación del complemento para la reducción de la brecha de género en tanto no se lleve a cabo la modificación del artículo 60 TRLGSS, sentado como base que "*De acuerdo con lo declarado en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea de 15 de mayo de 2025, el artículo 60 del TRLGSS, así como la disposición adicional decimoctava del TRLCPE se deben aplicar a los hombres en los mismos términos previstos para las mujeres, si bien manteniendo la configuración unitaria de la prestación, conforme a la cual debe reconocerse al progenitor que perciba la pensión de menor cuantía*".

A este respecto, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha emitido el "*Criterio Interpretativo 17/2025 sobre la aplicación de la disposición transitoria cuadragésima primera del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS), en relación con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de mayo de 2025*", cuyo contenido se expone a continuación:

"*El principio de primacía del Derecho de la Unión implica que la disposición transitoria cuadragésima primera del TRLGSS deba ser interpretada y aplicada conforme a los principios de igualdad y no discriminación establecidos por el Derecho de la Unión, asegurando así la efectiva equiparación de trato entre mujeres y hombres en materia de integración de lagunas de cotización en el cálculo de las pensiones de jubilación.*

La aplicación literal de la disposición transitoria cuadragésima primera del TRLGSS conduciría, nuevamente, a una situación de discriminación por razón de sexo, toda vez que esta disposición exige el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 60 del TRLGSS para los hombres, sin que ningún requisito previsto en el artículo 60 TRLGSS para los hombres, sin que ningún requisito sea exigible para las mujeres. Debiendo añadirse que dichos requisitos no pueden ser ya exigidos conforme al fallo de la sentencia del TJUE de 15 de mayo de 2025.

En conclusión, esta Dirección General considera que, para el cálculo de la pensión de jubilación de los hombres, las lagunas de cotización se integrarán en las mismas condiciones previstas para las mujeres en el primer párrafo de la disposición transitoria cuadragésima primera del TRLGSS.

Por tanto, a partir de la entrada en vigor de la referida disposición, para el cálculo de la pensión de jubilación de las mujeres trabajadoras por cuenta ajena y de los hombres trabajadores por cuenta ajena a los que sea de aplicación la integración de periodos sin obligación de cotizar según lo dispuesto en el artículo 209.1 del TRLGSS, los meses en los que no haya existido obligación de cotizar, desde la cuadragésima novena mensualidad hasta la sexagésima, se integrarán con el 100 por ciento de la base mínima de cotización del Régimen General de la Seguridad Social que corresponda al mes respectivo. Este porcentaje será del 80 por ciento de la misma base desde la mensualidad sexagésima primera a la octogésima cuarta.

Por último, se informa de que el presente criterio únicamente será de aplicación en tanto en cuanto no se produzca una modificación normativa que elimine la diferencia de trato entre mujeres y hombres".

4.2. JUBILACIÓN ANTICIPADA POR APLICACIÓN DE COEFICIENTES REDUCTORES DE LA EDAD. BOMBEROS FORESTALES. Criterio de Gestión del INSS 2/2026, de 29 de enero de 2026

Se plantea como debe ser el cómputo de los periodos de actividad como bombero forestal cuando dicha actividad se ha desempeñado mediante sucesivos contratos de duración determinada, a efectos de la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación.

A este respecto hay que indicar que el artículo 206.1 TRLGSS, señala que "*la edad mínima de acceso a la pensión de jubilación a la que se refiere el artículo 205.1.a)) podrá ser rebajada por real decreto, propuesta del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en aquellos grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, siempre que los trabajadores afectados acrediten en la respectiva profesión o trabajo el mínimo de actividad que se establezca*".

El artículo 5 del Real Decreto 383/2008 establece que "*tanto la reducción de la edad como el cómputo, a efectos de cotización, del tiempo en que resulte reducida aquella que se establecen en los artículos anteriores serán de aplicación a los bomberos o bomberos forestales a los que se refiere el artículo 1 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 beneficios quienes, habiendo alcanzado la edad de acceso a la jubilación que en cada caso resulta de la aplicación de los establecido en el artículo 2, cesen en su actividad como bombero o bombero forestal a que se refiere el artículo 1, 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 arzón de esta queden encuadrados".

El apartado 1 del artículo 2 del citado Real Decreto establece que "*la edad ordinaria exigida para el acceso a la pensión de jubilación conforme al artículo 205.1.a) y a la disposición transitoria séptima del texto refundido de la ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, se reducirá, con respecto a los trabajadores o colectivos referidos en el artículo 1, en un periodo equivalente al que resulte de aplicar a los años completos efectivamente trabajados como bombero o bombero forestal el coeficiente reductor del 0,20*".

Por otra parte, la modificación introducida en el Real Decreto 383/2008, se realiza en base a lo dispuesto por la disposición adicional cuarta de la ley 5/2024, de 8 de noviembre, que establece que *"(...) en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley se adoptarán las medidas necesarias para el reconocimiento de todo el tiempo trabajado en la actividad de vigilancia y extinción de incendios forestales para la concesión de los coeficientes reductores*".

La modificación del citado párrafo primero del artículo 5 introducida por el Real Decreto 817/2025, se limita a incluir la referencia a los bomberos forestales ¡, sin tener en cuenta las particularidades propias de dicho colectivo, cuya mayor parte de la contratación se concentra en determinados periodos del año, siendo habitual el encadenamiento de contratos temporal sucesivos. Por ello, debe aplicarse una interpretación flexible y proporcionada del requisito de permanencia en alta, entendido que este se cumple cuando la jubilación se causa desde la actividad bonificada.

En consecuencia, dadas las particularidades de contratación de los bomberos forestales, así como que la propia normativa aplicable no señala expresamente que la permanencia en la actividad deba ser con carácter ininterrumpido, todos los periodos acreditados como bombero forestal deberán computarse íntegramente a los efectos de la aplicación de los coeficientes reductores de la pensión de jubilación, aun cuando hayan sido desempeñados mediante contratos de carácter temporal siempre que en la fecha del hecho causante de la pensión se esté de alta en la actividad bonificada.

Igualmente se tendrán en cuenta todos los periodos acreditadas como bombero forestal cuando se trate de una sucesión de contratos de duración determinada, en el caso de quienes, conforme a la previsión contenida en el párrafo segundo del artículo 5 del Real Decreto 383/2008, habiendo alcanzado la edad de acceso a la jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 2, cesen en su actividad como bombero forestal a que se refiere el artículo 1, pero permanezcan en alta en la fecha del hecho causante de la pensión por razón del desempeño de una

actividad laboral diferente, cualquiera que sea el régimen de la Seguridad Social en el que se por razón de esta quedan encuadrados.

5. COORDINACIÓN INTERNACIONAL DE SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

5.1. EJERCICIO DE ACTIVIDAD LABORAL SIMULTÁNEA EN DOS O MÁS ESTADOS DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS COMUNITARIOS. DOLE ASEGURAMIENTIO IRREGULAR Y VALIDEZ DE LAS COTIZACIONES A EFECTOS DEL ACCESO Y LIQUIDACIÓN DE PRESTACIONES. Criterio de gestión del INSS 5/2026, de 18 de febrero de 2026

Se plantea el tratamiento que, a los efectos del reconocimiento y cálculo de las prestaciones de la Seguridad Social, ha de otorgarse a las cotizaciones españolas superpuestas con los periodos de seguro certificados por otro Estado cunado se realiza actividad laboral simultánea en España y en otro/s Estado/s dentro del ámbito de aplicación de los reglamentos comunitarios de coordinación.

Las normas comunitarias en materia de coordinación de sistemas de Seguridad Social se fundamentan en diversos principios, entre ellos el principio de unicidad en la legislación aplicable. Este principio consagrado en el artículo 11 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, establece la sujeción de las personas a la legislación de un único Estado miembro.

El Reglamento (CE) 883/2004, a diferencia de su antecesor -el Reglamento (CEE) 1408/71- no prevé ninguna excepción al principio general de unicidad en la legislación aplicable.

La competencia para determinar la legislación aplicable en virtud del Reglamento (CE) 883/2004 corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social.

El artículo 13 del citado Reglamento determina cuál es la legislación aplicable a la persona que ejerce actividades simultáneamente en dos o más Estados miembros. Se establece que quedará sujeta a la legislación de un solo Estado miembro y será tratada como si ejerciera la totalidad de sus actividades en el mismo. Por tanto, las cotizaciones o contribuciones correspondientes a todas y cada una de las actividades realizadas por el interesado en los distintos Estados deberán aportarse al sistema de Seguridad Social del Estado cuya legislación resulte ser la aplicable conforme a las reglas del mencionado Reglamento (CE) 883/2004.

Por ello, el Reglamento (CE) 883/2004 no prevé una regulación relativa al cómputo de periodos superpuestos por doble aseguramiento obligatorio, pues dicha duplicidad ya no está permitida.

En cambio, el Reglamento (CEE) 1408/71 sí permitía, en determinados casos tasados en su Anexo VII, el doble aseguramiento obligatorio en dos Estados. Por lo que respecta a España, el doble aseguramiento solo se permitía en caso de actividad por cuenta ajena en España y por cuenta propia en otro Estado miembro, por una persona residente en España. Este doble aseguramiento, en virtud de la norma transitoria recogida en el artículo 87.8 del reglamento (CE) 883/2004, pudo mantenerse hasta 2020.

No obstante, se vienen detectando supuestos en los que, al analizar el derecho a las prestaciones de la Seguridad Social se identifican situaciones de doble aseguramiento, en España y en otro Estado miembro, que, por lo indicado anteriormente, resultan irregulares.

Cuando se den estos supuestos, se deberán plantear consulta a la dirección provincial de la Tesorería General para que se pronuncie sobre qué legislación era la aplicable en virtud de las normas comunitarias durante el periodo de doble aseguramiento detectado.

Si la Tesorería determina que la legislación española no era la aplicable, las cotizaciones efectuadas en España durante el periodo superpuesto no deberán ser computadas ni para el cálculo de la pensión nacional ni para calcular el porcentaje de prorrata con cargo a España, ya que se ingresaron contraviniendo las normas comunitarias. Dicho periodo se computará como cubierto bajo la legislación del otro Estado miembro, y ello con independencia de si cabe o no la devolución de las cotizaciones ingresadas a la seguridad social española, y de la Tesorería las considera o no válidas en el ámbito de sus competencias.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 175-181

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

Sumario

1. Breve reseña de las novedades normativas sobre afiliación y cotización a la Seguridad Social
2. Noticias sobre la gestión en el ámbito de la afiliación, de la cotización y de la recaudación de las contribuciones sociales

1. BREVE RESEÑA DE LAS NOVEDADES NORMATIVAS SOBRE AFILIACIÓN Y COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL

REAL DECRETO-LEY 3/2026, DE 3 DE FEBRERO, PARA LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES PÚBLICAS Y OTRAS MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Ante la falta de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2026, se produjo la prórroga automática de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, hasta la aprobación de la nueva ley.

No obstante, existen materias de Seguridad Social sobre las que no cabe la aplicación del principio de prórroga presupuestaria como tiene declarado el Consejo de Estado, por lo que el Gobierno si desea proceder a su actualización, debe acudir a la aprobación de un Real Decreto-Ley al amparo del artículo 86 de la Constitución Española, lo que efectivamente se materializó en un principio en el Real Decreto Ley 16/2025, mediante el que se prorrogaban determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, y se adoptaban medidas urgentes en materia tributaria y de Seguridad Social, aunque esta norma no fue convalidada por el Congreso de los Diputados, por lo que fue derogada con fecha 28 de enero de 2026.

Tras la citada derogación se hizo urgente y necesaria la aprobación del Real Decreto-Ley 3/2026 (RDL3/26), para mantener intactos los derechos de los pensionistas, tal como se recoge en su preámbulo, ya que estos habían visto incrementadas sus pensiones en el mes de enero de 2026.

Por ello, el Real Decreto-Ley 3/2026 que abordó, como cuestión urgente y prioritaria, la revalorización de las pensiones y de otras prestaciones públicas para el año 2026 en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior, expresado con un decimal, resultando un 2,7%.

En el RDL3/26 se regulan igualmente otras importantes cuestiones sobre cotización y prestaciones que se resumen a continuación:

— El límite máximo para la percepción de las pensiones públicas del sistema de la Seguridad Social y de Clases Pasivas del Estado causadas en 2026 será de 3.359,60 euros mensuales, o 47.034,40 euros anuales.

— El complemento de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social y de las pensiones de Clases Pasivas del Estado para la reducción de brecha de género tendrá para 2026 quedó fijado en un importe de 36,90 euros mensuales.

— Se estableció la cuantía mínima de las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social y de las pensiones de Clases Pasivas del Estado, que se incrementará en el año 2026 en función del tipo de pensión.

— Las pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social de incapacidad y jubilación tendrán un importe anual de 8.803,20 euros.

— También se reguló la cuantía anual de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, así como el importe del límite de ingresos para el acceso a las mismas.

— Se estableció la cuantía de 1.000 euros para la prestación por nacimiento o adopción de hijo o hija en supuestos de familias numerosas, monoparentales y de madres o padres con discapacidad.

— El límite de ingresos para el reconocimiento de complementos económicos por mínimos experimentó un incremento del 2,7 por ciento sobre el límite vigente en 2025.

— Se actualizó el tope máximo y mínimo de las bases de cotización y de otros aspectos en materia de cotización en el sistema de la Seguridad Social , de forma que las bases mínimas de cotización, de los grupos de cotización de los regímenes que las tengan establecidas, se incrementarán de forma automática en el mismo porcentaje que lo haga el salario mínimo interprofesional incrementado en un sexto; las bases máximas de cada categoría profesional y el tope máximo de las bases de cotización se fijó en 5.101,20 euros mensuales.

— La cotización correspondiente al Mecanismo de Equidad Intergeneracional será de 0,90 puntos porcentuales.

— La cotización adicional de solidaridad se determinará aplicando los siguientes tipos de cotización en función de las retribuciones recibidas. Los tipos serán: a) del 1,15% a la parte de la retribución comprendida entre 5.101,21 euros y 5.611,32 euros, siendo el 0,96 a cargo de la empresa y el 0,19% a cargo de la persona trabajadora. b) del 1,25% a la parte de la retribución comprendida entre 5.611,33 euros y 7.651,80 euros, siendo el 1,04%por ciento a cargo de la y el 0,21% a cargo de la persona trabajadora; c) El 1,46% a la parte de la retribución que supere los 7.651,80 euros, siendo el 1,22% a cargo de la empresa y el 0,24% a cargo de la persona trabajadora.

— Desde el 1 de enero de 2026, y hasta la aprobación de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, la tabla general y la tabla reducida aplicables a los diferentes tramos de rendimientos netos, para las personas trabajadoras autónomas, serán las previstas en la disposición transitoria primera del Real Decreto-Ley 13/2022, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, para el año 2025, debiendo entenderse hecha la referencia al año 2026 cuando, en dicha norma, la referencia se haga al año 2025. La base máxima de los tramos 11 y 12 de la tabla general se actualizará de acuerdo con el tope máximo de cotización previsto para el Régimen General de la Seguridad Social en el apartado 1.

— Las personas trabajadoras autónomas que, en razón de un trabajo por cuenta ajena desarrollado simultáneamente, coticen en régimen de pluriactividad, y lo hagan durante el año 2026, teniendo en cuenta tanto las cotizaciones efectuadas en este régimen especial como las aportaciones empresariales y las correspondientes a la persona trabajadora en el régimen de la Seguridad Social que corresponda por su actividad por cuenta ajena, tendrán derecho al reintegro del 50% del exceso en que sus cotizaciones por contingencias comunes superen la cuantía de 17.323,68 euros con el tope del 50% de las cuotas ingresadas en este régimen especial en razón de su cotización por las contingencias comunes.

Asimismo, se dispone en el RDL3/26 la cotización adicional para las y los bomberos forestales y agentes forestales y medioambientales.

ORDEN ISM/31/2026, DE 23 DE ENERO, POR LA QUE SE ESTABLECEN PARA EL AÑO 2026 LAS BASES DE COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL MAR INCLUIDAS EN LOS GRUPOS SEGUNDO Y TERCERO

Tal como se recoge en el preámbulo de la Orden ISM/31/2026, el artículo 122 de la Ley 31/2022, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, ley prorrogada automáticamente, se refiere a la cotización para todas las contingencias y situaciones protegidas en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar respecto a las personas trabajadoras por cuenta ajena y por cuenta propia, incluidas en los grupos segundo y tercero a las que se refiere el artículo 10 de la Ley 47/2015, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero.

La Orden recuerda que dicha cotización se efectuará sobre las remuneraciones que se determinen anualmente mediante Orden del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a propuesta del Instituto Social de la Marina, oídas las organizaciones representativas del sector. Tal determinación se efectuará por provincias, modalidades de pesca y categorías profesionales, sobre la base de los valores medios de remuneración percibida en el año precedente.

A tal finalidad responde el contenido de la Orden ISM/31/2026, mediante la que se disponen, en función de los valores medios de las remuneraciones percibidas en el año 2025, las bases únicas para la cotización por contingencias comunes y profesionales según provincias, modalidades de pesca y categorías profesionales.

RESOLUCIÓN DE 16 DE DICIEMBRE DE 2025, DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, POR LA QUE SE MODIFICA EL ÁMBITO TERRITORIAL DE DETERMINADAS UNIDADES DE RECAUDACIÓN EJECUTIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La citada Resolución se hace eco de las necesidades derivadas de la gestión recaudatoria de la Seguridad Social en vía de apremio, que hacen conveniente y oportuno modificar la demarcación territorial de determinadas unidades de recaudación ejecutiva dependientes en este caso de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social en Barcelona, Jaén, La Rioja, Madrid, Asturias, Cantabria y Sevilla.

A fin de conseguir una mejor gestión del cargo asumido por ellas y una equilibrada redistribución de sus plantillas, habida cuenta de la progresiva disminución de estas, se procede a llevar a cabo un reagrupamiento de sus respectivos medios materiales y humanos en una misma sede. Las variaciones relativas a las unidades de recaudación ejecutivas relacionadas en el anexo de la Orden tuvieron efectos desde el 1 de enero de 2026.

2. NOTICIAS SOBRE LA GESTIÓN EN EL ÁMBITO DE LA AFILIACIÓN, DE LA COTIZACIÓN Y DE LA RECAUDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES SOCIALES[1]

INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN DE BASES Y CUOTAS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS POR CUENTA PROPIA

El proceso para la regularización de las bases y de las cuotas de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas, que estuvieron en situación de alta durante al menos un día en el año 2024, se inició en el mes de enero de 2026, mediante el envío a través del Servicio de Notificaciones Telemáticas de la Seguridad Social (NOTESS) de las primeras notificaciones, y se estructurará en sucesivas fases, en cada una de las cuales se incluirán las personas en las que concurran situaciones similares.

En la primera fase citada se incluyó a las personas trabajadoras por cuenta propia que cotizaron durante el año 2024, por una base de cotización superior a la determinada por los rendimientos netos computables y que, sin embargo, pueden mantener la base de cotización por la que provisionalmente cotizaron en dicho año, con el límite del importe de su base de cotización del 31 de diciembre de 2022.

La opción para mantener una base de importe superior a la determinada por los rendimientos computables podrá ejercerse hasta el último día del mes siguiente al de la notificación del trámite de audiencia en el que se notifica la posibilidad de optar, es decir, con carácter general, y si se notificó a primeros de enero de 2026, esta opción estuvo disponible hasta el 28 de febrero de 2026.

Para ejercer esta opción en la Oficina Virtual, a partir de enero de 2026, se habilitó dentro del campo “Regularización de Trabajadores Autónomos”, La opción “Servicio de Regularización de trabajadores Autónomos”, “Consulta de regularización actual de trabajadores autónomos”.

La segunda fase se inició en el mes de febrero de 2026, mes en el que comenzaron a notificarse las resoluciones de la regularización de 2024 correspondiente a aquellas personas trabajadoras autónomas que hubiesen cotizado provisionalmente:

— Por una base superior a la determinada por sus rendimientos.

— Por una base inferior a la determinada por sus rendimientos o que,

[1] Se utiliza principalmente como fuente el Boletín de Noticias RED. Para facilitar una información lo más exacta posible en el ámbito de la afiliación, encuadramiento de empresas, cotización y recaudación, se recoge de forma íntegra la ofrecida por la Tesorería General de la Seguridad Social a través de dicho canal.

— No hubiesen presentado la declaración del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas ante la correspondiente Administración tributaria o que, habiéndola presentado, no hubieran declarado ingresos a efectos de la determinación de los rendimientos netos cuando resulte de aplicación el régimen de estimación directa.

En último lugar, estuvo previsto notificar a las personas trabajadoras autónomas, cuya base provisional se convierte automáticamente en definitiva, bien porque su base provisional se encuentre entre la base mínima y máxima del tramo de rendimientos, o porque todo el periodo de alta del año 2024 es considerado no regularizable.

En la Oficina Virtual del Sistema Red, dentro de la Categoría denominada "Regularización de Trabajadores Autónomos", está incluido el Servicio de Regularización de Trabajadores Autónomos. Este servicio ofrece las siguientes funcionalidades:

— Consulta de regularización actual de trabajadores autónomos, que ofrece el detalle de los datos tenidos en cuenta para llevar a cabo la regularización de bases y cuotas de los trabajadores por cuenta propia o autónomos del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos y del grupo primero del Régimen Especial de Trabajadores del Mar, así como la opción de mantener la base superior a la determinada por los rendimientos.

— Consulta de regularizaciones finalizadas de personas trabajadoras autónomas (se trata de una nueva funcionalidad) que ofrece información de regularizaciones que afectan a años anteriores y que han finalizado.

Según sea el avance del proceso de regularización de bases y cuotas, y con carácter previo a la emisión de cada tipo de notificación, la TGSS informará de ello a través de un correo electrónico, enviado masivamente a través de la herramienta Marketing CLOUD, a aquellos autorizados RED que tengan asignadas a personas trabajadoras por cuenta propia afectadas por la regularización del año 2024. En dicho correo se incluirá un enlace de acceso a una página web personalizada en la que podrán consultar para cada persona trabajadora incluida en su Autorización RED, información relevante del proceso de regularización.

La AEAT publicó en su página web información para determinar el rendimiento neto relativo a las casillas del modelo 100 y las claves y subclaves de los modelos 190 de rendimientos del trabajo y 193 de rendimientos del capital mobiliario que facilita a la Tesorería General de la Seguridad Social, para el cálculo de la base de cotización definitiva de las personas trabajadoras por cuenta propia.

Con carácter meramente informativo, dado que en cada año los rendimientos computables para el cálculo de las bases de cotización a la Seguridad Social dependerán de la norma reguladora sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), la TGSS indicó los rendimientos a considerar en la regularización de las bases del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia correspondientes al ejercicio 2024, según las normas del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas:

1.- Para las actividades económicas, empresariales o profesionales ejercidas a título individual por la persona trabajadora autónoma, se tomarán como referencia las siguientes casillas como rendimientos computables para la determinación de la base de cotización definitiva: Casillas de referencia para rendimientos computables

Modelo 100 - Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Declaración y documentos de ingreso o devolución	Casillas
Rendimientos de actividades económicas en Estimación Directa	
Rendimiento neto + Cuotas de Seguridad Social o aportaciones a mutualidades alternativas del titular de la actividad	0224 + 0186
Rendimientos de actividades económicas en Estimación Objetiva	
Rendimiento neto previo (Actividades excepto agrícolas, ganaderas y forestales)	1465
Rendimiento neto previo - Amortización del inmovilizado material e intangible (Actividades agrícolas, ganaderas y forestales	1537-1538
Régimen de atribución de rentas en rendimientos de actividades económicas en Estimación Directa	
Rendimiento neto (Estimación Directa modalidad normal)	1577
Rendimiento neto previo – Provisiones deducibles y gastos de difícil justificación (Estimación Directa modalidad simplificada)	1577-1579

Modelo 184 - Declaración Informativa. Entidades en régimen de atribución de rentas. Declaración anual.
Régimen de atribución de rentas en rendimientos de actividades económicas en Estimación Objetiva
Rendimiento Neto Previo de actividades económicas en estimación objetiva (excepto agrícolas, ganaderas y forestales)
Rendimiento Neto Minorado de actividades económicas en estimación objetiva (agrícolas, ganaderas y forestales)

En el supuesto de tributar en cualquiera de las Haciendas Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco o Navarra, hay que considerar que las casillas anteriores variarán según las normas del IRPF aplicables en dichos territorios forales.

2. Las actividades económicas, empresariales o profesionales ejercidas como socio o integrante de cualquier tipo de sociedad o entidad se computarán de manera adicional a los rendimientos que pudieran obtener por su propia actividad económica desarrollada a título individual (apartado 1 anterior), los rendimientos íntegros de trabajo o capital mobiliario, dinerarios o en especie, derivados de su condición de socios y/o administrador, así como los rendimientos de dicha naturaleza obtenidos en su condición de socio trabajador autónomo de una cooperativa de trabajo asociado.

ACTUALIZACIÓN DEL TOPE MÁXIMO Y MÍNIMO DE LAS BASES DE COTIZACIÓN Y DE OTROS ASPECTOS EN MATERIA DE COTIZACIÓN EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el Real Decreto-Ley 3/2026, de 3 de febrero, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia de Seguridad Social, al que se ha hecho referencia en otro apartado anterior, en su artículo 3, se determina la actualización del tope máximo y mínimo de las bases de cotización y de otros aspectos en materia de cotización en el sistema de la Seguridad Social.

Dicha norma, del mismo modo establece otro tipo de regulaciones sobre cuestiones de Seguridad Social ya expuestas en otro apartado anterior.

En todo caso, y a modo de resumen, destacamos que el importe del tope máximo de las bases de cotización de los distintos regímenes de Seguridad Social será, durante el año 2026, de 5.101,20 euros. En relación con las bases mínimas de cotización de los grupos de cotización de los regímenes

que las tengan establecidas, éstas se mantendrán en los importes establecidos para el año 2025 hasta que se proceda a incrementar el salario mínimo interprofesional.

MODIFICACIÓN DEL PROCESO DE RESCISIÓN DE EMPRESAS/AFILIADOS A UNA AUTORIZACIÓN RED

Se modificó el procedimiento de rescisión de la representación que se otorga por parte de las empresas/afiliados al autorizado RED.

El cambio introducido consistió en la emisión de una comunicación telemática a la empresa/NAF afectada, con el fin de que tenga conocimiento de la rescisión efectuada por el autorizado RED y pueda realizar las gestiones necesarias para poder seguir cumpliendo con sus obligaciones de Seguridad Social. Por este motivo, las solicitudes de rescisión llevadas a cabo por el autorizado RED han dejado de ser automáticas y surtirán efectos a los dos días naturales desde su solicitud, una vez que se haya generado dicha comunicación.

Laborum

Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 185-202

Lecciones y preguntas para la implementación de la Directiva de trabajo en plataformas digitales en España

Lessons and questions for the implementation of the Platform Work Directive in Spain

Alberto Barrio *Profesor Ayudante Doctor*
Universidad Complutense de Madrid
https://orcid.org/0009-0007-9579-8033

Sumario

1. **Introducción**
2. **Ámbito de aplicación de la DTP**
   2.1. Definición de 'plataformas digitales de trabajo'
   2.2. Definición de 'personas que realizan trabajo de plataformas'
   2.3. Definición de 'trabajadores de plataformas'
   2.4. Definición de 'intermediarios'
3. **La presunción de laboralidad**
   3.1. Contenido de la presunción
   3.2. El Artículo 5(3) y la exclusión de la Seguridad Social
4. **Gestión algorítmica**
   4.1. Prohibiciones de tratamiento de datos personales
   4.2. Transparencia sobre información algorítmica
   4.3. Supervisión y revisión humana
   4.4. Autoridades competentes y modelo de control del cumplimiento
   4.5. La relevancia de la transparencia en la gestión algorítmica para el campo de la Seguridad Social
5. **Declaración y transparencia en relación a información sobre el trabajo de plataformas**
   5.1. Declaración de trabajo de plataformas
   5.2. Provisión de información sobre trabajo de plataformas
6. **Conclusiones**
7. **Bibliografía**

Cita Sugerida: BARRIO, A.: «Lecciones y preguntas para la implementación de la Directiva de trabajo en plataformas digitales en España». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 185-202.

Resumen

El artículo analiza críticamente la Directiva (UE) 2024/2831 sobre trabajo en plataformas a partir de su texto y del Informe del Grupo de Expertos, identificando zonas de ambigüedad relevantes para su transposición en España. Examina cuatro ejes centrales (ámbito de aplicación, presunción de laboralidad, gestión algorítmica y obligaciones de declaración e información) y muestra cómo determinadas lecturas de la Comisión tienden a restringir el potencial protector de la Directiva. A partir de ello, propone claves interpretativas para una transposición española que refuerce la articulación entre empleo y seguridad social y asegure una tutela efectiva de quienes trabajan en plataformas digitales.

Palabras clave

Trabajo en plataformas digitales; Directiva (UE) 2024/2831; Presunción de laboralidad; Gestión algorítmica; Seguridad Social; Declaración de trabajo de plataformas digitales

Abstract

The article offers a critical analysis of Directive (EU) 2024/2831 on platform work, based on its text and the Report of the Group of Experts, identifying areas of ambiguity that are relevant for its transposition into Spanish law. It examines four central pillars (scope of application, presumption of employment status, algorithmic management, and reporting and information obligations) and shows how certain interpretations by the Commission tend to restrict the Directive's protective potential. On this basis, it proposes interpretative guidelines for a Spanish transposition that strengthens the link between employment and social security and ensures effective protection for those working on digital platforms.

Keywords

Platform work; Directive (EU) 2024/2831; Presumption of employment status; Algorithmic management; Social security; Reporting of platform work

1. INTRODUCCIÓN

La aprobación de la Directiva (UE) 2024/2831 relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas (DTP) cierra un largo ciclo de negociación en la Unión Europea y abre en España un nuevo capítulo de decisiones interpretativas. Para España, este escenario representa un reto ineludible: Si bien el ordenamiento jurídico español fue pionero con la adopción de la denominada "Ley Rider" (Ley 12/2021), las evidentes diferencias tanto de contenido material como de ámbito subjetivo entre dicho marco previo y la DTP exigen acometer urgentes medidas para su transposición antes del plazo límite del 2 de Diciembre de 2026.[1]

Para asistir a los Estados miembros en este proceso, la Comisión Europea publicó en enero de 2026 el *Informe del Grupo de Expertos sobre la Transposición de la Directiva (UE) 2024/2831*, tras un proceso de ocho reuniones con expertos nacionales y representantes de los actores sociales. El análisis de las actas de estas reuniones es de utilidad para identificar aspectos de la Directiva que requieren de mayor clarificación. El informe final, aunque no vinculante, es probable que sea tomado por el legislador nacional como una brújula para su transposición.

Frente a este escenario, el presente artículo tiene como objetivo principal aclarar el contenido de la Directiva para facilitar su correcta implementación. Para ello, se analiza detalladamente el texto de la Directiva a la luz de sus documentos preparatorios (siempre y cuando su contenido no haya quedado contradicho por el texto final de la norma), su preámbulo, y el acervo del Derecho de la Unión Europea (todo ello informado por la doctrina jurídica especializada). Especialmente, el artículo evalúa el contenido de las actas del Grupo de Expertos y las interpretaciones dadas por la Comisión en el informe final sobre la transposición, destacando aquellos casos en los que dichas interpretaciones no parecen estar apoyadas por las fuentes anteriormente señaladas. En base a ello, el artículo señala varios casos en los que la interpretación dada en el informe del Grupo de Expertos podría considerarse a tender hacia un reduccionismo no justificado.

Con el fin de ofrecer un análisis exhaustivo y estructurado, el artículo se centra en los distintos puntos clave en los que puede haber dudas en la interpretación, dedicando una sección específica a cada uno de ellos. El fin último es proporcionar las claves para una transposición que, yendo más allá de la mera literalidad de la norma europea o de las directrices del informe, asegure una tutela efectiva, garantista y plenamente coherente con la realidad del trabajo de plataformas en España.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DTP

Para iniciar el análisis de la DTP, resulta imperativo delimitar su ámbito de aplicación material y personal, pues de ello dependerá la efectividad de su transposición en España.

En términos de su ámbito territorial, la norma se aplica a toda plataforma digital de trabajo que organice servicios ejecutados, total o parcialmente en línea, por personas ubicadas en la Unión Europea, con total independencia del lugar de establecimiento de la empresa o de la infraestructura digital, e independientemente de la legislación aplicable elegida en el contrato. Sobre cómo asegurar esta responsabilidad cuando una plataforma está basada fuera de la UE, hay que recordar que el artículo 13 de la Ley de Servicios Digitales[2] establece que los proveedores de servicios intermediarios tienen la obligación de contar con un representante legal en la UE. Además, el artículo 27 del Reglamento

[1] *Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work*, 2024, art. 29(1).

[2] *Regulation (eu) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)*.

General de Protección de Datos (RGPD)[3] también obliga a los responsables o aquellos que tratan datos personales no establecidos en la UE a designar un representante en la UE. Por ello, nada previene a los Estados Miembros el recurrir a esos mismos representantes para exigir esa responsabilidad de las plataformas basadas fuera de la UE.

En términos de su ámbito personal, la Directiva depende en gran medida del uso de los términos 'plataformas digitales de trabajo', 'trabajadores de plataformas', 'personas que realizan trabajo de plataformas' e 'intermediarios', y por ello a continuación se exploran cómo son definidos.

2.1. Definición de 'plataformas digitales de trabajo'

La DTP considera plataforma digital de trabajo a toda persona física o jurídica que preste un servicio a distancia mediante medios electrónicos, a petición de un destinatario, y que implique como elemento necesario y esencial la organización del trabajo realizado por personas físicas a cambio de una contraprestación económica.[4]

La Comisión ha señalado en el informe del grupo de expertos sobre la transposición de la DTP que, para determinar la existencia de una plataforma digital de trabajo, la evaluación debe realizarse de forma individualizada sobre cada servicio específico que ofrece una empresa *como actividad empresarial separada*[5], y no sobre la compañía en su conjunto. Esto significa que una misma empresa puede prestar un servicio que quede amparado bajo la Directiva y, simultáneamente, desarrollar otras actividades o servicios que queden excluidos de su ámbito.[6] Sin embargo, cómo se puede operacionalizar esto en la práctica parece difícil, especialmente dado que la Comisión también parece indicar que la provisión de un servicio que esté cubierto por la definición de servicio señalada anteriormente (i.e. a distancia, por medios electrónicos, etc.) no supondrá que una empresa sea calificada como plataforma digital de trabajo si ese servicio es auxiliar a la actividad principal de la empresa.[7] En cualquier caso, la DTP excluye expresamente aquellos servicios cuyo propósito principal (entendido como que constituyan un componente necesario y esencial[8]) sea la explotación o el uso compartido de activos.[9]

2.2. Definición de 'personas que realizan trabajo de plataformas'

La Directiva usa un concepto amplio de 'personas que realizan trabajo de plataformas', que incluye el concepto de 'trabajadores de plataformas',[10] pero que va más allá. Así, está definido como toda persona física que realiza trabajo en plataformas, es decir, todo trabajo organizado a través de una plataforma digital de trabajo y realizado en la UE sobre la base de una relación contractual entre la plataforma o un intermediario y la persona, con independencia de que exista o no relación contractual

[3] *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data*, 2016.

[4] *Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work*, art. 2(1)(a) y 2(1)(b).

[5] European Commission, *Report of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*, European Commission, Brussels, 2021, p. 15.

[6] *Ibid.*, pp. 14-15.

[7] *Ibid.*, p. 16.

[8] *Ibid.*, p. 15.

[9] *Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work*, art. 2(2).

[10] European Commission, *Report of the expert groupon the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work*, European Commission, 2026, p. 17.

entre esta y el destinatario del servicio, y con independencia también de la naturaleza o denominación jurídica de dicha relación contractual.[11]

Mientras que la DTP, en su Artículo 1(2), señala que este concepto más amplio se aplica sólo en relación con la protección en el tratamiento de sus datos personales mediante la introducción de medidas sobre gestión algorítmica, esto no es del todo cierto. En este sentido, aunque en efecto los Artículos relativos a estos temas (i.e. Artículos 7 a 11 DTP) regulan la situación de 'personas que realizan trabajo de plataformas', algunas provisiones relativas a las condiciones de trabajo también lo hacen. Este es el caso de la obligación de los Estados Miembros de disponer de procedimientos adecuados y eficaces para verificar y garantizar la determinación de la situación laboral correcta de las personas que realizan trabajo en plataformas (Artículo 4(1) DTP), de aplicar la presunción de que existe una relación laboral si se constatan que existen hechos que indiquen dirección y control (Artículo 5 DTP), y de la obligación de las plataformas digitales de trabajo de dar información pertinente sobre el trabajo en plataformas (Artículo 17 DTP). Esto puede estar justificado en garantizar la eficacia de la Directiva, que es en efecto el argumento usado por la Comisión en el informe del grupo de expertos.

A su vez, es importante destacar que la Comisión, en el mismo informe, ha señalado que la Directiva se aplica a situaciones de trabajo no declarado, señalando que una relación contractual puede ser oral o escrita. La Comisión señala que, sin embargo, si una cuenta se subarrienda ilegalmente sin el conocimiento de la plataforma, el subarrendatario generalmente se considera fuera del alcance de la Directiva. Esta interpretación está basada en que la Directiva señala que debe existir una relación contractual entre el trabajador o la plataforma o, si el trabajador tiene una relación contractual con un intermediario, entre el intermediario y la plataforma. Pese a ello, la Comisión parece ser consciente de las situaciones de vulnerabilidad que esto puede generar, animando a los Estados Miembros a abordarlo mediante la normativa de aplicación de la Directiva, aunque esta no lo requiera.

2.3. Definición de 'trabajadores de plataformas'

La DTP define 'trabajadores de plataformas' como las personas físicas que realizan trabajo organizado a través de una plataforma digital de trabajo sobre la base de un contrato de trabajo (o de una relación que se considere como laboral) tal como se define en el Derecho, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en los Estados miembros, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Este concepto es el sujeto del Artículo 12 en relación a los riesgos a la seguridad y salud debido al uso de sistemas automatizados de control o toma de decisiones, de los Artículo 13 y 14 sobre información y consulta en el uso de estos sistemas, y del Artículo 16 sobre declaración del trabajo en plataformas.

Por ello, para poder determinar el ámbito de aplicación de estos artículos, es esencial saber qué supone que, en la consideración de esa existencia de un contrato de trabajo o relación laboral bajo el Derecho, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en los Estados miembros, se tenga que tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Para resolver este punto, la Comisión se ha referido al informe del grupo de expertos sobre la transposición de la Directiva de condiciones transparentes de trabajo. El informe señala que esta fórmula no requiere revisar la definición de trabajador en el código laboral de los Estados Miembros, pero sí que requiere que (para garantizar la eficacia del instrumento) las situaciones incluidas en el

[11] *Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work*, art. 2(1)(a) y 2(1)(b).

concepto de 'trabajador' bajo la jurisprudencia de la CJUE que escapan del concepto de 'trabajador' a nivel nacional estén cubiertas por el ámbito personal de la Directiva.[12]

2.4. Definición de 'intermediarios'

La DTP define a los 'intermediarios' como cualquier persona física o jurídica que establece una relación contractual o participa en una cadena de subcontratación para poner trabajo a disposición de una plataforma digital.[13] Esta definición, muy amplia, abarca desde agencias de trabajo temporal y empresas paraguas hasta personas que subarriendan lícitamente cuentas de acceso. Al incluirlos en su ámbito de aplicación, la Directiva obliga a los Estados miembros a crear mecanismos (incluida, cuando proceda, la responsabilidad solidaria y conjunta) para garantizar la igualdad de protección en relación a lo establecido en la DTP entre los trabajadores vinculados directamente con la plataforma y los contratados por intermediarios o subcontratas.[14]

La cláusula "cuando proceda" ha sido duramente criticada por su ambigüedad.[15] Mientras la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC, por sus siglas en inglés) defendía que la responsabilidad solidaria fuera la regla en casos de subcontratación, la Comisión optó por una fórmula flexible, dejando margen a los Estados para definir los mecanismos de cooperación. Sin embargo, la Comisión misma reconoció que, si la primera conserva el control del software, los algoritmos y los datos, ninguna protección efectiva será posible sin su participación directa.

En España, donde el modelo de "flotas" y la cesión ilegal generan frecuentes fraudes, una responsabilidad solidaria estricta en materia salarial y de seguridad social sería especialmente pertinente. Como advierte Lahera,[16] estas subcontratas suelen aportar trabajadores y vehículos, mientras la plataforma mantiene el control efectivo a través del algoritmo, la marca y la clientela, rozando la cesión ilegal (art. 43 ET).

3. LA PRESUNCIÓN DE LABORALIDAD

Uno de los pilares fundamentales de la Directiva de Trabajo en Plataformas (DTP), es la presunción legal de laboralidad,[17] concebida para combatir la situación de falsos autónomos en el trabajo de plataformas digitales.

La sección se organiza en dos apartados. En el primero se analiza el contenido, alcance y técnica de la presunción legal de empleo, así como su relación con las lecturas doctrinales que proponían anclar la laboralidad en la heteroorganización tecnológica. En el segundo se examina el régimen específico del artículo 5(3) y la controvertida exclusión de los procedimientos de Seguridad Social, valorando sus implicaciones tanto para la efectividad de la Directiva como para los sistemas nacionales que articulan de forma unitaria empleo y seguridad social.

[12] European Commission, *Report of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*, cit., pp. 15-17.

[13] *Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work*, art. 2(1)(e).

[14] *Ibid.*, art. 3.

[15] A. Sanders, «Article 3 in the Platform Work Directive on intermediaries: Joint liability or joint employment?», *European Labour Law Journal*, vol. 16, 4, 2025, SAGE Publications.

[16] J. Lahera Forteza; V. Gómez Sánchez, «Regulación laboral en España de las plataformas digitales: Presente y futuro», *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 7, 2023.

[17] S. Spasova; M. Marenco, «The politics behind EU legislation on platform work: institutional synergies and a novel constellation of players», *Social policy in the European Union: state of play*, 2022, p. 71.

3.1. Contenido de la presunción

El artículo 5 de la DTP establece una presunción legal de relación laboral cuando existan hechos que indiquen "dirección y control" (entendidos "conforme al Derecho nacional, los convenios colectivos o las prácticas nacionales, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia") sobre la persona que realiza trabajo en plataformas.[18] Esta presunción se concibe como una facilitación procesal en beneficio de las personas que realizan trabajo en plataformas y que desplaza a la plataforma la carga de probar que no concurre una relación laboral en sentido jurídico.[19] El informe se limita a exigir hechos que indiquen subordinación jurídica y que la hagan plausible, evitando introducir criterios tasados a nivel de la Unión y remitiendo a los Estados la concreción de los indicios de dirección y control, siempre dentro de los límites de efectividad y no agravamiento de la carga probatoria impuestos por el artículo 5.[20]

Esta solución de compromiso se aleja de las propuestas académicas más ambiciosas que abogaban por una noción autónoma europea fundada en la hetero-organización tecnológica.[21] En este sentido, mientras el artículo 4 se apoya en el uso de sistemas automatizados de supervisión y decisión en la organización del trabajo como indicio estructural de laboralidad, el artículo 5 repliega la presunción a la terminología clásica de "dirección y control", con el resultado de que la Directiva no construye una teoría europea propia sobre el estatus de quienes trabajan bajo gestión algorítmica, sino que deja a los Estados operar con veintisiete presunciones distintas ancladas en criterios nacionales de subordinación jurídica.

La literatura reciente advierte además que este anclaje en la subordinación tradicional contrasta con enfoques doctrinales que, desde el derecho español y comparado, han propuesto actualizar los indicios de dependencia precisamente a partir del papel central de la plataforma como medio de producción, de la estandarización algorítmica del servicio y de la integración del trabajador en la organización del negocio, elementos que refuerzan la lectura amplia del artículo 4 y ponen de manifiesto la tensión entre una lógica de presunción verdaderamente transformadora y la opción finalmente adoptada en el artículo 5.[22]

Por último, la Comisión ha señalado que los Estados miembros pueden mantener o introducir otras presunciones jurídicas coexistentes (por ejemplo, una general y otra específica de plataformas), siempre que exista una regla clara de coordinación y que no sean contradictorias ni generen inseguridad jurídica.[23]

---

[18] *Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work*, art. 5.

[19] European Commission, *Report of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*, cit., pp. 27-31.

[20] *Ibid.*

[21] N. Countouris; V. De Stefano, «'Not the usual gig': The personal scope(s) of application of Directive 2024/2831 on improving working conditions in platform work», *European Labour Law Journal*, vol. 16, 4, 2025, SAGE Publications, pp. 441-445.

[22] L. Gil Otero, «La economía de plataformas ante las categorías clásicas del derecho del trabajo», 2023, Universidad de Santiago de Compostela, cap. 3; A. Todolí Signes; E. Giacumacatos, *Addressing platform workers' employment misclassification: legal frameworks, enforcement strategies and the new Platform Work Directive*, 2025, pp. 4-8, 18-22.

[23] European Commission, *Report of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*, cit., pp. 24-26, 30-31.

3.2. El Artículo 5(3) y la exclusión de la Seguridad Social

El artículo 5(3) dispone que la presunción legal de laboralidad "no se aplicará a los procedimientos relativos a materias fiscales, penales o de seguridad social", dejando a los Estados la decisión de extenderla o no a estos ámbitos.

En este punto, surge la pregunta de si, cuando el procedimiento gira sustancialmente en torno al estatus laboral, la presunción debe operar, incluso si el expediente se tramita ante órganos de seguridad social.

En un primer momento, la Comisión sostuvo (durante la séptima reunión del comité de expertos) que, si el estatus laboral de una persona constituye el núcleo de un procedimiento ante una autoridad o tribunal fiscal, de seguridad social o penal, y dicho procedimiento no se limita estrictamente a cuestiones fiscales, de seguridad social o penales, entonces también debe aplicarse la presunción legal.[24] Esto sería así, por ejemplo, cuando la autoridad o tribunal deba aplicar en primer lugar la legislación laboral para determinar el estatus de la persona, o cuando su decisión produzca efectos más allá de esos ámbitos, como establecer de manera definitiva el estatus laboral para todo el ordenamiento jurídico.[25]

Sin embargo, más tarde la Comisión matizó esta interpretación, señalando que no podía afirmarse que el simple uso de conceptos laborales por una institución de seguridad social "extrajese" el procedimiento del ámbito de la seguridad social, reconociendo que el tenor del artículo 5(3) es poco claro y responde a un compromiso político.[26] El resultado cristaliza en la idea de que, en procedimientos estrictamente confinados a la seguridad social, la aplicación de la presunción depende del derecho interno; pero si la misma autoridad debe determinar el estatus laboral con efectos más amplios, la presunción ha de utilizarse en esa fase de determinación del estatus.[27]

Esta solución se aparta de las propuestas más ambiciosas formuladas al inicio del proceso legislativo, en las que la presunción estaba pensada expresamente para ser utilizada también por las instituciones de seguridad social y otras autoridades de control, con el fin de combatir la infracotización y cerrar los huecos de protección.[28] En este sentido, se ha subrayado que la exclusión expresa de los procedimientos "relativos a seguridad social" debilita la efectividad de la Directiva en contextos donde la definición de trabajador es unitaria para trabajo y protección social, y complica enormemente la administración de sistemas en los que la declaración de laboralidad arrastra automáticamente la afiliación y las cotizaciones.[29] Además, mantener regímenes separados para la aplicación de la presunción puede entrar en tensión con la cláusula de no regresión del artículo 26 de la DTP allí donde, antes de la Directiva, la calificación laboral producía efectos sociales plenos sin necesidad de una segunda discusión autónoma en vía de seguridad social.[30]

[24] European Commission, «Minutes of the seventh meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work», p. 8.

[25] *Ibid.*

[26] European Commission, *Report of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*, cit., pp. 32-33.

[27] *Ibid.*

[28] European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work*, European Commission, Brussels, 2021, pp. 15-16, 29.

[29] A. Barrio; C. Jacqueson, «The social security relevance of the Platform Directive», *European Labour Law Journal*, vol. 16, 4, 2025, pp. 8-11.

[30] *Ibid.*

A pesar de ello, la propia arquitectura del instrumento y el uso de un concepto híbrido de trabajador permiten cierto "derrame" funcional hacia la protección social. La exigencia de que la presunción se aplique "en todos los procedimientos administrativos o judiciales pertinentes" en los que esté en juego el estatus, y la remisión a la jurisprudencia del TJUE sobre primacía de los hechos y noción amplia de relación de subordinación, ofrecen un fundamento para que los Estados: i) mantengan o introduzcan sistemas en los que la determinación laboral con base en la presunción se proyecte automáticamente sobre la afiliación y las prestaciones; ii) eviten interpretaciones de "procedimientos de seguridad social" tan extensivas que vacíen de efecto útil la presunción; y iii) justifiquen, en clave de eficacia y no regresión, la aplicación de la presunción también en expedientes de seguridad social, incluso cuando no exista obligación expresa en el texto, especialmente en regímenes de definición unitaria del empleo.

4. GESTIÓN ALGORÍTMICA

La gestión algorítmica constituye el segundo gran pilar de la Directiva sobre trabajo en plataformas, junto con la presunción de laboralidad, y concentra algunas de sus innovaciones más relevantes y, al mismo tiempo, más controvertidas. A través de los artículos 7 a 15, la norma pretende acotar los riesgos derivados del uso intensivo de sistemas automatizados de supervisión y decisión, reforzando la posición de las personas que realizan trabajo en plataformas frente al tratamiento de sus datos, la opacidad de los algoritmos y la ausencia de control humano efectivo. Sin embargo, el análisis de las actas y el informe del Grupo de Expertos revela un equilibrio inestable entre ambición regulatoria y cautela política, que se traduce en soluciones normativas híbridas y, en ocasiones, en interpretaciones administrativas que reducen el alcance potencial de estas garantías.

En este contexto, la presente sección examina, en primer lugar, el régimen de prohibiciones de tratamiento de datos personales vinculado a la gestión algorítmica (4.1), para abordar a continuación las obligaciones de transparencia y acceso a la información sobre los sistemas automatizados (4.2) y el modelo de supervisión y revisión humana de sus decisiones (4.3). Sobre esta base, se analizan a continuación las opciones de diseño institucional relativas a las autoridades competentes y al modelo de control del cumplimiento (4.5), así como la relevancia específica que estas reglas de transparencia y supervisión adquieren para el campo de la Seguridad Social (4.6).

4.1. Prohibiciones de tratamiento de datos personales

La regulación de la gestión algorítmica en la Directiva sobre trabajo en plataformas se articula en torno a un núcleo de prohibiciones de tratamiento de determinados datos personales, con el objetivo de limitar los riesgos de discriminación y de vigilancia intrusiva en el entorno laboral. Este núcleo convive, sin embargo, con el marco general de legitimación del tratamiento del RGPD, lo que genera tensiones interpretativas relevantes cuando el procesamiento de datos se inserta en relaciones de trabajo mediadas por algoritmos.[31]

Un primer eje de análisis es la comparación con el Reglamento de IA. Mientras este último veta la comercialización o el uso de sistemas que infieran emociones en el ámbito laboral, pero admite excepciones por razones médicas o de seguridad, la Directiva sobre trabajo en plataformas prohíbe a las plataformas tratar, mediante sistemas de gestión automatizada, datos personales relativos al estado emocional o psicológico sin contemplar excepción alguna.[32]

[31] Y. Sánchez-Urán Azaña; N. De Torres Bóveda, «El Trabajo en plataformas digitales», en Juan Gil Plana (ed.) *La construcción internacional Y europea del derecho social*, Laborum, 2025, pp. 208-209.

[32] European Commission, *Report of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*, cit., p. 42.

Sobre esa base, surge el problema de los datos de salud y de la adaptación de las condiciones de trabajo. La mejora de la organización del trabajo puede exigir procesar información sobre la salud de las personas trabajadoras, en particular para hacer efectivos ajustes razonables, como puso de relieve un experto de un Estado miembro en el debate sobre si una plataforma puede tratar datos de salud con la finalidad de mejorar las condiciones laborales.[33] La interpretación ofrecida por la Comisión intenta resolver esta tensión distinguiendo entre la inferencia de datos sensibles a partir de otros datos personales, que queda prohibida, y la recogida directa de datos de salud, que seguiría siendo posible siempre bajo las condiciones del RGPD.[34] Esta distinción resulta esencial para mantener un margen de actuación en materia de adaptación razonable, aunque en la práctica la frontera entre inferencia y recopilación directa puede ser borrosa cuando los algoritmos combinan múltiples variables que permiten deducir estados de salud o emocionales sin que estos hayan sido declarados explícitamente.[35]

La tensión normativa se agudiza porque el artículo 7(1)(a) prohíbe el tratamiento automatizado de cualquier dato personal relativo al estado emocional o psicológico, lo que puede dificultar la adaptación del puesto en supuestos de discapacidad psíquica que requieran algún tipo de ajuste continuo basado en esa información.[36] La Comisión ha confirmado que esta prohibición no admite excepciones, a diferencia de otros instrumentos europeos, y ha precisado que la evaluación de riesgos prevista en la Directiva no puede utilizarse para eludir las restricciones del artículo 7, reforzando así el carácter categórico del veto al tratamiento automatizado de ese tipo de datos.[37]

4.2. Transparencia sobre información algorítmica

La transparencia sobre la información algorítmica es uno de los ámbitos en los que la Directiva sobre trabajo en plataformas adopta una posición especialmente ambiciosa en favor de las personas trabajadoras, reforzando y especificando el marco general del RGPD y de otros instrumentos de la UE sobre algoritmos y datos.[38] El artículo 9 DTP configura un régimen específico de transparencia respecto de los sistemas automatizados de toma de decisiones y de monitorización (AMDMS, por sus siglas en inglés), que se articula en tres dimensiones: la restricción de las excepciones del RGPD, la ampliación del derecho a la portabilidad de datos y la delimitación del papel del secreto empresarial.

Para asegurar la efectividad de este derecho, la Comisión Europea ha clarificado que las plataformas no pueden ampararse de forma general en las exenciones de los artículos 13(4) y 14(5) del RGPD (que permiten al responsable no facilitar información cuando esta resulte imposible o exija esfuerzos desproporcionados, cuando el sujeto ya posea la información, o cuando la obtención o comunicación pueda frustrar objetivos legítimos como investigaciones o controles) para limitar

[33] European Commission, «Minutes of the fifth meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work», p. 7.

[34] *Ibid.*

[35] Y. Sánchez-Urán Azaña; N. De Torres Bóveda, «El Trabajo en plataformas digitales», cit., pp. 208-209.

[36] European Commission, *Report of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*, cit., p. 42.

[37] European Commission, «Minutes of the fifth meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work», cit., p. 7.

[38] European Commission, «Minutes of the sixth meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work», pp. 4, 12; A. Rosin; H. Parviainen, «Improving the transparency of algorithmic management in platform work: The role of the Platform Work Directive», *European Labour Law Journal*, vol. 16, 4, 2025, SAGE Publications, pp. 474-476; M. Veale; M. 'Six' Silberman; R. Binns, «Fortifying the algorithmic management provisions in the proposed Platform Work Directive», *European Labour Law Journal*, vol. 14, 2, 2023, SAGE Publications, pp. 312-314. Platform workers are often unaware of how they are monitored, how their actions influence working conditions, and on what basis and how the decisions affecting them are made. Increasing the transparency of ADM and monitoring systems can raise the awareness of platform workers and allegedly improve their working conditions.The Platform Work Directive (PWD

o eludir sus obligaciones de transparencia sobre la organización y control del trabajo.[39] De igual modo, ante la posible negativa empresarial a revelar las métricas de sus algoritmos bajo el escudo protector de los secretos comerciales, se ha precisado que este límite (reconocido como legítimo en el Considerando 63 del RGPD) no puede justificar una denegación absoluta de información. Siguiendo el criterio del Abogado General en el asunto C634/21 (*OQ c. Land Hessen*), se exige que, incluso cuando medien secretos empresariales, se facilite siempre un nivel mínimo de información que permita a la persona afectada comprender la lógica esencial del tratamiento automatizado.[40]

Esta interpretación expansiva se proyecta también de forma innovadora sobre el derecho a la portabilidad de los datos. Frente a las limitaciones clásicas del Artículo 20 del RGPD (que se restringe a los datos proporcionados u observados directamente), la DTP amplía la portabilidad a todos los datos generados durante la prestación del servicio. Esto permite abarcar expresamente los datos inferidos o derivados por la propia plataforma, tales como los perfiles algorítmicos, el historial de puntuaciones y las valoraciones de rendimiento emitidas por los clientes;[41] una extensión de enorme relevancia en un entorno digital donde el futuro laboral de la persona viene determinado críticamente por su reputación algorítmica.[42] Para hacer efectiva esta garantía, la norma obliga a facilitar herramientas técnicas y gratuitas de traspaso de datos.

En el contexto español, este ambicioso estándar europeo consolida y proyecta hacia la economía de plataformas el contenido del artículo 64.4.d) del Estatuto de los Trabajadores, el cual ya reconocía al comité de empresa el derecho a conocer las reglas algorítmicas que inciden en las condiciones laborales. Sin embargo, la DTP supera holgadamente lo previsto en la legislación nacional al descentralizar y ampliar los sujetos protegidos. De este modo, la DTP impone obligaciones de transparencia no solo frente a la representación de la plantilla, sino de forma proactiva, directa e inteligible frente a todas las personas que realizan trabajo en plataformas (amparándolas incluso desde la propia fase de reclutamiento o selección)[43] y, previa solicitud, frente a las autoridades nacionales competentes.[44]

4.3. Supervisión y revisión humana

En el terreno de la supervisión humana, la Directiva sobre trabajo en plataformas adopta una solución considerablemente más restrictiva desde la perspectiva de la protección de las personas trabajadoras. En relación con la supervisión del funcionamiento de los sistemas automatizados (art. 10 DTP) y con la revisión de las decisiones individuales adoptadas mediante dichos sistemas (art. 11 DTP), el Informe del Grupo de Expertos y las actas de su sexta reunión[45] reflejan una orientación marcadamente administrativista y menos garantista.

En primer lugar, la Comisión ha precisado que la supervisión humana debe concebirse como una monitorización global del sistema, en clave de *humanontheloop*, y no como la verificación

[39] European Commission, «Minutes of the sixth meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work», cit., pp. 12-13.

[40] European Commission, *Report of the expert groupon the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work*, cit., p. 49.

[41] *Ibid.*, p. 48.

[42] A. Wood; V. Lehdonvirta, «Platform Precarity: surviving algorithmic insecurity in the gig economy», *SSRN Electronic Journal*, 2021, pp. 7-11, fecha de consulta 10 septiembre 2024, en https://www.ssrn.com/abstract=3795375.

[43] European Commission, *Report of the expert groupon the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work*, cit., p. 48.

[44] *Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work*, art. 9(1).

[45] European Commission, «Minutes of the sixth meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work», cit., pp. 16, 18-20.

individualizada de cada decisión concreta, que correspondería al modelo de *humanintheloop*.[46] Para ello, ha considerado legítimo que las plataformas recurran a técnicas de "muestreo representativo"[47] para revisar decisiones automatizadas, en lugar de someter cada decisión singular a un control humano directo, con el fin de que la obligación sea factible y proporcionada.[48] Esta opción reduce de forma significativa el alcance del control humano sobre los efectos concretos de la gestión algorítmica en la trayectoria laboral de cada persona.

En segundo lugar, la Comisión ha interpretado que la Directiva no exige que la persona encargada de revisar una decisión automatizada sea distinta de quien la tomó o validó en primer término.[49] La revisión humana podría quedar así configurada como una especie de reexamen interno que puede recaer en el mismo sujeto que participó en la decisión inicial, lo que debilita su función como mecanismo independiente de corrección y control.

Finalmente, las actas del Grupo de Expertos ponen de manifiesto una interpretación muy flexible acerca de quién puede ejercer estas funciones de supervisión. La Comisión ha aceptado que no es necesario que se trate de personas trabajadoras de la propia plataforma; también pueden ser personas externas, siempre que dispongan de las competencias adecuadas, de la autoridad necesaria para influir en el sistema y de una protección efectiva frente a represalias.[50] Esta apertura, mientras que quizás busque garantizar cierto grado de profesionalización y autonomía en la supervisión, podría al mismo tiempo reforzar el carácter distante y poco participativo del control humano sobre la gestión algorítmica en el trabajo en plataformas.

4.4. Autoridades competentes y modelo de control del cumplimiento

El modelo de autoridades competentes y de control del cumplimiento (*enforcement*) en la Directiva sobre trabajo en plataformas se ha configurado a partir de un debate particularmente ilustrativo recogido en las actas del Grupo de Expertos. La cuestión central era determinar qué autoridades debían encargarse de aplicar los artículos 7 a 11, relativos a tratamiento de datos, transparencia, supervisión y revisión humanas. Tanto la ETUC como SGI Europe defendieron que no todas las materias reguladas en esos preceptos pueden considerarse estrictamente de protección de datos y que, en consecuencia, las autoridades de protección de datos no siempre serían las mejor situadas para supervisar su cumplimiento.[51]

Frente a esta objeción, la Comisión articuló una distinción funcional entre derechos procedimentales y cuestiones materiales subyacentes. Conforme a esta lógica, las autoridades de protección de datos serían competentes para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos procedimentales: acceso a la información, explicación sobre el funcionamiento de los sistemas

[46] *Ibid.*, p. 16; European Commission, *Report of the expert groupon the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work*, cit., pp. 53-54.

[47] European Commission, *Report of the expert groupon the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work*, cit., p. 53.

[48] European Commission, «Minutes of the sixth meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work», cit., p. 16.

[49] European Commission, *Report of the expert groupon the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work*, cit., p. 58.

[50] European Commission, «Minutes of the sixth meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work», cit., p. 21; *Report of the expert groupon the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work*, cit., p. 54.

[51] European Commission, «Minutes of the sixth meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work», cit., p. 6.

automatizados y revisión de las decisiones adoptadas mediante esos sistemas.[52] En cambio, los conflictos de fondo relativos a condiciones de trabajo, discriminación, retribución o despido seguirían correspondiendo a las autoridades laborales o a los órganos jurisdiccionales competentes en materia social.[53] Mientras que este método puede parecer obvio desde una perspectiva de especialización y competencias, podría entrañar el riesgo de fragmentación institucional y falta de coordinación.

4.5. La relevancia de la transparencia en la gestión algorítmica para el campo de la Seguridad Social

La regulación de la gestión algorítmica en el Capítulo III de la Directiva sobre trabajo en plataformas ha sido leída principalmente desde la óptica del Derecho laboral y de la protección de datos. Sin embargo, las disposiciones de los artículos 7 a 11 son igualmente esenciales para el buen funcionamiento de los sistemas de Seguridad Social, en la medida en que condicionan el acceso y la calidad de la información necesaria para reconocer y proteger contingencias como el desempleo, los accidentes de trabajo o las enfermedades profesionales.[54] En este sentido, la transparencia algorítmica es vital para los regímenes de bienestar: el acceso a los motivos por los que un algoritmo restringe o cancela una cuenta (información que se vincula a los derechos de explicación de los artículos 9 y 11) resulta crucial para determinar si concurre una situación de "desempleo involuntario", requisito indispensable para el reconocimiento de prestaciones por desempleo.[55] Del mismo modo, los datos relativos a la presión algorítmica y a la organización del trabajo, objeto de las obligaciones informativas del artículo 12, son esenciales para calibrar adecuadamente los regímenes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en contextos de gestión digital intensiva.[56]

Como se ha explorado en el punto anterior, la Comisión ha articulado una división funcional a la hora de determinar a la autoridad competente que no menciona el papel específico de las autoridades de Seguridad Social. Pese a ello, no parece que nada impida que esa misma lógica sirva para justificar la competencia de las autoridades de seguridad social en el ejercicio de sus funciones.

5. DECLARACIÓN Y TRANSPARENCIA EN RELACIÓN A INFORMACIÓN SOBRE EL TRABAJO DE PLATAFORMAS

La regulación de la transparencia y de la declaración del trabajo de plataformas en los artículos 16 y 17 de la DTP introduce un régimen de obligaciones de información dirigido a las "autoridades competentes", pero lo hace con un alcance marcadamente asimétrico. Mientras el texto formal parece abrir la puerta a una comprensión amplia de esas autoridades, la interpretación de la Comisión ha tendido a concentrar el foco en las autoridades laborales, minimizando el papel de las autoridades fiscales y de Seguridad Social en este ámbito.

5.1. Declaración de trabajo de plataformas

El artículo 16 se limita a imponer a las plataformas una obligación de declarar el trabajo de plataformas a las autoridades competentes, remitiendo al Derecho nacional el diseño de los mecanismos concretos (frecuencia, formato, procedimiento, autoridad destinataria), sin introducir exclusiones materiales en función de la finalidad (laboral, fiscal o de seguridad social) de la información que se

[52] European Commission, *Report of the expert groupon the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work*, cit., p. 54.
[53] *Ibid.*
[54] A. Barrio; C. Jacqueson, «The social security relevance of the Platform Directive», cit., pp. 13-14.
[55] *Ibid.*
[56] *Ibid.*

comunica. El precepto no distingue entre "declaraciones laborales" y "declaraciones de seguridad social", ni incorpora cláusulas que prohíban explícitamente su articulación con obligaciones nacionales de afiliación y cotización o con mecanismos de alta en los regímenes de seguridad social.

Del mismo modo, el texto de la Directiva no se remite a los Reglamentos 883/2004 y 987/2009 (Reglamentos de coordinación) ni a la Directiva 2021/514 (DAC7)[57] como *lex specialis* excluyente. Los Reglamentos de coordinación determinan qué legislación nacional de seguridad social resulta aplicable en situaciones transfronterizas, pero no impiden que el legislador de la Unión imponga obligaciones adicionales de declaración sectorial (como la prevista en el artículo 16 DTP) cuando estas resultan funcionales a la correcta determinación de la situación laboral y, con ella, a la protección social efectiva.

Por su parte, la DAC7 persigue objetivos propios de fiscalidad (intercambio de información entre administraciones tributarias, lucha contra la evasión), con un ámbito subjetivo y objetivo distinto del de la Directiva sobre trabajo en plataformas. De su existencia no puede deducirse que el artículo 16 de esta última deba quedar "ciego" a cualquier finalidad fiscal o de seguridad social, ni que los Estados miembros tengan vedado utilizar la información declarada también para alimentar sus bases de datos laborales y de seguridad social. De hecho, en las reuniones del grupo de expertos, un experto estatal había señalado que las autoridades ya reciben información de las plataformas en virtud de DAC7 y preguntó si esa información podría considerarse suficiente para cumplir con el artículo 16, con la Comisión declarando que, mientras que la DAC7 obliga a comunicar datos sobre los llamados "vendedores" (habitualmente personas trabajadoras por cuenta propia pero no introduce nuevas obligaciones de comunicación respecto de las personas empleadas por las plataformas), no introduce nuevos requisitos de declaración para las plataformas en relación con sus empleados[58] (y, por ello, uno podría deducir, la información dada en virtud de la DAC7 no satisface por sí misma los requisitos de la DTP).

Esta tesis restrictiva de la Comisión solo aparece en el informe final del grupo de expertos, sin ser ni siquiera mencionado en las actas del grupo de expertos. En este punto hay que recordar que la interpretación dada en dicho informe no es de carácter vinculante, sino que, en el mejor de los casos, operan como criterio interpretativo de *soft law*, sin desplazar el punto de partida obligado: la letra del artículo 16, su contexto sistemático y la finalidad general de la norma, centrada en la correcta clasificación de las personas que trabajan en plataformas y la mejora de sus condiciones de trabajo (lo que puede incluir el refuerzo de su acceso a la protección social).

Esta lectura restrictiva se acompaña de una configuración muy abierta de los aspectos procedimentales. Varios expertos de los Estados miembros plantearon dudas sobre el momento y el procedimiento precisos para declarar el trabajo: si la notificación debía hacerse antes o después del inicio de la prestación de servicios, cuál era el plazo adecuado y qué volumen y frecuencia de información se exigía. Los servicios de la Comisión respondieron recordando que el artículo 16 remite plenamente a las normas y procedimientos nacionales, de modo que corresponde a cada Estado miembro definir el canal y el detalle de la declaración.[59] No obstante, apuntaron que, en su opinión, la declaración debería efectuarse antes del inicio del contrato de trabajo, salvo en los casos de reclasificación posterior.[60]

[57] Council of the European Union, *Council Directive (EU) 2021/514 of 22 March 2021 amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation*.

[58] European Commission, *Report of the expert groupon the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work*, cit., p. 68.

[59] *Ibid.*

[60] *Ibid.*

En este contexto emerge un problema de alcance material y de base jurídica. Desde el punto de vista competencial, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha admitido reiteradamente que un acto de la Unión adoptado sobre una determinada base jurídica pueda "incidir" en otras materias (como la educación, las sanciones penales, la seguridad social o la fiscalidad) siempre que esa injerencia sea indirecta y accesoria respecto del objetivo principal del acto.[61] A la luz de esta doctrina, la Directiva sobre trabajo en plataformas puede legítimamente afectar a ámbitos como la seguridad social (por ejemplo, mediante la presunción de relación de empleo o las obligaciones de declaración de trabajo y suministro de datos a las autoridades) pese a no basarse formalmente en el artículo 153(1)(c) TFUE (protección social de los trabajadores). Ello no excluye, además, que determinados aspectos de seguridad social puedan calificarse como "condiciones de trabajo" y quedar así cubiertos por el artículo 153(1)(b) TFUE, lo que refuerza la idea de que las obligaciones de declaración de los artículos 16 y 17 deberían interpretarse de forma integrada con las necesidades de los sistemas de Seguridad Social y no solo desde la óptica de la inspección laboral.[62]

5.2. Provisión de información sobre trabajo de plataformas

Las obligaciones de transparencia y declaración de la Directiva sobre trabajo en plataformas se articulan en torno a una doble lógica: por un lado, asegurar que el trabajo está formalmente declarado y, por otro, generar información estructural sobre la magnitud de la economía de plataformas. Según explicaron los servicios de la Comisión al responder a las dudas de expertos estatales y organizaciones sindicales sobre las diferencias entre los artículos 16, 17(1) y 17(2), el artículo 16 persigue garantizar que el trabajo realizado a través de plataformas esté debidamente declarado, de modo que las autoridades competentes del Estado miembro donde se presta puedan controlar el cumplimiento de la legislación laboral, mientras que el artículo 17 tiene un propósito más amplio de mejora de la transparencia mediante información, estadísticas y datos dirigidos tanto a las autoridades como a los interlocutores sociales.[63]

En esta arquitectura, los elementos enumerados en el artículo 17(1) permiten ofrecer una visión general de la magnitud y del impacto de la economía de plataformas en cada Estado miembro, en tanto que el artículo 17(2) se centra en obligar a las plataformas digitales de trabajo a suministrar información sobre la prestación individual de servicios por parte de las personas trabajadoras de plataformas.[64] Para dotar de contenido a conceptos no definidos en el texto, la Comisión precisó que "nivel de actividad" (art. 17(1)(a) DTP) alude a la intensidad del trabajo, por ejemplo en horas trabajadas por semana o por mes, mientras que "duración de la actividad" (art. 17(1)(c) DTP) se refiere al tiempo total que las personas pasan activamente en la plataforma, excluyendo las cuentas completamente inactivas del cómputo medio.[65]

Sobre este esquema se presenta un problema específico ligado al tratamiento diferenciado de las PYMES en el artículo 17 DTP. La flexibilidad que la Directiva concede a las pequeñas y medianas empresas se apoya en la Recomendación 2003/361/CE, que define a las PYMES fundamentalmente por el número de personas empleadas con contrato de trabajo.[66] En el caso de las plataformas digitales, esto genera un riesgo: una empresa puede operar con miles de personas prestando servicios, pero si las clasifica como trabajadores por cuenta propia (aunque en realidad se trate de falsos autónomos), seguirá figurando formalmente con un número muy reducido de "empleados" y podrá encuadrarse

[61] TJUE, *Alemania c. Parlamento y Consejo*, C376/98, apdos. 8386.

[62] A. Barrio; C. Jacqueson, «The social security relevance of the Platform Directive», cit., pp. 5-6.

[63] European Commission, *Report of the expert groupon the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work*, cit., p. 72.

[64] *Ibid.*

[65] *Ibid.*, p. 71.

[66] *Ibid.*

jurídicamente como PYME. El resultado es que grandes plataformas de reparto o de servicios pueden beneficiarse de los umbrales y exenciones previstos para PYMES[67] y eludir así las obligaciones más estrictas de transparencia y reporte de datos previstas en el artículo 17, debilitando la capacidad de las autoridades y de los agentes sociales para escrutar la gestión algorítmica y las condiciones reales de trabajo en estos entornos digitales.

6. CONCLUSIONES

A la luz del análisis realizado, se podría sostener que la Directiva (UE) 2024/2831 ofrece un marco normativo potencialmente transformador para el trabajo en plataformas, pero que su efectividad en España dependerá en gran medida de las opciones de transposición que adopte el legislador nacional.

Esto se observa, en primer lugar, en lo relativo al ámbito de aplicación, donde la interacción entre las definiciones de plataforma digital de trabajo, personas que realizan trabajo de plataformas, trabajadores de plataformas e intermediarios exige una lectura sistemática y finalista que evite zonas grises y el mantenimiento de situaciones de falsos autónomos.

En segundo lugar, la presunción de laboralidad se configura como una herramienta central para corregir la infradeclaración y el uso estratégico de la figura del autónomo, pero su diseño final (anclado en los conceptos clásicos de dirección y control y acompañado de la exclusión de los procedimientos de seguridad social= revela un compromiso político que dista de las propuestas más ambiciosas discutidas durante el proceso legislativo. La transposición española deberá decidir si aprovecha los márgenes de maniobra de la Directiva para proyectar la presunción también sobre la seguridad social y para coordinarla con presunciones ya existentes, de forma coherente con un modelo en el que la calificación laboral arrastra efectos automáticos en materia de afiliación y cotización.

En tercer lugar, el régimen de gestión algorítmica consagra avances relevantes en materia de prohibiciones de tratamiento de datos, transparencia, supervisión y revisión humana, así como en el derecho a la portabilidad, pero lo hace sobre la base de una interpretación de la Comisión que combina elementos garantistas con otros claramente minimalistas. El recurso a la supervisión *ex post* mediante muestreo, la posibilidad de que la misma persona revise las decisiones que validó, y la concentración competencial en autoridades de protección de datos son interpretaciones de la Comisión que, si seguidas en la implementación nacional, corren el riesgo de dejar sin contenido la promesa de un control humano significativo sobre los sistemas de gestión algorítmica.

En cuarto lugar, los artículos 16 y 17 muestran hasta qué punto la Directiva está llamada a incidir en la declaración de trabajo y de la producción de información estructural sobre la economía de plataformas, con efectos potenciales no sólo en la inspección laboral, sino también en la fiscalidad y en la seguridad social. Frente a la lectura restrictiva de la Comisión, que tiende a compartimentar las obligaciones de información y a excluir el papel de las autoridades de seguridad social y tributarias, el propio tenor de la Directiva y la jurisprudencia del TJUE sobre bases jurídicas permiten defender una transposición que integre plenamente estos ámbitos, utilizando los datos declarados para reforzar el control de la afiliación, las cotizaciones y la cobertura efectiva de riesgos sociales.

Finalmente, el contraste entre el texto de la Directiva, sus documentos preparatorios, las actas del Grupo de Expertos y el informe final de la Comisión pone de manifiesto una tensión constante entre la lógica de la efectividad y una tendencia interpretativa a reducir el alcance material de la norma. Desde la perspectiva española, esta constatación sugiere que el informe del Grupo de Expertos

[67] *Ibid.*

debe ser utilizado con cautela: como instrumento de *soft law* útil para aclarar aspectos técnicos, pero no como corsé hermenéutico que limite opciones de configuración más protectoras que el propio texto permite. De ahí que la principal lección puede ser la necesidad de una transposición que aproveche al máximo el potencial de la Directiva para corregir la precariedad en el trabajo en plataformas, reforzar la articulación entre empleo y protección social y garantizar un control democrático y transparente de la gestión algorítmica, incluso cuando ello implique apartarse de algunas de las lecturas más contenidas sugeridas por la Comisión.

7. BIBLIOGRAFÍA

Barrio, A.; Jacqueson, C., «The social security relevance of the Platform Directive», *European Labour Law Journal*, vol. 16, n.o 4, 2025.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Council Directive (EU) 2021/514 of 22 March 2021 amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation*.

Countouris, N.; De Stefano, V., «'Not the usual gig': The personal scope(s) of application of Directive 2024/2831 on improving working conditions in platform work», *European Labour Law Journal*, vol. 16, n.o 4, 2025, SAGE Publications, pp. 432-451.

Directive (EU) 2024/2831 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on improving working conditions in platform work, 2024, fecha de consulta 26 enero 2025, .

EUROPEAN COMMISSION, «Minutes of the fifth meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work».

EUROPEAN COMMISSION, «Minutes of the seventh meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work».

EUROPEAN COMMISSION, «Minutes of the sixth meeting of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work».

EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work*, European Commission, Brussels, 2021.

EUROPEAN COMMISSION, *Report of the expert group on the transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*, European Commission, Brussels, 2021.

EUROPEAN COMMISSION, *Report of the expert groupon the transposition of Directive (EU) 2024/2831 on improving working conditions in platform work*, European Commission, 2026.

Gil Otero, L., «La economía de plataformas ante las categorías clásicas del derecho del trabajo», 2023, Universidad de Santiago de Compostela.

Lahera Forteza, J.; Gómez Sánchez, V., «Regulación laboral en España de las plataformas digitales: Presente y futuro», *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, n.o 7, 2023, pp. 36-55.

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, 2016.

Regulation (eu) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), .

Rosin, A.; Parviainen, H., «Improving the transparency of algorithmic management in platform work: The role of the Platform Work Directive», *European Labour Law Journal*, vol. 16, n.o 4, 2025, SAGE Publications, pp. 472-493.

Sánchez-Urán Azaña, Y.; De Torres Bóveda, N., «El Trabajo en plataformas digitales», en Juan Gil Plana (ed.) *La construcción internacional Y europea del derecho social*, Laborum, 2025.

Sanders, A., «Article 3 in the Platform Work Directive on intermediaries: Joint liability or joint employment?», *European Labour Law Journal*, vol. 16, n.o 4, 2025, SAGE Publications, pp. 452-471.

Spasova, S.; Marenco, M., «The politics behind EU legislation on platform work: institutional synergies and a novel constellation of players», *Social policy in the European Union: state of play*, 2022, fecha de consulta 28 mayo 2024, en https://www.etui.org/sites/default/files/2023-01/04__The%20politics%20behind%20EU%20legislation%20on%20platform%20work%20institutional%20synergies%20and%20a%20novel%20constellation%20of%20players.pdf.

Todolí Signes, A.; Giacumacatos, E., *Addressing platform workers' employment misclassification: legal frameworks, enforcement strategies and the new Platform Work Directive*, 2025.

Veale, M.; Silberman, M. 'Six'; Binns, R., «Fortifying the algorithmic management provisions in the proposed Platform Work Directive», *European Labour Law Journal*, vol. 14, n.o 2, 2023, SAGE Publications, pp. 308-332.

Wood, A.; Lehdonvirta, V., «Platform Precarity: surviving algorithmic insecurity in the gig economy», *SSRN Electronic Journal*, 2021, fecha de consulta 10 septiembre 2024, en https://www.ssrn.com/abstract=3795375.

Clásicos de la Seguridad Social

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Clásicos de la Seguridad Social
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 205-280

La organización institucional del intervencionismo público en materia laboral y de protección social: José Marvá y Mayer (1846-1937)

The institutional organisation of public interventionism in labour and social protection matters: José Marvá y Mayer (1846-1937)

José Luis Monereo Pérez

Catedrático y Director del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada.
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social.
Director de las Revistas de Derecho de la Seguridad Social y Crítica de las Relaciones de Trabajo, Laborum
https://orcid.org/0000-0002-0230-6615

Sumario

1. Vida, pensamiento y acción social en José Marvá y Mayer: Administración del Trabajo e Inspección
2. Marvá en su contexto de época: El Instituto de Reformas Sociales y el Instituto Nacional de Previsión
3. Bibliografía
   A) Principal de José Marvá y Mayer
   B) Secundaría sobre el autor, su época y la organización de la previsión social en España

> *La ciencia del Derecho […] ha de ocuparse de la realidad histórica que llamamos Derecho. Sin embargo, ésta no puede adquirir un profundo conocimiento de la ciencia y desenvolvimiento del Derecho sin que investigue el fin que denomina, consciente o inconscientemente, como modelador del Derecho […]. El curso de la historia camina deprisa hacia adelante, y trae consigo modificaciones en el Derecho que muestran su camino al porvenir […]. La ciencia del Derecho se condenaría ella misma a la impotencia si callase en los momentos supremos y decisivos de la vida jurídica: puede poner límites y asistir al legislador, y no debe renunciar a ello.*
>
> OTTO VON GIERKE[1]

[1] Gierke, O.V.: *La función social del Derecho privado y otros estudios*, trad. J. M. Navarro de Palencia, revisión, edición y estudio preliminar, "La teoría jurídica y social de Otto von Gierke: teoría del Derecho social y de las personas colectivas" (pp. IX-LXI), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Crítica del Derecho), 2015, págs.7-8.

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L..: «La organización institucional del intervencionismo público en materia laboral y de protección social: José Marvá y Mayer (1846-1937)». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 205-280.

1. VIDA, PENSAMIENTO Y ACCIÓN SOCIAL EN JOSÉ MARVÁ Y MAYER: ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO E INSPECCIÓN

José Marvá y Mayer (Alicante 1846-Madrid 1937) tuvo un papel muy relevante en la reforma social en España. Ingeniero y militar español, fue fundador la Inspección de Trabajo en España (1906)[2]. También fue fundador del Laboratorio de Material de Ingenieros, una importante institución en el desarrollo industrial del país, que presidió durante una década, desde su fundación en 1897 hasta 1907. En 1904 ingresó como académico de número en la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Asimismo, trabajó en el Instituto Nacional de Previsión, del que sería Presidente. Los cargos que asumen serían suficientes para constatar su importancia histórica en la construcción de Administración Laboral, en la legislación del trabajo (señaladamente en materia de seguridad y salud de los trabajadores) y de los seguros sociales: Académico de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (1904-1937); Vocal de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones científicas (desde 1907); Vocal de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones científicas (desde 1907); Presidente del Instituto Nacional de Previsión (1913-1934); Miembro de la Asamblea Nacional Consultiva (1927-1930).

Aparte de su importante actividad como ingeniero militar, se dedicó a la labor científica, siendo académico de Ciencias y creador de la Asociación Española para el Progreso, así como vocal fundador de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE)[3], máximo exponente institucional de los postulados del liberalismo y del Regeneracionismo durante la conocida como Edad de Plata[4], fundada en el periodo de la Restauración, con Santiago Ramón y Cajal como Presidente. Su creación reflejaba la necesidad de que España entrase más en contacto

[2] Para los aspectos de la biografía vital de José Marvá y Mayer, puede consultarse Bordonado Bermejo, M.J.: *El General de Ingenieros D. José Marvá y Mayer creador del Cuerpo de Inspección de Trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006, Capítulo II ("Elementos biográficos del General Marvá: Especial referencia a sus vicisitudes militares"), págs. 27-44. En la bibliografía clásica, López Nuñez, A.: *Biografía y Bibliografía del General Marvá*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1926; Martín Granizo, L.: *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963; Ibid. Instituto de Reformas Sociales y sus hombres, Patronato de la Escuela Social de Madrid, 1947.

[3] Ampliamente, VV. AA: *1907-1987. La Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas 80 años después*. Simposio Internacional. Madrid, 15-17 de diciembre-José Manuel Sánchez Ron (coord.), 2 volúmenes, Madrid, C.S.I.C., 1989; Trillas, E., Laporta, F., Ruíz Miguel, A., Zapatero, V., Solana, J., y Rodríguez De Lecea, T.: "Los orígenes culturales de la Junta Para Ampliación de Estudios", en *Árbor*, número 493 (enero de 1987) y números 499-500 (julio -agosto de 1987); Moreno, A. y Sánchez Ron, J.M.: "La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas. La vida breve de una fundación ahora octogenaria", en *Mundo Científico*, núm. 65, enero de 1987; Castillo Martos, M. y Rubio Mayoral, J. L.: Enseñanza, ciencia e ideología en España (1890-1950), Sevilla, Vitela Gestión Cultural, 2015; Sánchez Sánchez, I. (coord). *Educación, Ciencia y Cultura en España: Auge y colapso (1907-1940)*. Pensionados de la JAE. Ciudad Real: Ediciones de Castilla-La Mancha, 2012. Una reflexión crítica sobre la evolución esta institución puede encontrarse en García Sierra, P.: "La evolución filosófica e ideológica de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias (1908-1879)", en *Basilisco*, núm. 15 (1993), págs. 49-81. https://www.filosofia.org/rev/bas/bas21504.htm
El Real Decreto por el que se crea la Junta fue firmado por Alfonso XIII el 11 de enero de 1907 (Gaceta de Madrid (Madrid) (15): 165-167. 15 de enero de 1907). El 15 de enero fueron nombrados, por real decreto, como vocales: Santiago Ramón y Cajal, José Echegaray, Marcelino Menéndez Pelayo, Joaquín Sorolla, Joaquín Costa, Vicente Santamaría de Paredes, Alejandro San Martín y Satrústegui, Julián Calleja Sánchez, Eduardo Vincenti, Gumersindo de Azcárate, Luis Simarro, Ignacio Bolívar (segundo y último presidente de la Junta), Ramón Menéndez Pidal, José Casares Gil, Adolfo Álvarez-Buylla y González-Alegre, José Rodríguez Carracido, Julián Ribera y Tarragó, Leonardo Torres Quevedo, José Marvá y Mayer, José Fernández Jiménez y Victoriano Fernández Ascarza (Gaceta de Madrid (Madrid) (15): 167. 15 de enero de 1907).

[4] Aunque con referencia principal a la cultura literaria resulta de interés la obra de Mainer, J-C.: *La edad de planta (1902-1939). Ensayo de interpretación de un proceso cultural*, 3ª ed., Madrid, Cátedra, 1983; Mainer, J-C. y Pontón, G.: *Historia de la literatura española*, 1ª ed., Barcelona, Crítica, 2010-2013; y en una perspectiva más amplia, Laín Entralgo, P.: *La edad de plata de la cultura española, 1898-1936*, Barcelona, Espasa-Calpe, 1993-1994; Shaw, D.L.: *La generación del 98*. Madrid, Ediciones Cátedra, 1977; Menéndez Alzamora, M.: *La Generación del 14. Una aventura intelectual*, Madrid, Siglo XXI Editores, 2006, y un largo etcétera.

cultural e investigador con el mundo exterior y se aprovechara de los avances de su cultura; era lo que se conoce, desde el siglo XIX, con la expresión de *europeizar* nuestro país. Los fundadores de la Institución Libre de Enseñanza fueron los paladines de este movimiento, pero no los iniciadores. A ellos les habían precedido pensadores de mediados del siglo diecinueve que enviaron al extranjero a algunos de los profesores universitarios españoles, para que importaran creativamente a nuestro país los conocimientos científicos y técnicos de los que se carecían aquí. El contacto con la ciencia francesa no había faltado nunca, por la proximidad de este país y la facilidad del idioma. Pero, en esos años fundacionales y de iniciación, el profesor científico de referencia se ubicaba en la "casi mítica Alemania". Y allí fueron algunos de nuestros profesores. En años posteriores no faltaría la asistencia de profesores españoles a los Congresos Internacionales[5].

José Marvá y Mayer colaboró con el Instituto de Reformas Sociales a partir de 1903, siempre inspirado por los principios de caridad y solidaridad cristiana según sus estudiosos, visitó fábricas y talleres, frecuentó las reuniones obreras y patronales, realizó viajes nada cómodos, como los de las minas de Río Tinto y Almadén y las de la cuenca asturiana, o a las ruinas del tercer Depósito del Canal de Isabel II después de la catástrofe de su hundimiento, a los establecimientos de la industria panadera de Madrid, los centros siderúrgicos y metalúrgicos de Vizcaya, y los textiles de Cataluña y Béjar, etc. Desempeñó con la mejor voluntad las comisiones para poner paz en los conflictos del trabajo, apreciar condiciones de seguridad, reconocer obras peligrosas, etc. A partir de 1913 y hasta 1934 se vinculó al Instituto Nacional de Previsión, en el que posibilitó la aplicación de las Leyes Sociales creando el cuerpo de inspectores de trabajo, del que fue nombrado director en 1919. Luchó por la protección de los trabajadores y llegó a ser presidente de dicha entidad. Fue académico de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, electo el 4 de marzo de 1903, tomó posesión el 5 de junio de 1904. Miembro de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas. Jefe de la Sección de Industria en el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas. Correspondiente de la Academia de Ciencias Exactas, Físico-Químicas y Naturales de Zaragoza y de la Asociación de Ingenieros Civiles Portugueses.

Medalla de Plata en la Exposición de París de 1878 y de Oro en la de Barcelona de 1888. Gran Cruz de la Orden del Mérito Militar, Gran Cruz y Placa de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo, comendador de la Orden de Dannebrog (Dinamarca), comendador de número de la Orden Civil de Alfonso XII y Cruz de 1.ª Clase de la Corona de Prusia. Se constituyó, tras su fallecimiento (Madrid, 15 de agosto de 1937), una Fundación Premio Marvá para asuntos sociales y previsión del trabajador, que fallaba el Ministerio de Trabajo. Marvá, además de tener como objetivo estar a la vanguardia de la ciencia y la tecnología, fue un reformador social en la España de principios del siglo XX. Su inteligencia, extensa cultura y vocación de servicio fueron ingredientes necesarios para que dejase una huella que ha perdurado hasta nuestros días[6].

Con inquietudes de reformador social convencido, Marvá ocuparía un puesto relevante en el Instituto de reformas sociales (creado en 1903). El IRS tenía por misión la obtención de información y la planificación del intervencionismo público en materia laboral y de seguros sociales. Significativamente, Marvá se ocupó de la sección de Inspección dentro del IRS. De sus secciones,

[5] Véase Jiménez-Landi Martínez, A.: *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente*. Tomo IV. Periodo de expansión influyente, Madrid, Ministerio de Educación y Cultura, editado por Editorial Complutense, 1996, Capítulo II ("La Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas", págs. 25 y sigs.

[6] Véase "José Marvá y Mayer". Real Academia de la Historia. https://historia-hispanica.rah.es/biografias/29362-jose-marva-y-mayer.
Sobre los ingenieros militares, véase VV.A.: *Los ingenieros militares en la historia de España III Centenario de la creación del Arma de Ingenieros*. Ciclo de Conferencias «III Centenario de la creación del Arma de Ingenieros», celebrado en la Academia de Ingenieros y en el Instituto de Historia y Cultura Militar durante los meses de abril y mayo de 2011. Revista de Historia Militar, Año LVI 2012, Núm. Extraordinario (Editada por el Instituto de Historia y Cultura Militar).
https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/R/E/REVISTAS_PDF719.pdf

Marvá dirigió la de Inspección. Se trataba de la garantía del cumplimiento de las leyes sociales (poco abundantes en este periodo) que se iban aprobando dentro del marco político de la Restauración. Con esa experiencia pudo impulsar la creación del Cuerpo de Inspección Técnica de Trabajo, llamado a tener una relevancia extraordinaria para el control y vigilancia en el cumplimiento de la legislación social.

Continuaría su labor, en el Instituto Nacional de Previsión (creado en 1908), que continuaría hasta la reforma de 1978[7]. Marvá asumiría la Presidencia del INP en 1911, y continúo con ese cargo hasta 1934. Durante la Dictadura de Miguel Primo de Rivera continuaría, pues, en esa función. Se crea el Ministerio de Trabajo y la Dictadura suprime el IRS. Al frente del Ministerio de Trabajo designa a Eduardo Aunós[8], y esté nombra a *Marvá* como Director General de Trabajo y Jefe de la Inspección de Trabajo. En 1926 se crearía por el Ministro Eduardo Aunós, el Premio Marvá, como homenaje a su contribución y trayectoria profesional al frente de los organismos públicos. Su implicación en los organismos de reforma social alcanza hasta el año 1934, durante la Segunda República Española, siendo Presidente-Honorario del Instituto Nacional de Previsión, falleciendo poco después durante la Guerra Civil (agosto de 1937).

No sólo fue un gran impulsor institucional en la acción social (institucionalismo administrativo), sino que también participaría en el proceso de elaboración de las leyes sociales. Paradigmáticamente, siendo Presidente de la Comisión que redactó en 1911 el Proyecto de retiro de los trabajadores civiles que trabajan para las obras, talleres y fábricas del Ministerio de la Guerra.

Su ideario era eminentemente conservador en el marco de la Restauración monárquica, pero partidario de alcanzar una armonía entre los intereses de los trabajadores y empresarios y de la intervención del Estado en la cuestión social. También potenció la enseñanza y la extensión universitaria en provecho de la cultura de las clases sociales desfavorecidas. Fue miembro destacado de la Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas[9] de sus inicios hasta 1923. Defendió una función no sólo técnica ("ingenieril" y meramente técnica) de los ingenieros: una formación que implicaba un conocimiento de la situación de los trabajadores y de la legislación sociolaboral y en

[7] Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

[8] Monereo Pérez, J.L.: "Eduardo Aunós Pérez (1894-1967): Corporativismo y regeneracionismo autoritario en la política de protección y aseguramiento social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 27 (2021). https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/471/510

[9] Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE), fue una institución creada el 11 de enero de 1907, en el marco de la Institución Libre de Enseñanza (de orienta krausoinstitucionista), para promover la investigación y la educación científica en España. Presidida por Santiago Ramón y Cajal desde su fundación hasta su muerte en 1934, fue desmantelada en 1939 por el régimen de la dictadura franquista y, a partir de su estructura, se creó el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). El Real Decreto por el que se crea la Junta fue firmado por Alfonso XIII el 11 de enero de 1907. El gobierno de Burgos del bando golpista decretó su disolución (19 de mayo de 1938), transfiriendo sus funciones a un recién fundado Instituto de España, aunque la Junta siguió funcionando en la zona republicana hasta el final de la guerra. Terminada la Guerra Civil, el 24 de noviembre de 1939, bajo la Dictara del General Franco se promulgó la ley por la que se creaba el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Véase Jiménez-Landi, A.(1987). *La Institución Libre de Enseñanza* (4 volúmenes) (Edición en línea de la Universidad de Barcelona edición). Editorial Taurus. Castillo Martos, Manuel y Rubio Mayoral, Juan Luis. Enseñanza, ciencia e ideología en España (1890-1950). Sevilla. Vitela Gestión Cultural, 2015. Formentín Ibáñez, Justo y José María Villegas Sanz. Relaciones Culturales entre España y América: la Junta para Ampliación de Estudios. Madrid. Mapfre, 1992. Laporta, F. J., Miguel A Ruiz, Zapatero, V. y J. Solana. Los orígenes culturales de la Junta para Ampliación de Estudios. Arbor, CXXVI/493 (Madrid, enero de 1987). Sánchez Ron, José María (coordinador). 1907-1987. *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas 80 años después*. 2 vols. Madrid. CSIC. 1988. Vol. I Vol. II. Caballero Garrido Ernesto (coordinador). *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas: historia de sus centros y protagonistas (1907-1939),* Madrid, Trea y Asociación Nacional de Estudiantes e Investigadores SIGLO XXI, 2010.

sí un cierto compromiso social, con la elevación educativa y social de las clases trabajadoras y un asesoramiento a empresas y trabajadores[10].

Tanto en lo que se refiere al aspecto militar como en lo relativo a las cuestiones relacionadas con relaciones laborales (incluida la importante materia de la seguridad y salud de los trabajadores en los ambientes de trabajo), el General Marvá tuvo una gran influencia de la experiencia alemana, con la cual estuvo especialmente en contacto a través de las comisiones para analizar las innovaciones tecnológicas vinculadas con la ingeniería militar: la comisión de 1890, vinculada al estudio de las innovaciones de las ciencia en sus aplicaciones al arte militar, visitando al efecto Francia, Alemania y Dinamarca; la comisión de 1898, para analizar los adelantos en los laboratorios de ensayos de materiales, visitando Zurich, Munich, Stuttgart, Berlin-Charlottemburgo, París y Malinas donde se perfilaban ya con rasgos propios de "museos de seguridad e higiene del trabajó"; y la Comisión de 1906, ya en su condición de miembro del Instituto de Reformas Sociales (IRS), con la visita a los principales museos de seguridad y salud en el trabajo y los laboratorios de ensayo de materiales de Charlottenburgo y Stuttgart y los de explosivos de Colonia y Dusseldorf. De esta experiencia daría cuenta en su obra sobre los *Museos de Seguridad e Higiene: descripción de los más importantes de Europa*[11]. Pero no quedó sólo en la experiencia vital y de aprendizaje, porque esas visitas le permitieron, además, conocer los avances que se estaban produciendo en los países europeos más desarrollados del momento en materia de protección laboral y de aseguramiento social público. Así pudo admirar la legislación de seguros sociales de Alemania, desarrollada a partir de la creación pionera de Bismarck (por mucho que en ello concurriese la decisión sustancialmente política de integrar a la clase trabajadora y limitar el poder influencia del partido socialdemócrata alemán, al cual había que "quitarle la hierba bajo los pies", como él mismo vendría a afirmar)[12], las medidas de prevención y reparación de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en el mundo industrial, la protección de las personas más vulnerables de mujeres y niños (en una situación de crueldad y desprotección manifiesta en toda la época en que lo tocó vivir)[13], la protección de la vejez, etcétera. En suma, el avance de la prevención y el crecimiento de los seguros sociales obligatorios. Marvá constataba la realidad de nuestro atraso respecto a las legislaciones sociales europeas más avanzadas que él había podido conocer directamente e "in situ". Estas medidas de protección social eran beneficiosas tanto para los trabajadores como para las empresas[14]. Y afirmaba esto en un contexto donde los empresarios -y pensadores conservadores- mostraban su resistencia a adoptar incluso las más obvias medidas de seguridad y salud laboral. Su premisa es que la producción lejos de resentirse se vería beneficiada con la adopción de estas medidas preventivas; aparte del drama humano se evitaría que los siniestros en el trabajo implicaran responsabilidades para los empresarios en términos

[10] Marvá y Mayer, J.: "Función técnico-social del Ingeniero". Conferencia leída ante la 6ª sección del Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias por el Excmo. Ser. D. José Marvá, General de Brigada, de la Real Academia de Ciencias y del Instituto de Reformas Sociales, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros del Ejército, 1909. Véase el papel de los ingenieros, véase más adelante.

[11] Bordonado Bermejo, M.J.: *El General de Ingenieros D. José Marvá y Mayer creador del Cuerpo de Inspección de Trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006, Capítulo IV ("El modelo alemán: los museos de seguridad e higiene"), págs. 65 y sigs.

[12] Mommsen, W.J.: *La época del imperialismo. Europa 1885-1918*, trad. Genoveva y Antón Dietrich, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1971, 54 y sigs., 85 y sigs., y 157 y sigs.; Ritter, G.A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, MTSS, 1991, págs. 81 y sigs., y 129 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996. El conjunto de factores determinantes del surgimiento de la forma de Estado social es amplio (factores económicos, conflictos sociales, culturales, y el conflicto bélico con la consecuencia de un fortalecimiento de la solidaridad nacional e interclasista y el deseo de una mejora de la distribución de bienes para alcanzar una paz social duradera).

[13] Aparte de la pionera Ley Benot, promulgada el 24 de julio de 1873 durante la Primera República Española, se abordó este problema social en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 y en el Real Decreto de 25 de enero de 1908, sobre trabajos peligros e insalubres estableciendo limitaciones para los menores de 16 años.

[14] Marvá y Mayer, J.: "Museos de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Descripción de los más importantes", Madrid, Instituto de Reformas Sociales, 1907, pág. 7.

de imputación de costes de los accidentes de los accidentes y enfermedades profesionales. Aquí el papel de los ingenieros -según *Marvá*- es orientar sus conocimientos no sólo a la productividad en el marco de una organización científica del trabajo, sino, al propio tiempo, persiguiendo la finalidad eminentemente social de protección a los trabajadores garantizando una ambiente seguro y productivo[15]. Y hay que tener en cuenta que Marvá asumiría el cargo de Jefe de la Sección Segunda del Instituto de Reformas Sociales, lo que le permitiría influir en esta importante materia tanto en las propuestas de reformas como en la impartición de conferencias en la "Casa del Pueblo" y en el "Ateneo Literario de Madrid". En toda esa actividad sería un defensor del intervencionismo estatal en la regulación de las condiciones de trabajo y vida de las clases trabajadores. Un intervencionismo científico y humanista como el postulador en términos de conjunto por los reformadores sociales españoles de su tiempo. Con ello se unía a lo que estaba defendiendo toda la corriente del krausismo institucionista (Gumersindo de Azcárate[16]; Adolfo Posada[17]; el "Grupo de Oviedo"[18]; Leopoldo Palacios Morini[19]) y otras direcciones de pensamiento como la democracia cristiana (Severino Aznar[20]; Maximiliano Arboleya Martínez[21], Álvaro López Núñez; Pedro de Sangro y Ros de Olano[22], Luis Jordana de Pozas[23], Inocencio Jiménez[24], etcétera), republicanos independientes (como José Maluquer

[15] Marvá Y Mayer, J.: "Función Técnico Social del Ingeniero". Conferencia leída ante la 6ª Sección del Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias, 1909, pág.7.

[16] Monereo Pérez, J. L. (2023). "El republicanismo democrático español y la política reforma social: Gumersindo de Azcárate". *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 13(2), 1-126. https://doi.org/10.46661/lexsocial.8006, y la bibliografía allí citada.

[17] Un estudio exhaustivo sobre su pensamiento social, político y jurídico y papel en la reforma social en nuestro país, en Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2003; Monereo Pérez, J. L. (2022). "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada". *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 12(1), 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

[18] Monereo Pérez, J.L.: La reforma social en España. Adolfo Posada, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; Ibid., El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos, Barcelona, Atelier, 2023, págs. 33 y sigs., y 159 y sigs.; Monereo Pérez, J. L.: "ADOLFO ÁLVAREZ BUYLLA Y GONZÁLEZ ALEGRE (1850-1927): "La reforma jurídico-social y el aseguramiento público en España desde el republicanismo social y el "socialismo de la cátedra", en *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, (24), (2020), pp. 295-330. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/427. Del propio Adolfo Posada (la figura más destacada del Grupo de Oviedo): Posada, A.: Fragmentos de mis memorias, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983; Posada, A.: Teoría social y jurídica del Estado. El sindicalismo, revisión, edición y estudio preliminar, "Sindicalismo reformista integrado y Estado democrático en el republicanismo social de Adolfo Posada" (pp. IX-LXIV), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2018; Ibid., Breve Historia del Krausismo español, Oviedo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1981; Buylla, A.,Posada, A. y Morote, L.: El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España, Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el extranjero, por J. Uña y Sarthou, Prólogo a la reedición de S. Castillo, Madrid, MTSS, 1986. Asimismo, VV.AA.: El Grupo de Oviedo. Discursos de Apertura de Curso (1862-1903), 2 Tomos, estudio preliminar y edición de Santos M. Coronas González, Oviedo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 2002.

[19] Monereo Pérez, J. L.: "Crítica social republicana y reformismo político-jurídico: Leopoldo Palacios Morini (1876-1952), en Civitas. *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 134 (2007).

[20] Monereo Pérez, J. L.: "Severino Aznar y Embid (1870-1959): Política y Seguridad Social desde el Catolicismo Social". (2015). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, 5. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/76

[21] Monereo Pérez, J. L.: "Maximiliano Arboleya Martínez (1870-1951): El catolicismo social avanzado: la política de reforma social desde la democracia cristiana. (2022). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, 31, 289-312. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/584

[22] Monereo Pérez, J.L: "Pedro de Sangro y Ros de Olano (1878-1959)", en *Diccionario crítico de juristas españoles, portugueses y latinoamericanos*, Peláez, M.J. (Dir.), Parte II, Vol. 1, págs. 498-503, No. 1,0009

[23] Monereo Pérez, J.L: "Luis Jornada de Pozas (1890-1983): La construcción y consolidación del sistema de previsión social en España. (2016). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, 7. Pp. 229-247 https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/107

[24] Monereo Pérez, J.L: "Inocencio Jiménez Vicente (9 de noviembre de 1876-27 de abril de 1941): artífice del desarrollo del instituto nacional de previsión y de la previsión social durante la dictadura de Primo de Rivera y la

y Salvador[25] y Práxedes Zancada[26]), los socialistas democráticos (como Pedro Pérez Díaz, Ricardo Oyuelos[27], Rafael García Ormaechea[28], etcétera), conservadores lúcidos (como la figura destacadísima Eduardo Sanz y Escartín[29] y el mismo Eduardo Dato[30]), liberales sociales (José de Canalejas y Méndez[31]). Todos ellos implicados en la labor realizada por el Instituto de Reformas Sociales (1903), el Instituto Nacional de Previsión (1908), la creación de la Inspección de Trabajo (1906), y después, en el periodo de entreguerras, la creación del Ministerio de Trabajo (1920) y las estructuras corporativas autoritarias de la Dictadura del General Primo de Rivera (el caso más significativo es el de Eduardo Aunós[32], y el periodo corporativista del segundo Práxedes Zancada). Pues bien, Marvá se implicaría intensamente en esa labor de reflexión y de acción social colaborando estrechamente con ese grupo, especialmente resulta harto significativa la estrecha -aunque a menudo tensa- colaboración llevada a cabo junto con Adolfo Posada en la elaboración de propuestas, dictámenes y proyectos legislativos relativos a la reforma social en España[33]. Ambos sabían, por experiencia propia, que toda legislación

Segunda República", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 20 (2019), pp. 267-301. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7187441

[25] Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007; Ibid., "José Maluquer y Salvador" (1863-1931), en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 1 (2014), págs. 335-355. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7738620

[26] Monereo Pérez, J.L: "Práxedes Zancada y Ruata (1880-1936): la defensa de los seguros sociales obligatorios desde el reformismo político y jurídico y en la deriva del partido reformista", *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 26 (2021), págs. 283-315. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7848295

[27] Monereo Pérez, J.L: "Ricardo Oyuelos y Pérez (1865-1943c): Política Social y Seguridad Social desde el Socialismo Jurídico", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 6 (2016).

[28] Monereo Pérez, J.L: "Rafael García Ormaechea (1876-1938): del reformismo democrático iussocialista al reformismo social conservador en la política de Seguridad Social", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 14 (2018), págs. 283-301.

[29] Monereo Pérez, J.L.: El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartín, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010; Monereo Pérez,J.L.: "Cuestión social y catolicismo conservador: el pensamiento reformista de Sanz y Escartín", en Civitas. *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 149 (2011), pp. 5-58.

[30] Monereo Pérez, J. L.: "Eduardo Dato Iradier (1856-1921): Reformismo conservador y nacimiento de los seguros sociales en España", en *Revista De Derecho de La Seguridad Social, Laborum*, (29), (2022), pp.311-350. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/543

[31] Monereo Pérez, J.L.: "José Canalejas y Méndez (1854-1912): los orígenes de la Reforma Social desde el Liberalismo Social Moderado", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 30 (2022), págs. 295-324. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/570

[32] Monereo Pérez, J.L.: "Eduardo Aunós Pérez (1894-1967): corporativismo y regeneracionismo autoritario en la política de protección y aseguramiento social", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 27 (2021), págs. 257-300. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7918334

[33] Como se ha puesto de manifiesto en el marco de un estudio exhaustivo sobre la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales, donde desempeñó un papel central y determinante Adoldo Posada, por Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España*. Adolfo Posada, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, págs. 231 y sigs., recordando las memorias incompletas de Posada, A.: *Fragmentos de mis memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983, apartado "Adaptación al Instituto. Julio Puyol y el coronel Marvá" ["y más tarde general"], págs. 312-315, aunque Adolfo Posaba se mostraba crítico respecto al temperamento algo autoritario del General Marvá. Son fricciones propias de la coexistencia de caracteres personales fuertes muy distintos, aunque unidos en la colaboración de los fines del IRS. Una vez que se impuso el diálogo entre ambos constata Posada: "Y ya desde entonces los anteproyectos de leyes y de reglamentos y las tramitaciones de conflictos se prepararon alrededor de una mesita de pintando pino, en mi despacho, en la más cordial colaboración entre Marvá y yo…" (Ibid., pág. 315). La mayoría de los escritos de las Memorias de Adolfo Posada lamentablemente se perdieron en el contexto crítico de la Guerra Civil provocada por el golpe militar del General Franco. Adolfo Posada, casi de memoria, ordenó sus recuerdos y por eso se hacía referencia a "Fragmentos de mis Memorias". La colaboración era necesaria entre un Jefe de Sección Jurídica (Adolfo Posada) y un Jefe de Sección de Inspección (José Marvá y Mayer). La obra cumbre de Adolfo Posada: Posada, A.: *Tratado de Derecho Política*, edición crítica íntegra en un solo volumen, y estudio preliminar, "El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada" (pp. VII a CLXIII.), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003. Sobre su pensamiento, asimismo, Monereo Pérez, J. L. (2022). "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada". *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 12(1), 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

laboral y de aseguramiento social conllevaba obligaciones y cargas económicas para los empresarios y que, sin un cuerpo de Inspección del Trabajo, que controlara y vigilara su cumplimiento efectivo, no sería observada por los empleadores reacción a su aplicación de partida en aquella época del Derecho social de los orígenes. Por otra parte, la inobservancia de las medidas de seguridad y salud laboral y otros incumplimientos de la legislación sociolaboral era un factor sobreañadido de conflictividad laboral. Marvá y Mayer subrayaría, en ese orden de ideas, la función de mediadora y de aseguramiento del cuerpo de inspectores de trabajo. Contribuyendo a la prevención y solución de los conflictos de trabajo. Pero llegado el caso la acción inspectora se materializa en una función sancionadora propositiva de incumplimiento de las normas laborales y de aseguramiento social. La proyección de esta concepción de las tareas de la Inspección de Trabajo influiría, como cabía esperar, en la regulación establecida en el Real Decreto de 1 de marzo de 1906, por el que se aprueba el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo[34]. Conforme al art. 1 "Será objeto de inspección el cumplimiento de las leyes siguientes: 1º. La Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, en lo que hace relación a la previsión de estos accidentes. 2º. La ley que regula las condiciones de trabajo de mujeres y niños, de 13 de marzo de 1900. 3º. La ley de descanso en domingo, de 3 de marzo de 1904. 4º. Las demás leyes y disposiciones protectoras y reguladoras del trabajo dictadas o que puedan dictarse en lo sucesivo". Asimismo, el art. 16 dispone que "para cumplimentar lo dispuesto en el art. 2º [que detalla lo que se debe comprobar] estarán obligados a ejercer su misión por iniciativa propia, indicación de las autoridades, denuncias de los particulares, de obrero o Sociedades de éstos, autorizadas o por orden del Instituto, en todas las industrias objeto de la inspección del trabajo, en lo relativo a previsión de accidentes, procediendo en la forma ordenada por las leyes y reglamentos vigentes". Por su parte, el art. 15 establece que, "los inspectores se considerarán como funcionarios de carácter administrativo, dependientes, como delegados, del Instituto de Reformas Sociales, con funciones propias determinadas en este reglamento"[35]. Por último, el art. 21 hace referencia a las tareas que les incumben: "La misión de los inspectores debe tener un carácter preventivo, tanto como represivo. La legislación se dirige al obrero, pero sin causar vejaciones a la industria, y los inspectores habrán de inspirarse en este concepto, sin desposeerse de la autoridad que es aneja o indispensable al cumplimiento de sus deberes. En sus visitas escucharán las quejas y reclamaciones que por todos se les hagan, haciéndoles comprender el espíritu de las leyes y reglamentos".

José Marvá y Mayer hasta el momento de su jubilación estuvo vinculado con el proceso complejo -con continuidades y rupturas- de reforma social y modernización en nuestro país. Incluso cuando se procedió a la disolución forzosa del IRS y la integración de su estructura y funciones en el Ministerio de Trabajo (por decisión de la Dictadura de Primo de Rivera, Real Decreto de 2 de

[34] Gaceta de 4 de marzo. A este Real Decreto se seguirá un conjunto de normas en sucesivas oleadas: Ley 21 de diciembre de 1907, de Emigración (Gaceta de 22 de diciembre); Real Decreto de 24 de julio de 1921, por el que se aprueba la Reglamentación provisional de la Inspección del Régimen Obligatorio de Retiro Obrero (Gaceta de 27 de julio); Real Decreto de 21 de abril de 1922, por el que se aprueba la Reglamentación provisional para el Servicio de Inspección de las leyes de carácter social (Gaceta de 22 de abril); Decreto de 9 de marzo de 1931, por el que se aprueba el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo (Gaceta de 12 de mayo); Decreto de 9 de mayo); Decreto de 23 de junio de 1932, por el que aprueba el Reglamento para las Delegaciones Provinciales de Trabajo (Gaceta 24 de junio); Decreto de 9 de febrero de 1934, por el que se crea la Inspección de Trabajo en las minas (Gaceta de 10 de febrero); Decreto de 28 de junio de 1935, sobre inspección de los seguros sociales (Gaceta de 30 de junio), etcétera.

[35] El Preámbulo del Decreto de 9 de mayo de 1931 (por el que se aprueba el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo; Gaceta de 12 de mayo) resulta especialmente significativo de la relevancia de la Inspección del Trabajo, al señalar que "la eficacia de las leyes sociales tiene su principal fundamento en la Inspección del Trabajo, encargada de realizar, en nombre del Estado, la función de vigilancia del cumplimiento de aquellas leyes y servir de verdadera garantía de los derechos de los trabajadores. Desde que en nuestro país se inicia la legislación social esta Inspección viene funcionando al amparo del Reglamento de 1º de marzo de 1906 preparado por el Instituto de Reformas Sociales…".

junio de 1924[36]), Marvá asumiría los cargos de Inspector General del Trabajo y de Director General de Trabajo y Acción Social. Más adelante sería nombrado Vicepresidente del Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria, en el marco de la Dictadura, la cual postulaba una suerte de "regeneracionismo autoritario" aplicado también a las relaciones laborales individuales y colectivas/sindicales. Pero este ensayo de modernización autoritaria fracasó, y lejos de sus supuestos aspectos positivos y estabilizadores dejaría una huella intensamente negativa, por la degradación de las grandes instituciones y la cultura política del país[37].

La labor desempeñada por Marvá en el Instituto Nacional de Previsión fue también relevante. El INP nace por impulso del IRS, al igual que lo fue de la Inspección de Trabajo, y sin duda es obra principal, en este caso, de José Maluquer y Salvador: "José Maluquer y Salvador fue uno de los grandes fundadores de los seguros sociales en España. En particular, es el fundador director del Instituto Nacional de Previsión (INP), columna vertebral de todo el sistema de previsión social en nuestro país desde su aparición, y que en el año 1978 se transformaría en el Instituto Nacional de la Seguridad Social"[38]. Aunque en el INP Marvá no tuvo ese papel central que sí alcanzó con la Inspección de Trabajo dependiente del IRS, sí mantuvo una presencia continua en el INP. Por lo pronto, Marvá sería Presidente del INP, del Consejo del Patronato y de la Junta de Gobierno del INP desde 1913 (sucediendo en la tarea de dirección tras el periodo inicial de Eduardo Dato, quien lo fue de 1908 a 1913)[39]. Continuaría estando vinculado al INP, incluso tras el asesinato de Eduardo Dato, el 8 de marzo de 1921, por entonces Presidente del Consejo de Ministros, y durante la etapa de la Dictadura del General Primo de Rivera. Bajo su presidencia se gestó la implantación del Retiro Obrero Obligatorio en 1919. Ejerció el cargo de Presidente del Instituto Nacional de Previsión (INP) hasta el

[36] El Real Decreto del 2 de junio de 1924, dictado por el Directorio Militar de Primo de Rivera en España, oficializó la refundición e inserción del Instituto de Reformas Sociales (IRS) en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Este decreto centralizó organismos sociales y supuso la supresión de la autonomía del IRS, convirtiendo sus Juntas Locales en Delegaciones del Consejo de Trabajo.

[37] Véase González Calleja, E.: *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza Editorial,2005, pág.405. Véase también la excelente obra de González Cuevas, P.C.: *Acción Española. Teología política y nacionalismo autoritario en España (1913-1936)*, Madrid, 1998; ID.: *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, 2000. Asimismo, Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, especialmente, págs. 284-293.

[38] Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España*. José Maluquer y Salvador, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, pág. 1; Capítulo III ("El nacimiento del INP y del sistema de Seguros Sociales"), págs. 175-293; Ibid., Monereo Pérez, J.L.: El Instituto Nacional de Previsión: ubicación histórica, social y político-jurídica, en VV.AA.: *Cien años de protección social en España*. Libro Conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión, Tortuero Plaza, J.L. (Dir. y Coord.), Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2007, págs. 43-154.

[39] Marvá asumió la presidencia tanto del Consejo de Patronato como de la Junta de Gobierno en los años iniciales tras la fundación de la institución. Hay que tener en cuenta que el INP se estructuraba con un Consejo de Patronato (supervisión general) y una Administración Central. Marvá dirigió el Consejo encargado de la gobernación política. Ley referente a la organización por el Estado de un Instituto Nacional de Previsión («Gaceta de Madrid» núm. 60, de 29 de febrero de 1908, Departamento: Ministerio de la Gobernación. BOE-A-1908-1676):
Art. 4. ° "Habrá al frente del Instituto Nacional de Previsión un Consejo de Patronato, que formulará los estatutos y Reglamentos y sus modificaciones; determinará las tarifas y condiciones de los contratos de pensiones; organizará libremente el personal; formará los presupuestos anuales; acordará las reglas de distribución de bonificaciones; examinará la gestión de la Junta de gobierno, y tendrá, en suma, las facultades de dirección y representación general del Instituto".
Art. 5.° Dicho Consejo de Patronato se compondrá de un Presidente y de catorce Consejeros, verificando los primeros nombramientos el Ministro de la Gobernación, por medio de Real decreto, en la siguiente forma: el Presidente y siete Consejeros, por su libre designación, y los siete restantes, a propuesta del Instituto de Reformas Sociales, debiendo figurar necesariamente en el Consejo uno de los Vocales elegidos para representar en el referido Instituto a la clase patronal, y otro de los delegados para la clase obrera […].
Art. 6 Las funciones ejecutivas corresponderán a una Junta da gobierno, que no podrá exceder de cinco Vocales, elegidos por el Consejo de Patronato".

año 1934. En mayo de 1934 cesa (es relevado, en sentido estricto) del cargo de Presidente -después de más de dos décadas al frente de la institución- permaneciendo como Presidente Honorario del INP. El 16 de mayo de 1934 se nombró a Juan Usabiaga Lasquivar como su sucesor en la presidencia del INP. Marvá falleció en Madrid en 1937 en plena Guerra Civil[40].

Por el decreto de 19 de noviembre ha sido nombrado D. Adolfo Posada presidente del Instituto Nacional de Previsión, en la vacante producida por la exaltación de D. Juan Usabiaga al ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. El Sr. Posada es uno de los hombres más conocidos en el campo de la ciencia *y* de las reformas sociales de España, a las que hace muchos años viene consagrando las luces de su gran inteligencia y las fuerzas de su bien disciplinada voluntad. Con ocasión del nombramiento de Adolfo Posada, José Marvá y Mayer pronunció el siguiente discurso, que resulta significado en varios aspectos que después se subrayarán: "Y he de empezar por felicitar al Sr. Ministro de Trabajo por el acierto que ha tenido en la sustitución de mi querido amigo el Sr. Usabiaga. He de demostrar mi aserto, aunque sea brevemente, citando fechas y hechos. Treinta y un años hace que, con mi querido amigo el Sr. Álvarez Buylla y mi presente amigo el Sr. Posada, inauguramos el Instituto de Reformas Sociales, en el que seguimos laborando en los problemas sociales de previsión durante muchos años. Y veintidós hace precisamente hoy que *mi llorado e insigne maestro D. Gumersindo Azcárate* me dió posesión del cargo de presidente del Instituto Nacional de Previsión, cargo que he ocupado hasta hace muy poco. Al cesar en él, sustituyéndome mi querido amigo el Sr. Usabiaga, fuí designado por el Consejo de Patronato, en virtud de la ley orgánica del Instituto y disposiciones legales, presidente honorario, designación tanto más honrosa y agradecida por mí cuanto más inmerecida. Durante todo el largo tiempo de mi vida activa en este Instituto, mi espíritu ha vivido constantemente en contacto y sin fatiga alguna con los temas de Previsión social. El ministro ha tenido el feliz acuerdo de nombrar presidente al Sr. Posada, designación digna de todo aplauso, y consté que no inspira mis palabras la lisonja, que nunca cultivé. Porque entendemos todos que el Sr. Posada ha de continuar con feliz éxito la gran obra hasta ahora desarrollada por el Instituto, porque su gran cultura social, sus extensos conocimientos, su labor ininterrumpida, demuestran que el Sr. Posada no es una esperanza, sino una realidad. Así lo han entendido los ilustres jefes de esta casa, desde el consejero delegado, D. lnocencio Jiménez, al que califico de "rueda catalina" de la máquina, como significación figurada de la gran importancia funcional de su persona, hasta el último funcionario de los diversos servicios, y seguro estoy de que éste es el pensamiento de todos y el mío con ellos"[41].

En primer lugar, debe destacarse que Marvá reconoce el magisterio de Gumersindo de Azcárate; y no lo hace por mera cortesía como se infiere literalmente de sus palabras ("Y veintidós hace precisamente hoy que *mi llorado e insigne maestro D. Gumersindo Azcárate* me dió posesión del cargo de presidente del Instituto Nacional de Previsión…"). En segundo lugar, muestra que las

[40] Véase Aznar, S.: "Marvá y la política social", *Homenaje a la memoria del General Marvá celebrado en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 2 de marzo*, Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, 1942.

[41] Anales del Instituto Nacional de Previsión, Año XXVII.-Núm. 129, Noviembre 1935, Madrid, Imprenta y Encuadernación de los Sobrinos de la Sucesora del M. Minuesa de los Ríos, 1935, págs. 1158-1159.
Adolfo Posada también tuvo palabras de amabilidad respecto a Marvá: "Por tanto, yo saludo en la persona del ministro de Trabajo al gobierno de la República; saludo a mi querido amigo-y le agradezco las frases que me ha dedicado- al Sr. Usabiaga, a quien he abrazado antes de entrar y abrazaré al salir, y quiero dirigir un saludo al señor vizconde de Eza, porque ha intervenido muchísimo en las cuestiones sociales y fue uno de los hombres que dio mayor impulso al Instituto de Reformas Sociales, en que yo trabajé durante veinte años, y un abrazo cariñosísimo al general Marvá, a mi querido amigo y compañero, que hemos colaborado en una intimidad constante durante veinte años, formando o preparando la labor social de todo ese tiempo, que yo estimo como un timbre de gloria para los dos. Mil veces, reunidos en aquella salita del Instituto de Reformas Sociales, hemos trabajado juntos, colaborando en una armonía, en una cordialidad, que yo pongo como ejemplo de cómo se puede trabajar por su país por encima del carácter, por encima de la representación y por encima de las ideas políticas que cada cual tiene. Tengo la creencia de que en ningún país hay más motivos para unirse, por muchísimos que haya para creerse separado, y yo, en mi posición y en mi vejez, quiero tener siempre una representación de imparcialidad, de objetividad, en los problemas más graves, más trágicos, que pueda tener España" (Ibid., pág. 1158).

relaciones entre Adolfo Posada y José Marvá, efectivamente acabaron por ser cordiales y mutuamente satisfactorias para alcanzar el buen fin de previsión social perseguido por el INP.

2. MARVÁ EN SU CONTEXTO DE ÉPOCA: EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES Y EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN

Existe un hito histórico en la reforma social en España. El 30 de abril de 1903 se publica en *La Gaceta de Madrid* el Real Decreto de constitución del Instituto de Reformas Sociales[42]. Su lógica interna era la propia del "liberalismo avanzado" (que no era otro, en el fondo, que el "liberalismo social" defendido por José Canalejas Méndez, Ferrol, 31 de julio de 1854-Madrid, 12 de noviembre de 1912); un viraje hacia el liberalismo social e intervencionista que sería el resultado de un largo proceso de maduración del pensamiento político jurídico y social sobre el apreciable fracaso del liberalismo clásico de los orígenes. Dicho Instituto se inspiraba[43] en el Proyecto de Instituto de Trabajo[44], pero presentaba importantes diferencias[45]. Por lo pronto su creación suponía la disolución de la Comisión de Reformas Sociales (en adelante, CRS)[46], estableciendo que la documentación y los libros de aquélla pasarían al Instituto. En abril de 1904, Buylla[47] y Posada recibieron un telegrama firmado por Moret con la invitación de que formaran parte de la estructura directiva del mismo[48]. Posada aceptó -con sus dudas internas[49]- fue nombrado, en su calidad de sociólogo y profesor de Derecho político, jefe de la Sección Primera, encargada de los servicios de biblioteca, de información bibliográfica, de jurisprudencia, y de redacción y publicaciones. Desde este ámbito -y en permanente contacto con la realidad social y con los actores implicados- pudo continuar ejerciendo su compromiso intelectual respecto al problema social y su reforma, buscando la armonía social desde la mejora de la condición de los trabajadores con el pleno disfrute de sus derechos de ciudadanía y frente al liberalismo doctrinario[50]. Ello desemboca en la

[42] "Real Decreto de constitución del Instituto de Reformas Sociales", Gaceta de Madrid, 28 de abril, 1903, págs.371-372; y su Reglamento, aprobado el 15 de agosto de 1903, Gaceta de Madrid, 18 de agosto de 1903.

[43] Así lo reconocía el preámbulo del Decreto creador del Instituto de Reformas Sociales, "Gaceta", del día 30 de 1903. Unos meses después se publicaba, el 15 de agosto del mismo año de 1903, el Reglamento de dicho Instituto con la firma del ministro de la Gobernación, Antonio García Alix.

[44] Monereo Pérez, J.L: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Subdirección General de Publicaciones, 2003, Capítulo II. 2.2., págs. 282 y sigs. ("El Proyecto del Instituto del Trabajo. Los ejes fundamentales del Proyecto Posada-Buylla-Morote y sus diferencias con el posterior Instituto de Reformas Sociales"), y págs. 308 y sigs. ("El Instituto de reformas sociales y la elaboración de proyectos de legislación social").

[45] El 15 de agosto de 1903 se publicó el Reglamento del Instituto de Reformas Sociales. Véase Palacio Morena, J.I.: La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales, Madrid, MTSS, 1988.

[46] Sobre la CRS, véase De La Calle Velasco, M.D.: *La Comisión de Reformas Sociales. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Madrid, MTSS, 1989; Monereo Pérez, J.L: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Subdirección General de Publicaciones, 2003, Capítulo II. 2.2., págs. 282 y sigs.

[47] Monereo Pérez, J. L.: "Adolfo Álvarez Buylla y González Alegre (1850-1927): "La reforma jurídico-social y el aseguramiento público en España desde el republicanismo social y el "socialismo de la cátedra", en *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, (24), (2020), pp. 295-330.
Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/427

[48] Lo recuerda así Posada,A.: Fragmentos de mis Memorias, Oviedo, Universidad de Oviedo, Cátedra Aledo, 1983, pág.305.

[49] "Me distraía tan a mi placer escribiendo mis artículos ... casi uno a diario algunas temporadas...Pero Clarín había muerto y yo me sentía muy sólo allá en mis adentros. Seguro estoy de que, de vivir Leopoldo, no me hubiese movido de Oviedo... Y, en efecto, el 8 o el 10 de abril, en un departamento de segunda clase, tomamos, sin despedirnos de nadie más que del rector Aramburu, el tren para la Corte y, contra lo que esperábamos, no volvimos a nuestras cátedras de Oviedo. Y aquí termino los recuerdos de estos mis años de trabajos. "Veinte años de cátedra!". Cfr. Posada, A.: *Fragmentos de mis Memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo, Cátedra Aledo, 1983, pág.306.

[50] El compromiso intelectual se reflejaría en autores vinculados fuertemente al reformismo, inicialmente desde el "socialismo jurídico". Es el caso de Ricardo Oyuelos, que mantuvo una enconada defensa del orden democrático y de la justicia social en el ejercicio de una abogacía comprometida (hecho que ya había mantenido Adolfo Buylla

consagración constitucional de un verdadero *Estatuto de los derechos de la ciudadanía*, configurador de un *status positivus* de los pertenecientes a la clase trabajadora, en los planos civil, socioeconómico, y político-jurídico. Lo cual supondría la superación del individualismo liberal. El IRS fue presidido por Gumersindo de Azcárate[51], liberal republicano (de cuyo ideario no se apartó nunca, a pesar de que admitiera -junto con su maestro Azcárate- la "accidentalidad" de las formas de gobierno[52]) vinculado a la Institución Libre de Enseñanza[53]. Republicano independiente fue también Alejandro Gallart Folch[54].

La creación del IRS no fue precisamente el resultado de la improvisación. Su constitución como una *organismo estable* para preparar la legislación social (en una visión integral del "problema social") y el intervencionismo público había madurado en la transformación de las mentalidades de la doctrina reformista, y en la experiencia acumulada por la tarea de la CRS, en el cambio de actitud

desde las filas del krausismo institucionista). Oyuelos realza la importancia de las políticas de reformas y la necesidad de realizar una revolución pacífica y "jurídica" como mecanismo de instauración de un régimen socialista. Cree posible mejorar la condición social, moral e intelectual de la clase obrera partiendo del mismo del régimen capitalista. No obstante, a partir de la década de los veinte se produce en su pensamiento -al igual que en Salvioli y en Consentini; pero también entre las filas del krausismo como el caso de ciertos planteamientos de Posada- un cierto desplazamiento del socialismo jurídico hacia el corporativismo, tan frecuente, por otra parte, en la intelectualidad española de la época. En este sentido puede incluirse el ensayo Oyuelos, R.: "Psicología de la Legislación Social", en *RPS*, núm.6 (1928), págs. 42 a 47.

[51] Monereo Pérez, J. L. (2023). "El republicanismo democrático español y la política reforma social: Gumersindo de Azcárate" *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 13 (2), 1-126. https://doi.org/10.46661/lexsocial.8006, y la bibliografía allí citada.

[52] La accidentalidad de las formas de gobierno y la defensa de la democratización de la Monarquía oligárquica implantada con la Restauración había sido afirmada por el propio Adolfo Posada, perteneciente al Partido Reformista, y posibilista en este sentido.

[53] De él decía Posada -que reconoció reiteradamente su magisterio- que "Sólo teniendo presente el influjo de Azcárate y su rara, única posición en la política, podrá explicarse, hecho capital, que siendo el maestro un republicano militante, jefe en ocasiones de la minoría republicana del Congreso de los Diputados, haya, sin embargo, sido constantemente respetado como personalidad casi sagrada para todos, salvo para algún desdichado, por todos los Gobiernos conservadores y liberales, en la presidencia del Instituto". Cfr. Posada, A.: "Recordando al Instituto de Reformas Sociales", en *Revista Internacional de Trabajo (Informaciones Sociales), OIT*, vol. II, núm.2 (1930), pág.121. Véase el ensayo de Posada, A.: "La forma de gobierno ¿Es Accidental?" (1917), en *España en crisis*, Madrid, Editorial Caro Raggio, 1923, págs.92 y sigs. Es significativa la reflexión confluyente, y coincidente, de Posada, cuando indica que la existencia y persistencia de una "Monarquía parlamentaria, de las ventajas que suponga el hecho de sustraer a la lucha pasional de los partidos una magistratura que, merced a la aplicación del principio hereditario, puede dar la impresión de la continuidad del sentir nacional. Mas para que esta impresión no se desvanezca, es preciso que el monarca marche con su tiempo y sepa mantenerse imparcial ante las divisiones partidistas y la oposición de las tendencias que en la vida social se produzcan. De otro modo, la ventaja, circunstancial, del principio hereditario se convierte en el más grave de los inconvenientes" (Ibid., pág.97). A mayor abundancia: "La fórmula de la Monarquía representativa, obra esencial del gran espíritu político inglés, ha destruido o suavizado las distinciones rígidas entre Monarquía -absoluta, habría que añadir- y República -democrática, sería preciso agregar-" (Ibid., pág.99). Su conclusión no se hace esperar: "En los días en que este movimiento político empezaba a diferenciarse, estaba todo lo que se indica antes tan en la atmósfera, tanto y tanto se respiraban en el ambiente las ideas generadoras, que hasta desde lo más alto de la jerarquía del Estado se creyó oportuno hacer un gesto. Y el venerable Azcárate, encarnación lo más mínimo su conciencia de viejo republicano, ni rectificar en una línea la significación de su historia, pudo ir a Palacio, departir con el Monarca y pronunciar luego aquella frase ya famosa, histórica de: -Han desaparecido los obstáculos tradicionales" (Ibid., pág.103). Véase Monereo Pérez, J.L.: "El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada", estudio preliminar a Posada, A.: *Tratado de Derecho Política*, edición crítica íntegra en un solo volumen, y estudio preliminar, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003, págs. VII a CLXIII; Ibid., La reforma social en España: Adolfo Posada, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; Ibid., "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada. Lex Social: Revista De Derechos Sociales, 12(1), (2022) 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

[54] Monereo Pérez, J.L.: "Alejandro Gallart Folch (1893-1972): Los fundamentos políticos y científico-jurídicos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en España", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 37 (2023), págs. 263-304.

que supuso la Encíclica *Rerum novarum*[55], el ensayo fundamental del frustrado Instituto del Trabajo, y la más extendida convicción de la élite política interna e internacional (la institucionalización de la reforma social fue de hecho promovida en sedes internacionales, conferencias, congresos, encuentros, aun partiendo del respeto a los modelos nacionales de organización política y jurídica del cambio a llevar a cabo) de que era necesario afrontar de modo *sistemático y permanente* la revisión del sistema liberal individualista ante su agotamiento y manifiesto fracaso para conseguir la finalidad esencial de mantener la paz y la estabilidad en la sociedad. Su configuración administrativa era bien significativa: el nuevo organismo ostentaba autonomía económico-administrativa, y realizaba una forma muy interesante -e innovadora- de lo que entonces o más tarde se llamó *descentralización por servicios*, lo que le permitía apartarse al Instituto de los vaivenes de la política y de la acción perturbadora de los gobiernos inestables[56].

El IRS tenía una estructura consolidada, que, las revisiones operadas, en noviembre de 1922, constaba de un Pleno integrado por Vocales gubernamentales, por Vocales de representación patronal y por Vocales de representación obrera. Estaba integrado por hombres de mentalidad reformista y conocedores de los problemas obreros. La organización administrativa del IRS estaba estructurada a través de una Secretaría General, una Vicesecretaría y tres grandes Secciones técnicas, a cargo de Adolfo Posada y Adolfo Álvarez-Buylla. Con el aumento de los cometidos se procede a una reorganización de servicios, por lo que las tres antiguas Secciones técnicas se transformaban en dos Direcciones Generales. Tras la reorganización, Posada dirigió la Dirección General de Legislación y Acción Social, articulada en cinco Secciones: la de Legislación y Publicidad, a cargo de Pedro Sangro; la de Cultura y Acción Social, encabezada por Leopoldo Palacios, y en la cual nacieron las Escuelas Sociales que más tarde organizaría Eduardo Aunós y después perfeccionó Sangro; la de Jurisprudencia, por el que bajo la firma de *Mucius Scevola ocultaba su verdadero nombre, Ricardo Oyuelos, un grandísimo civilista*; otra de Asociaciones, a cargo de Juan Uña, y, finalmente, la Agrosocial, dirigida por Constancio Bernaldo de Quirós, aunque en ella trabajaba también el malogrado profesor Franciso Rivera Pastor (neokantiano). Por lo que se refiere a la otra Dirección General, la dirigiría férreamente el general *Marvá y Mayer,* que -como se indicó- impulsó decisivamente la creación de la Inspección de Trabajo. Esta Dirección tenía encomendada la estadística permanente de la producción y el trabajo, cuyo jefe era José Gacón y Marín; la inspección y experiencia social, estaba encomendada a Alvaro López Núñez; una Asesoría Jurídica, a cargo del malogrado Práxedes Zancada, y en la cual figuran, entre otros, González-Rothvos y Martín Granizo. Después, terminada la guerra de 1914, se reorganiza una Sección especial que ya existía en 1908, la cual, ante la misma necesidad de hogares que comenzó a sentirse, se transformó en un Servicio denominado de Casas Baratas. El Servicio estaba integrado por varias Secciones: Económica, Jurídica, de Construcciones, de Publicidad y Estadística, y otra de Anormalidades de la Vida del Trabajo. A todo ello debe añadirse la misma Inspección del Trabajo, que dividía a España en ocho regiones, contribuyendo a la efectiva implantación de la reforma social. En ella se estructuraron las Delegaciones de Estadística, un servicio de Contaduría, Habilitación, y un comienzo de Biblioteca que iría ampliándose progresivamente[57].

El INP estuvo vinculado con el Instituto de Reformas Sociales[58], del cual aquél no fue sino una prolongación especializada, pero dotado de autonomía jurídica. La idea de la fundación del INP

[55] Véase Montero, F.: *El primer catolicismo social y la "Rerum Novarum" en España. 1889-1902*, Madrid, CSIC, 1983.

[56] Cfr. Posada, A.: *Fragmentos de mis Memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo, Cátedra Aledo, 1983, pág.305.

[57] Véase la exposición Martín-Granizo, L.: *El Instituto de Reformas Sociales y sus Hombres (Conferencia en la Escuela Social),* Madrid, Patronato de la Escuela Social de Madrid, 1947, págs.12 a 13.

[58] Como consta en el RD de 13 de mayo de 1903, publicado en la Gaceta de Madrid nº 134, jueves 14 de mayo (republicado en corrección de errores en la Gaceta de Madrid, nº. 135, vierte de 15 de mayo, se nombraron a los miembros del Instituto de Reformas Sociales. Presidente: Gumersindo de Azcárate; y vocales Segismundo Moret, Vicente Santamaría de Paredes, Pedro J. Moreno Rodríguez, Fermín Hernández Iglesias, Rafael Salillas, Rogelio Inchaurrandieta, José Maluquer y Salvador, José Piernas Hurtado, Eduardo Sainz Escarpín, José María Manresa y Navarro, Francisco Javier Ugarte, Raimundo Fernández Villaverde, Manuel Mariategui y Vinyals, el Conde de San

está en una carta de José Maluquer, de 1890, y la concreción de su proyecto, en una moción al IRS, en 1903. Esas son las raíces de la obra[59]. Desde su implicación en la reforma social él estaba muy influenciado por la doctrina de la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII (él se distinguió siempre por su espíritu social cristiano) y la labor de la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, que tenía un significativa Sección española[60]. Actividad que sería continuada por la sociedad para el Progreso Social[61]. El INP muy pronto dejó de ser un organismo consultivo puramente técnico, de estudio y preparación de leyes, para transformarse en un organismo ejecutivo en contacto directo con los problemas más apremiantes de la actualidad de su tiempo. Precisamente como "filial" del mismo se creó el INP. La iniciativa e impulso correspondió a Maluquer, ayudado por *José Marvá y Mayer* (Alicante 8 de enero de 1846-15 de agosto de 1937) y López Núñez[62], primero, y por Inocencio Jiménez y Severino Aznar. Más tarde se incorporaron Jordana de Pozas, Ayats, Álvarez Ude, Aniceto Sela y otros muchos, lo cuales contribuyeron a su estabilidad y desarrollo[63]. Los Institutos (IRS; INP) no serían la obra de un hombre, ni de un partido, ni de una ideología concreta, respondiendo a un principio de gobierno integrador, con base a un criterio amplio de colaboración de hombres y de ideas. Tuvo que organizarse en las condiciones propias de su época, es decir, sobre la base de una separación de clases y que respondía entonces a una realidad de la cual no se podía prescindir, era imposible que adoptara otra forma que la adoptada. Se ha advertido, en esta línea de pensamiento, que el IRS fue vivero de leyes, formador de espíritu, bandera de paz, instrumento eficaz de gobierno, representación educadora de la virtud de la tolerancia, de contención y resolución de conflictos, contribuyó a resolver

Bernardo, Melquíades Álvarez, Rafael Conve y Luque, Emilio Sánchez Pastor y José Echegaray. Este nombramiento (como personalidad caracterizada integrada en la representación técnica, de libre elección del Gobierno) refleja ya la presencia acreditada de José Maluquer en lo concerniente a la reforma social; una presencia que ya era anterior en el marco de las actividades desarrolladas por la Comisión de Reformas Sociales. Interesa realzar en este compromiso anterior.

[59] Véase Obras, vol. I.; Pulido Fernández, A.: *Biografía del Excmo. Sr. D. José Maluquer y Salvador, Consejero-Delegado del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, 1924; , y las semblanzas de su vida y obra recogidas en Anales del Instituto Nacional de Previsión, Año XXIII, núm. 91, Mayo-Junio, Madrid, 1931, Imprenta y Encuadernación de los Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos. Creado el INP, en él y en su amplia actividad encerró su vida José Maluquer. La creación del INP fue debida al "apostolado del señor Maluquer" (Ibid., pág. 404); "apóstol de los seguros sociales" (Ibid., pág. 407, 437, 453). "Con él desaparece el patriarca de la Previsión organizada en España" (Ibid.,pág.421). Era una "idealista práctico" que viviría siempre en su obra (pág.427). Cfr. Monereo Pérez, J.L.: Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007; Ibid., "José Maluquer y Salvador" (1863-1931), en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 1 (2014), págs. 335-355. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7738620

[60] En la doctrina de la época se destacaba el influjo de la acción internacional encaminada a lograr establecer de forma generalizada un sistema de seguros sociales. Se hizo público un Manifiesto de las tres grandes asociaciones internacionales de política social, publicado en español por la Sección Española de Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, Madrid, 1915. Por iniciativa surgida en el Congreso de Política Social de Praga, la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, el Comité Permanente de Seguros y la Asociación de lucha contra el paro, se fundieron en un solo organismo llamado Asociación Internacional para el progreso de la legislación del trabajo. Véase González Posada, C.: *Seguros sociales (Enfermedad, invalidez, vejez, muerte),* obra premiada por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, en el concurso libre del "Premio Cortina", Madrid, Imp. del Asilo de Huérfanos del S. C. de Jesús, 1926, págs.8-9. En esa fecha el autor era Abogado del Ilustre Colegio de Madrid, Oficial Letrado del INP y Jefe de Negociado en la Secretaría del Congreso de los Diputados.

[61] Ya se puede intuir en esa misma denominación la influencia positivista del progreso. Puede verse, en general, Bury, J.: La idea de progreso, Madrid, Alianza, 1971.

[62] Monereo Pérez, J.L.: "Catolicismo Social y Previsión Social: Álvaro López Núñez", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 152 (2011), págs. 907-944: Ibid., "Álvaro López Núñez (1865-1936)", en Revista de derecho de la seguridad social, Laborum, núm. 3 (2015), págs. 253-280.

[63] Véase Martín-Granizo, L.: *El Instituto de Reformas Sociales y sus hombres, Patronato de la Escuela Social de Madrid*, Madrid, 1947, pág.22. Por cierto, el Real Decreto de 17 de agosto de 1925, crea dentro del Ministerio de Trabajo de la Dictadura de Primo de Rivera la primera Escuela Social propiamente dicha: la Escuela Social de Madrid. Después se dictaría la Real Orden de 12 de agosto de 1926, relativa a la ordenación de los estudios sociales y certificado de estudios de la Escuela Social. Véase Gómez, G.: "Origen y desenvolvimiento de las Escuelas Sociales", en *Revista de Trabajo*, números 28-29 (1942).

graves dificultades para la vida pública, divulgador de la cultura general y social. En él presidió un espíritu de colaboración entre hombres de todas las ideas. Se basaba en una coexistencia entre distintas fuerzas sociales. El IRS desaparecería con el advenimiento de la dictadura de Primo de Rivera, siendo desplazado funcionalmente por el "Consejo de Trabajo"[64], mientras que el INP tendría plena continuidad y se reforzaría a medida que se iba desarrollando el sistema de seguros sociales obligatorios (o, como los llamaría Maluquer, "seguros de utilidad social"). Es lo cierto que el espíritu y forma de articulación del IRS, basado en el diálogo y la cooperación entre las fuerzas sociales y en la pretensión de realizar una política de *negociación legislativa previa* y condicionante de la iniciativa gubernamental no encajaba con el modo de comportamiento autoritario de la Dictadura, que aprovechó la incapacidad del régimen de la Restauración para responder satisfactoriamente al cúmulo de problemas y tensiones acumuladas durante su desarrollo en esas dos primeras décadas del siglo veinte. El IRS (que no pudo alcanzar lo que pretendía por las mismas contracciones internas del régimen conovista, basta reparar en la no aceptación política de los sucesivos proyectos de Ley de contrato de trabajo para dar cuenta de este hecho crítico) fue suprimido con la coherencia propia de una decisión autoritaria que supo ver en todas sus consecuencias previsibles, como tantas cosas, nuestro Adolfo Posada[65].

Ningún pensador ni actor social consciente y responsable puede ser indiferente a las exigencias de su tiempo. Era una coyuntura (entre dos siglos) fuertemente marcada por la emergencia de la "cuestión social" en sus más intensas manifestaciones[66] y por el debate[67] respecto a la oportunidad y, en su caso modos de realizarse, de la reforma social a través de la intervención estatal. Entre los partidarios del intervencionismo reformista en lo social se sumarán personas y grupos de distintas ideologías políticas y jurídicas. Las reformas sociales no sólo obedecen a las presiones del movimiento obrero y a las iniciativas de control y de pacificación social de los gobiernos dentro de

[64] Véase Sangro Y Ros De Olano, P.: *Crónica del movimiento de reforma social en España: conferencia dada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 13 de febrero de 1925*, en la serie de las organizadas por la Sociedad para el Progreso de la Legislación del Trabajo, en Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M. Minuesa de los Ríos, 1925.
El Real Decreto de 8 de mayo de 1920 (lo firma el Presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Dato) creó el Ministerio de Trabajo. Según su art.1º. "En virtud de la autorización concedida al Gobierno en la disposición 8ª complementaria de la Ley de Presupuestos vigente, se crea el Ministerio de Trabajo, al que quedan asignados, desde luego, los Institutos de Reformas Sociales y Nacional de Previsión; la Sección de Reformas Sociales de la Gobernación; el Negociado del Trabajo y la Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo; el Consejo de Emigración, y el Patronato de Ingenieros y Obreros Pensionados en el Extranjero". En el año 1924, una parte cualitativamente importante del IRS se incorporó a la plantilla del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (la relación de personal del IRS que se incorpora a la plantilla del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, se recoge en el Real Orden 16 junio 1924, Gaceta del 20). Basta relacionar nombres de la talla de Álvaro López Núñez, Salvador Crespo y López de Arce, Leopoldo Palacios y Morini, Constancio Bernardo de Quirós, Pedro Sangro y Ros de Olano, Práxedes Zancada de Ruata, Federico López Valencia, José Conde y Sé, Juan de Uña Sarthou, José Casais Santaló, León Martín-Granizo, Mariano González-Rothvoss, Antonio Fabra Ribas, Franciso Rivera Pastor, etcétera. Excepción importante fue, desde luego, la de Adolfo Posada, el cual rehusó incorporarse a la nueva administración de la Dictadura. Véase Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, MTSS, 2003.

[65] Véase Posada, A.: Fragmentos de mis memorias, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983. Posada renunciaría a integrarse en las estructuras autoritarias de la Dictadura. Sobre la contribución decisiva de Posada al desarrollo de la reforma social y, en particular de la labor del IRS, véase Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, MTAS, 2003.

[66] Se pensó que la cuestión social no debe quedar limitada la cuestión obrera, pues junto a la política de protección y defensa obrera ha de admitirse una política social en sentido amplio que abarca muchas e importantísimas cuestiones. Cfr. Castroviejo, A.: "Catolicismo, intervencionismo y acción social", en La Paz Social, 1911, págs.288 a 294, y antes que él Posada, A.: Est. prel., "El Derecho y la cuestión social", en Menger, A.: *El derecho civil y los pobres*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1898.

[67] En esto ha sido muy importante la aportación de Montero, F.: "La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España, 1890-1900. Primera parte: El debate académico", en *Revista de Trabajo*, números 59-60 (1980), págs.119 a 165; Ibid., "La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España, 1890-1900. Segunda parte: El debate político-parlamentario", en *Revista de Trabajo*, núms.61-62, págs. 36 a 91.

un Estado autorreferente, sino también, complejamente, a los impulsos e inquietudes ideológicas de los propios reformadores sociales[68]. Entre los liberales y republicanos sociales era frecuente que se defendiera, como Canalejas (1845-1912), un *cristianismo práctico que se resuelve en el valor de la solidaridad*[69], aunque reformadores sociales como Maluquer y Salvador en el plano estrictamente político su planteamiento era laico y miraba muy de cerca al reformismo social de Lloyd George en Inglaterra. De ahí su consagración y dedicación a la política y al Derecho social, que estaría llamado a realizar el valor, la idea, de la justicia social[70]) no se limitó a una política defensiva de orden público social (enfoque predominante en el nacimiento del sistema de seguros sociales)[71], sino que trató de mejorar el desarrollo de los derechos sociales de la ciudadanía dentro de un proyecto de construcción

[68] Parte de esa complejidad derivada de la multicausalidad de la cuestión social ha sido puesta de relieve entre nosotros por Cabrera, M. y Del Rey Reguillo, F.: *El poder de los empresarios: política y economía en la España contemporánea (1875-2000),* Madrid, Taurus, 2002, págs.142 y sigs., Montero,F.: "Conservadurismo y cuestión social", en Tusell, J, Montero, F. y Marín, J.M.(eds.).: *Las derechas en la España contemporánea*, Barcelona, Anthropos, 1997, quien observa que la reforma social es el resultado de la convergencia de un conjunto de factores entre los que no se puede descuidar el ideológico o mental. Aparte del hecho de que la reforma social en España se planteaba en el marco del reformismo social europeo (Alemania, Francia, Bélgica, etc.) (Ibid., págs. 59 a 61. Véase sobre la influencia comparada Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, págs. 471 y sigs.; González Cuevas, P.C.: *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, págs. 51 y sigs., 221 y sigs., 293 y sigs., y 359 y sigs.

[69] Véase Canalejas, y Méndez, J.: *Discurso leído en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en la sesión inaugural de 1904-1905*, celebrada el 28 de Marzo de 1905, bajo la presidencia de S.M. el Rey D. Alfonso XIII, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación y Jurisprudencia, 1905, pág. 9, y realza la solidaridad en págs.12 y sigs. Asume al respecto la opinión de Schäffle cuando afirma que "la reforma social es el cristianismo práctico convertido en patrimonio de todos" (Ibid., pág.53). Precisamente esto le permite defender el seguro obligatorio (el seguro obligatorio jurídicamente impuesto, cuya implantación debe prepararse) : si es socialista el seguro obligatorio, también es cristiano (pág.53). El deber público impone la asistencia social (Pág.70). Canalejas postulaba la creación de un Estado "corrector" fuerte, en el sentido de que debería ser capaz de concentrar y fomentar todas las fuerzas y todas las energías de la sociedad, que tienen precisamente su encarnación jurídico-política en el Estado. Éste tiene que realizar un intervencionismo positivo en la transformación social, pues veía en el Estado un instrumento del poder para organizar la modernización política y social. Véase Canalejas, J.: "Prólogo" a la obra de Zancada, P.M.: *El obrero en España*, Barcelona, 1902, págs.23.

[70] La idea de justicia social y su materialización marca un punto de inflexión en la ideología liberal desde el liberalismo individualista clásico hacia el liberalismo social, el cual precisamente defendería la instauración de un Estado social y democrático de Derecho y la consiguiente garantía de los derechos sociales de ciudadanía. Un punto de inflexión en esa transición lo constituye L.T. Hobhouse, el cual defendió la legitimidad del Estado intervencionista para la garantía de los derechos sociales (tales como las pensiones para la vejez, los accidentes de trabajo, el desempleo, la tutela de la salud, etc.). Véase, Hobhouse, L.T.: El liberalismo, edición y Estudio preliminar, "Los fundamentos del liberalismo social y sus límites: L.T. Hobhouse", a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007, passim, y la referencia a los derechos sociales de la ciudadanía, pág. 89. Para el liberalismo de los orígenes y su configuración como liberalismo doctrinario, véase Díez Del Corral, L.: *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973.

[71] Como se refleja, ciertamente, en personalidades tan significativas como Álvaro Núñez, para el cual "el ingreso de la clase proletaria en la vida política y social", "ha permitido a los trabajadores apartarse de idealismos utópicos, adaptarse a la realidad evolutiva y colaborar, armonizados con las otras clases sociales, en la magna obra de la restauración del país". Cfr. Núñez, Á.: El Seguro obrero en España, Madrid, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1908, Prólogo, pág.1. También el propio Maluquer realzaría el objeto de la pacificación social a la cual contribuye decisivamente la política de reformas sociales. Véase Maluquer Y Salvador, J.: "Grandes y recíprocas amnistías sociales pueden evitar estados de guerra civil en cada fábrica, cuando estén necesitadas todas de acudir a la lucha económica en el frente internacional", artículo de prensa publicado en el periódico El Liberal, de Madrid, febrero de 1918, recogido en la recopilación de Maluquer Y Salvador, J.: Una campaña en pro del Seguro y de la Previsión Popular (publicaciones y trabajos de don José Maluquer y Salvador), vol. I, cit., pág. 290. La idea de política de contención social se vislumbra igualmente en González Rebollar, H.: La Ley de accidentes del trabajo, Salamanca, Imprenta de Calón, 1908, pág.24, donde señala que la legislación protectora ha logrado que desaparezcan los caracteres de lucha en medio de los que se producían las reivindicaciones del proletariado; ha hecho innecesaria la continuación de aquella propaganda que, en nombre de las clases desheredadas, venían haciendo las más "disolventes teorías".

de un régimen democrático[72]. En la misma fundación del INP participaron personalidades de distintas tendencias, krausismo, catolicismo social, conservadores y socialistas. El dilema del reformismo era cómo conciliar el bienestar de los miembros de la sociedad (bienestar público) con la consolidación y acrecentamiento del poder del Estado. No se trata de una ruptura final con el Sistema establecido, sino de la aparición cuantitativa de *nuevas reglas de juego.* El derecho a la protección económica aparece naturalmente como una prolongación de los derechos civiles, en la misma dirección que marcara el art. 21 de la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano ("Los socorros públicos son un deber sagrado. La sociedad debe la subsistencia a sus ciudadanos menos afortunados, sea procurándoles trabajo, sea asegurando medios de existencia a quienes no tienen edad para trabajar"). Pensaba, con optimismo nada oculto, que el avance de la previsión social crearía el ambiente de seguridad propicio para el desarrollo cualitativo del sistema social en su conjunto. Con todo el sistema protector asumiría la doble funcionalidad de contención social (evitando una desestabilización del orden establecido) y de promoción a través de la cobertura de las necesidades sociales legalmente

[72] Véase Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, MTAS, 2003. Pero siempre se debe subrayar que la apreciación de los factores determinantes de la instauración de una legislación social (y en particular de seguros sociales) obedece siempre a razones complejas, y no unidireccionales. Es manifiesto que se produjo una tensión dialéctica entre los enfoques defensivos y los enfoques ofensivos en el proceso de reforma social en España. Entre los defensivos, sin duda está el miedo al hecho revolucionario. Un ejemplo significativo que apunta lo siguiente: "Los antecedentes del seguro social, antes de entrar en el análisis del Código obrero rusos, los encontramos en la carta magna que el Emperador de Alemania presentó en 1881 al "Reichstag" para las reformas sociales de aquella nación. Pedía el soberano a su Gobierno que cumpliera con el deber de curar las llagas sociales con una legislación adecuada, que aliviase los sufrimientos de las clases obreras y contrarrestase los métodos revolucionarios de la democracia social". En 1883, implantó Alemania el seguro contra enfermedades, en 1884, el seguro contra accidentes y en 1889 el seguro contra la invalidez y vejez. Esta última ley introducía un nuevo principio y sólo después de grandes dificultades durante dos años de discusión, fue aprobada. Reformada en 1891, rigió hasta 1899, en que sufrió nuevas aclaraciones y enmiendas. Cfr. Hostench, F.: El Código Rusos del Trabajo (Código del Trabajo y de la Previsión Social de Francia, y Legislación Social de Inglaterra y Alemania), Madrid, Francisco Beltrán-Librería Española y Extranjera, 1925, cap. XII, pág.195; Ibid., Un problema de clases medias. Ensayo de derecho social de previsión, Madrid-Barcelona, Francisco Beltrán, 1922. Se realza que el Estado se convierte, por la evolución del derecho, en órgano de intereses generales, colectivos, a cuya conservación atiende sobre los individuales, legislando de acuerdo con la conciencia popular por sentimientos de solidaridad social. En 1875. Y se recoge las elaboraciones en este sentido del Socialismo de Cátedra. En 1875 escribía Schmoller que el sistema de los seguros sociales había de dar a la vejez un consuelo y sentaba la conclusión de que tenía por destino el seguro reemplazar en el porvenir la asistencia pública de aquel entonces, con sus bárbaras disposiciones y sus resultados morales (con expresa de Schmoller, G.: Política social y Economía política, trad. de Lorenzo de Benito, 1905). Es así, que el principio de beneficencia de que es un principio alardea la ley se convierte en afirmación del derecho por las garantías que merece el trabajo respecto de la protección de la salud física y moral y la capacidad de desarrollo, así como a la libertad y seguridad para la conclusión de los contratos y a la conciliación de los conflictos. El deber del Estado de asegurar la vejez del trabajador es una consecuencia del de protección, principio de derecho natural que ha pasado al positivo. Por eso las afirmaciones del nuevo derecho social del que forma parte el seguro, importan restricciones en el derecho privado, y así vemos cómo el Estado, en todas las naciones, para allegar fondos con que hacer frente a las atenciones de los pobres, limita los derechos de los ricos al imponer a los patronos la obligación de abonar una cuota para el seguro de sus obreros, ejerciendo, por virtud de ese derecho, un poder coactivo, pues confía a la "jurisdicción judicial" la exacción por vía de apremio de las cuotas impagadas de que se nutre el capital del seguro. Para Hostench el derecho positivo social o del trabajo está informado por un principio práctico en cuanto significa acomodación a la realidad. Ley social o ley del trabajo significan una misma ordenación de esta ciencia del derecho social que comienza con el recogimiento por el Estado de la personalidad colectiva para fines de defensa profesional, sigue con la protección de los trabajadores, desde los aspectos de salubridad e higiene física hasta el moral y económico de los retiros, y acaba con la organización del sistema de retribución o el salario. Las leyes obreras, producto de la acción conjunta del individuo, de la sociedad y del Estado, que se necesitan y se compenetran, constituyen además la expresión de una aproximación entre los intereses del derecho privado y del público, ya que están dictadas para presidir las relaciones del trabajo en bien de la comunidad, para la realización de un fin social (El Código ruso del trabajo, cit., págs.7-8). Cfr. Monereo Pérez, J.: "El 'Socialismo de cátedra' de Gustav Schmoller en la construcción de la Política social moderna", en *Revista Europea de Historia de las Ideas Políticas y de las Instituciones Públicas*, 2017, issue 11. https://econpapers.repec.org/article/ervrehipi/y_3a2017_3ai_3a11_3a03.htm

socializadas; liberación que permitiría una participación más activa de los ciudadanos en el desarrollo de una sociedad democrática.

Las leyes sociales (incluidas las leyes aseguradoras, de vejez o retiro obrero, de maternidad, etc.) permiten traer a la esfera del Derecho a los trabajadores; pero es ya un Derecho "reformado", "transformado" en un sentido más social. Su entronque con el catolicismo social se hace explicito en su "Estudio del retiro obrero en el aspecto cristiano", *Semanas Sociales,* Madrid, mayo de 1906), donde la postula la reforma social en el marco de la "acción social católica": "Ningún terreno hallaremos mejor preparado para hablar de sanas reformas a favor de los obreros que laborando en la esfera de la Iglesia católica fundada por el Dios de los ricos y de los pobres, de los débiles y de los poderosos, por el hombre-Dios, que vislumbrando desde aquella montaña ya para siempre célebre a los humillados y desvalidos de todos los tiempos y naciones, formuló en las Bienaventuranzas que en la infancia aprendimos sin apreciar bien su importancia, un Código universal y perenne de fraternidad universal y de significación de los humildes, cuya doctrina represente en el transcurso de los siglos, siendo de ella trasunto las admirables *Encíclicas acerca de las cuestiones obreras del sabio Pontífice León XIII*, y las leyes sociales de los pueblos todos, los cuales, aun respecto a los países que se consideren más distanciados de este centro mundial de caridad, *en cuanto tiene razonada y justificada protección a la clase trabajadora, son lejana derivación y débil corolario de las orientaciones sublimes del Evangelio cristiano".* Para él la Encíclica "Rerum Novarum" estaba inspirada en una "grande efusión de caridad, *a la vez* que, de equidad social, siendo quien habla el Vicario de Cristo en la Tierra, enlácense directamente las manifestaciones más que ninguna de las antes expuestas con el sermón de la montaña". ("Geografía Social". "Trabajos y publicaciones de D.José Maluquer y Salvador, vol. III, págs.74-.75). El catolicismo social se opone a una organización liberal que se entiende que ha sido causante de la condición deplorable en que se encontraban las clases trabajadoras, que se vinculan a la formación histórica del proletariado industrial. La doctrina social católica tenía un sesgo corporativista desde sus inicios y pretendía ser una solución intermedia entre el liberalismo y el socialismo.

Su dirección de pensamiento está próxima, pero es más partidaria del intervencionismo público (seguros sociales obligatorios) que la posición defendida por Eduardo Sanz Escartín[73], partidario de una reforma social de inspiración católica y conservadora, y de un intervencionismo moderado[74]. No se olvide que, en todo caso, también para él la intervención del Estado constituye una "tendencia intermedia"[75].

[73] Véase la trilogía sobre la cuestión social de Sanz Escartín, E.: *La cuestión económica*, Madrid, Pérez Dubrull, 1890; El Estado y la reforma social, Madrid, Imprenta de la Sociedad Editora de San Francisco de Sales, 1893; El individuo y la reforma social, Madrid, Hijos de J.A. García, 1896.

[74] Próxima inicialmente a la Escuela de Reforma Social de Le Play, y sus continuadores. Pero más adelante apuesta más decididamente por un intervencionismo moderado, comprometiéndose con la labor del Instituto de Reformas Sociales, que llegó a presidir. En muchos aspectos su posición estaba muy próxima a la de Eduardo Dato, el cual, aún dentro de un esquema ideológico de reforma social de inspiración católica y conservadora, impulsaría las reformas legales y de previsión social. Reténgase que la mayor parte de la actividad de Maluquer se realizó bajo el régimen de La Restauración, incluidos los gobiernos de Dato.

[75] Estos son los términos utilizados por José Canalejas y Méndez en su "Discurso Preliminar" al libro de Buylla,A., Posada, A. y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España, Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el extranjero*, por J. Uña y Sarthou, Prólogo a la reedición de S. Castillo, Madrid, MTSS, 1986, págs. XLIII y sigs. Canalejas observa que el Estado debe intervenir entre los dos intereses rivales, capital y trabajo, extendiendo la esfera de sus atribuciones para defender la salud y vida de los obreros construyéndoles viviendas, fomentando la pequeña propiedad frente a la grande, persuadido de que sólo cuando el pueblo posea, tendrán interés en la estabilidad del régimen (Ibid., pág. XLV). Es un intervencionismo público orientado hacia el "progreso" social: "La clave del progreso es la influencia moderadora ejercida por el derecho sobre una despiadada competencia. Quien dice sociedad, habla de conciliación, de armonía, de esfuerzos concertados por la solidaridad sin la que no cabe concebir la permanencia y vigor de los Estados" (Ibid.,pág. LVII). En esta obra se deja constancia de la pluralidad de corrientes de pensamiento que estaban en la base del programa de reformas sociales propuesto (socialistas reformistas, catolicismo social, intervencionismo institucionista y también de tipo conservador-reformista, etc.).

Era una crítica a la concepción que el liberalismo originario tenía del individuo antes de su deriva democrático-social hacia lo que se daría en llamar propiamente "liberalismo social" y con él se defendería -junto a otras direcciones de pensamiento reformista- la construcción de un Estado intervencionista capaz de garantizar los derechos sociales de la ciudadanía[76]. Con ello se trataría de *superar la modernidad liberal restringida* propuesta por el liberalismo individualista, y que había fracaso al no poder hacer valer en la práctica al conjunto de los individuos los dogmas de la autonomía individual y de igualdad[77]. Se veía la igualdad como principio de justicia social. De este modo, de la concepción liberal originaria de una autonomía absoluta de la esfera económica se pasa a una autonomía limitada por las intervenciones y controles llevados a cabo por el poder público. Se acentuaban los componentes estatutarios de la ciudadanía y de los contratos de trabajo (deviniendo ese contrato en un típico contrato normado), a la par que se establecía un estatuto protector frente los riesgos de la existencia de la clase trabajadora en sí (después expandida a toda la ciudadanía). Es lo cierto que los derechos sociales en su conformación más moderna comportan una penetración del contrato por el estatus, y con ello la subordinación relativa del mercado a la justicia social. El seguro social era una tecnología generalizada que permitía el control de los riesgos y su reparto entre individuos solidarios frente a situaciones previsibles. El Estado social actúa como una instancia de colectivización de los riesgos, a través de formas de aseguramiento obligatorio. De la visión del liberalismo clásico (Locke)[78] del individuo como individuo propietario (propiedad privada individual) se pasa a la concepción en el liberalismo social del individuo como partícipe de la "propiedad social". Ello permitía un gobierno de sí a las clases desposeídas de propiedad privada (la "clase no propietaria"), de manera que ostenten una verdadera libertad de elección y una posibilidad de participar en los asuntos públicos. La posición antropológica del hombre[79] es la de persona libre pero titular de derechos sociales prestaciones (conjunto de protecciones sociales) frente al Estado que le permiten garantizar una cierta posición de independencia y seguridad ante los riesgos de la existencia. Esta forma de "propiedad" organizada y gestionada por el Estado había sido elaborada desde distintas corrientes de pensamiento, pero quizás encontró su plasmación más definida y paradigmática en lo que se refiere, ante todo, a la idea social, por los reformadores sociales solidaristas de la IIIª República francesa (Alfred Fouillé, Émile Durkheim -más inspirador que perteneciente a la esa corriente de pensamiento reformista-, Léon Bourgeois, Charles Gidé, Celestín Bouglé, entre otros)[80]. Ello reflejaba la opción por una vía intermedia (una pretendida tercera vía) entre el liberalismo originario y las ideologías más revolucionarias de defensa de la propiedad colectiva en sustitución de la propiedad privada individual sobre la riqueza y los medios de producción. La

[76] Me he ocupado de esta evolución en el pensamiento político del liberalismo y su giro hacia el Nuevo "liberalismo social". Cfr. Monereo Pérez, J.L.: "Los fundamentos del liberalismo social y sus límites: L.T. Hobhouse", Estudio preliminar a Hobhouse, L.T.: *Liberalismo*, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007. Hobhouse (como lo fue Emilio Durkheim o Adolfo Posada) identificó la crisis de la modernidad liberal y se comprometería intelectual y políticamente en la revisión del liberalismo clásico y en su transformación como Nuevo liberalismo social. El Estado social podía afrontar la solución de la cuestión social que se había convertido en una amenaza para la estabilidad del orden social mediante una extensión del concepto de justicia social. En una dirección muy similar se situaría después el gran ensayo de Marshall, T.H.: *Ciudadanía y clase social* (1950), en Marshall, T.H. y Bottomore, T.: *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

[77] Sobre ello ha insistido Wagner, P.: *Liberté et discipline. Les deux de la modernité*, trad.francesa, París, Métaillé, 1996.

[78] Locke, J.: *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza, 1989.

[79] Una perspectiva de más largo alcance sobre la construcción de la identidad moderna, en Taylor,CH.: *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna (1989),* trad. A. Lizón, Barcelona, Paidós, 2006; Gauchet, M.: *El desencantamiento del mundo. Una historia política de la religión*, trad. E. Molina, Madrid, Trotta, 2005.

[80] La teorización más acabada de la noción de propiedad social como embrión de la que se después se llamaría "ciudadanía social" sería Fouillé, A.: *La propiété sociale et la démocratie*, París, Hachette, 1863 (1ª edición), 1884; concepción que mantuvo también en su obra La ciencia social contemporánea, trad. Prólogo y Notas de Adolfo Posada, Madrid, La España Moderna, 1894. Sobre la posición de Fouillé y del solidarismo reformista, véase Gurvitch, G.: *La idea del derecho social* (1932), trad. y estudio preliminar de J.L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2005.

propiedad social engloba los derechos sociales, las protecciones sociales y, en general, el conjunto de servicios públicos y de bienes colectivos organizados y dispensados por la sociedad organizada. En coherencia, el Estado intervencionista y regulador ha de garantizar las condiciones idóneas para la cohesión social. Entre esas protecciones se encuentran la protección contra los riesgos de la existencia (enfermedad, accidente común o laboral, desempleo, maternidad, vejez, muerte y supervivencia), que remite a la concepción clásica de la previsión social y su desarrollo posterior como Seguridad Social y sus correspondientes programas sociales. Al tiempo la Seguridad Social sería elevada rango de un derecho social fundamental[81]. En este marco del Estado social asume una función aseguradora frente a los riesgos y una función distributiva en el reparto de los mismos y en la organización de los servicios públicos. En este sentido el Estado social intervencionista ("Estado de servicio público") organiza la "sociedad aseguradora", utilizando la tecnología del seguro social (público) como instrumento técnico y político-jurídico para la gestión y reducción de los riesgos sociales[82]. Las clases desposeídas (no propietarias) no podían hacer frente a la inseguridad permanente de su existencia; su falta de control les colocaba en una situación *objetiva de "imprevisión social"* (imprevisión como estado objetivo), a la que con harta frecuencia hacía referencia José Maluquer como elemento determinante de la organización pública de la gestión de los riesgos sociales para responder a la necesidad de protección del individuo. Es la perspectiva antropológica que se residenciaba en la liberación del ser humano de la necesidad. El Estado social, con toda la maquinaria predispuesta para la garantía de los derechos de ciudadanía social (que originariamente centraba la protección entorno al estatuto del empleo) no resuelve la contradicción entre la igualdad formal y la desigualdad real, de hecho, pero busca la implantación una igualdad intermedia, no plena, una igualdad sustancial de oportunidades en una sociedad de semejantes (y, por consiguiente, diferenciados en su posición socio-económica), que acabará siendo una de las condiciones de la democracia moderna. En esa sociedad de semejantes no hay una igualdad absoluta de condiciones, sino el objetivo más modesto de un orden social en el cual las desigualdades materiales no son susceptibles de provocar la ruptura del vínculo de común pertenencia al conjunto social. Los individuos disponen de los recursos y precondiciones sociales mínimas necesarias para mantener relaciones de interdependencia social. El individuo -especialmente el "no propietario"- puede reclamar como derecho social la garantía de la existencia digna frente a la colectividad organizada. Inicialmente se articularon protecciones y derechos a la condición del trabajador (esto es, accediendo a la ciudadanía social a través de un estatuto del trabajo que incorpora garantías sociales no mercantiles; desmercantilización relativa del trabajo), para después abarcar adicionalmente a todos los ciudadanos en situación objetiva de necesidad, organizados en colectivos o "poblaciones" funcionalmente acotadas[83]. Con ello se instauraría un plano completo de Seguridad Social tendiente a asegurar a todos los ciudadanos los medios necesarios para la existencia digna. La aceptación en el derecho positivo de los derechos sociales de la ciudadanía habría todo un potencial de posibilidades de desarrollo autónomo de la personalidad individual y se enmarcaría en proceso de democratización de la sociedad moderna. El programa de seguridad social moderna quería combatir la inseguridad social asegurando la protección frente a ella, sus peligros de disociación social y la creación de un mundo más justo[84]. El Estado social actúa como una instancia de gestión colectiva de

[81] Véase OIT.: *Seguridad social: un nuevo consenso*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002. También, insistiendo en el carácter redistributivo de la Seguridad Social, Titmuss, R.M.: *Política social* (1974), Barcelona, Ariel, 1981, especialmente, págs.118 y sigs.

[82] Véase la construcción de la sociedad contemporánea como "sociedad aseguradora" (estatalmente aseguradora), en Ewald, F.: *L'État providence*, París, Bernard Grasset, 1986.

[83] Como crítica al individualismo liberal veía Alarco y Horcas el derecho social (incluidos los seguros sociales). Véase Alarcón Horcas, S.: *Código del trabajo*, tomo 1, Madrid, Editorial Reus,1927, págs. 34 y sigs.

[84] Conviene recordar esto cuando nos encontramos ante nuevos riesgos de anomía o disolución del orden social con la emergencia de nuevas incertidumbres y rupturas del vínculo social. El problema había sido perfectamente intuido por Durkheim en el desarrollo de la cuestión social en la sociedad industrial (véase Monereo Pérez, J.L.: "La filosofía social y jurídica de Durkheim: trabajo, solidaridad y cuestión social", en *Civitas. Revista española de Derecho del Trabajo*, núm.131 (2006), págs. 587 y sigs.) y en sus manifestaciones más recientes se pueden vislumbrar respecto a la emergencia de la "sociedad del riesgo", con la desestandarización y desestructuración del trabajo productivo, la

los riesgos sociales, neutralizando las situaciones de inseguridad social, procurando reducir los riesgos y, en caso de no poder evitarlos, atender a sus consecuencias mediante prestaciones de reparación colectiva de los mismos.

Ello permite comenzar a comprender el tipo de racionalidad política y técnica que sostiene el discurso de nuestros grandes reformadores sociales. Se buscaba la investigación de los hechos sociales, utilizando un método empírico[85]. Las aproximaciones a la "cuestión social" desde la sociología y la economía eran bien significativas en todo el proceso de reforma social. Este enfoque -o, mejor, actitud- "cientificista" no era enteramente nuevo. Era el modo metodológico de pensar de los llamados "socialistas de cátedra" (Gustav Schmoller; Lujo Brentano; Werner Sombart; Adolph Wagner, etcétera), el "socialismo agrario" de Henry George (el llamado "georgismo"), defendido desde una metodología económica y sociológica[86]. Ya con referencia a Albert Schäffle[87] trató de diferenciar entre intervencionismo y socialismo (en una dirección próxima a la de Adolfo Posada). Los socialistas de cátedra aportarían los esquemas inspiradores de la acción tanto desde el punto de vista

generalización de la movilidad impuesta, la individualización de la desigualdad social (individualización negativa) y la aparición de nuevas formas de gestión más flexible de los riesgos sociales (correspondientes al llamado "estatuto de la movilidad" impuesto por las nuevas formas de organización de la producción y de división del trabajo social). Esta forma de sociedad ha encontrado su formulación definida en Beck, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998; Castel, R.: *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Barcelona, Paidós, 1997; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996; Rosanvallon, P.: *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Ed. Manantial, 1995.

[85] Véase Tönnies, F.: Principios de sociología, trad. Vicente Llorens, revisión, edición y Estudio Preliminar, «La sociología como crítica social: La aportación de Ferdinand Tönnies», a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2009; que el mismo proyectó a la cuestión social, Desarrollo de la cuestión social, trad. de M. Reventos, Barcelona-Buenos Aires, Labor, 1927; lo estudios e informes sociales se venían abordando desde la sociología empírica también por Weber, M.: *Sociología del trabajo industrial*, Madrid, Trotta, 1994, en el marco de la Asociación para la política social inspirada en el socialismo de cátedra; y por Le Play, F.: Les ouvriers europèens (1955), 6 vols., 2ª ed., Tours, Mame, 1877-1889, en el cuadro de un reformismo social más conservador; connotaciones de este enfoque de sociología empírica pueden apreciarse en Marvá Y Mayer, J.: "El trabajo en las minas", Algorta, 1970; Ibid., "Función técnico-social del Ingeniero", Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros del Ejército, 1909; Sanz Y Escartín, E., Salillas Y Panzano, R.Y Puyol Y Alonso, J.: "Informe referente a las minas de Vizcaya", Madrid, IRS, 1904; Sangro Y Ros De Olano, P.: *Primer Congreso Nacional de Emigración*. Memoria acerca de los trabajos del Congreso, presentada al Instituto de Reformas Sociales", Madrid, IRS, 1909. La figura del ingeniero del Estado -vinculando la idea positiva de la ciencia y del progreso- conectaba con la formación de una élite tecnocrática al servicio de este y de sus objetivos de intervención y regulación socioeconómica. La perspectiva de ingeniería social abría el horizonte hacia una transformación de la sociedad con base en criterios científicos, positivos y de carácter empírico. Permitiría abundar en un consenso básico sobre los presupuestos del orden social y la preferencia por el principio de eficiencia en el plano económico y social. Este modo de pensar era una base para el auge del pensamiento reformista a través de la ingeniería social. Sobre esa confianza en el conocimiento científico en el periodo, véase Geymonat, L: *Historia de la filosofía de la ciencia*, 3 volúmenes, Introducción, adaptación y edición al cuidado de Pere Lluís Font, Barcelona, Ed. Crítica, 1985, y Serres, M. (Ed.): *Historia de las ciencias*, Madrid, Cátedra, 2001; Charmers, A.F.: *¿Qué es esa cosa llamada ciencia? Una valoración de la naturaleza y el estatuto de la ciencia y sus métodos*, 10ª ed., Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1993.

Se llamó la atención de las "clases ilustradas", apercibidas por el convencimiento de su misión social. No son sólo los sociólogos, también ingenieros, médicos, abogados, etc., todos han de contribuir, dentro de su campo de acción, a resolver los problemas sociales, cumpliendo sus deberes, dando ejemplo y aportando al común esfuerzo su grano de arena. Cfr. Sangro Y Ros De Olano, P.: *La intervención del Estado y del Municipio en las cuestiones obreras según los principios católico-sociales*, Lecciones dadas en la V Semana Social de España Barcelona 1910, Barcelona, Imprenta de Pedro Ortega, 1912, págs.136-137.

[86] George, H.: *Progreso y Miseria*, edición y Estudio Preliminar, «Economía política de la desigualdad: progreso y miseria en Henry George», por J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2008.

[87] Cuya recepción fue muy relevante en el krausoinstitucionismo; Azcárate, M.: "El socialismo de Schäffle", en *BILE*, XIX (1895), págs.280 a 213; Posada, A.: "Sociología. Aberto R. Schäffle", en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (1904), págs.289 a 300. Sobre ello puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999.

económico ("moralización" de la economía de mercado, y la consiguiente crítica al individualismo liberal) como desde la perspectiva social (legitimando política y económicamente la intervención). Este economista alemán de los llamados socialistas de la cátedra (que no eran propiamente socialistas, aunque reconocían mucha intervención del Estado, en su obra científica a favor del proletariado). Este autor defiende el seguro obrero obligatorio, esto es, como deber legal del seguro (Ibid., p.24). *La idea de una sociedad de tipo aseguradora presentaba la virtualidad de propiciar la integración de la clase trabajadora en el orden liberal reorganizado*[88]. En realidad, el llamado "socialismo de Estado" se asimilaba también al "socialismo de cátedra" (Wagner, Schmoller, Schaeffle, Sombart, Herkner[89], Jay, Bouglé, Scelle, etc.), para los que la cuestión social[90] encuentra su solución eficiencia en la intervención jurídica e institucional del Estado (Estado intervencionista y *racionalizador*)[91] en el orden económico y social. Para ellos el Estado es una instancia organizadora de la economía nacional[92], y cuya maquinaria administrativa permitiría conocer la situación real de las clases trabajadoras para buscar soluciones político-jurídicas. La cuestión social se planteaba como *cuestión de Estado*[93]. En particular, Schmoller (1838-1917) partirá de la situación de injusticia económica en su tiempo, y la dialéctica para afrontarlas existente entre revolución y reforma social, configuradas

[88] Algo parecido ocurrió en Francia, bajo la influencia de la experiencia alemana, como puede apreciarse en Merrien, F.X.: Face à la pauvreté, París, 1994.

[89] Herkner, H.: *La cuestión obrera*, Madrid, Reus, 1916.

[90] La cuestión social entendida, algo más que sutilmente, como una inquietud en torno a la capacidad de mantener la cohesión de una sociedad. Cfr. Castel, R.: *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Madrid, Paidós, 1997.

[91] La idea de un Estado administrativo de intervención directa en las relaciones económicas y sociales estaba presente en el maurista Calvo Sotelo, J.: *La doctrina del abuso del derecho como limitación del derecho subjetivo*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1917, especialmente, págs.43 y sigs. Es evidente que su formulación era muy anterior no sólo en la doctrina extranjera, sino también entre nosotros con Adolfo Posada y sus traducciones de León Duguit (Manual del Derecho constitucional, El derecho social, el derecho individual y la transformación del Estado y Las transformaciones del Derecho público y del Derecho privado), y su visión de un solidarismo jurídico encarnado en el emergente Estado administrativo de servicio público. También el mismo Posada, A.: *La reforma constitucional*, Madrid, Edit. Victoriano Suárez, 1931. Hay que decir, ciertamente, que el protagonismo de la Administración Pública en el Estado moderno había sido advertido ya por autores como Lorenz von Stein y su defensa de una "monarquía de reforma social". En él la reforma social aparece ya como una alternativa intermedia entre liberalismo individualista y socialismo. Véase su obra Stein, L.V.: *Movimientos sociales y Monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. No obstante, el Estado social contemporánea se configuraría como un Estado de pluralidad de clases, donde el Estado social asume una función mediadora entre los intereses en presencia. El Estado social cristalizaría una "sociedad aseguradora" a través de la garantía constitucional de una serie de derechos sociales de prestación pública. Véase Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996; Ewald, F.: *L´État providence*, París, Grasset, 1986. Para la construcción teórica del Estado administrativo, véase Forsthoff, E.: *Estado de Derecho en mutación. Trabajos constitucionales 1954-1973*, Madrid, Tecnos, 2015.

[92] Así se reflejó, al menos, desde el manifiesto del Congreso de Eisenach en 1872, redactado por el fundador de la escuela histórica alemana de la economía, Gustav Schmoller. En dicho manifiesto programático se partía del intervencionismo estatal, de la consideración del Estado como una institución moral de educación del pueblo, y se defendía un "socialismo de Estado" que comportaba la realización de una reforma social (entendida sobre todo como reforma "legal") y políticas económicas y fiscales de carácter redistributivo. Véase Schmoller, G.: *Política social y economía política*, 2 tomos, trad. Lorenzo Benito, que en esas fechas era Vicerrector y Catedrático de Derecho Mercantil en la Universidad de Barcelona, Barcelona, Imprenta de Henrich y Com.ª en C.-Editores, 1905 (reeditada por Editorial Comares). Schmoller sería Rector de la Universidad de Berlín (1897). Por cierto, un dato nada irrelevante es que esta editorial es la que había publicado dos libros de Antón Menger, El Estado socialista, y El derecho al producto íntegro del trabajo. Obras publicadas en una edición conjunta: El derecho al producto íntegro del trabajo. El Estado democrático del Trabajo (El Estado Socialista), edición y Est. Prel., a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 2002.

[93] Ese carácter complejo y multicausal de la cuestión era reconocido desde la dirección de pensamiento próxima al socialismo de cátedra de Gutiérrez-Gamero, F.: *Legislación industrial. El trabajo y el capital en la industria*, t. I, Madrid, Imprenta de F. Moliner, 1914, págs. 43 y sigs.

como dos opciones antitéticas[94]. No se olvide que Schmoller fue el fundador de la escuela sociológica alemana de economía política[95].

Pero detrás de su planteamiento técnico Maluquer tenía la preocupación de la paz social y de la estabilización del sistema y la exigencia civilizar un sistema social que se había mostrado extraordinariamente injusto, al mismo tiempo que se evidenciaban las insuficiencias de las medidas de caridad y beneficencia pública. Este era un rasgo generalizable en Europa desde la segunda mitad del siglo XIX[96]. El propio Maluquer y Salvador, aprecia esa fundamentación político-jurídica de la creación de la legislación social: "Es una ley de organización del trabajo, que la inspira la experiencia germánica y las declaraciones de la parte permanente del Tratado de Versalles de que *la paz social requiere la equidad social, y esto varias medidas, entre ellas los seguros de vejez e invalidez, sin los que una nación podría ser un foco de inquietud peligroso para todos las demás que atiendan debidamente estos nuevos progresos"*[97]. López Núñez, su discípulo y continuador de su obra en materia previsión social[98] (también lo fue Federico López Valencia), hacía notar que no habrá paz en el mundo si perduran estas ingentes masas de hombres desprovistos de toda reserva ideológica con que abroquelarse contra las fáciles sugestiones de los conceptos primarios de la igualdad y comunismo. Tampoco concluirá la guerra civil del taller, ni se asegurará la producción y, por consiguiente, la subsistencia de la sociedad, mientras la mayoría de los productores de la riqueza sea un rebaño de seres inconscientes, acoquinados por todos los dolores del infortunio. Él reclama

[94] Véase SCHMOLLER, G.: *Política social y economía política*, trad. Lorenzo Benito, que en esas fechas era vicerrector y Catedrático de Derecho Mercantil en la Universidad de Barcelona, revisión, edición y Est.prel., a cargo de J. L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

[95] Véase HERKNER, H.: «Gustav Schmoller als Soziologie, en Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik », vol. 18, III serie, vol. 63, 1922, págs.1 y sigs.

[96] Véase HATZFELD, H., "Du pauperisme à la securité social, 1850-1940, París, 1971; y DONZELOT, J.: *L' invetion du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, París, Librairie Arthème Fayard, 1984. Autores como Booth habían constatado ya los límites de la filantropía y de la caridad privada para afrontar el problema de la pobreza masiva ("mass poverty"). Veáse BOOTH, W.: *In Darkest England and the Way Out*, London, International Headquarters, 1890, la influyente obra de GEORGE, H.: *Pobreza y Miseria*, Est.prel., de J.L.Monereo Pérez, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

[97] "Afirmación del Derecho constituido. Conferencia en el Ateneo de Gijón el día 25 de abril de 1921", en el Volumen 2º de Una campaña en pro del seguro y de la previsión popular, cit., pág.199. Destaca que "La característica general del nuestro sistema de seguro obligatorio, es la de referirse, como ya dije, a la organización del trabajo; es decir, a ser antes que una ley de asistencia social, una ley de perfeccionamiento en la vida económica, y en tal sentido está establecida la relación entre el Estado y la acción patronal. En efecto, como se ha visto por la experiencia a que aludía antes, esta reforma favorece la normalidad del trabajo". Cfr. MALUQUER, J.: *Reglamentación del seguro obligatorio de retiros obreros*, Conferencia, Madrid, Editorial Reus, Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1921, pág.13; "Y así fui a aquella conferencia, no aportando máximas de Congresos sociales ni de moral cristiana, sino refiriéndome a memorias de juntas de accionistas de los Estados Unidos que demostraban de una manera palmaria que el empleo de grandes sumas en estas obras de reforma social había seguido una normalidad verdaderamente grande en el trabajo y que la empresa que más atendía estos asuntos era la empresa que obtenía mayor resultado financiero" (Ibid.,págs.14-15).

[98] López Núñez (fallecido en Madrid 30 de septiembre de 1936) ingresó en el grupo de la Democracia Cristiana en el que desempeñó el cargo de censor. En 1925 escribió un ensayo "Inventario bibliográfico del Grupo de la Democracia Cristiana. Su pensamiento es típico del catolicismo social, y de hecho él realizó varios trabajos sobre la Encíclica "Rerum Novarum" y el Código Social de Malinas. Desde su posición en el INP fue un grandísimo divulgador e impulsor de la labor de previsión para resolver el problema que consideraba principal: la tendencia hacia la imprevisión social en España, por dificultades sociales y por actitudes. Su ideario en materia de previsión estaba impregnado del pensamiento de su Maestro, Maluquer y Salvador: énfasis en la labor formativa y pedagógica, la concepción del seguro como fórmula matemática de la solidaridad humana, apuesta por la regulación internacional de la previsión social (perteneció a la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores y al Comité Internacional de Seguros Sociales), y la defensa de la Seguridad Social como instrumento de realización de la justicia social. Desempeñaría igualmente el cargo de profesor de la Escuela Social de Madrid y ocupó otros varios, como el de consejero superior de Instrucción Pública, secretario general de la Conferencia de Seguros Sociales.

la *eficacia moralizadora de la previsión social*[99] *y de contención*[100] *para realizar esa magna obra de restauración social.*

Defendía un eficaz intervencionismo del Estado en los seguros de utilidad pública o seguros obligatorios, en el marco de una política social. Afirmaba la neutralidad ideológico-política del INP, pues su objetivo era la previsión social en el marco de un reformismo social intervencionista y armonicista. Ese intervencionismo del Estado no es para Maluquer -como lo fue también para otro reformador social, Adolfo Posada- socialismo se reforma social del orden existente, especialmente en el orden económico y en el campo de las relaciones de trabajo. En este sentido los seguros sociales constituyen un "régimen legal", sin perjuicio de su mejora voluntaria a través de la iniciativa privada.

Para él era fundamental la idea de movilización social de todas las personas, asociaciones e instituciones, conscientes de la necesidad de establecer un régimen de previsión social como sistema de seguridad. Ha de existir siempre una colaboración de la acción social y del Estado. Su ideal era el establecer un Estado social, pero rechazando una completa estatización de las formas de aseguramiento social. Es más, podría decirse que Maluquer y Salvador adopta una posición de liberalismo social ("Republicanismo social")[101]. Su perspectiva de *ingeniería social*[102] se muestra también en esa

[99] López Núñez, A.: *Ideario de previsión social*, cit., págs.128-129, con apoyo en el pensamiento de Concepción Arenal.

[100] Observa López Núñez, que "llegaremos a la paz social, fundamento de todo adelantamiento, instaurando en los pueblos un régimen democrático, no en el sentido de predominio tiránico de las masas inconscientes, en cuyo seno gregario se disuelven lo mejores, sino en el de regular ordenamiento de las funciones, los deberes y los derechos de las clases sociales, para beneficio de todas ellas, y especialmente de las más necesitadas. Esto es lo que modernamente se llama democracia cristiana. En su opinión, el liberalismo individualista había restringido el concepto de democracia, limitándolo a aquella estéril, cuando no perturbadora, intervención de las muchedumbres en los grandes Parlamentos políticos, mediante la ley mecanicista de las mayorías, que lleva frecuentemente a la oligarquía de los profesionales de la política, que es la tiranía de los peores". Cfr. López Núñez, A.: *Ideario de previsión social*, cit., págs.130-131.

[101] Véase, ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, págs. 143 y sigs., 255 y sigs., y 295 y sigs.

[102] Conviene recordar ese modo de ver y de analizar la realidad social. El "ingeniero social", un "planificador" y un "técnico" puede ocuparse de muchos modelos posibles de sociedad sin que trate de predecir cuál de ellos será el que llegará a realizarse. Es posible que surjan nuevos tipos de sociedad, a veces los inventores de modelos sociales o de instituciones sociales individuales pueden ser mejores profetas que aquellos que pretenden que el empirismo quede restringido, únicamente, al análisis de determinados modelos. Se puede imaginar tipos diferentes de orden social sin que de entrada nos planteemos la cuestión de saber cuál de esos órdenes sociales se nos presenta como más probable. Aunque sólo raras veces las invenciones sociales son el producto de un procedimiento bien planeado. A la "ingeniería social" también le corresponde elaborar o crear una terminología adecuada a los nuevos tipos de sociedades imaginados o proponibles. Véase Neurath, O.: *Fundamentos de las ciencias sociales*, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007, cap.II.13 ("Uniformidades inestables e ingeniería social"). En nuestro país se destacó la importante función social y económica del ingeniero, el cual debería tener un conjunto de conocimientos jurídicos sobre el contrato de trabajo, de seguridad y salud laboral, condiciones de habitabilidad de las casas próximas a la empresa y adecuación de los economatos proporcionados por el empleador. Debería tener en conocimiento preciso de la legislación sociolaboral y debería intervenir para humanizar el trabajo -colaborando en el campo de aplicación a la tarea estatal encaminada a ese fin- y asumir funciones de armonización entre trabajadores y empresarios. Véase, en este sentido, Marvá Y Mayer, J.: "Función técnico-social del Ingeniero", Conferencia leída ante la sexta sesión del Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias por el Excmo. Sr. D. Marvá, General de Brigada, de la Real Academia de Ciencias y del Instituto de Reformas Sociales, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros del Ejército, 1909. Marvá había viajado con frecuencia a varios países europeos, y sobre todo le impresionó los avances del modelo alemán de legislación obrera, tanto en lo que se refiere a la reglamentación científica y legal protectora de los trabajadores, con particular referencia a las medidas de previsión y seguridad en el trabajo, como en lo atinente al régimen de seguros sociales. Esa situación contrastaba frontalmente con la deficitaria situación de los trabajadores en España. Por ello defendió la intervención del Estado en materia sociolaboral. La constatación de estas insuficiencias tenía consecuencias verdaderamente dramáticas en lo que en materia de seguridad e higiene en las industrias. Véase su valioso ensayo Marvá Y Mayer, J.: "Museos de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Descripción de los más importantes de Europa", Madrid, Publicaciones del Instituto de Reformas Sociales, 1907. De ahí su compromiso e implicación directa en la emergente administración laboral de

perspectiva de la orientación del cambio y la preparación social para las transformaciones sucesivas ("campaña social") cuando afirma que "acontece en la mecánica social algo semejante a lo que ocurre en la mecánica física, donde puede ser tan violento y aun contraproducente el efecto del clavo, como de sólida adaptación el del tornillo". Es la forma de dotar de "flexibilidad" a un determinado sistema institucional. Por ello es para él tan importante la "opinión pública" para definir políticas y lograr consensos y apoyos sociales. Sino se puede lograr la unanimidad al menos podrá ser alcanzada una solución que en lo posible sea grata al mayor número de personas afectadas por una decisión. La perspectiva de "ingeniería social" recorre buena parte de su obra, en la que abundan las referencias explícitas de las aportaciones de los llamados "ingenieros sociales". Es el caso de la obra de notable Tolman, *L' oeuvre de l' ingénieur sociale*, a la que cita como exponente de los mecanismos de prevención de riesgos[103]. Su idea de un "laboratorio social" se sitúa en la dirección de una suerte de "física social": el laboratorio social "ofrece análoga utilidad que el que procede de un Laboratorio químico, porque indudablemente si nuestra industria en todas sus manifestaciones está a la altura de la industria extranjera en maquinaria, tendrá también un desarrollo grande cuando, al atender al factor hombre, se tenga en cuenta que ha de aplicársele estas normas de justicia y equidad social. Cuando esto se haga, indudablemente tendrá, guardadas las proporciones, el desarrollo que adquirió la industria germánica, porque realmente lo que vio Bismarck[104], es lo que, según Maluquer, confirmó en 1912 el Director de la Oficina de estadística de Baviera diciendo: la industria germánica no ha progresado *a pesar* del seguro obligatorio, sino que ha progresado principalmente *por* el seguro obligatorio, que ha dado condiciones más favorables a las clases trabajadoras y de transformación de los medios sanitarios al país, todo lo que ha contribuido a que aquello que parecía una medida parcial fuesen reformas de verdadera trascendencia[105].

El Estado tiene un *deber de intervenir* en la organización de los seguros sociales. Ello encuentra para Maluquer y Salvador el siguiente fundamento: 1º. Por su finalidad de auxilio a personas económicamente débiles (todavía no se había afianzado la transición hacia la idea de ciudadanía en el campo de la solidaridad social, que supone que es la condición de ciudadanía, y no el trabajo o la dependencia lo que confiere el derecho a la protección social, conduciendo al sistema del *Welfare State*)[106]. Se pasa de la beneficencia y la libertad subsidiada en los seguros al modelo

nuestro país (IRS, INP, Inspección de Trabajo). Reflejando su condición de hombre práctico, de hombre de acción. Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, págs. 295 y sigs.

[103] Maluquer Y Salvador, J.: "Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo" (1929), en *Una campaña en pro del seguro*, vol. 2º, cit., pág.369.

[104] Este modelo, basado en el reparto y la contribución obligatoria, cubrió inicialmente enfermedades (1883), accidentes (1884) y vejez/invalidez (1889).

[105] Cfr. Maluquer Y Salvador, J.: *Reglamentación del seguro obligatorio de retiros obreros*, Conferencia, Madrid, Editorial Reus, Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1921, págs.17-18.

[106] El eje del sistema protector en los sistemas de Seguridad Social tiende a desplazarse del trabajador al de ciudadano como sujeto derechos sociales de prestación, operándose así un cambio cualitativo en los modelos de protección social, lo que conduce también a la pérdida de protagonismo de la cotización a favor de la mayor presencia del impuesto general. Ello supone un cambio cualitativo de las mentalidades en la percepción de "lo social", que se traduce en la realización efectiva de ese derecho social primario que es el derecho a vivir dignamente (el "derecho a la existencia digna" formulado originariamente por Antón Menger y a su estela toda una pléyade, que comprende distintas orientaciones de pensamiento, de reformistas sociales). Véase Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996, del propio Menger, A.: *El derecho al producto íntegro del trabajo. El Estado democrático del Trabajo*, edición y Est.prel., de J.L.Monereo, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2002; Ibid., El Derecho civil y los pobres, trad. A. Posada, edición y Est.prel., de J.L. Monereo, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 1998. Antón Menger, era hermano de Carl Menger. Su padre, que ejerció la abogacía, era hijo de otro Antón Menger. Su madre, Carolina, fue hija de Josef Gerzabek, comerciante de Hohenmaut. La tendencia es, en cierto modo, "adelantada" por el art.41 de nuestra Carta Magna, cuando opera fundamentalmente con las nociones de "situación de necesidad" (y no de riesgo, únicamente) y de "ciudadanía" (y no exclusivamente). Ello pone de relieve la "modernidad" de este precepto. Pueden consultarse, los estudios a dicho precepto de Vida Soria, J.: "Comentario al art.41 de la Constitución Española", en *Comentarios a la*

contributivo de aseguramiento público, propio de los modernos sistemas de Estado del Bienestar[107]; 2º. Por significar una protección al trabajo nacional, al que motivadamente se aplican diversas modalidades de intervencionismo, y hace posible una legitimación del orden político-social existente (la política de instauración, extensión y perfeccionamiento de los seguros sociales asume una función de legitimación del orden político establecido; y un instrumento de control y disciplina social)[108], y 3º. Por la necesidad humanitaria de atender directamente por la administración pública a la vejez de los obreros sin pensión asegurada y desamparados, que constituyen las clases pasivas de la imprevisión, en asilos y hospitales, y que se remedian costosa e imperfectamente en las crisis de hambre y en atenciones emigratorias. No obstante, para Maluquer la previsión social no se reconduce a la simple misericordia, porque para él es ante todo un deber de justicia social. Pero el establecimiento de un régimen legal de seguro encuentra también una fundamentación político-jurídica en sentar "una base sólida a la paz social" y con ello un vigoroso empuje a la producción germánica (como es el caso de la experiencia originaria de implantación en la Alemania de Bismarck). Maluquer pensaba que "la esencia de este novísimo derecho social declaró sencillamente Bismarck que era hacer cristianismo práctico"[109]. En la perspectiva del análisis jurídico-social acoge como propia la reflexión de José Canalejas en el sentido de que "el impulso renovador surge por todas partes y la protección al débil, la tutela regeneradora, el patronato temporal, la cooperación altruista obtienen de consuno la bendición de Dios, el voto de la ciencia y las sanciones del Estado". Pero realza en este reclamo de reforma social la Encíclica (del griego *enkuklos,* en círculo) "Rerum Novarum" de 1891, que constituye el momento culminante del pontificado de León XIII. En esta circular dirigida por el Papa al mundo católico supuso una preparación doctrinal

El intervencionismo garantizaría la paz social. Con la Encíclica de León XIII se afirma que la cuestión social no es solamente económica, sino principalmente moral y religiosa y ha de resolverse conforme a estas leyes. La solución no está en la lucha, sino en la armonía de clases. *La misma reforma social sería funcional a las exigencias del desarrollo de la economía*[110]. Esta idea-fuerza de una reforma social progresiva y no antagónica con el modo de producción del capitalismo está en la base de la CRS, primero, y después en el IRS y en la Sección Española de la Asociación para la Protección Legal de los Trabajadores (1906)[111], siendo de significar que la implicación de

Constitución Española, Oscar Alzaga (Dir.), Madrid, Edersa, 1989, y Monereo Pérez, J.L.: "Comentario al art.41 de la Constitución Española", en VVAA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo/Molina/Moreno (Dirs.), Granada, Ed. Comares, 2002.

[107] Se advirtió desde la corriente del catolicismo social que siempre que sea posible, nuestra acción benéfica debe ser sustituida por nuestra acción social. Cfr. Aznar, S.: *Problemas sociales de actualidad*, 1914, pág. 33.

[108] Lo diría expresamente más tarde, aunque con referencia al régimen autoritario del franquismo, Jordana De Pozas, L.: "El principio de unidad y los seguros sociales", en *Boletín de Información del INP*, julio-agosto 1941, núm.7-8, págs. 2-3.

[109] Maluquer Y Salvador, J.: *Preparación del retiro obrero*, Madrid, Sobrinos de la suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1924-1925, pág.28.

[110] Sangro y Ros de Olano pudo señalar que las leyes sociales han elevado el nivel de salud y de capacidad productiva y la cultura del proletariado, contribuyendo de este modo al proyecto económico de los empresarios. Cfr. Sangro Y Ros De Olano, P.: *La evolución internacional del derecho obrero*, Madrid, 1912, pág.8.

[111] Por otra parte, realizó varias publicaciones en la Sección Española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. Así, sin pretensión de exhaustividad: Número 3.-Maluquer y Salvador (José). Seguros obreros; y Número 21. Maluquer y Salvador (José). Notas sobre el seguro obrero internacional. Pero, significativamente, en esas publicaciones predominaba la corriente del catolicismo social (con Sangro y Ros de Olano; Vizonde de Eza, Eduardo Dato, López Núñez, Jordana de Pozas, aunque también otras corrientes como el krausismo evolucionado hacia el liberalismo social (Adolfo Posada), socialismo jurídico (Adolfo A. Buylla, entre liberalismo social y socialista jurídico, Ricardo Oyuelos), etcétera. La Sección España fue constituida oficialmente en Madrid el 28 de enero de 1907. A la altura de 1916 su cuadro directivo era el siguiente: Presidente: Excmo. Sr. D. Eduardo Dato.- Vicepresidente: D. Adolfo A. Buylla.- Secretario: Sr. D. Pedro Sangro y Ros de Olano.- Vicesecretario: Sr. D. Miguel Figueras.- Tesorero: Sr. D. Ricardo Oyuelos. Consejo Directivo formado por: Sres. D. Gumersindo de Azcárate, D. José M.de Bayo, D. Adolfo A. Buylla, D. Salvador Crespo, D. Eduardo Dato, Vizconde de Eza, D. Miguel Figueras, D. Alvaro López Núñez, D. José Malquer y Salvador, D. José Marvá y

las personalidades (Moret, Azcárate, Posada, Buylla, Salillas, Morote, Maluquer, *Marvá y Mayer*, Sangro, Aznar, López Núñez, etc.) representativas de las grandes corrientes reformistas (krausismo institucionista, catolicismo social, solidarismo y socialismo jurídico). El IRS se convertirá en una instancia mediadora en los conflictos sociales, y en un organismo público de diálogo y concertación social. El efecto integrador se producía no sólo por la seguridad y paz social[112] que proporcionaban las garantías sociales, sino también porque, en particular, el establecimiento de un régimen público o legal de seguros sociales permitía contrarrestar la proliferación[113] de Mutualidades de trabajadores, como sociedades de autoprotección social (previsión colectiva), cuando no de auténticas sociedades de resistencia. *Lo que corresponde realizar es una nueva constitución del trabajo: la constitución jurídico-social del trabajo, conformadora de un estatuto tutelar (y por consiguiente externo) de las clases trabajadoras*[114].

La previsión pública se inscribiría en un proceso de racionalización jurídico-social: la regulación de las cuestiones sociales y políticas por el Derecho es hacer llamamiento a la más elevada suma posible de razón[115]. Los seguros libres subsidiarios se mostraron insuficientes desde el principio,

Mayer, D.J. Francisco Morán, D. Ricardo Oyuelos, D. Leopoldo Palacios, D. Adolfo Posada (en representación del Grupo Regional catalán), D. Mateo Puyol Lalaguna y D. Pedro Sangro y Ros de Olano. Grupo Regional Catalán (constituido, a su vez, en julio de 1911). Presidente: D. Francisco de A. Bartrina.-Vicepresidente: D. Francisco Layret.-Secretarios: D. Ramón Moguer y Comet y D. José M. Tallada.-Tesorero: D. Miguel Sastre y Sanna.-Vocales: D. Santiago Valentí Camp, D. Ramón Albó y Marti, D. Gabriel Borrel y D. José Ruiz Castellá). La Sección proclamaba que su finalidad es proponer la cooperación a la obra de la Asociación Internacional, y particularmente tiene por objeto facilitar los progresos y la aplicación de la legislación protectora del trabajo en España. Para cumplir sus fines, procura: Estimular a la opinión pública en factor de la legislación del trabajo por medio de conferencias, publicaciones, etc.; fortificar la autoridad moral de la Inspección del Trabajo, ayudando a los funcionarios en el cumplimiento de su misión; informa a los que lo soliciten (obreros, patronos, Asociaciones profesionales, etc.) sobre la citada legislación, creando Consultorios jurídicos; estudiar las reformas y proyectos de que es susceptible la legislación del trabajo, y proponer y apoyar cerca de los Poderes públicos las modificaciones legislativas de utilidad demostrada; la creación de grupos regionales o locales, con el fin de hacer más eficaz la acción de la Sección en todo el país.

[112] Véase Dato, E.: "Prólogo" a la obra de Fernández Jiménez, M.: *El problema obrero y los partidos españoles (Estudio de política contemporánea)*, Granada, Paulino Ventura Traveset, 1904. Dorado Montero hará notar que toda amenaza de ataque que se conjura es una ganancia para el orden vigente, siendo la tarea del nuevo Derecho integrador la de ganar para nuestra causa y nuestra banda al que tiene su voluntad encaminada en otra dirección. Cfr. Dorado Montero, P.: "Comentario a la obra de Camilo Cavagnari, "Nuovi orizzonti del diritto civile in rapporto colle istituzioni popullari" (Milán, 1891), en *Revista de Derecho y Sociología*, vol. I, 15 de enero de 1895, pág.135.

[113] Sobre esa proliferación y tendencia al incremento, véase López Núñez, Á.: *El seguro obrero en España*, Madrid, 1908; Lecciones elementales de previsión, Madrid, 1913. Esas ideas se filtran en el discurso del reformismo católico-social, como puede apreciarse, por ejemplo, Hinojosa, J. DE.: "Sobre el Instituto Nacional de Previsión", en *La Paz Social*, vol. II, núm.15 de mayo de 1908, págs.228 y sigs., y en el criterio sustentado en las Cortes por la Liga Católica de Zaragoza (1904), "Vivero de Socialistas", en *La Paz Social*, núm.16, junio de 1908, pág. 288 (el "vivero de socialistas" no eran sino las mutualidades de previsión colectiva de los trabajadores). Para un estudio de las Sociedad de Socorros Mutuos y su funcionalidad social, véase Castillo, S.(ed.): *Solidaridad desde abajo. Trabajadores y Socorros Mutuos en la España Contemporánea*, Madrid, UGT Centro de Estudios Históricos, 1994.

[114] Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Ed. Trotta, 1999, especialmente, págs.100 y sigs., y 206 y sigs.

[115] Cfr. Novicow, J.: *La crítica del darwinismo social*, Madrid, 1914, págs.362-363. Significa mente la traducción y Prólogo de esta obra partidaria del reformismo social de "contención social" fue traducida por el krausista Nicolás Salmerón, Hijo de Nicolás Salmerón y Alonso, una personalidad señera del republicanismo español (éste llegó a ser Presidente de la Primera República). Véase Monereo Pérez, J.L.: "El republicanismo español: los supuestos básicos del pensamiento político y social de Nicolás Salmerón", Estudio Preliminar a Salmerón Y Alonso, N.: *Trabajos filosóficos, políticos y discursos parlamentarios*, edición de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007. Sobre su pensamiento sociopolítico, Monereo Pérez. J.L.: "Nicolás Salmerón y Alonso (1837-1908): Reformas jurídico-sociales, culturales y políticas en el republicanismo social moderado", en *Revista de derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 38 (2024), págs. 389-452. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9573895

Diego Núñez ha estudiado agudamente este modo de pensar muy extendido y sacando a la luz una antología de textos sobre el debate y la influencia del darwinismo en España. Véase Núñez, D.: *El darwinismo en España*,

con una cobertura muy limitada de sujetos; lo dificultaban los bajos salarios y la propia cultura previsora. Pero en una perspectiva de ciclo medio en el marco de la defensa del seguro voluntario subsidiado como transición hacia el seguro social obligatorio. Prueba de ello fue el ser el constructor del INP, su propaganda y defensa del retiro obrero (1919) y de la realización de un programa de acción completo de implantación de seguros sociales obligatorios para atender a la protección pública de las necesidades sociales. Hay que hacer notar que en la base de la creación y evolución del INP está presente junto al catolicismo social (especialmente patente aquí, y de modo más destacado que en el IRS) y el krausismo institucionista[116].

Esa integración de los agentes sociales en el proceso reformista del agotado esquema de organización liberal de la sociedad era también propiciada e impulsada por la Organización Internacional del Trabajo, creada en la Parte XIII del Tratado de Versalles. En realidad, a partir de su creación la OIT se constituyó en referente y entidad impulsora de la progresión o desarrollo de las políticas sociolaborales en todos los países signatarios (Ello fue así, en nuestro propio país, incluso durante todo el período de la Dictadura primorriverista, sin perjuicio de las inevitables tensiones que se produjeron, dado el carácter antidemocrático del régimen). La OIT estableció unas "reglas de juego" sobre los procedimientos de elaboración de normas sociolaborales e hizo posible la creación de una serie de principios compartidos entre los países miembros de la organización internacional abocados a organizar de modo conjunto el intervencionismo del Estado en las relaciones sociales[117].

Madrid, Editorial Castalia, 1977. La primera parte de la obra está dedicada a realizar un estudio de la introducción de las ideas de Darwin y la inmediata controversia que ello determina. Más allá de la polémica científica y a menudo pseudocientífica sobre las ideas de Darwin, se llevan a cabo intentos de captación por las diversas corrientes de pensamiento del período: pensamiento demoliberal, socialismo (especialmente la dirección marxista) y anarquismo, de esta teoría biológica. Respecto a esta problemática entiende que no cabe duda de que estas lecturas ideológicas del darwinismo desnaturalizarán a menudo el sentido riguroso de la teoría científica hasta dar generalmente la impresión de que la biología transformista no es más que un puro pretexto en este juego de intenciones ideológicas. Desde el marxismo de Marx y Engels se criticó el intento de transposición directa y mecánica a la sociedad humana de una ley extraída del mundo animal con la evidente pretensión de elevar la organización social del capitalismo al nivel de ley natural y eterna. En la segunda parte del libro se contiene la antología de textos, bastante completa; y la tercera, y última, se recoge, de modo casi exhaustivo, la bibliografía y cronología española del darwinismo y el evolucionismo en España (1859-1900). Véase Monereo Pérez, J.L.: "La ideología del "darwinismo social": la política social de Herbert Spencer (I y II), en *Documentación Laboral. Revista de relaciones laborales, economía y sociología del trabajo y trabajo autónomo*, números 87 (2009), y 90 (2010), págs. 11-80, y págs. 11-57, respectivamente. Sobre el darwinismo social y su proyección en España e Iberoamérica, puede consultarse Glick, T.F., Ruiz, R. y Puig-Samper, M.A.(Ed.): *El darwinismo en España e Iberoamérica*, Madrid (Paracuellos del Jarama), Ediciones Doce Calles, 1999.

[116] Aunque también hay personas destacadas del socialismo jurídico español, como Ricardo Oyuelos y Rafael García Ormaechea. Cfr. Monereo Pérez, J.L: "Ricardo Oyuelos y Pérez (1865-1943c): Política Social y Seguridad Social desde el Socialismo Jurídico", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 6 (2016), Ibid., "Rafael García Ormaechea (1876-1938): del reformismo democrático iussocialista al reformismo social conservador en la política de Seguridad Social", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 14 (2018), págs. 283-301.

[117] Esa necesidad de articulación internacional era, en efecto sentida como estrictamente necesaria desde el punto de vista político y económico. Puede consultarse, Ritter, G.A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, MTSS, 1991. En realidad, ningún Estado estaba dispuesto a avanzar por más tiempo en forma aislada si los demás Estados no se prestaban a ello; en ello estaban implicadas razones de competitividad (inmanentes en el desarrollo de las políticas sociales contemporáneas) y estrictamente políticas (de contención de los conflictos, pero también de demandas crecientes de profundización el proceso de democratización social incorporando un elemento material, esto es, de "sustancialización de la democracia"). Véase al respecto, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996. El solidarista León Bourgeois lo afirmaba expresamente cuando se interrogaba sobre "¿Qué reforma social, por otra parte, es posible en un Estado, sin que sus súbditos calculen la repercusión que, tenida en cuenta la concurrencia internacional, puede suponer para el mercado interior?". ¡Los patronos y los Estados sólo aceptarían "la carga económica, el impuesto que va a crearse por consecuencia de esta o las otras reformas, si en los países vecinos se hicieran las mismas reformas! ¿Cómo queréis que aceptemos esa carga, si ha de aumentar nuestros precios de coste de tal manera que será imposible la concurrencia con nuestros rivales extranjeros?" Es de señalar que "esta interdependencia de las causas de bien y de las del mal, que no cesamos de señalar como la ley de la vida económica..." Todo es así

Nuestro país se incorporó de inmediato a la Sociedad de Naciones y la OIT[118].

porque está internacionalizado el mercado de trabajo, la internacionalización de las condiciones de rendimiento, la internacionalización del crédito, etcétera (Ibid., págs.10-12). Todo ello abunda en el interrogante (y en la idea implícita al mismo) siguiente: "¿Cómo podría, en estas condiciones, concebirse la organización de la previsión contra los riesgos del trabajo, contra los diferentes males sociales, si se limitara uno a quererla crear dentro del cerco de cada frontera, cuando en todas partes las causas de bien y de mal rebasan esos límites naturales? Todo sería un castillo de naipes. No se lograría nada, si a esos males no se opusiera un método internacional, organización internacional" (Ibid., pág.13). Por otra parte, "la interdependencia de los diversos riesgos sociales es tan absoluta, que la previsión social debe organizarse contra el conjunto de los mismos a la vez; y, siendo esta interdependencia universal, la organización de la previsión social no alcanza su objeto y su fin más que a condición de hacerse ella misma internacional, universal". Precisamente, "esta suprema necesidad ha sido el punto de partida de un movimiento tan señalado como el que ha dado vida a las tres grandes Asociaciones internacionales de Seguros Sociales, Protección Legal de los Trabajadores y del Paro. Es la que, después de mi primer contacto en París ante mi eminente antecesor en la presidencia de la Asociación de Seguros Internacionales, M. Poincaré, ha reunido a las directivas de nuestras tres entidades en Zurich el año pasado (1912), y este año en Gante (1913); es la que la ha determinado -conservando, por supuesto, su completa autonomía, sus principios y sus tradiciones, a coordinar- a asociar sus esfuerzos a los fines de una acción metódica universal (Ibid., págs.13-14). Ello refleja, entre otras cosas, la fuerte implicación del solidarismo jurídico en este tipo de asociaciones a las cuales estaba intensamente ligado nuestro José Maluquer, desde un personamiento fuertemente impregnado de católico-social y de solidarismo jurídico-social. Es lo cierto que "la colaboración internacional de los Gobiernos se reclama en todas partes por el patronato como el único medio de realizar la obra que la razón y la conciencia humana reclaman imperiosamente". Es de señalar que "el seguro obligatorio, con la triple contribución del patrono, el obrero y el Estado, satisface la idea de justicia, pero supone la pesada carga para los presupuestos públicos y privados; esta carga parecerá ligera, si gravita igualmente sobre los concurrentes extranjeros. Y, de un modo general, la inteligencia internacional necesaria en cuanto quiere establecer, como desde distintos campos se propone, la equivalencia de trato entre obreros indígenas y extranjeros, en materia de seguro social" (Ibid., págs.16-17). Lo que debe es avanzarse por ese camino del "progreso del espíritu internacional en las cuestiones sociales, y con eso dejó dicho -afirma- que es la historia del espíritu de paz y concordia entre las clases de cada Estado y entre los Estados en el mundo" . Por ello "a la universidad de los riesgos sociales hay que oponer la universalidad de la previsión y de la ayuda social; no sólo hay que oponer esta previsión universal a cada uno de los riesgos sucesivos que acabamos de enumerar, y organizar la previsión contra las enfermedades evitables, los accidentes, la invalidez, la pérdida del trabajo, la miseria en la vejez, el abandono de los hijos por la muerte del jefe de familia, sino que también la previsión social universal debe tener en cuenta el riesgo social universal que hace de la acumulación de estos riesgos parciales que hacen correr, no sólo al individuo, sino a la sociedad entera, puesto que cada pérdida de capital humano es un quebranto para ella, y toda vez que cada pérdida evitable, indebida y, por lo tanto, injusta , de salud, de bienestar, de vida de cualquiera de sus miembros, constituye un empobrecimiento material y moral para el conjunto de los demás hombres, una causas de turbación de los espíritus, de protesta de las conciencias, una amenaza de ruptura de los lazos sociales, un peligro para el orden, para el equilibrio y para la paz" (Ibid., págs.20-21). Resulta clarificadora y particularmente expresivas la similitud de este discurso, palabras incluidas, con el posterior Preámbulo de la OIT en 1919 (al cual sin duda anticipa de forma especialmente perceptible y directa, y en el marco de la Primera Guerra Mundial y antes del advenimiento de la Revolución Rusa de Octubre de 1917). En definitiva, realza que "nuestra misión es crear, por la inteligencia entre los hombres de buena voluntad de todos los idiomas, países, creencias y razas, la red de protecciones y seguros que impedirá el nacimiento y desarrollo de esas perturbaciones sociales. "(Ibid., págs.20-21). Destaca, a este propósito, su propio compromiso personal: "Hemos resuelto consagrarnos a eso, y quizá será una fecha histórica la de esta reunión, en la que las tres grandes Asociaciones que resumen actualmente el esfuerzo social en el mundo han tomado públicamente el acuerdo de coordinar sus métodos y sus esfuerzos y afirmar su voluntad de actuar en común para lo futuro y de firmar contra el enemigo universal la alianza defensiva y ofensiva que ningún hombre civilizado osará de aquí en adelante denunciar" (Ibid., pág.21).

[118] Véase Martínez Carreteras, J.U.: "La política exterior española durante la Restauración, 1875-1931", en Vilar, J.B.: *Las relaciones internacionales en la España contemporánea*, Murcia, Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1989, págs.79 y sigs. Es importante la consulta de IRS.: La primera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Washington, 29 de octubre-París, 29 de enero de 1920). Antecedentes. Conferencia de Washington. Acuerdos. Reunión de París del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Madrid, Sob. De la Sucesora Minuesa de los Ríos, 1920, 80 páginas. Más adelante esta publicación será objeto de reproducción y ampliación por el MINISTERIO DE TRABAJO, COMERCIO E INDUSTRIA: Información acerca del Organismo permanente para la legislación internacional de trabajo, a cargo del Ministerio y su Dirección General de Trabajo y Acción Social. Servicio Internacional del Trabajo, Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M.Minuesa de los Ríos, 1925. De la relevancia de filosófico-política que suponía la OIT, como reflejo de una nueva forma de liberalismo social ("superliberalismo" en la terminología de Posada) dio cuenta Posada, A.: *La Sociedad de Naciones y el Derecho*

El proceso de institucionalización de la reforma social en España fue ciertamente complejo y estuvo enmarcado en un más amplio fenómeno de respuesta internacional a la cuestión social en su dimensión laboral y de Seguridad Social[119]. En su surgimiento se producía una combinación del proceso de modernización[120] y de las presiones políticas por la mejora de las condiciones de existencia de las clases trabajadoras[121]. Los programas públicos de aseguramiento social (en conjunción con las políticas laborales) están en el germen del Estado social en España[122]. En la perspectiva legislativa

Político. Superliberalismo, Madrid, Ed. Caro Raggio, 1925. Por cierto, Posada fue representante del Gobierno Republicano español ante el Consejo de Administración de la OIT. También Fabra Ribas, A.: *La organización internacional del trabajo y el progreso social (Estructura y obra la Oficina Internacional del Trabajo)*, Prólogo de León Martín Granizo, Madrid, Juan Ortiz, 1929; y evidentemente, OIT.: La Organización Internacional del Trabajo y los seguros sociales, Ginebra, OIT, 1926; Phelan, E.J.: *Albert Thomas y la creación de la OIT* (1936), México, J. Méndes Rivas, 1953. En la Parte XII ("Trabajo") del Tratado de Paz de Versalles de 28 de junio de 1919 entre las potencias aliadas y asociadas y Alemania, creando un organismo permanente para la reglamentación internacional del trabajo (la llamada en la época "Carta del Trabajo") es bien expresiva del ideario y de los objetivos a perseguir). En el mismo preámbulo se expresa inequívocamente: "que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social. Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas las injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que la paz y la armonía universales están en peligro; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el paro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosas, a la protección del trabajador contra las enfermedades general o profesionales y los accidentes de trabajo, a la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, a las pensiones de vejez y de invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el Extranjero, a la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas. Considerando que la no adopción, por una nación de cualquiera, de un régimen de trabajo realmente humano, pone obstáculo a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los obreros en sus propios países. Las Altas Partes contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad, así como por el deseo de asegurar una paz mundial duradera, han convenido lo que sigue: Capítulo Primero. Organización, Art.387. Se funda un Organismo permanente encargado de trabajar por la realización del programa expuesto en el preámbulo…". Puede verse la aproximación significativa de León Bourgeois (Pour la Société des Nations, París, 1910; Le Traité de paix de Versailles, París, 1919) y de Georges Scelle (Le Pacte des Nations, París, 1919; L' O.I.T. et le B.I.T, París, 1930); y entre nosotros Adolfo Posada (La sociedad de las naciones y el derecho político. Superliberalismo, Madrid, Editorial Caro Raggio, 1924).

[119] En prácticamente todos los grandes países europeos proliferaron Comisiones, Organismos o Institutos orientados a planificar el intervencionismo público en materia sociolaboral. Véase la "Memoria acerca de los institutos de trabajo en el extranjero por J. Uña y Sarthou", incluida en Álvarez Buylla, A., González Posada, A. y Morote, L.: *El Instituto de Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España*, Discurso Preliminar por J. Canalejas y Méndez, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986. Véase Monereo Pérez, J.L.: «El liberalismo social krauso-institucionista de Juan Uña Sarthou», *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 140 (2008), págs. 795-820

[120] Véase Wagner, P.: *Sociología de la modernidad. Libertad y disciplina*, Barcelona, Ed. Herder, 1997. Ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la teoría política y jurídica*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013.

[121] Véase Ashford, D.E.: *La aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, MTSS, 1989; Ritter, G.A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, MTSS, 1991.

[122] El Real Decreto de 20 de noviembre de 1919, establece el "Plan de seguros de INP" (Gaceta 23 noviembre). El plan de seguros concreta la amplia acción autónoma del INP para difundir y practicar en las mejores condiciones posibles la previsión popular que le está encomendada. "Los seguros a que se refiere la Ley de 27 de febrero de 1908, propios del INP y de los organismos similares, declarados legalmente colaboradores del mismo, con arreglo a lo estatuido en la citada Ley, son los siguientes: a) Seguros de retiros obreros y pensiones para la vejez. b) Pensiones de supervivencia (viudedad y orfandad). c) Seguro popular de vida y de renta y su aplicación al régimen legal sobre construcción de casas baratas y otros fines sociales. d) Seguros infantiles diferidos. e) Seguro contra el paro forzoso. f) Seguros de invalidez, accidentes, enfermedad y maternidad y funciones oficiales relacionadas con los mismos. g) Toda otra operación de previsión social basada en el ahorro, que tenga por base la vida humana, su duración o cualesquiera de sus incidencias" (art. 1). Por otra parte, "Las operaciones precedentes de Seguro y Reaseguro podrán realizarse individual o colectivamente, tomando por base en el segundo caso las Agrupaciones o Mutualidades locales, gremiales, profesionales, etc., como Montepíos de funcionarios o de clases sociales, Cotos sociales de previsión, Mutualidades escolares, y cualesquiera otras de análoga naturaleza y de carácter benéfico-social" (art. 2). Por último, se indicaba que

se opera un proceso de diferenciación jurídica y dogmática que conduce a la creación del Derecho Social. Desde el punto de vista institucional, se creó la Comisión de Reformas Sociales en 1883[123] (y

estas "operaciones de previsión social son aplicables a todas las clases trabajadoras, ya sean industriales, agrícolas, mercantiles, etc., y los funcionarios del Estado y profesionales de todo orden" (art. 3). En realidad, estas formas de aseguramiento de los riesgos sociales atendían al régimen preferente de libertad subsidiada; la gran excepción viene constituida en este campo por la creación del seguro obligatorio de vejez para la población asalariada en virtud del Real Decreto de 11 de marzo de 1919, instituyente del Régimen de intensificación del retiro obrero (Gaceta 12 marzo), y Real Decreto de 21 de enero, Reglamento General del Régimen obligatorio de retiro obrero (Gaceta 23 enero).

[123] Se ha realzado que el Seguro social en España se inicia con los estudios que en la antigua Comisión de Reformas Sociales, predecesora del IRS, llevó a cabo José Maluquer, los cuales cuajaron en diversas ponencias y proyectos presentado, más tarde, por el mencionado Instituto, como base de disposiciones legislativas. Maluquer representaba en aquella Comisión la escuela que se ha llamado de la libertad subsidiada, régimen de transición entre el seguro libre y el seguro obligatorio, y hubo de mantener allí discusiones al respecto con personalidades que procedían del antiguo liberalismo ortodoxo, como Moret, Piernas, Azcárate (primera época), R.M. de Labra, Federico Rubio, Echegaray, Moreno Rodríguez, Manresa y otros, que entonces estaban influenciados por el economismo clásico manchesteriano, para pasarse luego al campo del intervencionismo. Cfr. López Núñez, A.: *Ideario de previsión social*, cit., págs.94-95. También fue Maluquer quien en el nuevo organismo preparó con tenacidad indomable los estudios de las nuevas organizaciones, asimismo dentro de la doctrina de la libertad subsidiada, que en Bélgica habían propugnado Bégault, Hankar, Lépreux y otros eminentes sociólogos y técnicos del seguro, y que en su Caja Nacional había dado resultado satisfactorio. Pero el IRS quería realizar una labor sólida y objetiva y, por lo tanto, fundamentada en la realidad. Por ello convocó una Conferencia Nacional de Cajas de Ahorros, que se reunió en Madrid, en 1904, y puso la primera piedra de la Ley de Retiros obreros. Presidió la Conferencia Gumersindo de Azcárate, alcanzándose el acuerdo unánime de fundar una Caja Nacional de Previsión, con el primero y principal objetivo de realizar operaciones de renta vitalicia a favor de las personas de las clases trabajadoras, sujetándose a las condiciones técnicas del seguro (cfr. Conferencia sobre Previsión popular, Madrid, 1905). Una vez recogida la iniciativa de la Conferencia, y convenientemente elaborada en el IRS, se convirtió en el Proyecto de creación del Instituto Nacional de Previsión, presentado al Parlamento, primero, por el Ministro Sr. Dávila, y más tarde por el Sr. La Cierva, y promulgado como Ley en 27 de febrero de 1908. Con ello se inicia la etapa más importante en la era del seguro social. Nótese que la finalidad de esta Ley no fue exclusivamente económica y técnica, sino también educadora y social, es decir, que su eficacia no se limitó sólo a practicar el seguro, sino a difundirlo, vulgarizando sus enseñanzas entre las muchedumbres populares. A esta finalidad docente responde el nombre de "Instituto" que se ha dado a la entidad a que se encomienda el régimen legal de Previsión, en lugar del de "Caja", con que en la mayoría de los países se designaba a las entidades que tenían a su cargo el seguro social. Como hace notar López Núñez, con igual propósito se recalca en la ley el carácter técnico de la institución, a fin de ponerla frente al empirismo rutinario, de funesta experiencia en todas partes y completamente incompatible con el prestigio del Poder público y el decoro de los estudios sociales (Ibid., pág.98). Es lo cierto que la Conferencia sobre Previsión Popular, celebrada Madrid los días 19 y 20 de octubre de 1904 (convocada por Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 23 de julio de 1904), puso las bases iniciales del régimen de los seguros sociales en nuestro país. El texto de la Real Orden convocando la Conferencia, con su Reglamento y Cuestionario, más las Actas de las sesiones y transcripciones de los interesantes debates suscitados se recogen en IRS.: Conferencia sobre Previsión Popular, celebrada en los días 19 y 20 de Octubre de 1904, Madrid, Est. Tip. de la Viuda é Hijos de M. Tello, Impresor de Cámara de S.M., 1905. En la Real Orden del Ministerio de la Gobernación, de 23 de julio de 1904, se indicaba que "El IRS ha requerido el concurso de este Ministerio para el mejor éxito de la Conferencia sobre Previsión Popular, que se reunirá en Madrid el 17 (sic.) de Octubre próximo, con representación del Instituto y de las Cajas locales de Ahorros que actualmente funcionan en España bajo el patronato de este Ministerio, y otras similares que por consideraciones justificadas deban ser oídas. Dicha Conferencia servirá de base para el estudio de una Caja Nacional de Seguro popular, que el IRS ha de proponer al Gobierno, y de un nuevo régimen entre las Cajas locales de Ahorros que permita establecer con las debidas garantías un servicio interprovincial de transferencia de sus respectivas imposiciones…". En el Reglamento incorporado en dicho Real Decreto se hacía notar que entre los grupos de cuestiones que deberían ser objeto de las tareas de la Conferencia estaría el "examen de un proyecto de Instituto Nacional de Previsión, administrado por las Cajas de Ahorros que al efecto se concierten, sin menoscabo de su actual autonomía, para la práctica del seguro popular, y, en primer término, de las pensiones vitalicias obreras" (art. 2º.B). Por otra parte, se precisaba que "el IRS estará representado en la Conferencia por su Presidente, dos Vocales designados por el Consejo de Dirección, un Vocal elegido por la Sección primera, otro por la Sección segunda y dos por la Sección tercera, correspondiendo de estos últimos uno a la representación de la clase patronal y otro a la de la clase obrera" (art.5º). Es de señalar que conforme a lo dispuesto en el art.5º del Reglamento referido, las Secciones corporativas del IRS nombraron sus representantes en la Conferencia a los Sres. Maluquer, por la Sección de Policía y Orden Público; Piernas, por la Jurídica; Dato y Serrano, por la de Relaciones Económico-Sociales; y por el Consejo de Dirección, los Sres. Salillas y Gómez Latorre. En la Sesión del día 19 de diciembre de la Conferencia, como se refleja en las "Actas de las Sesiones", respondiendo a la invitación y designando el Delegado correspondiente, por la Caja de Ahorros "de Lugo, Don José Maluquer y Salvador".

las Juntas de Reformas Sociales como instituciones descentralizadoras adscritas primero a aquélla y después al IRS[124]), se propondría después la constitución de un "Instituto de Trabajo" (que no prosperó ante la oposición a las reformas de orientación del liberalismo social[125]), y que, con el impulso político de Eduardo Dato, se traduciría en la creación del Instituto de Reformas Sociales (1903-1904)[126]. El proceso de Institucionalización de la reforma encontraría después algunos pilares esenciales: el Instituto Nacional de Previsión (1908; creado por Ley de 27 de febrero de 1908; el Real Decreto de 24 de diciembre de 1908, aprobó sus estatutos, y el Real Decreto de 10 de diciembre de 1908, aprobaría el Reglamento de las entidades similares al INP) y el Ministerio de Trabajo (1920), en el cual se integran los dos Institutos (el IRS desapareciendo como organismo público diferenciado y el INP, insertándose en la estructura institucional del nuevo Ministerio, pero conservando su personalidad jurídica y su autonomía organizativa -institución autónoma-). Estos Institutos mantuvieron a lo largo de existencia una íntima vinculación, orgánica, funcional y de equipo de personas; lo que llevó a que desaparecido

Debe hacerse notar que en el desarrollo de toda la Conferencia se refleja la omnipresencia de Maluquer en la construcción del INP y el régimen del aseguramiento social. En la conferencia se mantuvieron posiciones distintas, pero dominaba la idea de que el Estado debería crear la Caja de Previsión bajo su garantía (v.gr. Salillas, Ibid., pág. 23). La omnipresencia de Maluquer en la elaboración de propuestas y el debate es también especialmente perceptible en la Segunda Conferencia sobre Previsión Popular de enero de 1914, pues en ella Maluquer marcó los problemas fundamentales y sus soluciones. Véase IRS.: Segunda Conferencia sobre Previsión Popular, celebrada en Madrid por los Delegados de las Cajas de Ahorro y del Banco Hipotecario de España, en los días 24, 26, 27 y 28 de Enero de 1914, Madrid, Imp. de la Suc. de M.Minuesa de los Ríos, 1914. En 1904, el Ministerio de la Gobernación encomendó al IRS un proyecto de ley sobre la materia, y el Instituto, deseando que su propuesta estuviera asistida por la experiencia de las instituciones de ahorro arraigadas ya en España, promovió la celebración de la Conferencia sobre Previsión popular, que se reunió en Madrid en Octubre de 1904, bajo la presidencia de Azcárate, y a la cual concurrieron representantes de 24 Cajas de Ahorros, entre ellas la de la capital de España, y se adhirieron varias otras de estas entidades. Partiendo de las conclusiones de la Conferencia y de los antecedentes que la habían precedido, el IRS presentó al Gobierno el proyecto de creación del IRS, proyecto cuya redacción fue encomendada a una ponencia formada por Azcárate, Dato, Gómez Latorre, Maluquer y Salvador, Salillas y Serrano. Este proyecto fue presentado al Parlamento siendo Ministro de la Gobernación el Sr. Dávila. En 1908 lo reprodujo el Ministro La Cierva, y, tras breve tramitación parlamentaria, fue aprobado en febrero de 1908. El INP no procede empíricamente, sino con sujeción a las reglas técnicas del seguro. Significa un complejo problema de política social contemporánea, reducido a una concisa operación algebraica (la fórmula de la renta vitalicia diferida). En operaciones como las de pensiones de retiro, y, en general, todas las de seguro, se necesita una exactitud absoluta, que sólo pueden ofrecer las reglas matemáticas. Todas las operaciones del INP están sometidas al cálculo matemático, y esto le permite determinar con seguridad completa la pensión o renta que corresponde a cada imposición. No hay, pues, en sus operaciones nada fiado al azar ni a estimaciones empíricas. Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007; Ibid., "José Maluquer y Salvador" (1863-1931), en Revista de derecho de la seguridad social, Laborum, núm. 1 (2014), págs. 335-355. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7738620

[124] Véase Rubio, F.: "Las Juntas de reformas sociales y el reformismo social en la Restauración, 1900-1924", en *Espacio, Tiempo y Forma, I, Historia Contemporánea*, Madrid, 1988. En una perspectiva más general puede consultarse De La Calle Velasco, Mª.D.: *La Comisión de Reformas Sociales. 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Madrid, MTSS, 1989; Palacio Morena, J.I.: La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924), Madrid, MTSS, 1988; Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, MTAS, 2003.

[125] Véase Álvarez Buylla, A., González Posada, A. y Morote, L.: *El Instituto de Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España*, Discurso Preliminar por J. Canalejas y Méndez, memoria acerca de los institutos de trabajo en el extranjero por J. Uña y Sarthou, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

[126] El IRS "estará encargado de preparar la legislación del Trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras". Cfr. art.1 del Real Decreto de 23 de abril de 1903, Creación del IRS (Gaceta 30 abril). El Real Decreto de 15 de agosto de 1903, establece el Reglamento del IRS (Gaceta 18 agosto). Por su parte, el Real Decreto de 14 de octubre de 1919, procede a reorganizar el IRS (Gaceta 15 octubre); una reordenación ciertamente importante. "El IRS es el órgano oficial encargado del estudio, proposición, ejecución y difusión de las disposiciones legales referentes a los problemas económico-sociales en su más amplio sentido, y muy especialmente el Cuerpo consultivo del Gobierno en cuanto afecta a la legislación del trabajo y a la acción social" (art.1). "El IRS dependerá del Ministerio de la Gobernación, actuando permanentemente como Cuerpo consultivo de los diversos Ministerios" (art.3).

el IRS, una parte importante de sus efectivos pasara a formar parte del INP (aparte, lógicamente, de otras instancias del Ministerio de Trabajo). Se da nacimiento a una nueva organización administrativa, vinculada especialmente a la administración técnica de los seguros sociales y a la administración laboral y a las formas institucionales de solución de los conflictos. Se trata de un intervencionismo administrativo encaminado a resolver la cuestión predisponiendo no sólo medidas jurídicas de protección, sino también estableciendo una *racionalidad administrativa específica* para atender al ámbito singular de "lo social". Es de señalar que esa racionalización administrativa de la política social adquiere un rasgos harto significativo y diferenciador respecto a situaciones precedentes, a saber: la tendencia a incorporar a las representaciones de los distintos intereses sociales en las estructuras y organizaciones administrativas, conformado, de algún modo, una organización corporativa-administrativa de los intereses sociales. En no poco ello es exponente de la creciente incorporación e integración del movimiento obrero en la dinámica interna del sistema político-institucional. La representación "administrativa" de los intereses (representación funcional) permite reconducir hacia el Estado los conflictos redistributivos. Para lograrlo el propio sistema estatal se redefine a sí mismo hacia la forma Estado social, la cual permite afrontar -cuando no resolver- la crisis del Estado y de la doctrina positivista del mismo y de su Derecho. Se intenta integrar los conflictos sociales en el interior de la organización administrativa de la nueva forma Estado emergente. De este modo, la racionalidad administrativa se articula y corresponde con una racionalización jurídico-material imperante en el Derecho social del trabajo.

En ellas domina la lógica del intervencionismo "corrector" y el "armonicismo social", el cual puede ser considerado como *una característica de época del proceso reformista,* aunque en ellos predominaban los institucionalistas krausistas, los católico-sociales y los socialistas, por este orden de mayor a menor presencia. No es de extrañar que la práctica totalidad de los partidos de la Restauración se inclinasen por la realización de una política de reforma social, aunque en el bloque de la crítica política al régimen de la Restauración existiera un rechazo al carácter limitado de las reformas (los socialistas[127]) o a la reforma estatal en sí (los anarquistas[128]). La respuesta tuvo carácter eminentemente defensivo y neutralizador, aunque no faltaron posiciones ideológicas de sincera sensibilización por las dramáticas condiciones de vida y trabajo de las clases desposeídas[129]. Es la crisis sociopolítica del último tercio del siglo XIX, la que anima a realizar una reforma del orden social liberal, y en ese propósito reformador confluyen distintas orientaciones ideológicas (krausismo liberal, catolicismo social, liberalismo y conservadurismo reformista, socialismo jurídico[130] y el regeneracionismo). En ellas prevalece un elemento común, como es la búsqueda de la armonía social y la concepción organicista de la sociedad. Ambos son los dos elementos dominantes más generalizadamente compartidos por las distintas ideologías reformistas en el período. Como se irá

[127] Respecto de la posición de participación crítica de las corrientes socialistas, véase Palomeque López, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología*, Madrid, Akal, 1ª ed., 1980, págs.76 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999, Capítulo III ("La formación del Derecho social y el socialismo jurídico en España: El socialismo jurídico en la formación del Derecho social"), págs. 87 y sigs.

[128] Véase Álvarez Junco, J.: *La ideología política del anarquismo español (1868-1910),* Madrid, Siglo XXI, 1976, págs.473 y sigs.

[129] Véase Palomeque López, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología. Medio siglo de formación ideológica del Derecho del Trabajo en España (1873-1923)*, Madrid, Ed.Tecnos, 7ª ed., revisada, 2011; Montoya Melgar, A.: *Ideologías jurídicas y lenguaje en las primeras leyes laborales*, Madrid, Ed. Civitas, 2ª ed.,1992; Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Ed. Trotta, 1999.

[130] Inicialmente las corrientes del socialismo eran bastante reticentes a aceptar el reformismo social que se ofrecía desde la limitada CRS. Sobre la posición reformista social del socialismo democrático, puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999. En general en las fases iniciales predominaba, en realidad, el pensamiento del "guesdismo" de corte revolucionario y refractario al compromiso del socialismo en el marco institucional. Puede verse al respeto también, Arranz, L.: "El guesdismo de Pablo Iglesias en los informes a la Comisión de Reformas Sociales", en *Estudios de Historia Social*, números 8 y 9 (1979). Pero este criterio fue muy pronto rechazado como se comprueba en el compromiso con la reforma social de destacadas personalidades del socialismo democrático en nuestro país.

viendo más adelante, hay un elemento que une a Marvá y Mayer con Maluquer y Salvador: por un lado, una sincera preocupación por la protección de los trabajadores y su elevación a una ciudadanía plena a través de la educación, y por otro, la convicción fuertemente sentida en ambos de que las medidas e instituciones de protección de los trabajadores en el trabajo y en su desarrollo vital debe enmarcarse en una política de desarrollo económico y social. La protección que confieren las leyes sociales es una vertiente cualificada de una más amplia política sociolaboral encaminada a garantizar el bienestar de los trabajadores y su intervención activa en la sociedad. Así medidas de garantía de derechos laborales (seguridad y salud laborales, limitaciones de jornada, salarios dignos, condiciones de trabajo satisfactorias, viviendas adecuadas, etcétera) y de aseguramiento social frente a los riesgos sociales *presuponen toda una política social* y un Estado intervencionista en los ámbitos económicos, sociales y culturales[131]. Todo esto eleva a José Marvá y Mayer a una de las personalidades más influyentes en el desarrollo de la legislación laboral y de protección social pública -y por extensión la creación como lo fueron figuran tan eminentes y descollantes como Francisco Giner de los Ríos[132], Gumersindo de Azcárate, Adolfo Posada, Adolfo Álvarez Buyllla, José Maluquer y Salvador, Álvaro López Núñez, Inocencio Jiménez, Alejandro Gallart Folch[133], entre una élite intelectual difícilmente igualable, que por supuesto podría ampliarse muchos más a otros pensadores y señaladamente figuras de la élite política antes del periodo de la Segunda República Española (Nicolás Salmerón y Alonso, José Canalejas y Méndez, Eduardo Dato,

Resolver la cuestión social exigía una política de concesiones para lograr la contención y la pacificación social (no se olvide que la previsión social proporciona a los trabajadores la "seguridad" de su existencia y su amparo en el infortunio). Se subrayaba el hecho de que "precisamente, en haber sido la reforma social de España obra de muchos está su más alta calificación. Porque esta obra no es de este ni del otro régimen, ni de uno u otro partido, ni de esta o de aquella escuela: la reforma social ha sido el denominador común de todos los programas de gobierno". Esto explica el principio de continuidad histórico-institucional; es decir, "en esa continuidad está la eficacia de la política social de nuestro país, y esto nos lo envidian en el extranjero"[134]. El otro elemento explicativo de su éxito estaría en su carácter científico: "Es también nota característica de nuestra legislación su arreo científico, que la aparta de los males del empirismo"[135]. El "espíritu" del INP se situaba en la estela del que inspiró al IRS, el cual se reflejaba tanto en su organización como en su actividad; es decir, a) su "neutralidad" respecto a la política, la llamada política de partido, la que divide; b) la "autonomía" en el funcionamiento de la Institución, y que, en el fondo, es la condición previa de la neutralidad real y efectiva. Ello le podía permitir actuar con serenidad ante el "problema social". Se trataba de sustraer la dinámica del Instituto a las luchas partidistas; buscaba por ello la armonía de los distintos elementos implicados (estructura representativa de grupos con ideologías diversas y de instancias asociativas) y de otorgarle un carácter técnico, esto es, atendiendo a las exigencias técnicas

[131] Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, Capítulo III.3, págs. 255 y sigs., y Capítulo IV, págs. 295 y sigs.

[132] Giner De Los Ríos, F.: *La persona social. Estudios y fragmentos*, edición y estudio preliminar, "El organicismo social de Giner de los Ríos", a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2008; Monereo Pérez, J.L.: *El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos*, Barcelona, Ed. Atelier, 2023.

[133] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo*, Barcelona, Ed. Labor, 1936, Ibid., Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo en la doctrina y en las legislaciones extranjeras y española (1932), 2ª ed., edición y estudio preliminar, "Teoría jurídica del convenio colectivo" (pp. XI-CLXIII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2000. Sobre su pensamiento, Monereo Pérez, J.L..: «ALEJANDRO GALLART FOLCH (1893-1972): Los fundamentos políticos y científico-jurídicos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en España». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 37 (2023): 263-304. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9268256

[134] López Nuñez, A.: *Veinticinco años de legislación social*, cit., pág.45.

[135] López Nuñez, A.: *Veinticinco años de legislación social*, cit., pág.48.

de organización de un servicio público[136]. Precisamente Adolfo Posada se lamentaba de la supresión del IRS, renunciando a incorporarse al Ministerio del Trabajo, y hacía notar que: "Y al alejarme de él me consolaba pensando que algún día se haría justicia a su obra y que alguna vez se intentaría, si no restaurarlo como institución, cosa acoso imposible, al menos *restaurar su espíritu*"[137]. Es evidente que su labor de diálogo y concertación social no tuvo continuidad con los órganos corporativos de la Dictadura[138]. El Real Decreto de 2 de junio de 1924, relativo a la refundición e inserción del IRS en el Ministerio de Trabajo (Gaceta de Madrid, núm. 155, martes 3 de junio, pp.1138 y 1139), estableció en su artículo 1º que "A partir de la publicación de este Decreto, quedará refundido el IRS en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria". Por otra parte, en su art.2º se dispone que "El pleno del IRS y el Consejo de Dirección del mismo, que se convertirá en Comisión permanente de aquél, formará el *Consejo de Trabajo,* con facultades y composición que se señalarán en el Reglamento que para la reorganización de sus servicios propondrá el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria". En los arts. 3º a 7º se actúa en consecuencia, integrando estructuras (los Instituto regionales y las Juntas Locales de Reformas Sociales quedarían convertidos en Delegaciones del Consejo de Trabajo; art.6º), facultades administrativas y persona correspondiente.

---

[136] Así se expresaba respecto al IRS, Posada, A.: "Recordando al Instituto de Reformas Sociales", en *Revista Internacional de Trabajo (Informaciones Sociales)*, vol. II, núm. 2, 1930; recogido en fecha más reciente en Rev. Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales, número extraordinario, 1998, pp.17 ss., por la que se cita, en particular págs. 24-25.

[137] También Posada, A.: *Fragmentos de mis memorias*, cit., págs. 311-312, sobre las causas de la desaparición del IRS. Es manifiesto que el modelo de diálogo y concertación social institucionalizado que pretendía el IRS no encajaba bien con las pretensiones de la Dictadura de Primo de Rivera de establecer un Derecho autoritario de corte corporativo, destinado a imponerse a los actores sociales. Aquí, la ideología armonicista y organicista del reformismo social de inspiración krausoinstitucionista fue desplazada por un corporativismo autoritario y dirigista. La lógica del pluralismo armonicista (de fuerte influente krausista y del catolicismo social) es sustituida por la lógica del corporativismo social autoritario (con influencia predominante de las ideologías autoritarias de los años veinte, sin ser un régimen fascista), con la prevalencia de una racionalidad pública sustitutiva del diálogo social. Es cierto ciertas desavenencias entre los actores sociales (un ejemplo es el reiterado debate sobre el Proyecto de Ley de regulación del contrato de trabajo) en el seno del IRS pudo facilitar su supresión y absorción en el esquema administrativo autoritario del nuevo régimen de la Dictadura primorriverista, pero es lo cierto que en el marco de la Dictadura una institución democrático-pluralista de funcionamiento y formación de las decisiones de política legislativas tenía los días contados, por su posición de contraste abierto con la dinámica de la propia Dictadura. Esa crítica se realizaría también por un autor tan significativo como Pérez Botija. Véase Pérez Botija, E.: "Los antecedentes de los Consejos de economía y trabajo en España", en *RT*, núm.1 (1960), pág.11, donde califica la desaparición del IRS como un acontecimiento "negativo y demoledor".

[138] La visión del corporativismo-autoritario ya estaba insinuada en Aunós, E.: *La reorganización del Ministerio de Trabajo*, Conferencia pronunciada en la Real Academia de El Escorial el 29 de marzo de 1924, Madrid, El Escorial, 1926, y La reforma corporativa del Estado, Madrid, 1935. El corporativismo autoritario es propuesto como una suerte de tercera vía en el orden político-social entre liberalismo y socialismo. El Estado corporativo de la Dictadura rechazaría tanto la democracia parlamentaria y el sistema de partidos como el régimen colectivista. En el plano social trataba de establecer mecanismos supuestamente encaminados a garantizar la integración y la armonía de los intereses entre los distintos agentes de la producción. En realidad, cabe decir que el pretendido regeneracionismo de la Dictadura de Primo de Rivera -que reclamaba de modo oportunista el pensamiento de Joaquín Costa, con la idea del "cirujano de hierro"- presentaba ella misma una disociación entre la España oficial y la España real: "El dictador había sido víctima del mito regeneracionista de una España real, popular, enterrada bajo una clase política artificial. Semejante reserva no existía. Por más que se hiciera, el único grupo de hombres lo bastante capacitado para dirigir la nueva España era la vieja casta política. Cuando el dictador columbró su error era demasiado tarde para desandar lo andado y ganarse a los políticos ultrajados y repudiados". Cfr. Carr, R.: *España, 1808-1939*, Barcelona, Ed. Ariel, 1966, págs. 553-554. También González Calbet, Mª. T.: *La Dictadura de Primo de Rivera*. El Directorio Militar, Madrid, 1987.

El modelo de corporativismo autoritario en la esfera de las relaciones laborales es objeto de análisis en Montoya Melgar, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: La Dictadura de Primo de Rivera*, Discurso leído en la Solemne apertura del curso académico 1980-1931, Murcia, Secretario de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1980.

Eduardo Dato fue el *artífice político*[139] de la creación del INP[140], pero la "idea social" fue, sin duda, de Maluquer, que veía necesaria la creación de un organismo que organizase el aseguramiento con sujeción a las reglas de la ciencia y práctica en la técnica del seguro. Venía defendiendo su creación al menos desde el año 1904[141], dentro de una perspectiva de reformas graduales que atendiera a las particulares circunstancias políticas y socioeconómicas de nuestro país. De ahí la moderación en los discursos y programas ("tranquilizadores"), la opción por la vía de la libertad subsidiada como cauce intermedio entre el seguro libre y el seguro social obligatorio, la elección del régimen técnico-financiero de capitalización. Su enfoque era "liberal-conservador" pero de marcada orientación social, de pacificación y protección de las clases más desfavorecidas[142]; es una Institución pública basada en la colaboración social en el problema de la previsión popular. Desde el punto de vista político, Dato encarna uno de los aspectos más significativos del regeneracionismo[143]. Para él, el Estado desempeña una doble misión conservadora y de reforma: El intervencionismo es el instrumento más adecuado para mejorar la condición de las clases trabajadoras[144]. El INP, es una entidad que trata de realizar

[139] Su ideario socio-jurídico lo hacía posible. Véase Dato Iradier, E.: *Justicia social*. Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y contestación de D. Amós Salvador y Rodrígañez, Madrid, RACMP,1910-14; Ibid., Significación y representación de las leyes protectoras del trabajo. Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, RAJL, 1909.

[140] En la amplia labor de preparación y gestión del INP se habían realizado estudios actuariales, especialmente a través de la Caja de Ahorros de Santander, "al proponer la extensión de los beneficios económicos de esas instituciones benéficas a todas las clases sociales, nombrándose una comisión presidida por el señor Maluquer, quien formuló las bases de la ponencia para la creación de una Caja Nacional del Seguro Popular, la cual se remitió al IRS. A su vista, el pleno del mismo, asistido por la experiencia de las instituciones de ahorro existentes, redactó un proyecto discutido en la Conferencia de Previsión Popular, reunida en Madrid en octubre de 1904, dando lugar a la creación definitiva del nuevo organismo, cuya creación, por dificultades parlamentarias, no pudo ser discutida ni aprobada hasta 1908, no obstante, e interés de Dato". Cfr. Martín-Granizo, L.: "Eduardo Dato", en *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963, pág.96. Una vez creado el INP Dato sería su Presidente indiscutible. Junto a Dato figuraban, como Consejeros, personalidades importantes de la época: el duque de Alba, el conde de los Andes, Gumersindo de Azcárate, el Vizconde de Eza, Abilio Calderón, Bernabé Dávila, José Maluquer y Salvador, Segismundo Moret y Prendergast, Julio Puyol y Alonso, Rafael Salillas y Ponzano, Vicente Santamaría de Paredes, y como Vicepresidente, Elías Tormo y el marqués de Zafra.

[141] Esto no resta mérito alguno a Dato, como impulsor político activo de la creación del INP. De esa implicación activa es un exponente significativo el hecho de que Dato formó parte de la Ponencia que elaboró el Proyecto de INP en el marco del IRS en el año 1905 (aprobado por el IRS el 2 de noviembre de 1905), junto con el mismo Maluquer, Salillas, Gómez Latorre y Serrano. Véase IRS.: Proyecto de Ley del Instituto Nacional de Previsión. El Instituto Nacional de Previsión y sus relaciones con entidades similares, Madrid, Publicaciones del IRS, 1906, págs.211 y sigs., donde se inserta como apéndice el Informe de José Maluquer, "Tecnicismo del Proyecto" de Ley presentado, encargado directamente por la Ponencia del IRS (Ibid., págs.236 a 270), lo cual reflejaba en sí el reconocimiento como artífice técnico y espiritual del Proyecto en cuestión. En general, Gutiérrez, F.: *Treinta y ocho años de doctrina de previsión y seguros sociales*, Prólogo de Luis Jordana de Pozas, Madrid, 1947, que informa sobre los distintos ensayos publicados en la Revista "Anales del Instituto Nacional de Previsión", publicada por el INP entre 1909 y 1936.

[142] Véase Seco Serrano, C.: "La legislación social de Dato: El desglose de la "Rerum Novarum"", en *Viñetas históricas*, Introducción de Javier Tusell, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, págs.335 y sigs. Dato será uno de los grandes artífices del reformismo social conservador durante la Restauración. Cfr. Véase Seco Serrano, C.: "La inflexión social de la Restauración: Dato y Canalejas", en Gortazar, C.: *Nación y Estado en la España liberal*, Noésis, 1994, págs.195 a 238.

[143] Seco Serrano,C.: Perfil político y humano de un estadista de la Restauración: Eduardo Dato a través de su archivo, Discurso Leído en el acto de su recepción pública y contestación por el Excmo. Sr. D. Diego Angulo Iñiguez el día 5 de febrero de 1978, Madrid, MCMLXXVIII, pág.29, que hace notar que su trayectoria pública, a partir de 1892, se vincula a la afirmación ética de Francisco Silvela, contra la corrupción generalizada que a los modos políticos había traído la reimplantación del sufragio universal, por obra de Sagasti, en 1890. También García Venero, M.: Eduardo Dato. Vida y sacrificio de un Gobernante conservador, Álava, Diputación Foral de Álava, 1969. Defendía una suerte de regeneracionismo moderado, donde la exaltación tan característica del período se encuentra desplazada por la prudencia basada en el conocimiento exacto de la realidad y la cordura.

[144] Véase Moreno Calderón, A.: Significación social y jurídica de Eduardo Dato, Madrid, Editorial Reus, 1922, pág.32. También, Jiménez, I.: "El I.N.P. Notas sobre su desarrollo", Madrid, Publicaciones del INP, núm.242 (1930).

los fines de la mutualidad social obrera; obedece a una ley humana de solidaridad universal. Trata de inculcar el espíritu de previsión social en las clases trabajadores, asumiendo, así, una función educativa, de pedagogía social institucionalizada. Esa labor formativa creó las bases "culturales" para la posterior creación de los seguros obligatorios, superadores del régimen de libertad subsidiada[145]. En esa tarea social se rodeará de cooperadores, entre ellos, Maluquer y Salvador y *Marvá y Mayer*[146]. Maluquer era el alma del INP, cuya misión era considerada como tutelar de paz y concordia, por medio de la cual incorporaba el ideario solidarista[147]. Ya había tratado de impulsar la constitución de cajas autónomas para proveer a las pensiones de vejez. Existían algunas constituidas por empresas industriales, con un régimen privado y muy diversificado. Era necesario implantarlas en el ámbito nacional, contando con la cooperación activa del Estado. En este sentido el cauce para las tareas de elaboración lo constituyó el IRS. Toda la tramitación fue larga y compleja. Una ponencia (integrada por parlamentarios y técnicos) redactaría el Proyecto de Ley para elevarlo al Gobierno. En concreto, la formaron el mismo Dato, Azcárate (república de ideario krausista y Presidente del IRS), Matías Gómez Latorre (tipógrafo socialista de la UGT (vocal del IRS), *José Maluquer y Salvador* (por entonces técnico de Seguros y colaborador activo del IRS), Rafael Salillas (catedrático de la Facultad de Derecho y de ideario republicano). El Proyecto de Ley fue remitido y aceptado por Bernabé Dávila (Ministro de la Gobernación y liberal). Se aprobó en las Cámaras parlamentarias cuando Dato era Presidente del Congreso de los Diputados. El INP se crea el 29 de febrero de 1908. Eduardo Dato sería Eduardo Dato hasta 1913. Es de destacar que todos los gastos de la primera oficina situada en la calle de Génova, los sufragaron (precisa y significativamente) personalmente Eduardo Dato y José Muluquer[148] (adviértase que Maluquer estuvo estrechamente vinculado con Eduardo Dato, de quien llegó a recibir la propuesta de su implicación directa en la vida política; propuesta que rehusó). Eduardo Dato no abandonaría las propuestas de reforma social inclusión en la situación crítica en la que presidió el Gobierno (mayo 1920 hasta marzo 1921).

El cometido del INP[149] se circunscribirá a organizar los servicios de intervención pública en la materia específica de los seguros sociales y la realización de una labor educativa de impulso de la

[145] Véase, por todos, Jordana De Pozas, L.: El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros, Madrid, INP, 1925, pág.29.

[146] Moreno Calderón, A.: Significación social y jurídica de Eduardo Dato, Madrid, Editorial Reus, 1922, págs.76 y sigs.

[147] En este sentido de realización de la idea solidarista de previsión social la vinculación entre Maluquer y Dato fue particularmente intensa. Véase Maluquer Y Salvador, J.: "La labor de don Eduardo Dato en el Instituto Nacional de Previsión", en *Revista de Legislación*, CXXXVIII, pág.236, atribuyendo a Dato el mérito de la independencia y neutralidad en la actuación del INP. Pero no se olvide que a ambos le influía la "noción de deber social", en el cuadro de una muy influyente concepción del reformismo social solidarista. Véase, y en un sentido concluyente en este aspecto, Posada, A.: Socialismo y reforma social, Madrid, Librería de Fernando Fë, 1904, págs.113 y sigs., y precisamente con referencia a solidaristas franceses como Emilio Boutroux y C. Gide; y de ahí la importancia que en los tiempos actuales va adquiriendo la mutualidad, el auxilio mutuo y todas las formas de cooperación, que imponen una conducta personal determinada, y exigen servicios que, muchas veces, no se reducen al pago de una cuota, sino que se traducen en positivas prestaciones personales (Ibid.,pág.117). Ciertamente, para los solidaristas la previsión social no era un elemento tangencial de su programa de reforma, sino un elemento nuclear del mismo. En el pensamiento de León Bourgeois el objetivo era conseguir una "sociedad mutualista" en un régimen democrático. Aunque los solidaristas acentuaban más la autodefensa colectiva de la sociedad con base a la cooperación y la mutualidad, se prestaron fácilmente a propiciar el establecimiento de los seguros sociales obligatorios. Sobre esa presencia del aseguramiento social, con base a las nociones de riesgo y de deber social en el programa político radical-socialista, véase, en general, la exposición de su pensamiento recogida en Hamburger, M.: *Léon Bourgeois 1851-1925*, París, Librairie des Sciences Politiques et Sociales, 1932, cap. III, págs.67 y sigs.

[148] Véase Martín-Granizo, L.: *Biografías de sociólogos Españoles*, Madrid, 1963, pág.95. También recoge este hecho significativo, García Venero, M.: *Eduardo Dato. Vida y sacrificio de un Gobernante Conservador*, Vitoria, Diputación Foral de Álava (Consejo de Cultura), 1969, pág.145, nota (1).

[149] Sobre los orígenes del INP, véase Jordana De Pozas, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros*, Madrid, INP, 1925; Jiménez Vicente, I.: *El Instituto Nacional de Previsión. Notas para su desarrollo*, Madrid, INP, 1930; Aznar Embid, S.: *Memorias de un tiempo viejo*, Madrid, INP, 1946; Blanco Rodríguez, J.E.: *Antología del nacimiento de la previsión española, 1908-1910*, Madrid, INP, 1976; Montero, F.:

previsión[150]. Inicialmente, el INP se configuró como una Federación social de actuaciones regionales que cumplía, principalmente, la función del Retiro Obrero Obligatorio en relación el Ministerio de Trabajo[151]. Los recursos económicos procedían de dos fuentes: las cuotas patronales y la bonificación del Estado. La aplicación del régimen de Retiro obrero obligatorio estaba encomendada al INP, a las Cajas colaboradoras regionales y provinciales, a las entidades aseguradoras de gestión complementaria y a las de ahorro directo, reglamentariamente autorizadas para constituir los fondos de capitalización a los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años y menores de sesenta y cinco. Para resolver los problemas y cuestiones que con motivo de dicha aplicación suscitarse quedó establecida una jurisdicción especial independiente, sobre la base de los llamados Patronatos de Previsión Social[152];

Orígenes y antecedentes de la previsión social. Los seguros sociales en la España del siglo XX, Madrid, MTSS, 1988, que incluye también el ensayo de Martínez Quinteiro, Mª. E.: *La fundación del INP. Las primeras experiencias de Previsión social*, págs. 259 a 330; VV.AA.: *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid, MTSS, 1990.

[150] El propio Maluquer había resumido en la Comisión Internacional de Seguros lo que representaba en INP: El INP es una Federación social de actuaciones regionales que cumple, principalmente, la función del Retiro Obrero Obligatorio en relación con el Ministerio del Trabajo. La orientación más parecida a ésta es (adviértase el paralelismo funcional y estructural entre dichos organismos internacional y nacional) la de la Oficina Internacional del Trabajo, creada por los Estados con personalidad propia y funciones públicas delegadas. En la esfera nacional como en la internacional se procura una organización que asegura la continuidad de orientaciones. El nexo de la acción ministerial y del Instituto es el Presidente de este -el "benemérito general Marvá y Mayer", en el momento en que escribía Maluquer- que representa al Gobierno en el régimen legal de previsión. El Estado reconoce en España la virtualidad de la ciencia del seguro, y por ello ha recibido testimonios de consideración de las corporaciones técnicas internacionales de seguro. La política social de previsión considera que la cultura popular constituye una de sus bases esenciales. El Consejo de Patronato está integrado por elementos oficiales y por elementos representativos de las Cajas Regionales y de la Comisión Paritaria de Previsión. El régimen de previsión es una política orgánica en incesante intensificación, a partir de la Ley fundacional de 27 de febrero de 1908. El Retiro obrero representa una modalidad de la organización del trabajo, en el que se ha procurado primeramente el arraigo del régimen y después sus perfeccionamientos, que estudia una Comisión de Estadística técnica del régimen con amplias colaboraciones. El Retiro obrero atiende a la utilidad social y a la individual coordinadas. La utilidad social se significa principalmente por las inversiones financieras (Escuelas, Sanatorios, etc.) y diferencia esencialmente el seguro obrero del seguro clásico privado.

La utilidad individual de la clase trabajadora se atiende: 1º. Por la zona colectiva uniforme de la cuota media para todos los obreros, mediante la cuota patronal y la del Estado, ambas legalmente obligadas. 2º. La zona individual diversiforme de aportaciones voluntarias complementarias, que en bastantes sectores obreros de toda España aseguran por costumbre social el aumento de la pensión la anticipación de la edad (hasta 60 años) y el seguro de protección familiar, además de la facultad de que se convierta la pensión vitalicia mínima legal en inmediata, con un bonificación especial de estímulo del Estado al hábito de la economía en caso de invalidez absoluta, compatible con la indemnización por accidente de trabajo. La dimensión social del seguro es nítida en varios aspectos: el seguro obrero aparece, en virtud de las inversiones financieras de los fondos acumulados para el pago de pensiones, como impulsor directo de una utilidad social que no se deriva principalmente, como en otros seguros, de la suma de utilidades individuales en una clase social. Cfr. Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (1925)", Separata, INP, 1925, págs.13 a 15.

[151] El INP se constituyó en un instrumento de acción social en la vida moderna, caracterizado por su origen oficial y su constante vigilancia y alta tutela del Estado, dentro una completa autonomía orgánica desligada de toda intervención administrativa del Poder público. En este orden de organización social, el Estado crea, fomenta y vigila las instituciones; pero éstas viven y se mueven con amplia autonomía funcional. Informado por este espíritu, el Instituto ha procurado, en primer lugar, la formación de una conciencia social referida a la previsión, difundiendo por todo el territorio nacional, en una pródiga labor de "apostolado" social, la doctrina de previsión; y al mismo tiempo, uniendo la práctica a la teoría, ha administrado el seguro social que le corresponde, en términos no de concurrencia con otras instituciones aseguradoras, sino de colaboración, haciendo a todas partícipes de los beneficios del régimen previsor. Cfr. López Núñez, A.: *Ideario de previsión social*, cit., págs.100-101.

[152] Reglamento provisional de 28 de marzo de 1925, Reglamento general de 29 de enero de 1927, y el posterior Decreto de 7 de abril de 1932, aprobando el Reglamento general para el funcionamiento de los Patronatos de Previsión social y de la Comisión revisora paritaria suprior de la jurisdicción especial de Previsión (Gaceta del 9). Según su art. 1, "Los Patronatos de Previsión Social son organismos constituidos reglamentariamente por el INP para que en el territorio de su respectiva jurisdicción actúen como entidades de la previsión popular, secunden las iniciativas del Instituto y cooperen a la preparación, difusión y funcionamiento de los seguros sociales a aquél encomendados;

las de índole contenciosa, distintas del hecho material del pago de las cuotas patronales, conforme al art.54 del Reglamento (aprobado por Real Decreto del 21 de enero de 1921)[153], se ventilaban ante los Juzgados de primera instancia. Contra las sentencias recaídas en estos juicios no se daba recurso de apelación, admitiéndose tan sólo el de casación, viniendo obligado el patronato recurrente a consignar la cantidad que fuese objeto de litigio[154]. Se le caracterizó técnicamente como una entidad oficial encargada de organizar, administrar y difundir la Previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro. Es un ente autónomo, esto es, dotado de personalidad jurídica, administración y fondos propios, distintos de los del Estado. En su percepción de la época el INP se encuentra organizado como una gran Mutualidad nacional, dirigida por un Consejo de Patronato y una Junta de gobierno, auxiliados del personal administrativo adecuado[155]. La orientación más parecida a está era la de la misma Oficina Internacional del Trabajo, creada por los Estados con personalidad propia y funciones públicas delegadas. La política social de previsión considera que la cultura popular constituye una de sus bases esenciales. El Consejo de Patronato está integrado por elementos oficiales y por elementos representativos de las Cajas Regionales y de la Comisión Paritaria de Previsión. El régimen de Previsión es una política *orgánica* en incesante intensificación, a partir de la Ley fundacional de 27 de febrero de 1908. El Retiro obrero representa una modalidad de la organización del trabajo. En él se atiende a la utilidad social e individual coordinadas. La utilidad social se significa principalmente por las "inversiones financieras (Escuelas, Sanatorios, etc.)[156] y diferencia esencialmente el Seguro Obrero del Seguro Clásico. El seguro obrero aparece, en virtud de las inversiones financieras de los fondos acumulados para el pago de pensiones, como impulsor directo de una utilidad social que no se deriva principalmente, como en otros seguros, de la suma de utilidades individuales en una clase social. Adopta un enfoque preventivo (lo que se refleja en la política de salud, donde apuesta por la prevención: la profilaxis social puede realizarse por medios propios o por medios indirectos. Puede ser el resultado de un plan sanitario y de un presupuesto sanitario adecuados, o bien puede ser producido por el empleo de fondos considerables reunidos para

intervengan con su informe en los planes de inversiones sociales que formulen las Cajas Colaboradoras y, de un modo especial, sean los órganos de la jurisdicción contenciosa del Régimen Legal de Seguros Social". Son funciones del Patronato de Previsión Social, el estudio y consulta; de propaganda; y de relación con la gestión del Régimen Obligatorio de los seguros sociales (art. 23), incluida la de informar acerca los planes de inversiones sociales que formulen los Consejos de las Cajas colaboradoras para su territorio, asegurándose de los elementos técnicos que en cada caso crean conveniente consultar (art. 26.a).

[153] Gaceta del 23). En su art.1 se establece que: "Para tener derecho a ser incluido en el Régimen de Seguro obligatorio de vejez se requieren tres condiciones: 1ª. Ser asalariado. 2ª. Estar comprendido entre los diez y seis y los sesenta y cinco años de edad. 3ª. Tener un haber anual que por todos conceptos no exceda de 4.000 pesetas". La carencia de cualquiera de estas condiciones excluye del Régimen de Seguro obligatorio de vejez, pero no del Régimen de Seguro voluntario, que continuará para los que libremente quieran constituir pensión de vejez, de acuerdo con la Ley de 27 de febrero de 1908 y las disposiciones que la completen (art. 2.2.).

[154] Cfr. Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, cit., pág.210.

[155] López Nuñez, A.: *Lecciones elementales de previsión*, Madrid, Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1913, págs.176-177.

[156] Real Decreto del 21 de enero de 1921, que aprueba el Reglamento general para el régimen obligatorio del seguro obrero, regula las inversiones sociales de los fondos administrados por los organismos encargados de aplicar el régimen de retiros obreros en los artículos 57 a 68. El art.64 obliga a establecer un plan de inversiones sociales. La Real Orden de 29 de enero de 1927 (Gaceta de 8 de febrero) aprobó el Reglamento para las inversiones sociales. Se entiende por inversión social, a los efectos de este Reglamento, la verificada por las entidades administradoras del Régimen Obligatorio de Retiro obrero a expensas de los fondos determinados en los artículos 57 y 58 del Reglamento general del Régimen obligatorio de Retiro obrero, para favorecer la satisfacción de necesidades generales de las clases asalariadas o la solución de problemas sociales que a ellas principalmente afecten (art.1). En dicho Reglamento se establecen las condiciones generales y el procedimiento para elaborar y ejecutar los "planes de inversiones sociales". Son numerosas las disposiciones reglamentarias que establecen en particular las inversiones. Véase las recogidas en INP.: Compilación de disposiciones legislativas, estatutarias y reglamentarias del Instituto Nacional de Previsión, Madrid, Publicaciones del INP, Talleres Espasa-Calpe, 1932, cap. IV, págs.381 a 443.

otra finalidad social y sin perjuicio de esta[157]. En esta dirección, señala que: "El nuevo organismo se constituyó como Instituto y como Caja, es decir, que no sólo era la Caja para las operaciones técnicas del seguro, sino el Instituto encargado de la educación técnica del país, cuya actividad, propaganda en la opinión, ha sido la base necesaria para los desarrollos que se están logrando actualmente. Esta educación ha sido recíproca[158]. Desde el INP se subrayaría que éste había contribuido a la formación

[157] "Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (1925)", INP, S/f., pp.13-16; recogida también en el Volumen 2º de Una campaña en pro del seguro y de la previsión popular, cit., págs. 352 y sigs.

[158] El énfasis en los problemas educativos, como pertenecientes al ámbito propio de la reforma social, y su vinculación también específica con la tarea de previsión, es coincidente en no poco por las opiniones de León Bourgeois, eje doctrinal del solidarismo jurídico-político en la Tercera República Francesa. Léon Bourgeois (1851-1925), fue estadista francés, socialista radical, pionero del solidarismo y futuro premio Nobel de la Paz. Se le concedió el Premio Nobel el 10 de diciembre de 1920. Le fue otorgado ante todo por su destacada labor en el establecimiento de la Sociedad de Naciones y por su larga contribución a la causa de la paz y la justicia internacional. Bourgeois busca implantar una educación para la solidaridad. Los más poderosos actores de la reforma social educativa en Francia fueron los políticos reformistas y los funcionarios que dirigían el Ministerio de Educación y su Sección de Enseñanza Secundaria desde finales de la década de 1870 hasta comienzos de la de 1890, entre ellos León Bourgeois, Octave Gréard, Charles Zévort, René Goblet y Louis Liard. Ellos diseñaron y pusieron en práctica las medidas activistas de la República Radical en la educación secundaria y superior. Es de señalar que estas medidas y las ideologías "laicas" y "solidaristas" (todas ellas de inspiración republicana) sobre las cuales se edificaron dependían del apoyo electoral de las amplias clases medias y medias bajas, que bien podían estar resentidas por la posición exclusiva de los "lycées" clásicos. Hacia 1891 León Bourgeois podía tratar la transformación de la "enseignemente spécial" en una dirección de tipo general como un "fait accompli". A partir de 1880, hacía notar Bourgeois, se han dado grandes pasos en lo que se refiere a una enseñanza primaria superior y profesional gratuita y pública. Asimismo, todas las reformas incorporadas a la "enseignemente secondaire spécial" desde 1870 han tendido a transformarla en una "plan de estudios moderno general. Después de la aprobación de las leyes de Ferry de 1881 se crearon en Francia dos tipos de enseñanza primaria superior públicos y gratuitos. No se pueden interpretar las reorganizaciones de 1884-1885 y de 1890 de modo simplista como reacciones tradicionalistas, León Bourgeois, el Ministro de Educación que presidió la revisión del plan de estudios en 1890, fue también el responsable de la transformación de la enseñanza especial en enseñanza modera en 1891. Las órdenes que impartió, junto con el plan de asignaturas de 1890, proporcionan un primer indicio de su punto de vista. Como otros educadores a finales del siglo XIX, Bourgeois atribuía una importancia extraordinaria al efecto pedagógico y educativo de un plan de estudios particular, al tiempo que estaba en contra de la ampliación de las materias incluidas en él. Bourgeois insistía sobre el valor pedagógico en lugar del contenido de un determinado programa de asignaturas. Las materias ideales, afirmaba, eran aquellas más provechosas por su valor educativo y su disciplina intelectual. Así pues, una forma de explicar el deseo de Bourgeois de desmantelar los añadidos modernos del plan de estudios clásico consiste en afirmar que sustituyó el enciclopedismo por la pedagogía como respuesta a las "necesidades de la época". Lo cual no dejaba de ser coherente con su idea de un sistema educativo para la solidaridad social. No se olvide que el régimen de la IIIª República Frances pretendía acudir a las ciencias sociales y a la historia para proporcionar una base para la moralidad republica que pudiera sustituir las enseñanzas religiosas de sus oponentes clericales. Hacia los años noventa, como se ha dicho, los republicanos se habían unido detrás de la ideología de la "solidaridad", que ha sido descrita como una extensión de la tradición revolucionaria francés de la fraternidad de los derechos civiles y políticos a los derechos sociales. Pese a todo, la solidaridad contenía también temas explícitos antisocialistas semejantes a aquellos a los que se había adherido Guillermo II. Emite Littré, un importante teórico de la solidaridad, escribió que la educación como medio de ilustración popular, permitiría eliminar la influencia de la doctrina socialista. Precisamente León Bourgeois insistía, en momento de desestabilización política de los años noventa, que la democracia no podía "permanecer inmóvil entre el miedo y la violencia", sino que debía resolver el problema social por medio de una educación social que estableciera vínculos de solidaridad entre los ciudadanos. Es manifiesto que esta visión ideológica transcendental tendría una operatividad sobre la práctica pedagógica, pues las directrices oficiales que acompañaban al plan de estudios del "lycée" de 1880 destacaban que la historia de Francia, en particular, elucidará el desarrollo general de las instituciones de las cuales ha surgido la sociedad moderna, e inspirará respeto y adhesión a los principios sobre los que se apoya el modelo de sociedad existente. Véase Ringer, F.: «La segmentación en los modernos sistemas educativos europeos: El caso de la educación secundaria en Francia entre 1865 y 1920", en Müller, D.K., Ringer, F. y Simon, B. (Comp.).: *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870-1920* (1987), Madrid, Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, 1992, págs.87 y sigs.; Ringer, F.: Education and Society in Modern Europe, Bloomington y Londres, 1979; Falcucci, Clement.: L' humanismo dans l' enseignement secondaire en France au XIXe siècle, Toulouse y París, 1939. Para la opinión directa de León Bourgeois sobre la problemática de la educación, véase Bourgeois, L. : L'éducation de la démocratie française, París, 1897 (1ª ed.), 1904 (2ª ed.) ; Scott, J.: *Republican Ideas and the Liberal Tradition*, Nueva Cork, 1951 ; Hayward, J.E.S.: "The

de una conciencia social con relación a la previsión[159]. Eran las enseñanzas que los representantes del Instituto llevaban a las regiones y a las esferas sociales; eras las enseñanzas provechosas, insustituibles, que las mismas clases sociales nos daban para el desarrollo de la obra común…el seguro social necesita de estos actos públicos, de esos actos de transcendencia para impresionar a la opinión, y, en efecto, *el INP hizo del kilómetro un resorte de política social*. Quedó implantado un régimen de evolución. Este régimen se basa en una autonomía social que coordina las relaciones con el Estado, bajo cuya protección y con cuya intervención se desarrolla". El modelo institucional (basado en la creación de un órgano administrativo especial dotado de autonomía funcional y con estructura representativa) respondía a la coyuntura singular de nuestro país y a su régimen político inestable: "Teníamos que atender a las condiciones de nuestro país. Era realmente imposible, sin hacer una obra estéril, pensar en una adscripción directa de esta función del seguro a un organismo ministerial, puesto que estábamos viendo constantes mutaciones del Gobierno, y por eso se estableció esta autonomía, que ha permitido la continuidad en esta orientación nacional. En efecto (afirmaba), la experiencia ha demostrado lo acertado de esta base fundamental, puesto que nos hemos relacionado, en quince años, con veinticinco Ministros de un solo ramo, lo que evidencia la imposibilidad de desarrollar así un régimen de continuidad, toda vez que no es posible imaginar los criterios diversos que significaban estos constantes cambios ministeriales, contrastando con la persistencia de elementos directivos en el INP"[160].

Es en este organismo donde Maluquer centraría su actividad, aunque ya desde antes había venía manteniendo una importante actividad en el IRS, tratando de establecer un modelo institucional de reformismo social que respondiera a la situación peculiar de nuestro país, más próxima a la coyuntura de los países mediterráneos, como Francia e Italia, que a la situación político-social imperante en la Alemania de la época[161]. La élite intelectual del proceso reformista del INP es significativa del pluralismo imperante, con Dato[162] y *Marvá y Mayer*, y con *figuras "constructoras*" y de preparación técnica, como Maluquer, y muy de cerca, Adolfo Posada, Carlos G. Posada (hijo de Adolfo Posada), Severino Aznar, Pedro de Sangro y Ros de Olano, Álvaro López Núñez, Inocencio Jiménez, Jordana de Pozas, etcétera. José Maluquer y Salvador propuso inicialmente un organismo público de aseguramiento social, en respuesta a una iniciativa de la Caja de Ahorros de Santander en 1899; sólo un año después se crea el primer seguro obrero, el seguro de accidentes de trabajo[163], basado

Oficial Social Philosophy of the french Third Republic: León Bourgeois and Solidarism", en *Internacional Review of Social History*, vol. 6 (1961). Esta idea estaba muy presente en el pensamiento de Francisco Giner de los Ríos, como puede comprobarse en Monereo Pérez, J.L. : *El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos*, Barcelona, Atelier, 2023, Capítulo 2.2 («La reforma educativa (pedagógica) como proyecto político de transformación del paradigma de modernización liberal»), págs.104-159, y Capítulo 3 («Institucionalismo social-liberal y reformismo social y jurídico en Giner de los Ríos»), págs. 159-220.

[159] En este sentido López Nuñez, A.: "Discurso" del 6 de junio de 1920, en PINP, núm. 686.

[160] Maluquer Y Salvador, J.: "Aspectos sociales del Retiro Obrero. El régimen del retiro obrero significa una función pública de gran importancia para la clase trabajadora en la política social", Conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo de Madrid el 14 de febrero de 1924, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M. Minuesa de los Ríos, 1924, págs. 6-7. Recogida también en el Volumen 2º de Una Campaña en pro del seguro y de la previsión popular. Publicaciones y Trabajos, Madrid, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1930, págs.83 y sigs. Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España*. José Maluquer y Salvador, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, Capítulo III ("El nacimiento del INP y del sistema de seguros sociales"), págs. 175 y sigs.

[161] Sobre la situación alemana, véase Ritter, G.A.: "La situación hace cien años: el nacimiento de los seguros sociales en Alemania y en Inglaterra", en *RPS*, núm.15 (1982); Ibid., Ritter, G.A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, MTSS, 1991, págs. 81 y sigs., y 129 y sigs.; Alonso Olea, M.: "Cien años de Seguridad Social", en *PEE*, núm. 12-13 (1982).

[162] Dato E Iradier, E.: Armonía entre el capital y trabajo, Madrid, 1904, 30 páginas.

[163] Sobre la gestación del seguro de accidentes de trabajo, puede consultarse Gutiérrez-Gamero, F.: *Legislación industrial. El trabajo y el capital en la industria*, t. II, Madrid, Imprenta de F. Moliner, 1914, págs. 5 a 120. En ese tomo I se estudian los accidentes de trabajo, legislación de accidentes de trabajo, higiene del trabajo, prevención de accidentes del trabajo, trabajo de las mujeres y de los niños, descanso semanal, ejecución de las leyes del trabajo,

en el sistema de libertad subsidiada[164] (Durante el Gobierno de Dato)[165]. La Comisión de Reformas

Seguros sociales, remuneración del trabajo, leyes de protección a la industria, limitaciones legales, y el derecho común y la industria. Este importante -no suficientemente reconocido- autor fue catedrático de la Escuela Industrial; junto con el t. I, dedicado a la Legislación industrial. Asociación-Huelgas-Contrato de trabajo, puede considerarse como una las más exposiciones originarias más acabadas de las instituciones fundamentales del Derecho Social en España; es un libro que se sitúa en una línea parecida al conocido tratado de Paul PIC, sobre Legislación industrial, que se manejó en su versión francesa por nuestra doctrina, pero que no se traduciría hasta muchos más tarde (PIC, P.: Tratado elemental de legislación industrial, t. I, traducción de la 6ª edición francesa, totalmente refundida, conteniendo notas de legislación y jurisprudencia española por Justo José de Urquiza, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1942. El tomo II nunca llegó a traducirse. Es de significar que Paul Pic también era profesor de Legislación Industrial en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lyon y Profesor honorario de la Escuela Superior de Comercio); es un libro de gran rigor técnico para estadio doctrinal de la época en que se escribió.

Sobre esa evolución en la doctrina contemporánea, Montero, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., págs. 119 y sigs., que hace notar que la gestión del INP corre en paralelo con la polémica respecto a la Ley de Accidentes de 1900 y sobre el tipo de seguro que debe acompañar a dicha Ley: obligatorio o facultativo, con garantía última del Estado o exclusivamente patronal, mediante contratos a "prima fija" con Compañías de Seguros, o mediante mutualidades patronales. Por ello mismo, este proceso de creación y primeros intentos de reforma de la Ley de Accidentes en su formulación originaria de 1900 representa un aspecto fundamental en la comprensión de los orígenes del INP, aparte de constituir la primera experiencia de seguro obrero en nuestro país. Como realza Gutierre-Gamero existía una inequívoca relación entre la industria moderna y los accidentes del trabajo, el trabajo y el riesgo que exigía que la sociedad organizada interviniera a través de técnicas de regulación específicas adecuadas a las situaciones de riesgo generadas por el trabajo industrial. Las estadísticas de accidentes lo reflejaban en los hechos. Por ello prestando particular atención a la experiencia de la Alemania de Bismarck pudo observar que "Una vez comprobado que la industria entrañaba peligros de diversas clases y aquilatados éstos con auxilio de la estadística, surgía la necesidad de reformar costumbres y preceptos legales que se hallaban en manifiesta contradicción con las realidades tan duramente percibidas…" (Ibid., pág.12). En tal sentido, aún reconocimiento la importancia transcendental que tenía la ya vigente Ley de Accidentes del Trabajo (1900), situaba la respuesta político-jurídica en su ambiente y dimensión crítica: La ley "es ni más ni menos, que una adaptación de las que en la época en que fue sometida a la deliberación de las Cámaras regían en varios países, no cambien al nuestro por consiguiente, la gloria de haberse adelantado a ellos ni la de haber preconizado nuevas normas o resuelto problemas que entonces tuvieran la categoría de insoluble, por lo cual no es posible en justicia sumarse a los que califican de precursores, o de bien hechores de la más obrera, a quienes en realidad no hicieron más que apostar con imperdonable retrasado lo que la buena voluntad de muchos había puesto ya en práctica y era de dominio vulgar, especialmente desde el Congreso internacional de accidentes de trabajo, celebrado en París en el año 1889, que con la publicidad que dio a las cuestiones que constituyeron su objetivo, deshizo todos los pretextos de ignorancia que hasta entonces se pudieran haber alegado, como los destruían también, el número de proposiciones y proyectos de ley, que desde veinte años antes aparecerían con perseverancia reveladora del imperio con que la realidad demandaba la implantación del nuevo derecho". No obstante, lo dicho, matiza Gutiérrez Gamero, "es preciso reconocer la importancia que tiene la vigente Ley de Accidentes de Trabajo que consta de 21 artículos, cuyo transcendental contenido puede comprobarse" con su lectura (Ibid., págs. 76-77).

[164] El régimen de libertad ya inicialmente se había concebido como un régimen de transición. Véase Núñez López, A.: "Régimen de transición entre el Seguro libre y el Seguro obligatorio. Libertad subsidiada", en *Anales INP*, núm. 3 (1910), págs. 14 a 22, y en una perspectiva más general, Pic, P.: "El problema de los Seguros sociales. Libertad u obligación", en *Anales INP*, núm.1 (1909), págs. 104 a 124, y Dato, E.: "Orientación técnica del Seguro y su influencia en la política social", en *Anales INP*, núm.5 (1910), págs. 201 a 209.

[165] El seguro de accidentes de trabajo, creado por Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, se basó en una política de fomento del aseguramiento, a través del doble mecanismo incentivador de la imputación al empresario de una responsabilidad objetiva (llamada a estimular el aseguramiento voluntario de dicha responsabilidad en entidad legalmente constituida; y el la bonificación de pensiones por el Estado a los trabajadores que voluntariamente concertasen el seguro de retiro obrero, ya bajo la gestión del INP (Ley de 27 de febrero de 1908). Véase, con concisión y nítida exposición, Martínez Girón, J.: *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho Español de la Seguridad Social*, Santiago de Compostela, Impr. Paredes, 1990, págs. 29 y sigs. En la doctrina histórica, González Robollar, H.: *Ley de accidentes de trabajo*, Prólogo de Adolfo Posada, Salamanca, 1903, que expone los distintos modelos de aseguramiento del riesgo de accidentes del trabajo (seguro de reparación y seguro de responsabilidad). Como es sabido, la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 se basa en el principio de responsabilidad (seguro de responsabilidad empresarial); art.12. El empresario tenía libertad para contratar el seguro (constitución libre de pensiones de retiro a través de bonificaciones públicas; régimen de libertad subsidiada), se permitía sustituir las obligaciones empresariales en una entidad aseguradora y se articulaba el intervencionismo estatal con el fin de garantizar los derechos de protección de los trabajadores. Cfr. López Nuñez, Á.: *El seguro obrero*

Sociales encargó a Maluquer una Ponencia sobre el seguro popular de vida[166]. Maluquer era al mismo

en España, Informe presentado al VIII Congreso Internacional de Accidentes de Trabajo y de Seguros Sociales celebrado en Roma en 1908, Madrid, 1908, págs.9 y sigs. Con todo este modelo de aseguramiento se apartaba del sistema alemán basado en el aseguramiento público obligatorio. Autores como Gutiérrez-Gamero había destacado la diversidad de sistemas de seguros, poniendo de relieve sus ventajas y sus inconvenientes: "Para llevar a cabo estas previsiones, empleasen tres sistemas: el de dejar en libertad de asegurarse o no a los obreros (seguro voluntario), el de exigir a todos que se acojan a los beneficios del seguro (seguro obligatorio), y otro intermedio, consistente en mantener el principio de libertad propio del primero de los citados, pero estimulando a los interesados a asegurarse, valiéndose para ello de subvenciones, que entre otras ventajas permite la rebaja de las cuotas con que ha de contribuir cada individuo (libertad "subsidiada" o subvencionada)". Actualmente, continua, no se cuestiona la necesidad de intervención del Estado en la organización y funcionamiento de los seguros sociales para suplir la insuficiencia de la iniciativa privada, pero no existe unanimidad de pareceres respecto al sistema a adoptar. Apoyándose en el derecho comparado, en la experiencia legislativo de los criterios adoptados en otros países entiende que en todas las naciones se acentúa visiblemente la tendencia al establecimiento del seguro obligatorio, avalado por la práctica que ha demostrado que el régimen de libertad y la eliminación del sistema intervencionista, no conduciría a un resultado eficaz en las cuestiones sociales, las cuales requieren , con más intensidad y premura que otras, unidad y disciplina proporcionadas a la gravedad de los conflictos. También destaca la exigencia de vincular la acción reparadora que proporciona el seguro social con la acción preventiva, especialmente en materia de riesgos profesionales. Y critica las insuficiencias de la legislación española al respecto indicando que en España no se ha legislado acerca del seguro de accidentes más que de un modo secundario, por el carácter potestativo y no obligatorio que da la ley a esta modalidad de la previsión, careciendo en virtud de ello de importancia fundamental las disposiciones que la regulan (Real Decreto de 28 de agosto de 1900 y Reales órdenes de 16 de octubre y de 10 de noviembre de 1900). Pero, además, subraya la deficiencia en términos absolutos en las restantes exigencias sociales de aseguramiento público, especialmente ante la necesidad de atenuar la insostenible situación en que quedan los inválidos y los ancianos y la insuficiencia de los mecanismos de previsión privada, individual y colectiva existentes. Lo que se hace también extensible a las situaciones de parado y otros riesgos. Por ello reclama la experiencia internacional y de la organización internacional de lucha contra el paro ("Conferencia internacional de París en septiembre de 1910), que dio lugar a la "Asociación internacional para la lucha contra el paro" y a los Congresos consiguientes, que entendiendo que allanarán sin duda el accidentado y tortuoso camino que todavía queda por recorrer. Al respecto valora muy positivamente la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908, pero sólo como un paso institucional más para el aseguramiento obligatorio de todos los riesgos relevantes APRA la vida humana: "Aunque no significa esto un cambio de criterio en sentido favorable al seguro obligatorio representa sin embargo el reconocimiento de la necesidad de extender la previsión a todos los riegos de que se habla el presente capítulo". Cfr. Gutiérrez Gamero, F.: *Legislación industrial. El trabajo y el capital en la industria*, t. II, cit., págs.288 a 300. Es oportuno reparar en el hecho de que muchos países europeos optaron por el fomento de un aseguramiento social no obligatorio. Es el caso de Francia, donde inicialmente el aseguramiento se pretendió apoyar en la mecánica del seguro libre, no obligatorio. Siendo sólo después, con el inicio del siglo veinte, cuando se impulsaría el principio de seguro social obligatorio como base de la previsión social pública, y después de la Seguridad Social contemporánea. Véase la obra de Hatzfeld, H.: *Du pauperisme à la securitè sociale*, 1850-1940: essai sur les origines de la sécurité sociale en France, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1989, passim.

[166] No se puede omitir la referencia a la creación de diferentes Cajas de pensiones obreras, que se remontan a unos veinticinco años antes de que se promulgara la ley de 27 de febrero de 1908. La Caja de Ahorros y Monte de Piedad, Alfonso XIII, de Santander (1889), extendió los beneficios económicos de estas instituciones, dando lugar a que la CRS encargase en 1900 a su vocal José Maluquer y Salvador que redactara una Ponencia para la creación de una Caja Nacional del Seguro Popular, la cual fue sometida en 1903 al IRS recién creado, y en la que estaban trazadas las líneas maestras de lo que el nuevo Instituto había de ser. Un año después, el Ministerio de la Gobernación encargó a dicho Instituto un Proyecto de Ley sobre la materia. Promovió la celebración de la Conferencia sobre Previsión Popular, que se reunió en Madrid, en octubre de 1904, y en ella se presentaron y discutieron ponencias de gran interés, que sirvieron sobre todo para crear en torno a la previsión el ambiente preciso y llamar la atención de la opinión pública hacia tales cuestiones. Como resultado de estos estudios y tanteos, más los trabajos ininterrumpidos de José Maluquer, el IRS presentó al Gobierno el Proyecto fundacional del INP, que fue redactado por una ponencia que forman Azcárate, Dato, Gómez Latorre, Maluquer, Salillas y Serrano; Proyecto que se llevó al Parlamento por el Ministro de la Gobernación, Dávila. Pero las vicisitudes de la política de entonces no permitieron que se discutiera, hasta que, reproducido en 1908 por el Ministro La Cierva, y tras breve tramitación parlamentaria, fue aprobado en febrero de dicho año tras un ligero debate sobre la totalidad, que inició Moret, para elogiarle y solicitar la cooperación de todos en su puesta en práctica. Se puso a su frente un Consejo de Patronato, compuesto de un Presidente y 14 Consejeros. El Presidente de dicho Patronato, de libre designación por el Gobierno, que por medio de él ejercía la alta inspección sobre las operaciones fue durante muchos años Eduardo Dato, el estadista español que fue el primero que, en su discurso a las sociedades obreras de Valencia, defendió el establecimiento de las pensiones

tiempo un *hombre de acción y un experto en materia de previsión*[167]. Era la persona más adecuada en su época para llevar a cabo esa tarea. Para él el seguro popular de vida encuentra tres grandes aplicaciones: procurar la jubilación del obrero por edad avanzada; proporcionar el crédito personal a las clases sociales menos acomodadas y facilitar la transición, entre los obreros, de inquilinos a propietarios. Dicha Ponencia culminó en la presentación a dicho organismo de un Proyecto razonado de caja nacional de seguro popular (30 de junio de 1903). Maluquer sería el ponente del Proyecto de Ley del Instituto Nacional de Previsión, presentado al Gobierno por el Instituto de Reformas Sociales en cumplimiento de la Real Orden de 27 de agosto de 1904. El trabajo de Maluquer adquirió la importancia de un primordial antecedente de la legislación española posterior que culminaría con la creación del propio INP en 1908. Esta es la obra institucional más importante de nuestro autor, el cual con ella creía responder a las exigencias de su tiempo, como hombre de su tiempo que era, pues estaría llamado a garantizar un mínimo de bienestar a todo hombre en situación de necesidad y especialmente a los económicamente débiles. El INP presidiría la construcción ulterior y gradualista de un "régimen" de seguros sociales en nuestro país. Es un ámbito de encuentro y colaboración de todas las fuerzas sociales que contribuyen a mejorar las condiciones de existencia del hombre. La influencia del contexto internacional en la creación del INP resulta evidente, ante la presencia de personalidades destacadas de nuestro país en las Conferencias y en los Congresos Internacionales de Accidentes y Seguros Sociales celebrados en diversos países europeos, donde se planteaban iniciativas análogas. En el mismo año 1908 (año en el que se creará el INP) se produce una amplia presencia española en el Congreso Internacional de Roma (asisten, entre otros, Azcárate, Buylla, Posada, Maluquer, López Núñez, *Marvá y Mayer*, Sangro y Ros de Olano; y la misma representación institución de la Sección española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores). En 1906 se crea la sección española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, y en el año 1912, su Secretario Pedro Sangro y Ros de Olano, propondría la creación de la Unión Española para la Reforma Social en calidad de federación de distintas sociedades con fines de reforma social. En ella predominó el espíritu de colaboración entre las distintas ideologías reformistas. Una presencia singularmente relevante tiene Maluquer en los Congresos Internacionales de Actuarios, desde finales del siglo XIX había intervenido en el Congreso internacionales de actuarios (Primer Congreso de Actuarios de Bruselas 1895, donde Maluquer actuó como representante en Barcelona de "La Equitativa"; Segundo Congreso sobre Sociedades de Socorros Mutuos, reparación de accidentes de trabajo y pensiones de vejez, y Tercer Congreso Internacional de Actuarios, París, 1900, encabezando la delegación oficial del Gobierno español); y participará activamente en el Congreso Internacional de Accidentes de Roma (1908). El empuje internacional era extraordinario desde la primera postguerra mundial. Existía una fuerte convicción de que la paz social era indispensable

de retiro para los obreros. Desde el mismo origen, entre los Consejeros figuraban un representante patrono y otro obrero, nombrado a propuesta del IRS, y el propio Consejo elegía un Consejo-delegado, que era el jefe o Director de la Administración del Instituto. El presidente efectivo del Consejo del Patronato, los consejeros patronal y obrero, el consejero delegado y el consejero secretario formaban la Junta de Gobierno, que desempeñaba las funciones ejecutivas. Ella y el Consejo tenía el encargo de nombrar el personal administrativo. Cfr. Martín Granizo, L.: "Don José Maluquer y Salvador y el Instituto Nacional de Previsión", en *Revista de Trabajo*, núm.1 (1962), págs. 47 y sigs. Para ese proceso constitutivo, incluidos los proyectos originarios de Maluquer, véase IRS: El Instituto Nacional de Previsión sus relaciones con las entidades similares, Madrid, 1906. Para comprender la envergadura de hombres como Eduardo Dato y José Maluquer bastar reparar en el dato que nos proporciona de ellos Martín Granizo: "el seguro individual y privado progresaba poco a poco, hasta que don Eduardo Dato, de acuerdo con don José Maluquer, idearon socializarle creando para ello el INP con tan escasos medios, que los gastos para instar la primera del mismo, es sabido que fue sufragadas personalmente por estos dos hombres beneméritos llenos de fe y de confianza en su obra; pero los cuales, a pesar de su talento, no pudieron sospechar todo su enorme alcance". Cfr. Martín-Granizo, L.: "Eduardo Dato", en *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963, pág. 95. Sobre las Cajas de pensiones y su origen, véase del propio Maluquer Y Salvador, J.: *Cajas de Pensiones para obreros*, Madrid, Imprenta de los Hijos de M.G. Hernández, 1903.

[167] No se olvide que él había sido tesorero de compañías aseguradoras importantes y que mantenía estrechas relaciones con técnicos actuariales belgas.

para la estabilidad del orden social; al mismo tiempo, la garantía de seguridad social era también una exigencia compensadora del sufrimiento y del esfuerzo de la victoria y las exigencias penosas de la reconstrucción postbélica[168].

Con la supresión del IRS en 1924 por el régimen de la Dictadura del General Primo de Rivera y su absorción el Ministerio de Trabajo, todo podría apuntar a la reorganización profunda del propio INP. Sin embargo, esto no fue así, porque no quedaba afectado directamente por corporativismo autoría que aquél imponía. Se explica, así, que las *relaciones del INP con la Dictadura* de Primo de Rivera acabaron por ser cordiales, dado el interés de la primera en mantenerse y desarrollarse y de la Segunda en disponer de las fuentes de legitimación popular que proporcionaba el desarrollo de la política social. INP y Dictadura pudieron convivir, porque el INP logró convencer al Directorio Militar de legitimación social que podría propiciar el desarrollo de una política social basado no sólo en la ampliación gradual de los seguros sociales, sino también en la cobertura económica de un programa de política social más amplia y diversificada, y si requiere más inmediatamente perceptible, como es el apoyo a la extensión de la enseñanza y las "promesas" de una mejora de la situación socio-económica de las clases trabajadoras. La Dictadura reivindica el corporativismo y reprocha al liberalismo individualista[169] (cuya respuesta frente a la inseguridad y miseria económica del proletariado era la autoprevisión) la supresión de las estructuras asociativas y gremiales[170]. Frente a las asociaciones "extremistas, hijuelas de otras extrañas", se constituyeron Centros católicos de obreros y Asociaciones profesionales mixtas, con las que se pretendió revivir el contenido de los desaparecidos y gloriosos gremios. Las bases de tal movimiento excluían la intromisión sindical en la vida política y preconizaban la organización corporativa[171] como remedio y superación de los males que aquejaban al trabajador[172]. Llama la atención que después de una valoración globalmente positiva de la actuación de la Comisión de Reformas Sociales, se indicara que "en realidad, de la Comisión se sirvió el socialismo como tribuna para adquirir una importancia que sólo podía procurarse al calor de instituciones como ésta que el régimen político ponía a su entera disposición"[173]. Ante la "agonía liberal", el General Primo de Rivera, "decide el golpe de gracia al Estado liberal". El General se había

[168] Véase Laroque, P.: "De l'assurance sociale a la securité sociale-L' experience fraçaise", en *Rév. Int. Trav., Juin 1948*, p.622 (traducción española, "Del seguro social a la seguridad social. La experiencia francesa", en Revista Internacional del Trabajo, vol. XXXVII, núm.6, junio de 1948).

[169] Sobre los fundamentos del liberalismo individualista, la "idea individual" codicística y su contraposición con la "idea social", véase por todos, Solari, G.: *Filosofía del Derecho Privado*. I. La idea individual, Buenos Aires, Editorial Desalma, 1946, y Filosofía del Derecho Privado. II. La idea social, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1950.

[170] Véase Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944.

[171] El Real Decreto Ley de 26 de noviembre de 1926, crea la Organización Corporativa Nacional (Gaceta 27 noviembre). El orden "comienza en realidad cuando se trata ya de que los distintos elementos sociales no luchen ni contiendan, sino de que se articulen y colaboren, y no de evitar su disgregación atomística, sino de conseguir su concentración y convergencia en un esfuerzo general para el progreso, para la justicia, para el bien. En esta nueva etapa de intervención, la palabra orden significa, pues, plan orgánico, arquitectura, construcción. Alude a la sistematización y coordinación de anhelos y de intereses, fluyendo de un centro común, que entonces, y sólo entonces, merecerá llamarse ideal social" (Preámbulo de Eduardo Aunós Pérez). El Real Decreto Ley de 18 de junio de 1927, modifica el Real Decreto Ley de 26 de noviembre de 1926 sobre Organización Corporativa Nacional (Gaceta 21 junio, rectificación 22 junio). El Real Decreto Ley de 12 de mayo de 1928, establece la Organización Corporativa en la Agricultura (Gaceta 20 mayo, rectificación 22 mayo), y el Real Decreto de 8 de marzo de 1929, establece el Texto Refundido sobre Organización Corporativa Nacional (Gaceta 10 de marzo).

[172] Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, pág. 26. Señala que "las Juntas de Reformas Sociales, creadas en 1900, fueron los primeros organismos mixtos que funcionaron en España. La política de acción social se intensificó, creando, en 1908, el INP y poniendo, en 1911, el primer jalón de lo que había de ser más tarde excelente legislación sobre Casas Baratas. El Instituto emprendió las tareas del seguro obrero, que en 1919 se instituyó con la obligatoriedad del retiro" (Ibid., pág. 27).

[173] Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, pág. 24.

atribuido una *misión regeneradora y depurativa.* El Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria se hallaba integrado por representantes de la riqueza nacional, de la industrial y del comercio, juntamente con los elementos oficiales, y tal Consejo fiscalizaba la marcha del Ministerio, exigiendo a sus funcionarios el estricto cumplimiento de su misión, dando orientaciones y desdoblándose en una Junta de Jefes que tenía funciones ejecutivas y continuas. Ese organismo, el Consejo Superior de Trabajo, se creó por RD. De 29 de abril de 1924, y nada más que el 1 del siguiente junio se promulgaba otra disposición de importancia considerable, merced a la cual se refundía en el Ministerio del Trabajo el IRS. Ahí está la justificación de Aunós: Para nadie fue una sorpresa, conociendo nuestro criterio unificador, dispuesto a podar todas las inutilidades burocráticas que entorpecieran o dilataran la recta administración, rápida y segura. La dualidad que suponía esa existencia del IRS aislado, no podía prolongarse, y sus iniciativas, sus trabajos, sus funciones vinieron a fusionarse naturalmente con las desempeñadas en el Ministerio por los organismos que con vida y empuje novísimos actuaban en este Departamento con ahincada eficiencia. Esta disposición supuso uno de los más provechosos esfuerzos coordinados que fueron emprendidos. Y su completo apareció pocos días después, el 29 de junio, mediante otro R.D. en el que reorganizaba el Consejo de Trabajo y su Comisión Permanente. Al igual que en desaparecido Consejo de Dirección del IRS, se daba representación en este Consejo de Trabajo a obreros y patronos, en idéntica proporción, y se le encargaba el estudio, proposición y difusión de las disposiciones legales referentes a los problemas económico-sociales, en su más amplio sentido y, muy especialmente, el ser Cuerpo Consultivo del Gobierno en cuanto afectase a la legislación del Trabajo, a los asuntos relacionados con su ampliación y a la acción social. Los Instituto Regionales y Juntas Locales y provinciales de Reformas Sociales quedaron convertidos en Delegaciones del Consejo de Trabajo y su reglamento posterior determinó sus funciones y relaciones con el Servicio de Inspección del Trabajo[174]. Dentro del Ministerio de Trabajo se creó la primera Escuela Social, en que quedó convertida automáticamente la hasta entonces llamada Sección de Cultura Social del Ministerio[175]. El Código del Trabajo se publicó el 23 de agosto de 1926[176], ordenando las disposiciones dispersas, e incorporaba materias de seguros sociales, señaladamente, en el libro III se regulaba la materia de accidentes del trabajo hasta entonces muy dispersa[177]. El Decreto-Ley de Organización Corporativa de la nación se publicó el 26 de noviembre de 1926[178] (¿). En ese marco se insertaba la Organización Corporativa del Trabajo, con fundamento en el "Sindicato libre en la corporación obligatoria". La organización corporativa fue la consecuencia de dos principios fundamentales: el de la intervención del Estado en el problema social y el de la necesidad de estructurar el país en su aspecto económico[179]. Desde el punto de vista de la política económica toda la coyuntura se caracterizó

[174] Cfr. Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, págs. 29 y sigs.

[175] Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, pág. 43.

[176] Real Decreto Ley de 23 de agosto de 1926, Código de Trabajo (Gaceta 1,2 y 3 septiembre).

[177] Se refunden en él también las disposiciones reglamentarias generales en materia de accidentes de trabajo. Libro III, "De los accidentes de trabajo", arts.140 a 426.

[178] Gaceta de Madrid, Sábado 27 Noviembre 1926 Núm. 331

[179] Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, cit., págs. 64-65. Aunós realizó un análisis completo de del proceso y de las prácticas corporativas en varios libros: La Organización Corporativa del Trabajo, Madrid, Publicaciones del Consejo Superior del Trabajo, Comercio e Industrial, 1928, 104 págs.; Ibid., *Las Corporaciones del Trabajo en el Estado Moderno*, Madrid, Biblioteca Marvá, 1930; Estudios de Derecho Corporativo, Madrid, Editorial Reus, 1930, 354 págs.; y *La Reforma Corporativa del Estado*, Madrid, M. Aguilar, 1935, 271 págs. En todo caso, conviene tener en cuenta que la idea corporativa, incluso de cauces de representación corporativa incorporados a las instancias parlamentarias había sido una propuesta bastante generalizada entre distintas corrientes de pensamiento reformista. Un exponente significativo fue la del maurista Calvo Sotelo, J.: *El proletariado ante el socialismo y el maurismo*, Madrid, 1915, pág. 37 (Calvo Sotelo se comprometería después con la Dictadura de Primo de Rivera, incorporándose a la Unión Patriótica de ideario antiliberal, y situándose al frente del Ministerio de Hacienda), y Goicoechea, A.: *El problema de las limitaciones de soberanía en el derecho público contemporáneo*, Madrid, Tip. Blass, 1923, págs. 121 y sigs. El problema de la búsqueda de soluciones corporativas se vinculaba con la crisis del parlamentarismo y las distintas soluciones autoritarias que se ofrecían en Europa. Véase al respecto Maier, C.S.: *La*

por el aceleramiento del proceso de industrialización, en el marco de una intervención constante del Estado, de modo que puede hablarse de *industrialización dirigida y de contención de la competencia, en virtud de una decidida política corporativa.* Su penetración fue tan fuerte que incluso el Estado hizo descansar en ella en buena parte la dirección del aparato productivo[180]. En este sentido estableció un corporativismo productivo. En su instauración influyó notablemente el régimen fascista de Mussolini, el pensamiento social-corporativo católico (condensado en gran medida en el Código Social de Malinas[181]), el enfoque gremialista del Ramiro de Maeztu[182] y las ideas del Padre Gafo[183]; a lo que habría que añadir de corrientes corporativas y organicistas muy influyentes en la época. Pero estos factores parecen que influyeron más en lo que se podría llamarse "corporativismo social" (es decir, en el basado en la pretendida armonización de capital y trabajo) que en el corporativismo productivo de la época de la dictadura. En la práctica, la Dictadura encontró plantado el problema de la industrialización de España[184], ligado al del proteccionismo, y, a partir de la Primera Guerra Mundial, unido en todas partes al intervencionismo estatal directo. Por lo demás, en España, se había entrado en una coyuntura visible de baja al llegar la Dictadura (las quiebras bancarias era un fenómeno alarmante). Así, el luchar contra la depresión económica resultó obsesivo en la política de la Dictadura. Se buscó en el corporativismo mecanismos reguladores del mercado que impidiesen el excesivo incremento en la oferta al aumentar el grado de monopolio del sistema productivo. Se puede decir, que de la conjunción de intervencionismo, la lucha contra la crisis, la industrialización y proteccionismo surge el *corporativismo social*[185]. La política intervencionista de la Dictadura se desplegaría tanto en el sector de la industria como en el de la agricultura, dentro de un programa de expansión económica. En el campo de la producción la Dictadura propició una regulación de las condiciones de trabajo en el cuadro de un régimen corporativo paritario que acogió en lo principal el modelo del movimiento

refundación de la Europa Burguesa, Madrid, MTSS, 1988. Para el ambiente intelectual de la época, véase García Queipo De Llano,G.: *Los intelectuales y la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Alianza, 1988.

[180] Véase Velarde Fuertes, J.: *Política económica de la dictadura*, Madrid-Barcelona, Guadiana de Publicaciones, 1973, especialmente págs. 139 y sigs.

[181] Unión Internacional de Estudios Sociales de Malinas: Código Social. Esbozo de una síntesis social católica, Prólogo de Severino Aznar, Madrid, Editorial Voluntad, 1928. La Unión Internacional de Estudios Sociales fue fundada en Malinas en 1920, bajo la Presidencia del Cardenal Mercier. La Unión tiene por objeto: 1º El estudio de los problemas sociales a la luz de la moral católicas. 2º La comunicación al público, y especialmente a los hombres de obras, de las directivas y resoluciones discutidas y aprobadas por la Unión. 3º Eventualmente, la creación de un Secretariado de consultas sociales. En el Prólogo originario de M. Defourny, Secretario de la Unión Internacional de Malinas, catedrático de la Universidad de Lovaina, se quiere establecer una línea de continuidad con el programa social de la Unión de Friburgo (que, de 1884 a 1891, persiguió, bajo la dirección del Cardenal Mermillod, fines semejantes). La Unión de Friburgo tuvo el mérito de establecer y promulgar principios de acción social que la Encíclica "Rerum Novarum" ratificó luego, y que, más pronto o más tarde, con adaptaciones a las circunstancias de tiempo y de lugar, llegaron a ser los de los católicos de todo el mundo. Observa que la doctrina y el programa de la Unión de Friburgo no están anticuados: reorganización corporativa, intervencionismo y legislación internacional del trabajo son principios de persistente actualidad, y siguen siendo los grandes pensamientos directores de la acción social católica. La idea se concibió originariamente por un hombre de Estado belga, veterano de la Unión de Friburgo, el ministro Helleputte, durante una entrevista con Eugenio Duthoit, profesor de la Universidad Católica de Lila, y activo presidente de las Semanas Sociales de Francia. Llevada a Malinas esta idea, después de madura reflexión, fue compartida por el Cardenal Mercier, que se encargó de reunir los concursos necesarios para la nueva obra. Así nació la Unión Internacional de Estudios Sociales, que fue al principio una agrupación franco-belga, a la cual muy pronto se sumaron representantes de otros países europeos. Hasta que el primer grupo se internacionalizó, contando con la presencia de delegados de toda la Europa occidental.

[182] Véase Maeztu, R.De.: *La crisis del humanismo*, Barcelona, Minerva, 1919; ID.: Liberalismo y socialismo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

[183] Cfr. Pemán, J.Mª.: *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, Madrid, Ediciones de la Junta de Propaganda Patriótica y Ciudadana, 1929, págs.201 a 212.

[184] Sobre ese problema véase Tortella, G.: *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Universidad, 1994.

[185] Velarde Fuertes, J.: *Política económica de la dictadura*, Madrid-Barcelona, Guadiana de Publicaciones, 1973, pág.141. Asimismo, Tamames, R.: *Ni Mussolini ni Franco: la dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Barcelona, Ed. Planeta, 2008.

social católico sintetizado en la fórmula: "sindicalismo libre en la corporación obligatoria"[186]. Todo él se enmarcaba en un régimen corporativo general (que se implantó el 26 de noviembre de 1926). Este régimen corporativo se basaba en una determinada concepción del Derecho, y con la emergencia del Derecho social, el cual participa de factores integrantes del Derecho público y del privado, y es una rama jurídica que no encaja exactamente en el derecho individual ni en el del Estado. Lo que parece tenderse es a formular un estatuto de Derecho social, una situación de constante justicia social. La etapa corporativa los trabajadores fueron agrupándose en organizaciones más o menos profesionales, manteniendo contacto estrecho en los oficios comunes, pero sustentando una identidad de principios generales que les permitía llegar a las instituciones de conciliación y arbitraje llevando consigo una sólida base de discusión[187]. Al mismo tiempo se enmarca en la emergencia en esa época del Derecho económico: corresponde a este no sólo regular jurídicamente los procesos industriales y de producción, sino también los de distribución y consumo, por lo que no le es ajena ninguna de las fases de producción. El Estado tiene que asumir la dirección de la Economía. Dirigir la economía quiere decir, con Garrigues, conducir la economía; es decir, que el Estado considera la economía como una actividad política que tiende a asegurar al pueblo su existencia[188].

[186] Véase Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, cit., pág.64; y para su conexión con la acción obrera de inspiración católica, véase Bases de organización y programa doctrinal y de acción del sindicalismo obrero católico, documento publicado en el libro Artajo, A.M. y Cuervo, M.: *Doctrina Social Católica de León XIII y Pío XI*, Barcelona, Editorial Labor, 1933, págs. 215 y sigs. En octubre de 1929 Aunós fue nombrado por unanimidad Presidente de la XIII Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra. Por otra parte, la Universidad Católica de Lovaina le nombró Doctor Honoris causa. Aunque el pensamiento corporativo estaba muy extendido entre diversas corrientes de pensamiento, es evidente que la impronta corporativa tenía en España también una fuerte dimensión católico-social. Lo cual es reconocido expresamente en Jordana De Pozas, L.: "El régimen corporativo como sistema de reforma social", en *Problemas sociales candentes*, págs. 243 y sigs.

[187] Aunós, E.: *Las últimas evoluciones del Derecho: Derecho social y Derecho económico*, Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, leído el día 3 de marzo de 1947 en su recepción pública, y Contestación del Eloy Montero, Madrid, Imp. Viuda de Galo Sáez, 1947, págs. 20 y sigs. El cual, por cierto, reconoce la influencia de la doctrina social de la Iglesia en la configuración del régimen corporativo (Ibid., págs.24 a 26). Reclama para sí las concepciones de Gurvitch, y sobre todo la teoría de Hauriou, según la cual el derecho social es un "derecho de integración social", es decir, un derecho de cooperación, de comunión, distinto, por tanto, del derecho de coordinación o el de subordinación que eran los recogidos por los sistemas de individualismo práctico. Surge para regir las relaciones de particulares diversos entre sí y situados en planos desiguales, mientras el Derecho privado clásico afectaba las relaciones entre personas de igual consideración y situación, y el Derecho público regía las relaciones en que interviene una persona soberana. Pero lo que es necesario rechazar es el concepto confuso que equipara el Derecho social con el Derecho del Trabajo. Este forma parte de aquél, pero no lo colma, y es mucho más densa la fronda del primero, con lo que queda desvalorizada la identidad que algunos han pretendido atribuir (Ibid., págs.28-30). Para Gurvitch la idea del Derecho social se nos presenta como el centro en que convergen los problemas más flagrantes impuestos al pensamiento jurídico moderno por las recientes formaciones del Derecho. Es a esta idea a la que se dirigen todas las esperanzas, todas las aspiraciones y todas las reivindicaciones contemporáneas. Cfr. L' Idée du Droit social: notion et système du Droit social, París, 1932, págs.45, obra ésta que ha sido traducida al castellano, Gurvitch, G.: *La ideal del Derecho social: noción y sistema del Derecho social*, edición y Estudio Preliminar de J.L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2005.

[188] Aunós, E.: *Las últimas evoluciones del Derecho: Derecho social y Derecho económico*, Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, leído el día 3 de marzo de 1947 en su recepción pública, y Contestación del Eloy Montero, Madrid, Imp. Viuda de Galo Sáez, 1947, págs.40-42. Con ese enfoque, pero aplicado al régimen autoritario del franquismo, Garrigues, J.: "Prólogo" a Rocco, A.: *Los principios de Derecho mercantil*, Madrid, 1931; Tres conferencias en Italia sobre el Fuero del Trabajo, Madrid,, 1939; "Concepto del Derecho Mercantil", en Revista de Derecho Privado, XXVII, 1943; Polo, A.: "El nuevo Derecho de la economía", en Revista de Derecho Mercantil, I, núm. 3º (1946); Castán, M.: "El Derecho social", en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1941; Villar Y Romero: "Las transformaciones del Derecho privado en Derecho público", en *Revista de Derecho Las transformaciones del Derecho Público y privado*, edición crítica de dos obras de León Duguit una de Adolfo Posada y estudio preliminar, "Objetivismo y teoría de los derechos en Leon Duguit" (pp. XI-XXXIX), a cargo de J.L. Monereo Pérez y J. Calvo González, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007. Pero también su Manual de Derecho Constitucional, edición y Estudio Preliminar de J.L. Monereo Pérez y José Calvo González, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

Es en gran medida un mérito de Maluquer el haber garantizado la continuidad del Instituto durante ese periodo difícil de la Dictadura, incrementando la implicación de los trabajadores y de sus organizaciones y convenciendo a las clases dirigentes de sus efectos positivos en términos de integración y de pacificación social. Sólo así se podría evitar la misma suerte que había tenido el IRS, el cual fue disuelto en el marco de la reestructuración del Ministerio de Trabajo. Es parte de su idea de que la ciencia sirva para la acción social. El INP aparece como un instrumento de política social y ofrece un programa atractivo para la "gobernabilidad" política del país (v.gr., INP.: "Fomento de construcción de escuelas nacionales. Instrucciones para la tramitación y concesión de préstamos a los Ayuntamientos", Madrid, Gráficas Reunidas, 1924; "Seguro para garantizar la amortización de préstamos", aprobado por Real Decreto-ley de 9 de diciembre de 1927)[189]. Ese programa de política social sólo cristaliza en objetivos concretos y obedece a la atención de situaciones sociales cuya intervención es especialmente apremiante y urgente. De algún modo, se pone de relieve cómo la política del seguro social puede ser funcional no sólo a la política de orden y de contención social, sino también a la "estabilización" del orden económico y del régimen salarial. La política de solidaridad social puede aportar buenos servicios para el funcionamiento dinámico del capitalismo organizado, y los elementos de racionalización y orden que su mantenimiento y desarrollo requieren en sociedades altamente evolucionadas. El capitalismo en un cierto estado de desarrollo necesitó de sus críticos "constructivos" y una reforma social modernizadora, al mismo tiempo útil para el avance social y para la modernización económica, aunque la política social de la Dictadura no fue mucho más lejos de una moderada atenuación de la cuestión social de partida, y de limitada modernización del capitalismo industrial. El papel de las ideologías y las mentalidades, por utilizar la expresión típica de M. Vovelle[190], incluidas las de carácter crítico pueden ser funcionales a las políticas de "orden", retroalimentadas por el orden establecido al servicio de su lógica integradora. Las críticas a la desprotección social se consumaron en parte en políticas de protección minimalistas, basadas en una filosofía social de armonía y consenso sociales, que permitieron al mismo tiempo la mejora de la posición social de los trabajadores y la introducción de ciertos elementos de estabilidad social. La búsqueda de una sociedad armónica está presente en el pensamiento de Maluquer y aparece explicitada en las actividades del INP. Ese modo de pensar integrador alcanza en el período de la Dictadura a la defensa de ciertos intelectuales y técnicos vinculados al Instituto de una sociedad corporativa: "El nuevo derecho corporativo es un paso más en este caminar inacabable hacia la perfección: asentado sobre las bases inconmovibles de la realidad, da a la vida del trabajo un sentido orgánico y colectivo, y establece el concepto democrático de la profesión[191] que se gobierna a sí

Su reflexión termina con la doctrina social de la Iglesia; en ella está la verdadera solución al problema del orden social: "Para el buen cristiano la pregunta es obvia. Sólo abrazando la doctrina católica es posible resolverlo sin detrimento de la dignidad humana y con amplia y poderosa visión… León XIII enfoca el problema y lo remata diciendo que no tiene solución si no se recurre a la Religión y a la Iglesia. Clemenceau afirmaba que la cuestión social se habría acabado el día en que todos los hombres fuesen verdaderos cristianos" (Ibid., págs. 50-51).

189 Gaceta del 13. Modificado por el de 22 de noviembre de 1929 (Gaceta del 24) y confirmado por Decreto de la República de 24 de junio de 1931 (Gaceta del 25). Conforme al Real Decreto-Ley de 9 de diciembre de 1927 y a los arts. 8 y 13 de los Estatutos del INP de 24 de marzo de 1922, el Seguro de amortización de préstamos para finalidades sociales constituye una Caja especial sometida a la dirección general del mismo Instituto, con separación completa entre sus respectivas funciones, bienes y responsabilidades y los correspondientes a los demás seguros encomendados a la gestión y administración del mencionado organismo. Cfr. art.1 del Real Decreto de 24 de enero de 1930, que aprueba el Reglamento provisional para la aplicación del Real Decreto anterior.

190 Ideologías y Mentalidades, Barcelona, Ariel, 1985.

191 Reténgase de la concepción de la "profesión" y su lugar en las relaciones humanas (en el proceso de socialización) desde el punto de vista de la doctrina social de la Iglesia. De ella la profesión es un centro de relaciones sugeridas por la naturaleza misma de las cosas, entre todos los que, en un mismo centro geográfico, ejercen dicha profesión. Del hecho de ser la profesión un centro de interdependencia resulta que el juego de las actividades en ella desplegadas no puede ser enteramente abandonado a sí mismo sin peligro de anarquía. Por otra parte, importa no fundir la autoridad profesional con los sindicatos. La profesión comprende a todos los que cooperan al ejercicio de una profesión. El paralelismo de los sindicatos de patronos y obreros no impide la legitimidad de unos y otros, que deben gozar prácticamente de la licitud reconocida por el derecho natural a las asociaciones. Cfr. Unión Internacional de Estudios

misma, protegida por el Poder público, como suprema garantía de los derechos de todos"[192]. No es baladí poner de relieve que López Núñez[193] era discípulo y colaborador permanente de Maluquer, y con unas connotaciones cristianas más acentuadas e influyentes en su pensamiento social y jurídico-político. No obstante, la realidad histórica pondría de relieve que esa pretendida sociedad basada en la armonía y colaboración no podría tener lugar ante la persistencia de desigualdades, que la política de previsión sólo podría paliar, pero no suprimir. En esas reformas sociales interviene también la idea de "contención" social, y a menudo el esquema bismarckiano de contrarrestar las propuestas más radicales o incisivas de transformación del sistema social existente. Es una muestra más de la tensión entre reforma-revolución en los procesos de cambio social, y los límites intrínsecos de las políticas sociales en las formaciones sociales del capitalismo organizado. En los años de la Dictadura la "gestión política de lo social" está marcada por un signo inequívoco: la centralización de lo social con la concentración orgánica y funcional (supresión del IRS, como organismo abierto y pluralista en su conformación, y su absorción en la estructura renovada del Ministerio de Trabajo)[194] y utilización de

Sociales de Malinas: Código Social. Esbozo de una síntesis social católica, Prólogo de Severino Aznar, Madrid, Editorial Voluntad, 1928, págs. 74 a 76.

[192] Es el caso de López Núñez, A.: *Veinticinco años de legislación social*, Madrid, Juan Ortiz Editor, s/f.-, el cual defendió una organización corporativa nacional de carácter no autoritario (Ibid., págs. 28 sigs., y 48 sigs., en particular pág. 30).

[193] La obra de López Núñez es muy extensa, sólo las publicaciones del INP ya evidencia la magnitud de su labor, aunque se trata en términos generales de folletos de corta extensión: Ideas pedagógicas sobre Previsión, Madrid, Sucesora Minuesa, 1912; Juventud y Previsión, Madrid, Sucesora Minuesa, 1914; Concepto y organización de la Mutualidad escolar, Madrid, Sucesora Minuesa, 1915; La enseñanza de la Previsión, Barcelona, Imprenta Editorial "La Poligrafa", 1916; El seguro social de vejez, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1917; Función social de la Mutualidad escolar, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1918; Los Cotos sociales de Previsión, Santander, Talleres Tipográficos de J. Martínez, 1923; Elogio de Federico H. Shaw, Madrid, Sobrinos Sucesores Minuesa, 1924; Viejos y niños, Madrid, Sobrinos Sucesores Minuesa, 1924; La Previsión en la Escuela, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1928; Previsión y Seguros Sociales, 1ª y 2ª edición, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1929; Las obras de Previsión en relación con la Beneficencia, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1930; Previsión infantil (Conferencias, discursos y estudios varios), Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1934; Elogio de D. Álvaro López Núñez, por Luis Jordana de Pozas, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1942; Ideario de Previsión Social, Madrid, Publicaciones del INP, 1943.

[194] Véase el Real Decreto de 2 de junio de 1924, relativo a la refundición e inserción del IRS en el Ministerio de Trabajo, Gaceta de Madrid, nº. 155, martes de 3 de junio, págs.1138 y 1139, que lleva la firma de El Presidente del Directorio Militar, Miguel Primo de Rivera y Orbaneja. El Real Decreto Ley de 15 de noviembre de 1928, lleva a cabo la organización interna del Ministerio de Trabajo y Previsión (Gaceta 16 noviembre). La supresión se justifica exclusivamente por razones de racionalización administrativa, a saber: "La imperiosa necesidad de concentrar organismos dispersos de análoga naturaleza y funciones semejantes, exigencia ineludible de toda buena administración, se suma en los actuales instantes al criterio sustentado por el Gobierno de realizar la máxima economía, en todos los servicios del Estado. Ambas razones han movido al Directorio Militar de mi presidencia a reorganizar el IRS, fusionando sus servicios con el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, dando así a ambos organismos una estructuración más en armonía con sus vastas e importantísimas funciones y mayores medios para realizar su cometido en el campo de acción donde se desenvuelven sus iniciativas conjuntas. La dualidad que había persistido hasta hoy, sólo achacable a la indiferencia en que se tenían los organismos encargados de velar por el mejoramiento de las relaciones entre los intereses afectados por la cuestión social, perjudicaba y hasta hacía inútiles cuantos laudables esfuerzos y provechosas iniciativas partían de los Centros directores por medio de quienes el Estado hacía sentir su acción tutelar. Si los elementos con que éstos cuenta, dispersos y a veces pugnando entre sí, podrán intervenir con alguna eficacia en los conflictos planteados, mucha mayor será ésta si continúan la obra iniciada, convenientemente coordinados y obedeciendo a una sola dirección, lo que les dará un mayor sentido de la responsabilidad y más alto prestigio si cabe para verter en la vasta esfera de las relaciones sociales el fruto de sus provechosos trabajos" (Exposición de Motivos). En realidad, lo que se produce es una verdadera absorción político-administrativa del IRS en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, a través de su organismo, el Consejo del Trabajo. El IRS quedará refundido en el Ministerio de Trabajo, Comercio e industrial (art. 1º). El pleno del IRS y el Consejo de Dirección del mismo, que se convertirá en Comisión Permanente de aquél, formarán el Consejo del Trabajo, con las facultades y composición que se señalarán en el Reglamento que para la reorganización de sus servicios propondrá el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (art. 2º). El Secretario general del IRS será Secretario del Consejo de Trabajo, teniendo a sus órdenes los auxiliares que se crean necesarios, por disposición del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (art. 3º). Todas las facultades administrativas que tiene el Secretario

INP con fines de integración, y, a menudo, de propaganda "social". La vía de la previsión social podría ser menos conflictiva para la lógica autoritaria de tratamiento de la cuestión social por el régimen del Directorio Militar. Éste decide mantener el INP, pero no realiza un impulso decidido en materia de previsión social hasta los últimos años de decadencia del régimen dictatorial, con las propuestas de nuevos seguros sociales (maternidad, paro[195], etc.). La propuesta de reforma social centrada en la previsión social tenía el efecto de visibilidad de un desplazamiento "útil" (en términos políticos) de los conflictos sociolaborales hacia el espacio político público; esto es, a través de la mediación del Estado desde su aparato institucional y legislativo. La reforma social conduce coherentemente a esa reconducción, que supone institucionalización de los conflictos sociales. Tampoco se puede ignorar que un sistema de seguro social puede servir al buen funcionamiento del sistema económico. Ello contribuye a la continuidad de la política de previsión social, a pesar de la dirección autoritaria del sistema político. La continuidad de la política de reforma social tiene, pues, factores explicativos complejos. Pero plantear esa funcionalidad no constituye un expediente de explicación simple de los procesos sociales, porque la vida del INP estuvo presidida por numerosos obstáculos y resistencias ofrecidos por agentes empresariales y las entidades financieras[196]; y es que la percepción nítida de esa instrumentalidad al capitalismo organizado no se produce ni automáticamente, ni de modo inmediato, y, por supuesto, sin fuertes tensiones, cuya visibilidad alcanzan todavía a la coyuntura actual de los sistemas integrados de Seguridad Social. El Estado no es mero reflejo de una clase dominante, sino reflejo de una correlación de fuerzas socioeconómicas y de factores culturales e ideológicos; por lo demás, las clases sociales y sus organizaciones no perciben ni toman conciencia por igual de la definición de los programas de reforma social, económica y política; ni frecuentemente mantienen una posición "uniforme" u homogénea respecto al tratamiento de "lo social". Si ello fuera así, la política social sería objeto de una "predicción" y de una "construcción" o "elaboración" mecánica y lineal; el desenvolvimiento histórico se encarga de demostrar precisamente lo contrario, evidenciando la necesidad de efectuar una captación e indagación más compleja del fenómeno.

Su subsistencia hizo posible su presencia en los foros internacionales. En la década de los veinte, proliferan las Conferencias internacionales, y tienen una gran fuerza las Asociaciones Internacionales, como es el caso de la Asociación Internacional para la lucha contra el paro y la Asociación Internacional de Política Social (derivación de la más antigua Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores). Pero es la misma OIT la que actúa en estos campos, en donde se mantienen representaciones de los agentes sociales y gubernamentales, porque nuestro país, a pesar, de la Dictadura, continúa perteneciendo a todos los efectos a dicha organización internacional. En estos años Maluquer prosigue su campaña a favor de la instauración de los seguros sociales entre los distintos agentes económicos y sociales implicados[197]. La idea era propiciar el establecimiento del estándar mínimo de seguros sociales obligatorios (seguro contra los accidentes, seguro contra la vejez y seguro contra la enfermedad), como columna vertebral del INP, siguiendo de cerca la experiencia muy anterior de Alemania. Esa campaña le condujo a publicar en distintos períodos y revistas con

general del IRS, señaladas en los casos tercero, cuarto y quinto del art. 47 del Real Decreto de 14 de octubre de 1919, pasarán a ser desempeñadas por el Oficial mayor del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (art.4º). Por el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria se procederá antes del 1º de Julio a unificar las Secciones y Negociados similares de ambos Centros y señalar los funcionarios de éstos que han de quedar afectos a dichos servicios, proponiendo al Directorio la nueva plantilla del personal técnico administrativo. El sobrante de personal quedará excedente con los derechos que le concede la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y disposiciones posteriores (art. 5º). Los Institutos regionales y las Juntas locales de Reformas Sociales quedarán convertidos en Delegaciones del Consejo de Trabajo, señalándose sus facultades y composición en el Reglamento a que se alude en el art. 2º de este Decreto (art.6º). Por el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria se dictarán las disposiciones necesarias para la ejecución del presente Decreto (art.7º). El Real Decreto de 19 de junio de 1924, regula el Consejo de Trabajo (Gaceta de Madrid, nº. 174, domingo 22 de junio, págs.1450 a 1453).

[195] Véase González Rojas, F. y Oyuelos, R.: *Bolsas del Trabajo y Seguro contra el paro forzoso*, Madrid, publicaciones del IRS, 1914.

[196] Maluquer Y Salvador, J.: *Curso de seguro obrero*, en *Anales del INP*, núm.62, octubre-diciembre, 1924.

[197] Véase su ensayo divulgador, "Aspectos sociales del seguro obrero", en Anales INP, núm.59 1924, págs. 7 y sigs.

miras a la opinión pública, y a la realización de actividades de divulgación y encuentro con los agentes sociales: buscaba el consenso entre las partes sociales y el apoyo de las instituciones aseguradoras (Cajas Colaboradoras del INP). Pero, por encima de todo, trataba de presentar la obra del seguro social y en particular la del retiro obrero como una gran obra de *regeneración social, política y cultural de todo el País*[198]. Es el influjo persistente de Costa y el "costismo", que en su esquema tendría al seguro de retiro como el mecanismo para allegar los recursos económicos necesarios para realizar (es decir, financiar) una política social más amplia y comprensiva (de vivienda, de educación, etc.), aunque luego en la práctica los resultados en esta expansión fueran ciertamente exiguos. Maluquer construyó todo un programa de *regeneración*[199] con base a las "inversiones sociales" extraídas de la capitalización del seguro de retiro obrero. En él -en su pensamiento- la regeneración era un modo de realización del proceso de modernización y de la reforma social (señaladamente la reforma social agraria del regeneracionismo costista)[200]. Su regeneracionismo no entra en análisis de confrontación de clases, sino en la búsqueda armonizadora entre los intereses y los problemas sociales. Su enfoque era elitista, pero desde el deseo de la implicación de las masas populares en los procesos de cambio. El liberalismo social del movimiento regeneracionista al estilo de José Maluquer y de otros reformadores sociales regeneracionista realizó una crítica del liberalismo español doctrinario, situándose en un conocimiento profundo de la realidad y de las causas de los problemas sociales. El programa obedece en su pensamiento a razones sociales (de mejora de la posición social de los más desfavorecidos), pero también obedece a razones de "pacificación" y "contención" sociopolítica derivada de la cuestión social obrera. Bien es cierto que Maluquer, con gran habilidad y pragmatismo, utilizó igualmente esta última argumentación para "vencer" las muchas resistencias -y reticencias- que en amplios sectores existía respecto al desarrollo de los seguros sociales en España[201]. Es pertinente señalar esto porque el análisis de los hechos muestra la sinceridad de sus convicciones respecto a la reforma social proyectada en materia de aseguramiento social. La virtualidad del seguro del retiro obrero era el ser

[198] Maluquer Y Salvador, J.: "El país actuando como fuerza organizadora", en *Anales del INP*, núm.44, abril-junio, 1920. El pensamiento regeneracionista costista, democrático y republicano de José Maluquer y Salvador ha sido puesto de manifiesto y estudiado por Monereo Pérez, J.L.: Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, Capítulo III.3 ("El regeneracionismo y costismo de José Maluquer y Salvador"), págs. 255-293, y Capítulo IV ("El Maluquer desconocido. La "ingeniería social" aplicada a la solución de los problemas de la sociedad industrial: Maluquer como artífice de la política social"), págs. 295-332.

[199] Los presupuestos económico-sociales del regeneracionismo se recogen en Picavea, M.: *El problema nacional: hechos, causas, remedios (1899),* antología de F. Solana, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1972. Crítica el subdesarrollo cultura, el caciquismo y el centralismo imperante, la pobreza, y propone como remedios, la autonomía regional y municipal, las reformas agrarias, la restauración del suelo, fomento de la enseñanza, moralización de las obras y servicios públicos, fomento del asociacionismo, mejora de la situación de los trabajadores, mejora de las estadísticas, creación de un fondo público para impulsar la riqueza nacional, etcétera. Joaquín Costa (Monzón, Huesca, 1846-Graus, 1911) es la figura más emblemática del regeneracionismo español. En su obra fundamental El colectivismo agrario en España, defiende la propiedad comunal y la necesidad de realizar una reforma agraria, y organizará la encuesta sobre Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla (1901), Derecho consuetudinario y economía popular en España (1902). Véase Costa, J.: *Oligarquía y caciquismo*, en Obras, vol. I., Guara, Zaragoza, 1982, y Oligarquía y caciquismo como la forma de gobierno en España: Urgencia y modo de cambiarla, 2 vols., Estudio introductorio de Alfonso Orti, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975.

[200] El costismo penetra en toda su obra. Véase, significativamente, Maluquer Y Salvador, J.: "España social", en *Anales INP*, núm. 23 (1915), págs. 20 a 23; "Soluciones patrióticas. La Previsión social en Cataluña", en *Anales INP*, núm.29 (1916); Ibid., "Actuación nacional del Seguro", en *Anales INP*, núm. 1 (1917), págs. 40-43; "Política económica. Una nueva fuerza", en Anales INP, núm.31 (1917), págs. 36 a 39; Ibid., "Política social de cordialidad nacional y regional", en Anales INP, núm. 39 (1919), págs. 7 a 20; Ibid., "Modalidades de mayor integración del país en las funciones del Estado para continuidad y eficacia de las orientaciones nacionales", en Anales INP, núm. 42 (1919), págs. 207 a 223; Ibid., "Laboratorio popular de Previsión", en *Anales INP*, núm.70 (1926), págs. 271 a 277.

[201] Véase, por ejemplo, Maluquer Y Salvador, J.: *Anales del INP*, núm.35, enero-marzo 1918; Ibid., "Política social de cordialidad nacional y regional", en *Anales del INP*, núm.39, enero-marzo, 1919; Ibid., "Modalidades de mayor integración del país en las funciones del Estado para la continuidad y eficacia de las orientaciones nacionales", en *Anales del INP*, núm. 42, octubre-diciembre de 1919.

un "motor" que impulsaría la política de reforma social, y no sólo en materia de seguros sociales. Se trataría de una utilización instrumental de los fondos acumulados por el sistema de capitalización con la finalidad de poner fin a los grandes males que aquejaban a la sociedad (el problema de la vivienda, el de la miseria de amplias capas de la población, la sanidad, la enfermedad, la educación, desequilibrios regionales, etcétera, todos ellos centro de atención para la filosofía política regeneracionista postulada por Maluquer). En el plano económico-financiero se trataría de desplazar el presupuesto de la imprevisión por el presupuesto de la previsión y la anticipación (inversión de capitales del INP) atendiendo a las causas de los problemas, aunque luego en la práctica esa modernización pretendida no vino acompañada de las necesarias transformaciones estructurales, necesarias para el progreso de la propuesta de regeneración nacional. Ese encauzamiento de la provisión hacia la regeneración y reforma social mejorando la situación de las clases trabajadoras y modernizando al mismo tiempo el país. La reconducción de los recursos de provisión hacia esos objetivos produciría el efecto político de una mayor integración de las fuerzas sociales del país. Pero esta perspectiva de acción social totalizadora no llegaría a cristalizar, a pesar de que indudablemente se produjeron avances significativos en las reformas sociales enmarcadas en el programa de regeneración nacional. Para Maluquer el "régimen de previsión es toda una política social", el hecho de que sea "una caracterizada política social, lo demuestra la fuerza que ha tenido para lograr el recargo de herencias a favor del retiro obrero obligatorio, lo que no se explica sin mover la opinión en tal sentido"[202]. Su enfoque exige una perspectiva de política financiero-social encamina a reconducir los recursos acumulados para fines más amplio de política social; es lo que denominó explícitamente *"hacienda social; una "hacienda social" "que podrá ser importante para nuestro país"*[203]*, en el cuadro de una ofensiva modernizadora que pretendía engarzar la reforma económica con la reforma social y educativa.* Los fondos del retiro obligatorio deben emplearse una parte en inversiones de finalidad social, como son los destinados a casas baratas y sanatorios[204]. "El Seguro obrero aparece, en virtud de las inversiones

[202] Maluquer Y Salvador, J.: "Aspectos sociales del Retiro Obrero. El régimen del retiro obrero significa una función pública de gran importancia para la clase trabajadora en la política social", Conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo de Madrid el 14 de febrero de 1924, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M. Minuesa de los Ríos, 1924, págs. 23 y sigs.

[203] Maluquer, "Aspectos sociales del Retiro Obrero. El régimen del retiro obrero significa una función pública de gran importancia para la clase trabajadora en la política social", Conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo de Madrid el 14 de febrero de 1924, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M.Minuesa de los Ríos, 1924, pág.25; y añade, "ya lo viene siendo: ya vislumbramos, además de la sanidad, la obra de cultura; así como ahora liquidamos el descuido de generaciones anteriores en numerosos asilos y hospitales, vamos al desarrollo gradual de este sistema; cada generación irá llevando, como el importe del seguro, el medio de atender a sus propias deficiencias, y en el porvenir se sustituirá el sistema nuestro de Imprevisión, el sistema de incógnitas para la Hacienda, con el sistema de la Previsión, en que irán escalonados los gastos sociales, transmitiéndose de una a otra parte". Él era consciente de que estaba realizando una tarea de toda una época: "Esta debe ser la ocupación de toda una época: pasar, en lo posible y justificado, de los gastos de la Imprevisión a los de la Previsión" (Ibid., pág. 25). En la "Nota obrera" (realizado por la representación obrera, Andrés Gana, Remigio Cabello y Francisco Sanchís) que acompaña a este ensayo (en realidad, Conferencia) se indica que en el régimen de previsión social (que, por entonces, se aplicaba principalmente al seguro de vida y al de pensiones vitalicias en que existen inversiones a largo plazo) es indispensable en este régimen el sistema llamado de capitalización, que es, en realidad, de acumulación de cuotas e intereses; y se apuesta por las inversiones financieras "de finalidad social": "Entre las inversiones financieras de finalidad social ya iniciadas está ahora la de construir -y luego puede ser otra de igual o mayor importancia para los trabajadores- todas las escuelas que faltan en España, unas treinta mil, y, en primer término, las de pueblos que no la tengan, contribuyendo con ello a la campaña contra el analfabetismo. La consideración de estas inversiones permitirá a la clase obrera comprender el influjo de los diversos factores que ofrece este régimen social, de evolución incesante, y es de suponer, por tanto, que prestará su colaboración a esta obra, en la que se realizan dos finalidades sociales que se relacionan y atienden íntima y conjuntamente" (Ibid., pág. 27).

[204] "Así Inglaterra como Alemania demuestran cómo toda la vida nacional puede encontrar una transformación de condiciones sanitarias que, ni aun aquellas naciones poderosas pudieron lograr de los Presupuestos ordinarios del Estado en un problema de tan capital importancia, y entre nosotros inaplazable. Promover obras útiles en una época de excepcional paro forzoso es de una feliz oportunidad". Cfr. "Afirmación del Derecho constituido. Conferencia en el Ateneo de Gijón el día 25 de abril de 1921", en el Volumen 2º de Una campaña en pro del seguro y de la previsión popular, cit., pág.199. De ahí, la capacidad de comprensión de Maluquer de la importancia política y económico-

financieras de los fondos acumulados para el pago de pensiones, como impulsor directo de una utilidad social que no se deriva principalmente, como en otros Seguros, de la suma de utilidades individuales en una clase social"[205]. Por lo demás, es de significar la perspectiva de colaboración social -diálogo y concertación social; participación institucional- que permitió realizar los procesos de reforma social en el marco tanto del IRS como el INP; rasgo caracterizador que realzaron los propios agentes sociales representados en el INP[206]. La idea de la "hacienda social" penetró en los Vocales

social del régimen de previsión en el marco de la orientación de las políticas sociales (Ibid.pág.199). La idea de "Hacienda social" "vinculada a los recursos acumulados con fines previsores estaba, pues, bastante extendida en Europa. En otro lugar, Maluquer reflexiona sobre ello. Es preciso reconocer, apunta, que aun Estado de la magnitud de Alemania ha tenido que proclamar que sus avances sanitarios graduales, incesantes, los deben principalmente a la aplicación de fondos de seguro obrero obligatorio. Con los fondos de los seguros de invalidez y ancianidad se habían realizado inversiones en casas baratas, en sanatorios populares, en el fomento de la higiene pública. Véase Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (1925)", cit., pág. 16. Son orientaciones sociales de los fondos acumulados, que así se traducen en recursos afectos para los más amplios fines de la política social. Maluquer piensa que debe afrontarse los problemas sociales atendiendo a la doble vertiente interdependiente del coste económico y del aspecto humanitario social. De ahí que asuma como propios los modos de actuar del ingeniero social. Cita en este sentido la obra, muy influente en la época, de norteamericano Tolman, en su libro L'oeuvre de l ´ingénieur social, refiriéndose a los mecanismos de previsión social, más perfeccionados en la República norteamericana por lo respecta a la economía privada que a la oficial. Atendiendo a la precaria situación social (y sanitaria en particular) de nuestro país, Maluquer considera que deben utilizarse los fondos sociales acumulados para garantizar esas utilidades sociales. Es más, afirma, el día en que se vea que el Retiro obrero obligatorio atiende a esta utilidad social, no sólo en beneficio de las clases trabajadoras, sino en el de las patronales y aun en el de los ciudadanos todos, se dará en España el paso gigantesco que dio el seguro obligatorio en el reconocimiento público de Alemania (Ibid., pág. 17). Recuérdese que, tras la Primera Guerra Mundial, se reorganiza una Sección especial del IRS que ya existía en 1908, la cual, ante la misma necesidad de hogares que comenzó a sentirse, se transformó en un Servicio denominado de Casas Baratas, e inició la construcción de nuevas y grandes barriadas, de la que era el alma el vocal Salvador Crespo. Servicio integrado por varias Secciones: Económica, Jurídica, de Construcciones; otra de Publicidad y Estadística, y otra de Anormalidades de la Vida del Trabajo. Véase Martín Granizo, L.: *El Instituto de Reformas Sociales y sus hombres*, Madrid, Patronato de la Escuela Social de Madrid, 1947, pág.15. En el marco de la Dictadura de Primo de Rivera se aprobó la Ley de 10 de octubre de 1924, relativo a Casas Baratas, estableciendo subvenciones en cuantía fía sobre la construcción de casas, y la Ley de 20 de julio de 1925, de Casas Económicas, con el objetivo de afrontar los problemas relativos al crédito (mediante aval del Estado a los empréstitos municipales que tuviesen por objeto obras de urbanización y proyecto de construcción de casas), extensión de los beneficios de la propiedad a las clases sociales que careciesen de recursos propios para ellos, y, por último, contribuir a que con un alquiler módico pudiesen disfrutar de una vivienda higiénica aquellos que por su situación especial se viesen impedidos de adquirirla en propiedad. Sobre las iniciativas legislativas sobre casas baratas y medios para fomentar la construcción, véase Martín-Granizo, L. y González-Rothvoss Gil, M.: *Derecho social*, 1ª ed., Madrid, Editorial Reus, 1932, págs. 192 y sigs.

[205] "Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (1925)", Separata, INP, S/f., pp.13-16; recogida también en el Volumen 2º de Una campaña en pro del seguro y de la previsión popular, cit., págs. 352 y sigs., en particular, pág. 367. Destaca el pronunciamiento de la Comisión de Seguros sociales de la Conferencia de Ginebra, en el sentido de apoyar el empleo de fondos sociales, o reservas del seguro, para la mejora de la higiene pública. Así lo aprobó la Subcomisión -en la que representaban a las Delegaciones gubernamentales las de España y Checoeslovaquia-, la Comisión de Seguros sociales y la Sesión Plenaria de la Conferencia. En el marco de un debate suficiente para subrayar la importancia de dicho tema de estudio, relacionado íntimamente con el sistema de capitalización aplicado al Seguro obrero, base esencial de dichas reservas y fondos sociales de inversión sanitaria. Es así como la Previsión se ha presentado siempre como factor de integración oficial, pero también como actuación popular complementaria. Constata que esto es en España y que esto es también en el orden internacional (Ibid., págs. 370-371).

[206] "Nota obrera" (realizada por Andrés Gana, Remigio Cabello, Francisco Sanchos, Vocales obreros de la Comisión permanente de la Paritaria Nacional de Previsión), en la que se expresa: "Como garantía para su normal desarrollo, es precisa una continuidad, que asegure su completa autonomía, la que existe y hasta ahora ha sido apoyada por todos los Gobiernos"; y, añadiendo, que "Esta actuación autónoma supone intervenciones, cada vez más acentuadas, oficiales, profesionales -patronales y obreras- y técnicas. Por la índole de estos elementos, la naturaleza y finalidad del concurso económico y el carácter de esta función -que es una función pública delegada del Estado en el INP y sus Cajas colaboradoras regionales-, la mayor garantía de este régimen está en intensificaciones obreras y patronales, que no tendrían cumplido efecto sin la autonomía del Instituto y las Cajas". El texto de la "Nota obrera" se incorpora anexa en Maluquer, "Aspectos sociales del Retiro Obrero. El régimen del retiro obrero significa una función pública de gran importancia para la clase trabajadora en la política social", Conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo

obreros representados en el INP, como se declara expresamente en la "Contestación de los Vocales obreros" (Madrid, 1º de febrero de 1924)[207].

Todo ello con apoyo en el cientifismo que aportaba el positivismo evolucionista, realizado por élites intelectuales preparadas[208]. La idea de regeneración nacional de Maluquer suponía una

de Madrid el 14 de febrero de 1924, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M. Minuesa de los Ríos, 1924, pp. 26-27. De interés es también la nota de respuesta: "Nota del Presidente del INP" (por entonces José Marvá y Mayer; Madrid, 31 de enero de 1924, dirigida a dichos Vocales obreros), en la que destaca que: "Han comprendido perfectamente ustedes que nuestro régimen de retiros tiene una finalidad colectiva, que es la de inversiones financieras de finalidad social, y otra que se desenvuelve en las operaciones individuales de pensión de vejez e invalidez… Los dos objetivos se complementan. Se comprende ahora perfectamente nuestra constante labor para mantener, con el apoyo de todos los Gobiernos, esta continuidad de orientación nacional al margen de transformaciones. Esto es lo que requieren los períodos largos concertados para la acumulación de cuotas de nuestro régimen técnico de seguros y de amortización del capital empleado en inversiones sociales que le sirva de garantía. Este avance permite a la representación obrera intervenir en un aspecto importante de función pública, y me complace expresarles que lo está haciendo con tal solicitud, perseverancia y espíritu de ponderación, que merecen el sincero elogio que tengo la satisfacción de dirigirles en el honroso cargo de Presidente y representante oficial del Gobierno en el régimen legal de previsión, no dudando que seguirán haciéndolo en unión de sus compañeros de la Comisión paritaria" (Ibid., pp. 27-28).

[207] La representación obrera señaló: "El retiro obligatorio no son solamente las pensiones vitalicias de vejez, con ser ello tan importante y justo y obra de reparación que la sociedad debe a la clase que con su trabajo produce las riquezas de que disfruta la parte más exigua, son también la acumulación de grandes capitales, cuya necesidad de que no permanezcan improductivos para la formación de las pensiones permitirá la realización de grandes obras de finalidad social, que si favorecen a la sociedad en general, también favorecen muy especialmente a los trabajadores, que en la cultura y bienestar esperan encontrar los más firmes auxiliares para su libertad económica". Cfr. "Aspectos sociales del Retiro obrero…", cit., "Contestación de los Vocales obreros" (dirigida José Marvá y Mayer, Presidente del INP, en Madrid, 1º de febrero de 1924), inserta en el texto de dicha conferencia, p. 29. En la misma carta de contestación se rememora el modelo alemán que había dado el paso hacia las inversiones sociales de los recursos acumulados para la pensión de jubilación: "Alemania, con su gran potencia financiera, sólo pudo acometer el problema sanitario en forma eficaz por las inversiones sociales del seguro obligatorio, que se tradujo en una considerable disminución de la mortalidad, y el pueblo vivió mejor. En España se agudizaba el problema de la escuela, pues calculándose en más de 30.000 las que se necesita construir, se veía difícil la solución. Los fondos del retiro obrero obligatorio, en un relativamente breve período de años, podrán solucionar este grave problema, favoreciendo la enseñanza popular, tan necesaria al espíritu como el pan al cuerpo. Y con la creación de Escuelas podrá alternar el acometimiento del problema de la vivienda, el sanitario, en sus diversas manifestaciones y otros muchos de carácter social, sin desatender la satisfacción de una necesidad tan humanitaria como la de proteger a los obreros ancianos" (Ibid., p.30). Se aprecia la necesidad de autonomía y continuidad del Instituto: "Y para realizar esta inmensa obra estimamos indispensable una continuidad en la acción del régimen de Previsión, a la que subordinamos la de las pensiones, así como consideramos esencial la existencia autonómica del Instituto, que ha sido respetada por todos los Gobiernos, pues no es lo mismo la organización puramente social o administrativa, aunque hiciese producir las pensiones, que la organización social, con intervención oficial, que realiza nuestros fines más amplios en la política social. De aquí que entendamos que la intervención obrera en esta obra debe ser cada vez mayor" (Ibid., p. 30).

[208] Véase González Urbano, U.: *La sociología científica*, Madrid, Librería de Fernando Fé, 1884, y sobre su pensamiento Jiménez, A.: *El krausopositivismo de Urbano González Serrano*, Badajoz, Diputación Provincial, 1996, y la reseña crítica de esta última obra de Hermidad Del Llano, C.: "Crítica del libro: Jiménez García, Antonio: El krausopositivismo de Urbano González Serrano, en Sistema, 143 (1998). Es evidente que la "fe" en la ciencia y la elevación de esta a un elemento de prosperidad de las naciones era un sentir de la época. Un ejemplo, entre muchos, pero harto significativo, es el de Marvá Y Mayer, J.: "La función de la Ciencia y de la industria en la guerra moderna, concepto y finalidades de aquellos factores, desde el punto de vista de las instituciones armadas", Discurso de ingreso leído ante SM. El Rey D. Alfonso XIII presidiendo la Real Academia de Ciencias exactas, Físicas y Naturales en la recepción pública del Ilmo. Sr. D. José Marvá, el día 5 de julio de 904, Madrid y contestación del Excmo. Sr. D. Amos Salvador, Gaceta de Madrid, Madrid, 1904. La confianza en la capacidad resolutiva de la "ciencia positiva" era tal que Comte llegaría a afirmar que "una vez que todos los aspectos de nuestros conocimientos se fundan sólo en observaciones, la dirección de los asuntos espirituales debe confiarse a la capacidad científica positiva". Así lo social y lo político podrían tener un diagnóstico y solución científico-tecnológica al servicio de una reorganización del orden social. De este modo el positivismo postula un estado positivo basado en la observación de los hechos. Cfr. Comte, A.: Primeros ensayos, México, FCE, 2001, pág.18, y Plan de los trabajos científicos necesarios para reorganizar la sociedad, Estudio Preliminar de Dalmacio Negro, Madrid, Tecnos, 2000, La filosofía positiva, Estudio introductoria de F. Larroyo, México, Ed. Porrúa, 1997. En realidad, se trataba de crear una ciencia aplicada a la solución específica de los problemas sociales; esto es, una ciencia positiva encaminada a la vertebración

transformación cualitativa que implicaba el compromiso del Estado en el bienestar de los individuos más débiles, la participación más activa de los grupos sociales y un proceso de modernización de las estructuras económicas y sociales. Maluquer fue un *liberal social (republicano social) inspirado en el catolicismo social.*

Es lo cierto que el impulso y la perseverancia de Maluquer están en la base de la supervivencia del INP a través de la importante Ley de Retiros Obreros (Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919, y su Reglamento en 1921)[209], cuya aprobación acaba con las dudas sobre su continuidad y operatividad funcional tanto como organismos de protección social como entidad -también- capaz de ser útil al servicio de una política de "orden" y "disciplina y armonía social". Este seguro se inspiraría en el modelo francés, pero sin incluir la invalidez y sin imponer la cotización de los trabajadores. Se montaría sobre el sistema de capitalización (incluso el Congreso Nacional de Ingeniería de 1920, después de un controvertido debate defendería la técnica financiera de la capitalización). Al final se consigue garantizar la continuidad en el período difícil de la Dictadura, con un esfuerzo impresionante de propaganda de la utilidad del INP dirigida a criticar el liberalismo individualista y apoyar un intervencionismo moderado[210]. A partir de ahí -del retiro obrero- se abre un camino para la ampliación de los seguros sociales, y comienza a vislumbrarse la creación de un régimen más completo de aseguramiento social obligatorio. Esa ampliación superaría los *límites estrictos (y restrictivos) de el régimen de seguros sociales obligatorios, tanto en el ámbito subjetivo (abarcando a*

del orden social. El planteamiento ya estaba presente en Saint-Simón. Véase Saint-Simón y Thierry, A.: De la reorganización de la sociedad europea, Madrid, IEP, 1975. Sobre él puede consultarse, Gurvitch, G.: Los fundadores de la sociología contemporánea. Saint-Simón, Comte, Proudhon, Marx, Spencer, Barcelona, Editorial Hacer, 2001; Alexandrian, S.: *El socialismo romántico*, Barcelona, Editorial Laia, 1983; Desanti, D.: *Los socialistas utópicos*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1973, y entre nosotros, Campillo, N.: *Razón y utopía en la sociedad industrial. Un estudio sobre Saint-Simón*, Valencia, Universidad de Valencia, 1992. Este enfoque cientificista instrumental era el que había postulado en su quehacer de encuestas el ingeniero Le Play. Véase en general Garrigós, J.I.: *Fréderic Le Play. Biografía intelectual, metodología e investigaciones sociológicas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2003.

En el período entre los dos siglos existía una mitificación de la ciencia y del progreso científico, que se hacía acompañar de una apuesta por soluciones tecnocráticas apoyadas en esos conocimientos de base científica. Se buscaba una élite tecnocrática para afrontar los problemas derivados del proceso de industrialización. El ejemplo francés de la Escuela Politécnica comprendía un conjunto de sociológicos politécnicos positivista, fuertemente penetrados por el pensamiento de Saint-Simón y Auguste Comte. De ella surgió una élite tecnocrática que se incorporó a la tarea de orientar los procesos de adaptación a las transformaciones exigidas por la modernización industrial. Su función es ayudar a resolver problemas en la orientación hacia el progreso. Ese modo de ver fácilmente conducía a la ingeniería social y a un planteamiento constructivista de la sociedad, la cual podría ser organizada a través de diversas intervenciones públicas y organizativas. Véase Belhoste, B. : *La formation d'une technocratie. L'École Polytechnique et se élevés de la Révolution au Second Empire*, Berlin, París, 2003 ; Bouglé, C. y Hhalevy, E. *Doctrine de Saint Simon*, París, Marcel Rivière, 1924 ; Bouglé, C. : « Le saint-simonisme et les polytechniciens », en X-Crise, núm. 35 (1937). La perspectiva «ingeniera» (o "ingenieril") estuvo siempre presente en España. Basta reparar en el papel desempeñado por José Marvá y Mayer y la realización de actividades como las desplegadas por el Congreso de la Ingeniería Nacional de 1920.

[209] La aplicación del régimen obligatorio de retiro obrero, establecido por Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919, corresponde al INP y a las Cajas colaboradoras autónomas regionales o provinciales, con la gestión complementaria: 1º., de la Caja Postal de Ahorros; 2º., de las entidades aseguradoras y de las de ahorro directo reglamentariamente incluidas y reguladas en dicho régimen. La relación entre estos organismos aseguradores se realizará por medio del reaseguro parcial, como procedimiento técnico, y con el carácter de representación para los efectos jurídicos en cuanto a la parte reasegurada reglamentariamente. La aplicación de los demás seguros sociales y servicios de previsión establecidos por el Estado con arreglo a las leyes y disposiciones de su respectiva constitución. Cfr. art.1.B) de los Estatutos del INP, aprobados por Reales Decretos de 24 de diciembre de 1908 (Gaceta del 26) y 26 de enero de 1909 (Gaceta del 28), ampliados por Real Decreto de 4 de marzo de 1922 (Gaceta del 8) y revisados por decreto de 4 de diciembre de 1931 (Gaceta del 6).

[210] Maluquer Y Salvador, J.: "Aspectos sociales del Retiro Obrero", Conferencia impartida en la Casa del Pueblo de Madrid, cit.; I Curso del Retiro Obrero, en *Anales del INP*, núm.60, abril-junio de 1923, pp.83-98, y núm. 62, octubre-diciembre de 1924, pp.219-233 y 283.

todos los trabajadores sin restricciones)[211]*, como en el ámbito material (ampliando la esfera de esfera de riesgos cubiertos, riesgos profesionales y riesgos comunes)*. De este modo, se caminaba hacia la construcción de un sistema de previsión social pública, tras cuya ordenación y sistematización se crearían las bases de un futuro sistema de Seguridad Social. Ello refleja el *carácter evolutivo de la institucionalización de la reforma social en su vertiente de aseguramiento público de los riesgos sociales.* La idea social subyacente continúa siendo la corrección de los desequilibrios sociales en una sociedad fragmentada, imponiendo un deber (carga social) al Estado de establecer y organizar un sistema de seguros sociales. Ahora bien, la política reformista no afrontó la protección frente a todos los riesgos a los que estaban expuestos no ya sólo todos los ciudadanos sino ni tan siquiera a los que estaba sometido las clases trabajadoras (previsión social de base profesional). Se adoptó la opción reformista de una implantación gradual que solamente proveía a la cobertura de ámbitos singulares de riesgo, dentro de un posibilismo gradualista que en el modo de pensar de los reformistas sociales crearía las condiciones más aptas (actuando a dos niveles: venciendo las resistencias existentes, sobre todo del lado patronal, e incrementando la cultura general de provisión social) para una expansión progresiva de una política de aseguramiento público más completo. Ahora bien, la política de seguridad social no representa una mera prolongación de la política de previsión social[212]. Entre otras cosas porque el avance en la previsión social en la dirección hacia los modernos sistemas de Seguridad Social está condicionado no sólo por exigencias de protección y estabilización social, sino también como instrumento de política económica en el cuadro de las políticas keynesianas y de los Informes Beveridge: liberación del estado de necesidad y garantía de ingresos mínimos como medida efectiva contra la depresión económica y mantenimiento de la demanda[213]. La política de Seguridad Social replantea los objetivos públicos a perseguir y las técnicas que han de ser utilizadas instrumentalmente. Por un lado, "los sistemas de seguros sociales tenían un carácter parcializado y no se preocupaban más que de la cobertura de un cierto número de riesgos. La política de Seguridad Social proporciona una garantía de conjunto para todos los riesgos sociales, en cuanto que considera que es toda la seguridad individual la que está comprometida cuando se ignora un riesgo social". En segundo lugar, "los seguros sociales no protegían más que a una parte de la población: al principio, sólo a los trabajadores asalariados; después, a las personas económicamente débiles. La política de Seguridad Social se extiende al conjunto de la población. La protección contra la enfermedad, la vejez, el paro, la desigualdad producida por las cargas familiares no puede, desde su punto de vista, limitarse a ciertas categorías de trabajadores. En tercer lugar, "la política de Seguridad Social ha llevado a cabo la fusión de los antiguos procedimientos que aseguraban la protección contra los riesgos sociales. El fenómeno es particularmente palmario por lo que se refiere a la responsabilidad derivada de accidentes de trabajo o a la indemnización por cargas familiares, que se han incardinado en un sistema común con los seguros sociales". Por último, desde el punto de vista técnico, el tránsito del régimen de seguros al de la Seguridad Social supuso un ciertos abandono y superación de los

[211] En ámbito subjetivo inicial de los seguros sociales obligatorios se circunscribía a los trabajadores asalariados económicamente débiles (y no todos, porque hubo de esperarse a la extensión a los trabajadores agrarios). De ahí que la previsión social estuviera estrictamente vinculada a la legislación laboral conformando una especie de "previsión social laboral". La extensión subjetiva con vocación de incorporar a toda la ciudadanía sólo será una realidad con la instauración de los Sistemas contemporáneos de Seguridad Social.

[212] Véase Laroque, P.: "De l`assurance sociale a la Sècurité Sociale », en Rev. Inter. Trav., t.LVII, núm.6, junio de 1948, pág. 621.

[213] Véase Monereo Pérez, J.L.: «John Maynard Keynes (1883-1946): La política económica como elemento de sostenibilidad del estado del bienestar». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 39 (2024): 309-394; https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/986/1209
Monereo Pérez, J.L.: "William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social". (2015). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, 4.
https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/62
Monereo Pérez, J.L., Ochando Claramunt, C., y Monereo Pérez, M.: "Keynesianismo y políticas económicas y sociales una aproximación crítica a las políticas de empleo", en *Sistema: revista de ciencias sociales*, núm. 155-156 (2000), págs. 71-113.

métodos tradicionales del seguro privado[214]. Esta opción de política del Derecho Social se tendría que traducir en una *selección de las áreas de riesgo* que deberían ser objeto de una protección preferente por las políticas de aseguramiento social; esto es, exigía un "orden de preferencias" o prioridades[215]. En la secuencia temporal, primero se aprueba la Ley de Accidentes de Trabajo (1900), se crea el INP (1908) y se impulsan las pensiones de retiro por invalidez y vejez. A partir de ahí se hace explícita la voluntad política de extender a todas las situaciones de necesidad del individuo el "seguro popular" (Real Decreto de 5 de marzo de 1910[216], durante el Gobierno de Canalejas). En este mismo Real Decreto se atribuye precisamente al INP la tarea de preparar los cimientos para instaurar Cajas de seguro de invalidez, vida, para y retiros oficiales para funcionarios públicos. Es claro que no se trataba todavía de seguros sociales puros (o en sentido estricto), porque no se establecía la obligatoriedad del aseguramiento público. El modelo, pues, continuaba siendo el propio del seguro libre subvencionado por el Estado. Es cierto, que se contemplaba como un *régimen de transición* de la libertad subsidiada hacia el seguro social obligatorio como meta a medio plazo[217]. Pero este régimen de libertad subsidiada no favoreció tampoco la implantación del seguro.

Por otra parte, seguros tan importantes como el de enfermedad (atendiendo a la situación social preocupante al respecto, tan sólo paliada por la actuación del mutualismo de previsión privada)[218], el

[214] Durand, P.: La política contemporánea de Seguridad Social, págs.221-222. Los seguros sociales todavía mantenían lazos de unión y ciertas lógicas operativas con los seguros privados: "Del mismo modo que en el seguro privado los asegurados pagan primas, los asegurados sociales debían pagar una cotización personal. El régimen de seguros sociales imponía requisitos rigurosos, concretamente el pago previo de cotizaciones, para tener derecho a prestaciones. Se establecía una relación necesaria entre las cotizaciones del asegurado y las prestaciones que se habrían de percibir. El sistema financiero generalmente adoptado era el de capitalización, que conllevaba la constitución de reservas matemáticas. Los órganos gestores eran netamente distintos a los órganos del Estado… Eran todos estos rasgos los que contribuían a una clara distinción entre el seguro y la asistencia sociales". Por el contrario: "La cobertura general de riesgos en beneficio de toda la población se basa en la idea, absolutamente diferente, de una solidaridad realizada a través de la distribución de la renta nacional. La distinción entre seguro y asistencia social tiende a desdibujarse… Pero la evolución que se ha producido es mucho más profunda. Los requisitos establecidos para el reconocimiento del derecho a prestaciones se vuelven cada vez menos numerosos y tienden a desaparecer. La técnica del reparto sustituye a la de capitalización en el orden económico financiero. …La generalización de la Seguridad Social altera igualmente las antiguas reglas de los seguros sociales. Todos estos rasgos ponen de relieve la institución de un servicio de interés público, que se ha creado para remediar las insuficiencias de la iniciativa privada, y que funciona bajo un régimen jurídico exorbitante respecto del derecho común, incluso si este servicio se gestiona por organismos privados. Junto a los antiguos servicios públicos de carácter puramente administrativo, la política contemporánea de Seguridad Social ha creado un nuevo servicio público de finalidad social" (Ibid., págs. 222 a 224).

[215] Véase Martínez Quinteiro, E.: "El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918", en VV.AA.: *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, pág. 259.

[216] Real Decreto publicado en el Instituto Nacional de Previsión. Compilación legislativa y administrativa, Madrid, Minuesa de los Ríos,1912.

[217] Véase López Nuñez, A.: *Ideario de previsión social*, Madrid, Publicaciones del INP, 1943, Cap. VII, págs. 93 y sigs.

[218] Por el contrario, en Alemania, el Gobierno del Canciller Bismarck, concedió prioridad a la implantación del seguro de enfermedad, pese a su coste y dificultades de organización y gestión. El seguro de enfermedad en Alemania, pionero mundial, fue establecido por el canciller Otto von Bismarck en 1883 como un seguro social obligatorio para trabajadores de bajos ingresos (La primera de estas leyes en entrar en vigor —el 1 de diciembre de 1884, tras haber sido aprobada en el parlamento alemán el 15 de junio de 1883— fue la ley sobre el seguro de enfermedad de los trabajadores, en virtud de la cual se creó el primer seguro médico público para los trabajadores industriales con carácter obligatorio y financiado con las cuotas aportadas por el trabajador y la empresa).
Basado en la solidaridad, financiado por trabajadores y patrones, evolucionó durante el siglo XX hasta cubrir a casi toda la población, alcanzando cobertura obligatoria universal en 2009. La finalidad originaria estaba presidida por una orientación eminentemente política y de contención social buscando insertar a la clase trabajadora dentro de la dinámica político institucional del sistema establecido. Pero debe subrayarse que supuso en sí mismo un giro radical pues se estaba reconociendo el derecho a la salud como un derecho subjetivo público. Es relevante el ensayo -antiguo pero relevante- de Chaemer, R.: "La Herencia de Bismarck en el Seguro Social", en *Boletín de Información del I.N.P.*, núm. 10, 1942, págs. 1-10 y núm. 11, 1942, págs. 29-39. El Código de Seguros del Reich de 19 de julio

paro (las precarias estadísticas de la época ponían de manifiesto que el paro forzoso estaba bastante extendido en nuestro país durante el primer tercio del siglo veinte)[219], la maternidad (relevante ante la precaria condición de la mujer trabajadora, no excesivamente caro y de fácil gestión, sólo pudo ponerse en práctica, significativamente, hasta la Segunda República)[220]. Tampoco prosperó el "seguro

de 1911, significó la consolidación y el fundamento del seguro social alemán. A partir de él se llevaron a cabo, lógicamente, numerosas y sucesivas modificaciones.

En nuestro país el seguro de enfermedad fue implantado por la Ley de 4 de diciembre de 1942, antes la Ley de 8 de abril de 1932, había ratificado el Convenio de la OIT sobre el Seguro de Enfermedad de los trabajadores de la industrial y del comercio y de los sirvientes domésticos, adoptado en la Sesión de la Conferencia Internacional de Trabajo de Ginebra de 1927 (Gaceta, de 29 de septiembre de 1932). La Ley de 8 de abril de 1932, ratificaba el Convenio sobre el seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas, adoptado por la Conferencia celebrada en Guinea en 1921 (Gaceta de 4 de noviembre de 1932).

[219] La preocupación oficial no pasó de un interesante Informe (encargado por el IRS y el INP) realizado por González Rojas, F.: *Bolsas de Trabajo*, Madrid, Imprenta de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1911, y González Rojas, F. y Oyuelos, R.: *Bolsas de trabajo y seguro contra el paro forzoso*, Madrid, 1914, estudio fundamental para la consideración de las distintas iniciativas adoptadas antes del efectivo aseguramiento público general. La Dictadura de Primo de Rivera, es un hecho verificable, fue un freno para el desarrollo de las políticas de previsión social, y a pesar de las propuestas del INP (*Anales del INP*, núm.68, abril-junio de 1926, págs. 173-174) y proyectos de Ley (Proyecto de Ley de 1928), la Dictadura no llegaría a alumbrar un seguro obligatorio de paro. La creación de un auténtico seguro de paro sólo se produciría tardíamente en virtud de la Ley de 22 de julio de 1961, que estableció un Seguro Nacional de Desempleo. Antes sólo funcionaron a través de varios regímenes normativos "cajas nacionales" contra el paro forzoso. Véase en los orígenes deL régimen protector, el Real Decreto de 18 de marzo de 1919, Seguro de Paro forzoso (Gaceta, 19 marzo), en cuyo art. 1 se establece que "A partir de la publicación del presente Real Decreto, el Estado subvencionará, con una cantidad igual al importe de las primas efectivas que recauden a las Sociedades mutuas obreras que tengan por único y exclusivo objeto el seguro del paro forzoso, o a las que, cumpliendo diversos fines de previsión, se acomodasen a establecer una separación absoluta en sus ingresos y gastos para unos y otros conceptos, adaptándose a las prescripciones reglamentarias que al efecto se dicten". Por su parte la Real Orden de 31 de marzo de 1919, estableció el Reglamento para la aplicación del seguro de paro forzoso. En él se dispone que "A efectos de la aplicación del Real Decreto de 18 de marzo de 1919, se establece en la Comisaría General de Seguros un Registro especial para la inscripción particular de las Asociaciones que practiquen el seguro contra el paro forzoso en el trabajo" (art.1º). La Ley de 13 de julio de 1922, autoriza al Gobierno para la ratificación del Proyecto de Convenio Internacional referente al paro forzoso (Gaceta 15 julio). Por su parte, el Real Decreto de 27 de abril de 1923, establece subvenciones a las sociedades aseguradoras del paro forzoso (Gaceta 28 abril, rectificación 29).

[220] La Ley de 13 de julio de 1922 (Gaceta del 15) autorizó al Gobierno para proceder a la ratificación del proyecto de Convenio, sobre protección a la maternidad, adoptado en Washington el 29 de octubre de 1919. En dicha Ley también se autorizaba al Gobierno para crear, después de verificada la ratificación, una Caja de Seguro obligatorio de maternidad, cuyas normas de funcionamiento serían establecidas por el Ministro de Trabajo, previos los informes del IRS y del INP. Véase Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, cit., págs.215 y sigs. Véase INP: Seguro obligatorio de maternidad, 4ª ed., Madrid, Publicaciones del INP, Madrid, 1932.

El Real Decreto-Ley de 22 de marzo de 1929 (Gaceta del 24), creó el Seguro Obligatorio de Maternidad. Según su art.1. "Se establece en España, con carácter obligatorio, el Seguro de Maternidad, cuyos fines inmediatos serán los siguientes: a) Garantizar a la asegurada la asistencia facultativa en el embarazo y en el parto y cuando, con ocasión de un u otro, la necesitare; b) Garantizarle los recursos necesarios para que pueda cesar en su trabajo antes y después del parto, y c) Fomentar la creación y sostenimiento de Obras de Protección a la Maternidad y a la Infancia". Por otra parte, "Serán beneficiarias de este Seguro de Maternidad todas las obreras y empleadas que estén inscritas en el Régimen obligatorio de Retiro obrero, cualesquiera que sean su edad, nacionalidad y estado civil" (art.2). Su Reglamento sería aprobado por Real Decreto de 29 de enero de 1930 (Gaceta de 1 de febrero). Fue necesaria la publicación del Decreto de 26 de mayo de 1931 (Gaceta del 27; sancionado por Ley de 9 de septiembre siguiente, Gaceta del 10) para la implantación efectiva del seguro de maternidad; teniendo plena efectividad en el 1 de octubre de 1931 (art.1). Se mejoraría también la protección por accidentes de trabajo, expandiendo especialmente a la agricultura: Decretos de 12 de junio de 1931 (que se eleva a rango legal mediante Ley de 9 de septiembre de 1931) y de 25 de agosto de 1931. Se trataba de cumplir los compromisos internacionales sobre la materia. Para entonces ya la Constitución Republicana de 1931 - típica manifestación jurídico-política del movimiento del constitucionalismo social- establecía en su art.46 un programa de previsión social: "El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes. La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente; paro forzoso, vejez, invalidez y muerte…". En ese reconocimiento de un derecho a la existencia digna, resuena, evidentemente,

popular de vida"[221], a pesar de que existieron distintas iniciativas y proyectos al respecto (aunque modestamente el mutualismo obrero puedo proveer a la cobertura del riesgo)[222].

El seguro social obligatorio de vejez es, pues, el primer gran seguro social obligatorio en España (el seguro de accidentes estaba basado en un régimen de libertad subsidiada). Se presentó el Proyecto en las Cortes en 1918 por el Ministro de la Gobernación (por entonces, García Prieto), pero al final sería aprobado a través de Real Decreto-Ley (cfr. Real Decreto Ley de 11 de marzo de 1919, sobre Intensificación de retiros obreros[223]), durante el Gobierno Liberal del Conde de Romanones. La base 1ª del art.1º delimitaba su ámbito subjetivo, indicando que "El seguro obligatorio de vejez alcanzará a la población *asalariada* comprendida entre las edades de diez y seis y sesenta y cinco años, cuyo haber anual por todos conceptos no exceda de 4.000 pesetas"[224]. Era un sistema muy deficiente

la formulación de este derecho social por autores pioneros como Menger, A.: *El derecho civil y los pobres*, trad. A. Posada, ed., y Estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 1998; Ibid., *El derecho al producto íntegro del trabajo. El Estado democrático del Trabajo* (El Estado Socialista), edición y Est. Prel., a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 2002.

221 Sobre el mutualismo obrero como forma de previsión en España, véase Montero García, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, MTSS, 1988, págs. 81 y sigs.

222 El Proyecto de Ley de "Casas baratas" de 1908 del IRS recogía un capítulo III, en el que se creaba el "seguro popular de vida", pero La Ley de 12 de Junio de 1911, de Construcción de Casas Baratas hizo desaparecer la creación de dicho seguro. El art. 2º establecía que "Se entenderán que son casas baratas a los efectos de esta Ley y de cuantas persigan fines análogos, las construidas o que se intenten construir por los particulares o colectividades para alojamiento exclusivo de cuanto perciben emolumentos modestos como remuneración de trabajo, habida cuenta, además, de las circunstancias siguientes...". Entre los medios para fomentar la construcción de habitaciones baratas (Cap. II), se indicaba que "El Estado, la Provincia o el Municipio podrá ceder gratuitamente los terrenos o parcelas que les pertenezcan, sitos en el ensanche o afueras de las poblaciones, o los sobrantes de vías de comunicación de cualquier clase, especialmente los que tengan fácil acceso a los centros o puntos de trabajo, siempre que se destinen a la construcción de casas según las condiciones de la presente Ley" (art.10). Debe destacarse que Maluquer se implicó muy directamente en este ámbito particular de la política social, aunque su obra mayor fue la creación del INP y el régimen de los seguros sociales Maluquer tenía un programa de política social más amplio donde insertaba la previsión social, y no precisamente como una especie de "compartimiento estanco" (basta reparar en su doctrina sobre la "hacienda social" a través de las reconducción de los fondos acumulados por el seguro de vejez hacia otras esfera de la política de protección social pública). Sobre ello se insiste más adelante. El Real Decreto de 14 de octubre de 1919, procede a reorganizar el IRS (Gaceta 15 octubre), y dentro de la Dirección del Trabajo e Inspección creó una Sección técnico-administrativa de "casas baratas" (art.38). Dicha Sección de Casas Baratas "entenderá en la divulgación y aplicación de la Ley de 12 de Junio de 1911, con su reglamento y disposiciones complementarias, fomento de las cooperativas constructoras de habitaciones higiénicas y baratas, estudio del problema de la vivienda en las distintas poblaciones, fomento de las diversas formas del crédito, ciudades-jardines, huertos obreros y cuantas instituciones se relacionen con el problema de la habitación" (art.42).

223 Gaceta, del 12. La Exposición de Motivos no tiene desperdicio: La implantación -se afirma- del régimen de intensificación de los retiros obreros es de aquellas medidas que con mayor urgencia reclama nuestra economía nacional, no sólo por altas consideraciones de justicia social, de bien entendido humanitarismo y aun de utilidad del Tesoro Público abrumado hoy por atenciones de Beneficencia que deben serlo de Previsión, sino también por razones de conveniencia técnica, toda vez que con el transcurso del tiempo se encarece el seguro, dificultando así su contratación en términos de facilidad y comodidad para todos. El régimen de intensificación de retiros obreros es una ampliación del ya establecido por la Ley 27 de febrero de 1908, que creó el INP con el sistema de la libertad subsidiada, el cual hacía ya obligatoria la bonificación del Estado para las formaciones de pensiones de vejez que libremente contrataran los obreros en aquel organismo. La declaración de ampliable del crédito destinado a realizar esta obligación del Estado preparó el paso al régimen obligatorio que ahora se propone, y que comenzará por la obligación de los patronos para llegar a la de los obreros cuando las circunstancias económicas lo consientan, conservando entre tanto el carácter voluntario para las imposiciones individuales, beneficiadas éstas por especiales ventajas, que han de ser eficaz estímulo para su aportación. El Proyecto de Ley (presentado por el Gobierno) había sido elaborado por una "Ponencia Nacional" de previsión, y en la que tuvieron representación las fuerzas patronales y obreras de todas las tendencias interesadas en la reforma y personas cualificadas.

224 Para los aspectos concretos de este régimen de seguro obligatorio de vejez, véase la regulación del Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919, Régimen de intensificación del retiro obrero (Gaceta 12 marzo). El Real Decreto de 21 de enero de 1921, que reguló el Reglamento del Régimen obligatorio de retiro obrero, estableció que el derecho se atribuía a los trabajadores asalariados (art.1), siendo considerados como asalariados para los efectos del Reglamento:

no sólo por su limitado alcance subjetivo y por hecho de que se basaba desde el punto de vista técnico-financiero en el sistema actuarial de capitalización (con mínimo efecto de solidaridad social), sino también por la cuantía mínima de la pensión. Especialmente significativo de las limitaciones de la Ley era la protección residual otorgada a los viejos que superaban la edad de los sesenta y cinco años no incluidos en el momento de la promulgación de la regulación legal de retiro obrero. A ellos sólo les quedaba prácticamente el acogerse a los llamados "homenajes a la vejez", que sólo permitían recibir una prestación mínima (de beneficencia más que de auténtica asistencia pública social en el sentido contemporáneo) a una parte de este grupo de edad excluido del ámbito de aplicación del régimen legal de retiro obrero. Con todo, encajaba en la política de posibilismo gradualista que inspiraba la actuación del INP y sus hombres.

En verdad, aunque las reformas estructurales no se realizaron (pero, al menos, ello permitió remover los obstáculos y resistencia a la misma implantación del retiro obrero) el INP mantuvo una política de seguridad en las inversiones y de garantía de solvencia, lo que le hizo ser muy conservador respecto a ciertas iniciativas (señaladamente la concesión de préstamos), pero también tuvo el efecto de dotar de viabilidad al sistema y por ello mismo vencer las reticencias hacia la ampliación del sistema de aseguramiento social). Su criterio continuista en la política de previsión más allá del régimen político imperante le hizo permanecer, bajo la presidencia de *Marvá y Mayer*, la de Usabiaga y Lasquibar, y, después, la de Adolfo Posada (1935). Con ese principio de continuidad y de versatilidad alcanzaría a mantenerse hasta el año 1978, donde se transformaría en el Instituto Nacional de la Seguridad Social[225].

3. BIBLIOGRAFÍA

A) Principal de José Marvá y Mayer

Marvá y Mayer, J.: *Tracción en vías férreas,* Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1877.

— "El libro del Sr. Alzola: las obras públicas en España y los ingenieros militares". *Memorial de Ingenieros del Ejército,* Tomo XVI.

— *La función de la ciencia y de la industria en la guerra moderna, concepto y finalidad de aquellos factores, desde el punto de vista de las instituciones armadas". Discurso leído ante S. M. el rey Don Alfonso XIII presidiendo la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales en la recepción pública del Ilmo. Sr. D. José Marvá y Mayer el 5 de junio de 1904. Madrid: Imprenta del Memorial de Ingenieros,* 1904.

— "Memoria acerca la visita de inspección a las minas de Villanueva (Sevilla)", con motivo de la catástrofe ocurrida en día 28 de abril del año 1904, por el Jefe de la Sección segunda José Marvá, 1904.

— "Memoria acerca del empleo de explosivos de seguridad en las minas de hulla que desprenden grisú", por el Jefe de la Sección Segunda José Marvá, 1905.

1. Los obreros, cualquiera que sea su sexo, su patrono, la clase de su trabajo, agrícola, industrial o mercantil y la forma de su remuneración. 2. Los empleados de Corporaciones municipales, provinciales o regionales, instituciones oficiales autónomas y de personas, Empresas, Sociedades y Asociaciones, aunque el objeto de su actividad, total o parcial no sea la obtención de un lucro, sino la prestación de un servicio público o social…" (art.4). Según el art.70 "Los organismos encargados de aplicar el régimen obligatorio de retiro son de cuatro clases: 1º. El Instituto Nacional de Previsión. 2º. Las Cajas Colaboradoras regionales y provinciales. 3º. Las entidades aseguradoras de gestión complementaria. 4. Las entidades de ahorro directo reglamentariamente autorizadas para constituir los fondos de capitalización a que se refiere el art.26".

[225] Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, pág. 293.

— *Museos de Seguridad e Higiene del Trabajo. Descripción de los más importantes de Europa*, Madrid, Instituto de Reformas Sociales, 1907.

— "Los sitios de Zaragoza", en *Revista técnica de Infantería y Caballería,* Madrid, 1908.

— *Función técnico-social del Ingeniero.* Conferencia leída ante la 6ª Sección del Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias por el Excmo. Sr. D. José Marvá, General de Brigada de la Real Academia de Ciencias y del Instituto de Reformas Sociales. Imprenta del Memorial de Ingenieros del Ejército, Madrid, 1909.

— *El trabajo en las minas,* Madrid, Instituto de Reformas Sociales (1910), Madrid, Ed. Zero, 1970.

— *Mecánica aplicada a las construcciones: Atlas.* Madrid: Imprenta y Litografía de Julián Palacios, 1916.

— "La tracción en las vías férreas", Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1878.

— *Apuntes sobre mecánica de las construcciones*, 1878.

— *Cálculo de cerchas sin tirante, método abreviado*, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1882.

— "Descripción y uso del escuadrímetro", en *Revista del Memorial de Ingenieros*, 3, 3 (1886).

— *Proyecto de puente metálico portátil para carreteras y vías férreas*, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1886.

— *Memoria de la comisión en el extranjero desempeñada por el coronel teniente coronel D. José Marvá y Mayer, y el capitán D. Antonio Mayandía*, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1892.

— *Discurso leído ante S. M. el Rey D. Alfonso XIII, presidiendo la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales en la recepción pública del limo. Sr. D. José Marvá*, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1901.

— "Estudio histórico de los medios de ataque y defensa", Madrid, Editorial El Trabajo, 1903

— *Memoria acerca del empleo de explosivos de seguridad en las minas de hulla que desprenden grisú*, Madrid, Imprenta Miguel Servet, 1905.

— *Las Ciencias y la Guerra. Discurso Inaugural del V Congreso de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias,* Valladolid, Imprenta de la Revista Técnica de Infantería y Caballería, 1915. Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1915.

— *Organización científica del trabajo: antes y después de la guerra actual*, Madrid, Editorial J. Ratés, 1917.

— "La intervención del elemento patronal en la previsión de los obreros". Sesión estatutaria celebrada en Sevilla presidida por el S.M. el Rey, 1917.

— "Los laboratorios y la producción industrial", 1925.

— *Ligero bosquejo de las industrias en España en su relación con las necesidades militares y en particular con las del material de ingenieros*, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1917.

— *El Instituto Nacional de Previsión: su obra, orientaciones presentes de los seguros sociales / discurso preliminar de José Marvá y Mayer. Discurso de Marvá como Presidente del Instituto Nacional de Previsión ante la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación por la Conmemoración del XVII aniversario del régimen legal de Previsión en España, incluido en la obra* JORNADA D POZAS, L. *Conferencia de Luis Jordana de Pozas*, Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1925.

— *La previsión social y el Instituto Nacional de Previsión,* Madrid, INP, 1932.

— *Breves ideas sobre el concepto de Enseñanza,* Madrid, 1933.

— *Discurso de contestación de Marvá ante la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales con motivo del ingreso en la misma de Emilio Herrera Linares,* Madrid, 1933.

— *El trabajo y sus víctimas*, Madrid, INP, 1934.

— Índice Analítico del Memorial de Ingenieros (1843-1920), Madrid, 1921.

— "En Honor al General Marvá", en *Memorial de Ingenieros del Ejército*, 81, 43, 6 (junio de 1926).

— *El trabajo en las minas,* Madrid, Instituto de Reformas Sociales, 1910, reeditado en Madrid, Editorial Zero, 1910.

— *Homenaje a la memoria del General D. José Marvá y Mayer*, Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, n.º 554 (1942).

— Índice Analítico del Memorial de las memorias, Artículos y noticias que constituyen la colección del Memorial de Ingenieros del Ejército desde el año e1 año 1921 al 1988, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros del Ejército, 1989.

B) Secundaría sobre el autor, su época y la organización de la previsión social en España

Alarcón Horcas, S.: *Código del trabajo,* 2 tomos, Madrid, Editorial Reus,1927-1929.

Alonso Baquer, M.: "José Marvá entre la tecnología militar y las reformas sociales", en *Libro Homenaje a Dr. D. Juan Velarde Fuertes,* Madrid, T. II, EUDEMA, 1992.

Alonso Olea, M.: "Cien años de Seguridad Social", en *Papeles de Economía Española,* números 12-13 (1992).

— "Las Bases de la Seguridad Social", en *RPS,* núm. 61 (1974).

— *Introducción al Derecho del Trabajo,* 6ª ed., revisada, renovada y ampliada, Madrid, Civitas, 2002.

Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza.: *Instituciones de Seguridad Social,* 17ª edición, Madrid, Civitas, 2000.

Álvarez Buylla, A.: *El obrero y las leyes,* Madrid, 1905.

Álvarez Buylla, A., González Posada, A. y Morote, L.: *El Instituto de Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España,* Discurso Preliminar por J. Canalejas y Méndez, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

Aznar, S.: *La incorporación de los obreros del campo al régimen obligatorio de Retiro Obrero,* Madrid, Publicaciones del INP, 1924.

— *El Retiro Obrero y la agricultura,* Madrid, Sucesora de M.Minuesa de los Ríos, Publicaciones del INP, 1925.

— *La previsión social de las clases campesinas,* Madrid, Sobrinos de la Suc. de M.Minuesa de los Ríos, Publicaciones del INP, 1928.

— "Marvá y la política social", en *Homenaje a la memoria del General Marvá celebrado en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 2 de marzo,* Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, 1942.

— *Recuerdos de un tiempo viejo,* Madrid, INP, 1946.

— *Los Seguros Sociales. En busca de sus principios,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1947

— *Lo que es el coto social de previsión,* Madrid, Publicaciones del INP, Madrid, Suc. M.Minuesa, 1931.

— *El seguro de maternidad,* Madrid, Publicaciones del INP, Madrid, Suc. M.Minuesa, 1932.

— *La vejez del obrero y las pensiones de retiro,* Madrid, Publicaciones del INP, 1915.

Aznar López, M.: "Una institución centenaria: La Seguridad Social española", en *RMTAS,* núm. 24 (2000).

Aunós, E.: *Estudios de derecho corporativo,* Madrid, E. Reus, 1930.

— *Principios de derecho corporativo,* Barcelona, 1929.

Ben Ami, S.: *La dictadura de Primo de Rivera, 1923-1930,* Barcelona, Planeta, 1983.

Beveridge, Sr. W.H.: *Seguro Social y Servicios Afines. Informe de Lord Beveridge* (1942), Madrid, MTSS, 1989.

Benavides Gómez, D.: *Democracia y cristianismo en la España de la Restauración, 1875-1931,* Madrid, Ed. Nacional, 1978.

Blanco Rodríguez, J.E.: "La teoría de la previsión social española en sus iniciadores (1900-1936)", en *Cuadernos de Política Social,* núm. 18 (1953), pp.59 a 73.

Blanco Rodríguez, J.E.: *Antología del nacimiento de la Previsión Social Española (1908-1910),* Madrid, Ministerio de Trabajo-INP, 1959.

— *Planificación de la Seguridad Social,* Barcelona, Ediciones Marte, 1964.

Bordonado Bermejo, Mª.J.: *El General de ingenieros Don José Marvá y Mayer creador del Cuerpo de Inspección de Trabajo,* Madrid, MTAS, 2006.

Bordonado Bermejo, Mª.J.: "Los Museos de seguridad e higiene en el trabajo", en *El Instituto de Reformas Sociales (1903-1924). Exposición del centenario,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 2003.

Bordonado Bermejo, M.J.: «Aportaciones castrenses a la protección y previsión social de España». *Revista de Historia Militar* (II extraordinario): 13-50, 2013.

Bordonado Bermejo, M.J.: *"El general de Ingenieros D. José Marvá y Mayer, presidente del Instituto Nacional de Previsión desde 1913 a 1934"*, en Bullón De Mendoza Y Gómez De Valugera, A., Y Tagores Sánchez, L.E.(Cords.): *La República y la Guerra Civil setenta años después,* Vol. 2, 2008, págs. 333-346.

Buylla, A.: "El INP. Su funcionamiento e interés que para la clase trabajadora puede tener", en *Anales del INP,* octubre de 1909.

— *La protección del obrero (Acción social y acción política),* Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1910.

Buylla Y G. Alegre, A.: *La protección del obrero (Acción Social y Acción Política),* Madrid, Lib. Vicoriano Suárez, 1910.

Buylla, A., Posada, A., y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la Reforma Social en España,* (1ª ed., 1902), Prólogo de S.Castillo, Madrid, MTSS, 1986.

Canalejas Mendez,J.: *La obra social contemporánea,* Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1905.

— *Aspecto jurídico del problema social,* Alcoy, 1895.

— *El partido liberal,* Madrid, Est. Tip. Editorial, 1912.

— *La política liberal en España,* Madrid, C.I.A.P., 1931.

Casale, G., y Monereo Pérez, J.L. (Dirs): *A treinta años de la adopción del Convenio nº 150 de la OIT sobre la Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina,* Villasmil Prieto, H., y Fernández Avilés, J.A. (Coord.), Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (Dialogue) de la OIT/Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada, Granada, Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2010.

Castillo, S.: "Gestación y primeros pasos del Ministerio de Trabajo en España, 1920-1923. *Sociología del Trabajo"*, 99, 147-165.

Castillo, S. y Ruzafa, R., (Coords.): *La previsión social en la historia*, Madrid, Siglo XXI, 2009.

Cuesta Bustillo, J.: *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración.* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Universidad de Salamanca, 1988.

Cuesta Bustillo, J.: *Una esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (19191-1939),* Madrid, Consejo Económico y Social, 1994.

Cuesta Bustillo, J.: *Hacia los Seguros Sociales obligatorios. La crisis de la Restauración,* Madrid, MTSS, 1988.

Cuesta Bustillo, J.: "El Ministerio de Trabajo, IIª República y Guerra Civil, 1931-1939: Tiempos de reformas y conflictos. Eclipse del Ministerio en la España sublevada" (pp. 99-131), en VV. AA: *Cien años del Ministerio de Trabajo en España (1920-2020),* Castillo, S. (Dir.), Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2020.

Cuesta Bustillo, J.: "La previsión social pública en España, 1919-1939" (pp. 199-233), en VV.AA.: *La previsión social en España,* Castillo, S., y Ruzafa, R. (Coords.), Madrid, Ed. Siglo XXI de España editores, 2009.

Dato Iradier, E.: *Justicia social. Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y contestación de D. Amós Salvador y Rodrígañez,* Madrid, RACMP,1910-14.

— *Significación y representación de las leyes protectoras del trabajo. Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación,* Madrid, RAJL, 1909.

— *Armonía entre el capital y el trabajo,* Madrid, 1904.

De La Calle Velasco, M.D.: *La Comisión de Reformas Sociales. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración,* Madrid, MTSS, 1989.

De La Calle Velasco, M.D.: "Sobre los orígenes del Estado Social en España", en Esteban De Vega, M. (ed.): *Pobreza, beneficencia y política, Ayer,* núm. 25, 1997.

De La Villa Gil, L.E.: *Los orígenes de la Administración laboral en España,* Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969.

— *Nacimiento del derecho obrero en España,* Madrid, Escuela Nacional de la Administración Pública, 1970.

— *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo,* Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003.

— *El Derecho del Trabajo en España durante la Segunda Republica,* Madrid, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Estudios de Historia de la Administración, 1971.

De Torres, M.: *Teoría de la política social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1949.

Durand, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social,* trad. y estudio preliminar a cargo de José Vida Soria, Madrid, MTSS, 1991.

Esping-Andersen, Gøsta. *Los tres mundos del Estado del bienestar,* trad. Begoña Arregui Luco, València, Edicions Alfons el Magnànim, 1993.

Espuny I Tomás Mª J. y Pérez, O (Coord): *La inspección de trabajo, 1906-2006,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

Gallart Folch, A.: *Derecho Administrativo y procesal de las corporaciones de trabajo,* Barcelona, Librería Bosch, 1929.

Gallart Folch, A.: *Derecho español del trabajo,* Barcelona, Ed. Labor, 1936.

Gallego Y Ramos, E.: "Los ingenieros militares en la esfera particular". *Memorial de Ingenieros del Ejército*, Tomo XXVI, núm. V.

Gallego Y Ramos, E.: "Ingeniería sanitaria. Saneamiento de poblaciones (urbanas y rurales), por el Ingeniero militar, director de "La Construcción moderna", correspondiente de la "Unión del Services Municipaux Techniques et des travaux publics" de París. Memoria premiada por la Sociedad Española de Higiene en el concurso de 1907. *Memorial de Ingenieros del Ejército, Colección de Memorias*, Tomos XXV y XXVI.

García Ormaechea, R.: *El accidente de trabajo y la enfermedad profesional,* Madrid, 1933.

García Canales, M.: *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

García Murcia, J., y Rodríguez Cardo, I. A. (dirs.): *Legislación histórica de previsión social,* Cizur Menor (Navarra), Ed. Aranzadi, 2009.

García Ninet, I. y García Ortega, J.: "Textos Históricos fundamentales sobre la protección de la vejez", en *RSS,* núm.16 (1982).

Gil Plana, J.: *El Instituto de Reformas Sociales y los orígenes de la Administración Laboral,* Madrid, Universidad Complutense/Facultad de Derecho. Servicio de Publicaciones, 2003.

Glick, T. y Sánchez Ron, J.: *Emilio Herrera. Memorias,* Madrid, Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1988.

González Posada, C.: *El régimen de los seguros sociales. Doctrina y legislación,* Madrid, Vitoriano Suarez, 1929.

González Posada, C.: *Garantía contra el riesgo de paro involuntario,* Madrid, M. Minuesa de los Ríos, 1934.

González Posada, C.: *El seguro de invalidez y muerte ante la XVI Conferencia Internacional del Trabajo,* Madrid, Publicaciones INP-Imprenta de los Sobrinos de la Sucesora de M.Minuesa de los Ríos, 1932.

Gordón, M.S.: *La política de Seguridad Social en los países industrializados. Análisis comparativo,* Madrid, MTSS, 1990.

González Posada, C.: *Los seguros Sociales,* 3ª ed., corregida, aumentada y puesta al día por Salvador Bernal Martín, Madrid, Edersa, 1949.

González Rothvoss, M.: *La política laboral de los Ministros españoles de Trabajo,* Salamanca, Escuela Social, 1968.

Hatzfeld, H.: *Du paupérisme à la Sécurité Sociale. 1850-1940,* París, A. Colin, 1971.

Herrera Linares, E.: *Conferencia sobre Astronáutica,* Boletín del Aero-Club, 1913.

— "Relación de la Hipergeometría con la mecánica celeste", *Memorial de Ingenieros* (pp. 370-388)*, Revista Mensual*, octubre, 1916.

Heyde, L.: *Compendio de Política Social,* Barcelona, Ed. Labor, 1931.

Hobhouse, L.T.: *El liberalismo,* edición y Estudio preliminar, "Los fundamentos del liberalismo social y sus límites: L.T. Hobhouse", a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

Hudson, R.B.: "La evolución del Estado Social: traspaso de los derechos y responsabilidades que atañen a las personas de edad", en *RISS,* núm.48 (1995).

Jordana De Pozas, L.: *El principio de unidad y los seguros sociales,* en *Boletín de Información del INP,* julio-agosto 1941, núms.7-8 (También como separata en Madrid, Publicaciones del INP, 1941.

— *Los accidentes de trabajo agrícolas en España,* Tesis para el grado de Doctor en Derecho, Madrid, Hijos de Reus, editores-impresores-libreros, 1913 (realiza un análisis sociólogo sobre la población rural y el trabajo agrícola como presupuesto para el estudio jurídico sobre la protección de los accidentes del trabajo).

— "Aplicación del Seguro de Vejez a los obreros del campo", en *Anales del INP,* abril-junio, 1919.

— *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros,* Madrid, Publicaciones del INP, 1925.

— *El régimen corporativo como sistema de reformas sociales,* Madrid, 1927.

— *Elogio de Don Álvaro López Nuñez,* Conferencia en la Escuela Social de Madrid, el 27 de febrero de 1942, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1942, y recogidos posteriormente en *Estudios sociales y previsión,* t. II, vol. 2º, Madrid, 1961.

— *La Caja Nacional de seguro de accidentes de trabajo y sus primeros resultados,* Madrid, INP, 1933.

Tolman, W.H.: *La Obra del ingeniero social* (1909), Prefacios de M. Lavasseur y de A. Carnegie, traducción y adaptación del inglés al francés por Pedreo Janelle i del francés al español por Quintín López, Tarrassa, Talleres Gráficos de Salvatella y Cia, s/f.

López Nuñez, A.: *Marvá: Biografía y bibliografía.* Madrid, Imprenta Clásica Española, 1926.

— *La ideología de Maluquer,* Madrid, RAJYL, 1932.

— *Veinte años de legislación social,* Prólogo de M. González Rothvoss, Madrid, Biblioteca Marvá, Juan Ortiz Editor, s/f. (1928).

— *Ideario de previsión social,* Madrid, 1920 (hay también edición de 1943 publicada por el INP; es una obra básica sobre el tema que tuvo una grandísima influencia en la enseñanza sobre esta materia).

— *Ideas pedagógicas sobre Previsión,* Madrid, Sucesora Minuesa, 1912.

— *Juventud y Previsión,* Madrid, Sucesora Minuesa, 1914.

— *Concepto y organización de la Mutualidad escolar,* Madrid, Sucesora Minuesa, 1916.

— *La enseñanza de la Previsión,* Barcelona, Imprenta Editorial "La Polígrafa", 1916.

— *El seguro de vejez,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1917.

— *Función social de la Mutualidad escolar,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1918.

— *Los cotos sociales de previsión,* Santander, Talleres Tipográficos de J.Martínez, 1923.

— *Elogio de Federico H. Shaw,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1924.

— *Viejos y niños,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1925.

— *La Previsión en la Escuela,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1928.

— *Previsión y seguros sociales,* 1ª y 2ª edición, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1929.

— *Las obras de Previsión en relación con la Beneficencia,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1930.

— *Previsión infantil,* Conferencias, discursos y estudios varios, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1934.

— *Biografía y bibliografía del General Marvá,* Madrid, 1926.

— *El seguro obrero en España,* Madrid, INP, 1908.

— "Ensayo de un vocabulario social, Madrid, INP, 1911.

— *Lecciones elementales de previsión*, Madrid, Imp. de la Suc. De M.Minuesa de los Ríos, 1913.

— "El seguro social de vejez", Madrid, INP, 1917.

— "Relaciones entre higiene y previsión", Madrid, INP, 1915.

— "Función social de la mutualidad escolar", Madrid, INP, 1915.

— "Protección a los ciegos pobres", Madrid, 1915.

— *El Seguro de Vejez e Invalidez en los campos,* Madrid, Sobrinos de la Suc.Minuesa de los Ríos, 1919.

— "Régimen de transición entre el seguro libre y el seguro obligatorio", en *Anales del INP,* t. II, Madrid, 1926.

— *El código social de Malinas: exposición y comentario,* Madrid, 1928.

— *La inspección de trabajo en España,* Madrid, 1927.

— *La ideología de Maluquer,* discurso leído en la solemne sesión necrológica celebrada en la Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación, el día 11 de mayo de 1932, Madrid, A. Jiménez, 1932.

López Valencia, F.: *La acción patronal en el problema de los retiros obreros,* Madrid, INP, 1913.

— *El problema de la vivienda en España,* Madrid, INP, 1929.

— *Los seguros sociales en el medio rural. Extensión de los seguros sociales a los trabajadores del campo,* Madrid, INP, 1932.

— *El ideario de Maluquer,* Madrid, 1934.

— *Los seguros sociales en el medio rural. Extensión de los seguros sociales a los trabajadores del campo. Procedimiento de hacer más eficaz esa extensión,* Madrid, INP, Premio Marvá 1932.

Luño Peña, E.: *Seguro social agrario. Extensión de los seguros sociales a los trabajadores del campo. Procedimiento de hacer más eficaz esa extensión,* Madrid, INP, Premio Marvá 1932.

Maldonado Molina, J.A.: *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España,* Madrid, MTAS, 2002.

Maluquer y Salvador, J.: *Aspectos sociales del retiro obrero,* Conferencia Pronunciada en la Casa del Pueblo de Madrid el 14 de febrero de 1924, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M.Minuesa de Los Ríos, 1924.

— *Aspectos jurídicos del seguro de guerra. Discurso leído en la Real Academia de jurisprudencia y legislación y contestación de D. Gumersindo de Azcárate,* Madrid, Impr. Suc. Minuesa de los Ríos, 1915.

— *Conferencias,* Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1916.

— *Discurso Resumen del Curso de 1909-1910 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación Leído por el Secretrio General,* Madrid, Impr. Hijos de M.Hnedez, 1911.

— *Discurso Resumen del Curso de 1910-1911 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Leído por el Secretario General,* Madrid, Impre. Hijos. Hnedez, 1911.

— *Impresiones de Portugal (Conferencia),* Madrid, Est. Tipográfico de Jaime Ratés, Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1916.

— *Política Social de cordialidad nacional y regional. Conferencia dada en la Real Academia de -Jurisprudencia y Legislación,* Madrid, M. Jaime Ratés, 1919.

— *Reglamentación del Seguro obligatorio de retiros obreros. Conferencia leída en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación,* Madrid, Ed. Reus, 1921.

— *Reseña histórica de la Real Academia Matritense de Jurisprudencia y Legislación,* Barcelona, Impr. de Redondo y Xumetra, 1884.

— "Seguros obreros", Madrid, INP, 1908.

— "Caja de pensiones para obreros", Madrid, 1903.

— *Ahorro popular. Efemérides de Madrid del 17 de febrero de 1839. Iniciativa de Pontejos y Mesoneros Romanos,* Madrid, 1915.

— *La guerra y el seguro,* Madrid, INP, 1916.

— *La tutela fiduciaria: discurso del Ilmo Señor D. Diego María Crehuet del Almo y contestación del Excmo. Señor D. José Maluquer y Salvador,* Madrid, Ed. Reus-Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1921.

— *Cajas de Pensiones para obreros,* Madrid, Imprenta de los Hijos de M.G. Hernández, 1903.

— *Caja nacional de seguro popular: ponencia,* Madrid, Imprenta de la sucesora de M.Minuesa de los Ríos, 1904.

— *Cajas nacionales de seguro popular: información legislativa,* Madrid, Imprenta de la sucesora de M.Minuesa de los Ríos, 1904.

— *El derecho hispano-americano en la bibliografía española,* Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación a cargo de J.M.Sardá-Publicaciones de la Revista de Legislación y Jurisprudencia, 1887.

— *Reseña histórica de la Real Academia Matritense de Jurisprudencia y Legislación,* Barcelona, Imp. de Redendo y Xumetra, 1884.

— *Política social española,* Madrid, Imprenta de la Sucesora de M.Minuesa de los Ríos, 1915.

— *Política económica: una nueva fuerza,* Madrid, Sobrinos de la Suc. de M.Minuesa de los Ríos, Colección Informaciones de Previsión popular, 1917.

— *Política social de cordialidad y regional,* Conferencia pronunciada en la sesión pública del 3 de febrero de 1919, Madrid, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés-Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1918.

— *Modalidades de mayor integración del país en las funciones del Estado, para la continuidad y eficacia de las orientaciones nacionales,* Conferencia pronunciada el 13 de diciembre de 1919, Publicaciones del INP, 1919.

— *Unión Internacional del Seguro,* Conferencia pronunciada ante el Instituto de Coimbra, reunido en el paraninfo de la Universidad, el 7 de noviembre de 1915, Madrid, Imprenta de la Suc. M. Minuesa de los Ríos-Publicaciones del INP, 1916.

— *Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo,* Madrid, Publicaciones del INP, s/f.

— *Aspectos jurídicos del seguro de guerra,* Discurso leído en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y contestación de D. Gumersindo de Azcárate, Madrid, RAJL, 1915.

— *El sector del seguro en nuestra política económica,* Conferencia pronunciada el 10 de enero de 1918 en el Ateneo Barcelonés, Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos-Publicaciones del INP, 1918.

— *Curso inicial de seguro obrero (Los orígenes del Estado del Bienestar en España),* Barcelona, Ediciones Orbis, 1986.

Martí Bufill, C.: *Tratado comparado de Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo/Instituto Nacional de Previsión, 1951.

Martín Granizo, L.: *El Instituto de Reformas Sociales y sus hombres,* Madrid, Patronato de la Escuela Social de Madrid, 1947.

Martín Granizo, L.: *Biografía de sociólogos españoles,* Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963.

Martín Granizo, L. y González Rothvoss, M.: *Derecho social,* Madrid, Ed. Reus, 1ª ed., 1932, 2ª ed., 1932; 3ª ed., 1935.

Martín Valverde, A.: "Estudio preliminar", en VVAA.: *La legislación social en la historia de España: de la Revolución liberal a 1936,* Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

Martínez Girón, J.: "La etapa de previsión social en España", en VV.AA.: *Seguridad Social. Una perspectiva histórica,* Madrid, MTAS, 2001.

— *Introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho español de la Seguridad Social,* Pareces (Santiago de Compostela), 1990.

Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y Ordenamiento Laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España (CES), 1996.

— *Fundamentos doctrinales del derecho social en España,* Madrid, Ed. Trotta, 1999.

— *La reforma social en España: Adolfo Posada,* Madrid, MTAS, 2003.

— "El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada" estudio preliminar a Posada, A.: *Tratado de Derecho Política*, edición crítica íntegra en un solo volumen, y estudio preliminar, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2003, págs. VII a CLXIII.

— "Los fundamentos del liberalismo social y sus límites: L.T. Hobhouse", Estudio preliminar a Hobhouse, L.T.: *Liberalismo,* Granada, Ed.Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

— "Administración del Trabajo y Sistemas Nacionales de Inspección" (pp. 95-162), en Casale, G., y Monereo Pérez, J.L. (Dirs): *A treinta años de la adopción del Convenio nº 150 de la OIT sobre la Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina,* Villasmil Prieto, H., y Fernández Avilés, J.A. (Coords.), Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (Dialogue) de la OIT/Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada, Granada, Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2010.

— *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007.

— "El Instituto Nacional de Previsión: ubicación histórica, social y político-jurídica" (pp. 43-154), en VV.AA.: *Cien años de protección social en España. Libro Conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Tortuero Plaza, J.L. (Dir. y Coord.), Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2007.

— "El 'Socialismo de cátedra' de Gustav Schmoller en la construcción de la Política social moderna", en *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas,* nº 11 (octubre de 2017). Puede leerse en: http://www.eumed.net/rev/rehipip/11/monereo.html.

— "Carlos Martí Bufill (1915-2001): los fundamentos éticos y científicos de la Seguridad Social en España", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum,* núm. 12, 2017, págs. 289-304.

— Juan Eugenio Blanco Rodrígez (1918-2014): El compromiso activo en la implantación de un Sistema de Seguridad Social en España. (2019). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *19*, 277-290. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/361

Montoya Melgar, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978),* Madrid, Civitas, 1992.

— "Los fundamentos del "Liberalismo Social" y sus límites: Leonard Trelawney Hobhouse", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* núm. 136 (2007), págs. 711-761.

— "Sobre los orígenes del seguro social en España (Una conferencia de don José Maluquer en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación)", en *REDT,* núm.80 (1996).

Montero García, F.: "La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España, 1890-1900", en *Revista de Trabajo,* núm. 59-60 (1980-1981).

— *Reformismo conservador y catolicismo social en la España de la Restauración 1890-1900,* Tesis Doctoral dactilografiada , Salamanca, Universidad de Salamanca, 1980.

— *El primer catolicismo social y la Rerum Novarum en España,* Madrid, CSIC, Instituto Enrique Flórez, 1983.

— *Orígenes y antecedentes de la previsión social,* Madrid, MTSS, 1988.

— "Conservadurismo y cuestión social", en Tusell, J. y otros.: *Las derechas en la España contemporánea,* Madrid-Barcelona, UNED-Anthropos, 1997.

Moret, S.: *Las habitaciones para obreros,* Madrid, 1891.

Montoya Melgar, A.: "La Seguridad Social española: notas para una aproximación histórica", en *Revista de Trabajo,* núms. 54-55 (1976).

— *Ideología y lenguaje de las primeras leyes laborales en España,* Madrid, Ed. Civitas, 1992;

— "Sobre los orígenes del seguro social en España (Una conferencia de don José Maluquer en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación)", en *REDT,* núm.80 (1996)

Martínez Quintero, E.: "El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero", en *Studia Historica,* vol. II, núm.4 (1984).

Montero García, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social,* Madrid, MTSS, 1988.

Oyuelos, R.: *Accidentes de trabajo,* Madrid, 1902.

— *El problema del paro involuntario en España,* Madrid, 1917; Ossorio Y Gallardo, Á.: *Accidentes de trabajo,* Madrid, 1902.

Palacio Morena, J.A.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales,* Madrid, MTAS, 1988.

Palacios Morini, L.: "La fundación Allende, de Toro. Historia, documentos y noticias de una obra de enseñanza", Madrid, 1915.

— *Definición y función de las escuelas sociales,* Madrid, 1935;

Palancar, Mª y Pérez Botija, E.: *La previsión de los accidentes de trabajo por los modernos medios psicológicos, gráficos y mecánicos; eficacia comparativa de unos y otros desde los puntos de vista humanitario y económico,* Madrid, INP, Premio Marvá, 1933.

Pérez Capitán, L. *El concepto de trabajador autónomo en la previsión social española. Del nacimiento de los seguros sociales al mutualismo laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2005.

Pic, P.: *Tratado elemental de Legislación Industrial,* traducción de la sexta edición francesa, con notas y jurisprudencia española, por Justo José de Urquiza, t. I, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1942.

Polanyi, K.: *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico,* Madrid, Ed. La Piqueta, 1989. Otra versión de la misma obra: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo,* trad. de E. L. Suárez, México D.F., FCE, 1992.

Palomeque López, M.C.: *Derecho del trabajo e ideología,* 1ª ed., Madrid, Akal, 1980.

Palomeque López, M.C.: *Derecho del trabajo e ideología,* 7ª ed., revisada, Madrid, Tecnos, 2011.

Martínez Girón, J.: *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho español de la Seguridad Social,* Santiago de Compostela, 1990.

Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996.

— *La reforma social en España: Adolfo Posada,* Madrid, MTAS, 2003.

— El Catolicismo Social conservador: Eduardo Sanz y Escartín, Granada, Comares, 2010.

— "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales* 12 (1), 2022, pp. 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

— "Ludwig Heyde: La Seguridad Social en el marco de la política y el Derecho Sociales", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum,* núm. 23 (2º Semestre), 2020, págs. 357-389. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7477520

— https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/415/457

— "Derechos sociales y Estado democrático social en Antón Menger", estudio preliminar a Menger, A.: *El derecho al producto íntegro del Trabajo & El Estado Democrático del Trabajo (El Estado Socialista)*, edición de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2004, págs. XI-LXXVIII.

— "El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada", estudio preliminar a *Tratado de Derecho Política*, edición crítica íntegra en un solo volumen, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003, págs. VII a CLXIII.

— *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

— *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador, Granada, Comares* (Colección Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2007.

— "Reformismo Social y Socialismo jurídico: Antón Menger y el socialismo jurídico en España", estudio preliminar a Menger, A.: El Derecho civil y los pobres, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 1998, páginas 7 a 112.

— "Augusto Venturi: de los Seguros Sociales a la Seguridad Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 15, 2018, págs. 283-296. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6509725

— *El catolicismo social conservador. Eduardo Sanz y Escartin,* Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2010.

— "Los (pre)supuestos histórico institucionales de la Seguridad Social en la Constitución social del trabajo", en Rojas Rivero, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social*, Albacete, Bomarzo, 2012.

— "Eduardo Dato Iradier (1856-1921): reformismo conservador y nacimiento de los seguros sociales en España" (pp. 311-350), en *Revista de derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 29, 2021. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8238145

— "José Canalejas y Méndez (1854-1912): los orígenes de la Reforma Social desde el Liberalismo Social Moderado" (pp. 295-324), en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum,* núm. 30, 2022. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8394533

— "Estado y democracia constitucional en el pensamiento crítico de Otto Kirchheimer ". *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 1-114, 2025. https://doi.org/10.46661/lexsocial.12847

Posada, A.: *Fragmentos de mis memorias,* Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983.

— *La Sociedad de las Naciones y el derecho político. Superliberalismo,* Madrid, Editorial Caro Raggio, 1925.

— *Legislación del trabajo,* Madrid, 1935.

— "Recordando al Instituto de Reformas Sociales", en *Revista Internacional del Trabajo,* vol. II, núm.2 (1930).

— *Socialismo y reforma social,* Madrid, Ferando Fe, 1904.

— *Ideas pedagógicas modernas,* Prólogo de Leopoldo Alas, Madrid, Victoriano Suárez, 1892.

Ortí, A.: *En torno a Costa (Populismo agrario y regeneración democrática en la crisis del liberalismo español),* Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Fundación Joaquín Costa e Instituto de Estudios Altoaragoneses, 1996.

Piernas Hurtado, J.: *Principios elementales de la ciencia económica,* Madrid, 1903.

— *Discurso sobre algunas consideraciones acerca del principio de solidaridad y sus consecuencias en el orden económico,* Leído ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en la recepción pública, Madrid, 1905.

— *El movimiento cooperativo. Tres conferencias dadas en el Fomento de las Artes,* Madrid, 1890.

— *Economía política. Vocabulario de la economía,* Manuales y Soler Editor,

Posada, A.: *Tratado de Derecho Política*, edición crítica íntegra en un solo volumen, y estudio preliminar, "El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada" (pp. VII a CLXIII.), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003.

Ritter, G.A.: "La situación hace cien años: el nacimiento de los seguros sociales en Alemania y en Inglaterra", en *RSS,* núm.15 (1982).

Rodríguez-Piñero Y Bravo Ferrer, M.: "El Estado y la Seguridad Social", en *RPS,* núm.61 (1964).

Rodríguez Sañudo, F.: "El Instituto de Reformas Sociales en el Origen de la Inspección de Trabajo" (pp. 119-140), en Montoya Melgar, A.: *Centenario del Instituto de Reformas Sociales, Revista Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* número extraordinario, 2003.

Rosanvallon, P.: *Le capitalismo utopique. Critique de l' idéologie économique,* París, Éditions du Seuil, 1979.

Rull Sabater, A.: "La política social de España. Examen del pasado y perspectivas", en *Revista de Trabajo,* núm.46 (1974).

— "El proceso de formación histórica de las prestaciones sociales en España", en *RIbSS,* núm.3 (1977).

— "Orígenes de la regionalización de la Seguridad Social en España", en *RSS,* núm.30 (1986).

Rull Sabater,A.: *La seguridad social en España,* 2 Tomos, Madrid, Euroamérica, 1970.

— *Instituciones y economía de la seguridad social española,* Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1974.

Samaniego Boneu, M.: *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

Samaniego Boneu, M.: «La aparente continuidad de la política aseguradora republicana (1936-1939)», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 9 (1993) págs. 315-325.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *Misión social del padre de familia,* Madrid, 1934.

— *Estudio sobre el alcoholismo y males que ocasiona al individuo, a la familia y a la sociedad,* Madrid, 1904.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *La intervención del Estado y del municipio en las cuestiones obreras según los principios católico-sociales,* Barcelona, Imprenta de Pedro Ortega, 1910. 152 p.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *La evolución internacional del derecho obrero,* Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1912. 393 p.

Sangro Y Ros De Olano, P.: "A Bélgica", Madrid, Imprenta Alburquerque, 1916. 34 p.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *La sombra de Ferrer: de la semana trágica a la guerra europea,* Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1917. 554 p.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *Crónica del movimiento de reforma social en España (conferencia),* Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1925. 47 p.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *Los organismos internacionales de la Sociedad de Naciones*, Barcelona: José Villamala, 1935. 61 p.

Samaniego Boneu, M.: *La élite dirigente del Instituto Nacional de Previsión. Un equipo pluriideológico durante la II República* (57 pp.)*,* Salamanca, Edic. Universidad de Salamanca-Departamento de Historia Contemporánea, 1984.

— *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República,* Madrid, MTSS, 1988

— *La política educativa de la Segunda República,* Madrid, CSIC, 1977.

Sanz Escartín, E.: *La cuestión económica. Nuevas doctrinas. Socialismo de Estado. Crisis agrícola. Protección arancelaria,* Madrid, Antonio Pérez Dubrall, 1890.

— *El individuo y la reforma social,* Madrid, Hijos de G.A. García, 1986 (varias ediciones: París, F. Alcán, 1898; Barcelona, Henrich y Cía, 1900).

— *El Estado y la reforma social,* Madrid, Imprenta de la soc. edit. De San Francisco de Sales, 1893.

— *El Estado y la reforma social,* Edición a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010.

Schmoller, G. : *Política social y economía política,* trad. Lorezno de Benito, Edición y Estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

Serrano Guirado, E. : *El seguro de enfermedad y sus problemas,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950.

Suárez Cortina, M.(ed.): *La Restauración entre el liberalismo y la democracia,* Madrid, Alianza Editorial, 1997.

— *El reformismo en España,* Madrid, Siglo XXI, 1986.

Tuñon De Lara, M.: *El movimiento obrero en la historia de España,* Madrid, Taurus, 1972.

Turmann, M.: *El desenvolvimiento del catolicismo social desde la Encíclica "Rerum Novarum": Ideas directrices y caracteres generales,* Prólogo y traducción de Severino Aznar, Madrid, Sáenz de Juberea Hermanos, Lib., 1900.

Ucelay Repolles, M.: *Previsión y seguros sociales,* Madrid, Ed.Gráficas González, 1955.

Velarde Fuertes, J.: *Política económica de la Dictadura,* Madrid, Ed.Guadiana, 1968.

Velarde Fuerte, J. *El tercer viraje de la Seguridad Social en España (Aportaciones para una reforma desde la perspectiva del gasto),* Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990.

Venturi, A.: *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social,* trad. de Tudela Cambronero, Madrid, MTSS, 1995.

VV.AA.: *Diez lecciones sobre la nueva legislación española de Seguridad Social,* Madrid, Facultad de Derecho, 1964.

VV.AA.: *Los ingenieros militares en la historia de España III Centenario de la creación del Arma de Ingenieros*. Ciclo de Conferencias «III Centenario de la creación del Arma de Ingenieros», celebrado en la Academia de Ingenieros y en el Instituto de Historia y Cultura Militar durante los meses de abril y mayo de 2011. *Revista de Historia Militar,* Año LVI 2012, Núm. Extraordinario (Editada por el Instituto de Historia y Cultura Militar).

VV.AA.: *Homenaje a la memoria del General D. José Marvá y Mayer.* Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, 1942.

VV.AA.: *Reformas sociales. Información oral y escrita publicada en 1889 a 1993,* 5 Tomos, Estudio Introductorio de Santiago Castillo, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.

VV.AA.: *Cien años del Ministerio de Trabajo en España (1920-2020),* Castillo, S. (Dir.), Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2020.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

INFORMACIÓN GENERAL

Título: *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*
Abreviatura: REVSEGSOC
Editor: Ediciones Laborum, S.L.
ISSN: 2386-7191
ISSNe: 2387-0370
Inicio de Publicación: 2014
Periodicidad: Trimestral
Arbitraje: Evaluación por pares de doble ciego

NORMAS PARA LA REMISIÓN DE ORIGINALES, ACEPTACIÓN Y SU PUBLICACIÓN

1. ENVÍO DE ORIGINALES

Formato: Microsoft Word o Libreoffice.

Forma de envío: Por correo electrónico a la dirección revsegsoc@laborum.es o bien mediante la plataforma de envío en la propia página web de la revista http://revista.laborum.es. Es aconsejable que el autor/a o autores/as cursen su alta en la revista. Para ello únicamente tiene que entrar en la siguiente dirección de internet: revista.laborum.es y en el margen derecho superior se encuentran las ventanas para darse de alta (seguir las indicaciones). Solamente tiene que hacerlo una vez y a partir de ese momento ya podrá enviarnos sus colaboraciones y seguir su curso (registro, remisión a evaluadores/as, aceptación, fecha de su publicación, etc.).

El archivo debe identificarse con los apellidos del autor/a del trabajo y la identificación de la sección de la revista en la que se desea publicar. Dicha identificación del documento se anonimizará con posterioridad al fin de que su sistema de revisión por pares sea de doble ciego.

Secciones abiertas a la publicación

- ED (Estudios Doctrinales);
- EDJ (Estudios de Doctrina Judicial);
- EDC (Derecho Comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas);
- ES (Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social);
- REC (Recensiones)

Por ejemplo: ORTIZ CASTILLO-ED

2. DATOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO REMITIDO

Se remitirán tres archivos de la siguiente forma:

Primer archivo: Documento con la identificación del autor/a o autores/as. Es un archivo distinto al del trabajo que tendrá el siguiente contenido: – Identificación del autor/a (nombre y apellidos de cada autor/a); ORCID, datos académicos y/o profesionales, así como la institución en que desempeña sus funciones. Se facilitará el nombre, dirección postal, teléfono y correo electrónico del autor/a responsable de la correspondencia sobre el artículo.

Segundo archivo: Declaración responsable del autor/a de que el artículo es original y que no ha sido publicado anteriormente en ningún tipo de soporte (ya sea en papel o digital). En caso de coautoría se deberá de indicar, si procede, el criterio escogido para decidir el orden de firma y la contribución específica de cada uno

de los autores/as al trabajo, reconociéndose a todos los autores/as materiales del trabajo, sin que se puedan conceder autorías ficticias o regaladas. Aquí se puede descargar el modelo de declaración de originalidad y cesión de derechos de autor: https://url.laborum.es/1doycda

Tercer archivo: El trabajo o artículo a publicar. **Muy importante:** No deberá hacer referencia a la autoría del trabajo o cualquier otro dato que permita identificar al autor/a o autores/as dentro del propio artículo.

El artículo ha de estar encabezado por:

El título del trabajo y las palabras clave/descriptores (entre 3 y 6), primero en español y luego en inglés.

Un resumen del trabajo de 10 líneas aproximadamente y, a continuación, su traducción de este al inglés (*abstract*).

Sumario , donde se incluirán los apartados del trabajo.. Se utilizará la numeración arábiga (1, 1.1, 1.1.1, etc.)

El artículo habrá de contener una bibliografía final.

Extensión del trabajo

La extensión de los trabajos será, conforme a la sección de la Revista a la que vayan destinados, la siguiente:

Estudios Doctrinales, Derecho Comparado Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias Conexas y Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social: máximo 25 páginas (incluido título, extracto, palabras claves, sumario, anexos, bibliografía, etc.).

Estudios de Doctrina Judicial: máximo 22 páginas (incluido título, extracto, palabras clave, sumario, bibliografía, etc.).

Recensiones: máximo 3 páginas.

FORMATO DEL DOCUMENTO

Márgenes:

Superior:	2,50 cm	Izquierda:	3,00 cm	Encabezado:	1,25 cm
Inferior.	2,50 cm	Derecha:	3,00 cm	Pie de página:	1,25 cm

Fuente: Time New Roman, Justificación completa, y con interlineado sencillo (a un espacio). En el interior del Texto de los originales no deben ponerse palabras o frases en negrita o subrayadas. Sí cabe poner palabras o frases en cursivas. Eso sí, evitando una utilización excesiva o abusiva de esta técnica.

Tamaño: Texto normal 12; Notas al Pie 10

Las referencias legislativas o judiciales deberán expresar -en todo lo posible- las referencias propias de la base de datos que se utiliza (o, en su defecto, se deberán citar con datos que aseguren su identificación y localización efectiva (por ejemplo, Boletín Oficial donde se haya publicado, número de recurso o de sentencia, etcétera).

Referencias bibliográficas

Los apellidos de los autores/as citados/as han de ir solo en mayúscula la primera letra y versales. Los nombres solo se identifican con las iniciales en mayúscula.

Ejemplos:

-Si es una obra de autoría individual o en coautoría de hasta cuatro autores/as:

Rodríguez Iniesta, G.: *Las prestaciones por muerte y supervivencia. Viudedad, orfandad y favor de familiares*, Murcia, Laborum, 2009, pp. 201-242.

Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España*. José Maluquer y Salvador, Granada, Comares, 2007, pp. 40-48.

-Si es una parte de una obra colectiva con directores y/o coordinadores:

VV.AA.: *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, Sánchez Rodas, C. y Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2006, pp. 50-80.

VV.AA.: *V Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La Seguridad Social en el Siglo XXI*, Ojeda Avilés, A. (Ed.), Murcia, Laborum, 2008, pp. 106-125.

VV.AA.: *VIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La reforma de las pensiones en la Ley 27/2011*, Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2011.

VV.AA.: *Los retos de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea. XIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Ed.), Murcia, Laborum, 2016.

VV.AA.: *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Madrid, La Ley, 2008, pp. 145-173.

VV.AA.: *La reforma y modernización de la Seguridad Social. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto*, Sempere Navarro, A.V. y Fernández orrico, F.J. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2012.

Los títulos de una obra o de una Revista, en cursiva. El título de un capítulo o de un artículo doctrinal, entrecomillado o con corchetes.

3. PROCESO EDITORIAL

Recepción de artículos: Hay 2 formas de recepcionar los artículos, bien enviándolos por mail a revsegsoc@laborum.es o bien mediante la plataforma de la revista digital https://revista.laborum.es, en la cual se deben registrar como autores/as para tener acceso a la sección de enviar artículos.

Se acusará su recibo por la Coordinación de la Editorial lo que no implicará su aceptación.

Una vez acusado recibo, la Coordinación efectuará una primera valoración editorial consistente en comprobar tanto la adecuación al ámbito temático como el cumplimento de los requisitos de presentación formal exigidos en el punto 2, quedando autorizada la Editorial a la devolución de los estudios mientras no se ajuste a las normas de publicación indicadas.

Remisión de originales al Consejo de Redacción: La Coordinación de la Editorial remitirá el trabajo al Consejo de Redacción de la Revista, que analizará el estudio valorando su remisión a los evaluadores/as externos, ajenos a los Consejos de Redacción y Asesor, y que han sido seleccionados por los editores/as de la revista (*vid.* https://revista.laborum.es/equipoeditorial o listado en inicio revista) teniendo en cuenta sus méritos académicos, su acreditada solvencia investigadora y su dilatada experiencia en el ámbito de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Las secciones Editorial, las Crónicas (de Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas; Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas; de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social; y de Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social), así como Clásicos de la Seguridad Social se encuentran excluidos del proceso de revisión por pares de doble ciego.

Los números extraordinarios también están excluidos del proceso de revisión por pares de doble ciego

Sistema de revisión por pares: El artículo enviado a evaluación será analizado por dos evaluadores/as externos, de forma confidencial y anónima, quienes emitirán un informe sobre la conveniencia o no de su publicación, que será tomado en consideración por el Consejo de Redacción. El protocolo de evaluación utilizado por los revisores/as se hace público en el punto 4, dedicado a los criterios de política editorial. En el caso de juicios dispares entre los dos evaluadores/as, el trabajo será remitido a un tercer evaluador. El trabajo revisado que se considere puede ser publicado condicionado a la inclusión de modificaciones, deberá ser corregido y devuelto por los autores/as a la revista en el plazo máximo de un mes, tanto si se solicitan correcciones menores como mayores. De ser necesario, la nueva versión será enviada de nuevo a los revisores externos. Los autores/as recibirán los informes de evaluación de los revisores, de forma anónima, para que estos puedan realizar (en su caso) las correcciones oportunas.

Proceso editorial: Una vez finalizado el proceso de evaluación, se enviará al autor principal del trabajo la notificación de aceptación o rechazo para su publicación. Asimismo, le podrán ser remitidas, si fuera necesario, las pruebas de imprenta de su trabajo para su examen y eventual corrección.

Plazos de publicación: El intervalo entre la recepción y la aceptación será inferior a 60 días y el que media entre la aceptación y la publicación no superará los 90 días, siempre que se envíe el trabajo en plazo.

Ejemplar para el autor: La editorial hará llegar a autor o autores/as una versión electrónica del trabajo presentado y publicado

4. CRITERIOS DE POLÍTICA EDITORIAL Y RESPONSABILIDADES ÉTICAS

Criterios de política editorial. Los factores en los que se funda la decisión sobre la aceptación-rechazo de los trabajos por parte de la editorial son los siguientes:

a) Originalidad.
b) Actualidad y novedad.
c) Relevancia y aplicabilidad de los resultados para la resolución de problemas concretos.
d) Significación para el avance del conocimiento científico.
e) Calidad metodológica contrastada.
f) Presentación, buena redacción y organización (coherencia lógica y presentación material).

Responsabilidades éticas. La Revista no acepta material previamente publicado. Los autores/as son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir parcialmente material (texto, tablas o figuras) de otras publicaciones y sitios de Internet y de citar su procedencia correctamente.

5. POLÍTICA ANTIPLAGIO

Los autores/as confirman que el trabajo es original y garantizan que ningún tipo de información ha sido plagiada, inventada o manipulada, con un uso inadecuado de la técnica de citación, a través de la firma del documento "declaración de originalidad" que debe de adjuntarse junto con el envío del artículo. En el caso de que la Editorial aprecie algún tipo plagio durante el proceso de evaluación del artículo, este será rechazado y no se procederá a su publicación. Si el plagio detectado obedece a un

uso indebido de la técnica de cita, se le dará la posibilidad al autor para que revise y edite su trabajo como requisito necesario para su publicación. En caso de que se detecte el plagio una vez que se ha publicado el artículo, dicho artículo será eliminado de la página web, sin perjuicio de la denuncia de las prácticas deshonestas sobre los diversos supuestos de fraude científico (plagio, publicación duplicada, etc.).

6. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

Compromiso con el uso de lenguaje no sexista: Los autores/as se comprometen a redactar sus trabajos siguiendo las buenas prácticas en igualdad de género, utilizando lenguaje incluso y no discriminatorio.

Desagregación de datos en función del sexo: Es importante que los datos de origen de la investigación tengan en cuenta el sexo para advertir las posibles diferencias. En el caso de que los autores/as presenten datos, siempre que sea posible, deberán de desagregarse estos en función del sexo con el fin de permitir la identificación de dichas diferencias.

7. POLÍTICAS DE INFORMACIÓN SOBRE FUENTES DE FINANCIACIÓN

Cada autor/a deberá de reconocer y determinar la financiación que ha recibido para la elaboración del artículo en cuestión. En el mismo artículo, en la primera nota a pie de página, se indicará la agencia o agencias de financiación, así como el/los código/s de los proyectos de investigación en los cuales se ha desarrollado el trabajo. Esta información también se incluirá en los metadatos del artículo.

AVISO DE DERECHOS DE AUTOR/A

La Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de hacer disponible gratuitamente la investigación al público.

Por ello, los trabajos de la presente revista se publican bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Usted es libre de compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, con el debido reconocimiento y sin que pueda hacer un uso comercial del trabajo ni mezclar, transformar o crear a partir del material publicado. La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia.

Los derechos morales sobre la obra pertenecerán a sus autores/as y los derechos patrimoniales serán cedidos a la Editorial Laborum que, como se ha comentado, publicará los trabajos bajo una licencia creative commons BY-NC-ND 4.0. No obstante, los autores/as pueden publicar sus trabajos en cualquier otra publicación (formato impreso o electrónico) siempre con el único requisito de reconocer la previa aparición en esta Revista.

POLÍTICA DE AUTOARCHIVO POR PARTE DEL AUTOR/A

Se podrá depositar la versión final aceptada para publicación o la versión editorial publicada en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto, teniendo en cuenta los plazos y los términos establecidos por la entidad financiadora de la investigación publicada. El depósito, salvo otra indicación por la entidad financiadora, deberá producirse con una **licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional** (CC BY-NC-ND 4.0).

CÓDIGO ÉTICO PARA LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LABORUM

«Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum» se adhiere a las recomendaciones de ELSEVIER y a las normas éticas de COPE: Commitée on Publication Ethics: http://publicationethics.org/resources/code-conduct

A continuación, se detallan de manera específica los compromisos adquiridos por todo el Equipo Editorial para asegurar una actuación responsable tanto de autores/as, revisores, como de editores/as.

Compromisos para los autores/as

- Originalidad en los trabajos: Los autores/as de manuscritos enviados a la Revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» han de ser originales. Los manuscritos no han de contener copias o reproducciones a trabajos de otros autores/as o de otros fragmentos de trabajos ya publicados por los mismos autores/as. Además, se confirmará veracidad de los datos mediante la firma de un documento de "declaración de originalidad" que habrá de enviarse a la editorial.
- Publicaciones múltiples o repetitivas: El autor no debe publicar un mismo artículo o con resultados similares en más de una revista científica. La propuesta simultánea de la misma contribución a múltiples revistas científicas es considerada éticamente incorrecta y reprobable.
- Listado de fuentes: Al final de cada trabajo el autor deberá incorporar una relación bibliográfica completa, en la que se recojan todas las fuentes y artículos manejados.
- Autoría: En cuanto a la autoría del manuscrito, los autores/as garantizan la inclusión de aquellas personas que han hecho una contribución científica e intelectual significativa en la conceptualización y la planificación del trabajo como en la interpretación de los resultados y en la redacción del mismo. Al mismo tiempo se han jerarquizado los autores/as conforme a su categoría y/o nivel de responsabilidad e implicación.
- Conflicto de intereses y divulgación: Todos los autores/as están obligados a declarar explícitamente que no existen conflictos de intereses que puedan haber influido en los resultados obtenidos o en las interpretaciones propuestas. Los autores/as también deben indicar cualquier financiación de agencias y/o de proyectos de los que surge el artículo de la investigación.
- Errores o erratas en los artículos publicados: Cuando un autor identifica en su artículo un importante error o una inexactitud, deberá comunicarlo a los editores/as de la revista y proporcionarles toda la información necesaria para listar las correcciones pertinentes en la parte inferior del mismo artículo.
- Responsabilidad: todos los autores/as aceptan la responsabilidad de lo que se ha escrito. Los autores/as se comprometen también a que se ha realizado una revisión de la literatura científica más actual y relevante del tema analizado, teniendo presente de forma plural las diferentes corrientes del conocimiento.

Compromisos para los revisores

- Contribución a la decisión editorial: La revisión por pares y a ciegas le permite a la editorial Laborum tomar decisiones sobre los artículos propuestos y, de igual modo, le permite al autor mejorar en la contribución enviada para su publicación. Los revisores asumen el compromiso de realizar una revisión crítica, honesta y constructiva tanto de la calidad científica, como de la calidad literaria del escrito.
- Tiempos de revisión: La coordinación marcará los tiempos de revisión. El revisor que no pueda terminar la evaluación en el tiempo programado habrá de notificarlo de inmediato a la

coordinadora. Los revisores se comprometen a evaluar los trabajos en el tiempo menor posible para respetar los plazos de entrega.

- Confidencialidad: Cada manuscrito asignado debe ser considerado como confidencial. Por lo tanto, estos textos no se deben discutir con otras personas sin el consentimiento expreso del director, el subdirector y la coordinadora.
- Objetividad: La revisión por pares se realizará de manera objetiva. No se considera adecuado ningún juicio personal sobre los autores/as de las contribuciones. Los revisores están obligados a dar razones suficientes para sus valoraciones. Los revisores entregarán un informe crítico completo con referencias adecuadas según protocolo de revisiones de la Revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» y las normativas públicas para los revisores; especialmente si se propone que el trabajo sea rechazado. Están obligados a advertir a los editores/as si partes sustanciales del trabajo ya han sido publicadas o están bajo revisión para otra publicación.
- Visualización de texto: Los revisores se comprometen a indicar con precisión las referencias bibliográficas de obras fundamentales posiblemente olvidadas por el autor. El revisor también debe informar a los editores/as de cualquier similitud o solapamientos del manuscrito con otros trabajos publicados.
- Conflicto de intereses y divulgación: Información confidencial o información obtenida durante el proceso de revisión por pares debe considerarse confidencial y no puede utilizarse para propósitos personales Los revisores solo revisan un manuscrito cuando no exista conflictos de interés.

Compromisos de los editores/as

- Decisión de publicación: los editores/as garantizarán la selección de los revisores más cualificados y especialistas científicamente para emitir una apreciación crítica y experta del trabajo, con los menores sesgos posibles. La revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» opta por seleccionar 2 revisores por cada trabajo de forma que se garantice una mayor objetividad en el proceso de revisión.
- Honestidad: los editores/as evalúan los artículos enviados para su publicación sólo sobre la base del mérito y la calidad científica de los contenidos.
- Confidencialidad: todo el equipo editorial se compromete a no divulgar la información relativa a los artículos enviados para su publicación a otras personas que no sean autores/as, revisores y editores/as. Los editores/as y el Comité Editorial se comprometen a la confidencialidad de los manuscritos, sus autores/as y revisores, de forma que el anonimato preserve la integridad intelectual de todo el proceso.
- Conflicto de intereses y divulgación: los editores/as se comprometen a no utilizar en sus investigaciones contenidos de los artículos enviados para su publicación sin el consentimiento por escrito del autor.
- Respeto de los tiempos: los editores/as son responsables máximos del cumplimiento de los límites de tiempo para las revisiones y la publicación de los trabajos aceptados, para asegurar una rápida difusión de sus resultados. Los trabajos no permanecerán aceptados, sin publicarse y en listas de espera infinitas, más allá del tiempo justo para su edición en los siguientes números de la revista.

RED EUROPEA DE REVISTAS DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(Red Europea de RDSS)

Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum (ISSN: 2386-7191)
Editorial Laborum, España. Director, Prof. Jose Luis Monereo Pérez.
http://laborum.es/revsegsoc/

EJSS European Journal of Social Security (ISSN: 1388-2627)
Editorial Intersentia, Países Bajos. Editores, Profs. Frans Pennings, Universidad de Utrecht, y Michael Adler, Universidad de Edimburgo
http://www.ejss.eu/

JSSL Journal of Social Security Law (ISSN: 1354-7747)
Publisher Sweet and Maxwell, Reino Unido Editor, Prof. Neville Harris, Universidad de Manchester
http://www.sweetandmaxwell.co.uk/

ERIPS e-Revista Internacional de la Proteccion Social (ISSN: 2445-3269)
Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Directora, Prof. Cristina Sánchez-Rodas
http://institucional.us.es/revistapsocial/

RDSS Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale (ISSN: 1720-562X)
Editorial il Mulino, Italia. Director responsable, Prof. Maurizio Cinelli, Universidad de Macerata
http://www.mulino.it/riviste/issn/1720-562X

REVISTA EN ACUERDO DE COLABORACIÓN CON:
Revista Derecho del Trabajo. Revista especializada en Derecho del Trabajo y Seguridad Social (ISSN: 2301-1009)
Director Responsable, Mario Garmendia Arigón, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
(Universidad de la República/Montevideo-Uruguay y Universidad CLAEH/Punta del Este-Uruguay)
https://opac.um.edu.uy/index.php?lvl=notice_display&id=81710

REVISTA INCLUIDA EN LA CLASIFICACIÓN BIBLIOGRÁFICA DE LAS SIGUIENTES BASES DE DATOS Y ORGANISMOS:























Orientación y enfoque metodológico

Su título refleja la reivindicación del amplio espacio propio e identificable de lo que es la Seguridad Social, frente a esas tendencias de emergentes de encuadrarla dentro de un sistema general de protección social pública.

Es una revista teórico-práctica que reivindica un conocimiento pleno del "Derecho vivo" tal y como se verifica en la experiencia jurídica y en la praxis judicial. Por ello al tiempo de prestar atención a las normas vigentes y a las técnicas legislativas y de protección del Derecho, se contextualiza dentro del marco político, socio-económico y ético en el que se insertan.

Los contenidos incluyen:

- Editorial
- Estudios Doctrinales
- Estudios de Doctrina Judicial
- Derecho Comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social
- Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas
- Crónica Administrativa en materia de Seguridad Social
- Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social
- Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social
- Clásicos de la Seguridad Social

La presente revista, dedicada específicamente al Derecho de la Seguridad Social, consta de:

— Editorial
— Estudios Doctrinales
— Estudios de Doctrina Judicial
— Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social
— Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas
— Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social
— Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social
— Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social
— Clásicos de la Seguridad Social

Consta de 4 números anuales de periodicidad trimestral.
Se edita en papel y digital, y la inscripción a cualquiera de ambas versiones puede realizarse por los medios que figuran al inicio de la revista.

Laborum
EDICIONES

ISSN 2387-0370 46
9 772387 037009