Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

2º Trimestre 2026 nº 47

Dirección: José Luis Monereo Pérez

Sumario:

Editorial

La incapacidad/invalidez permanente del sistema de Seguridad Social. La necesidad revisar su régimen jurídico
José Luis Monereo Pérez y Guillermo Rodríguez Iniesta

Estudios Doctrinales

Reducción de la edad de jubilación en caso de discapacidad
Juan Gorelli Hernández

El informe CELIN y los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social
Eduardo Armas González

Derivación de responsabilidad solidaria por deudas con la Seguridad Social
Francisco Jesús Padilla Falcón

La necesaria revisión del sistema de incapacidades por riesgos de trabajo en México
Verónica Lidia Martínez Martínez

Una aproximación histórica a las cuotas de Seguridad Social
Rubén López Fernández

Estudios de Doctrina Judicial

Reconocimiento de la incapacidad permanente total a futbolista profesional (a propósito de la STSJ País Vasco de 15 de enero de 2026)
Fernando Elorza Guerrero

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas

Las alegaciones del gobierno portugués en los asuntos sobre cuestiones prejudiciales relativas a los reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea
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. Segundo Trimestre de 2026
Andrés Ramón Trillo García

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

Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social

La incidencia de la CNAE en la cotización a la Seguridad Social
María Foret Pastor

Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social

El derecho a la asistencia sanitaria universal: especial referencia a las personas extranjeras en situación irregular
Víctor Maneiro Hervella

Clásicos de la Seguridad Social

La reforma social desde la Democracia Cristiana: Pedro Sangro y Ros de Olano (1878-1959)
José Luis Monereo Pérez

Laborum EDICIONES

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

2º Trimestre 2026 Nº 47

© Ediciones Laborum, S.L.

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

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 incapacidad/invalidez permanente del sistema de Seguridad Social. La necesidad revisar su régimen jurídico **9**
José Luis Monereo Pérez
Guillermo Rodríguez Iniesta

ESTUDIOS DOCTRINALES **37**

Reducción de la edad de jubilación en caso de discapacidad **39**
Juan Gorelli Hernández

El informe CELIN y los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social **73**
Eduardo Armas González

Derivación de responsabilidad solidaria por deudas con la Seguridad Social **91**
Francisco Jesús Padilla Falcón

La necesaria revisión del sistema de incapacidades por riesgos de trabajo en México . **115**
Verónica Lidia Martínez Martínez

Una aproximación histórica a las cuotas de Seguridad Social **139**
Rubén López Fernández

ESTUDIOS DE DOCTRINA JUDICIAL **169**

Reconocimiento de la incapacidad permanente total a futbolista profesional (a propósito de la STSJ País Vasco de 15 de enero de 2026) **171**
Fernando Elorza Guerrero

DERECHO COMPARADO Y DERECHO EXTRANJERO EN SEGURIDAD SOCIAL Y MATERIAS CONEXAS **183**

Las alegaciones del gobierno portugués en los asuntos sobre cuestiones prejudiciales relativas a los reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea **185**
Nuno Santos Silva

CRÓNICA LEGISLATIVA, DOCTRINA JUDICIAL Y NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS **203**
María Nieves Moreno Vida

CRÓNICA DE DOCTRINA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL **249**

Doctrina Administrativa. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Segundo Trimestre de 2026 ..... **251**
Andrés Ramón Trillo García

Novedades Normativas y de Gestión de la Tesorería General de la Seguridad Social .. **261**
Javier Aibar Bernad

CRÓNICA DE ACTUALIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y DE SEGURIDAD SOCIAL 271

La incidencia de la CNAE en la cotización a la Seguridad Social 273
María Foret Pastor

ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL ESTADO SOCIAL 305

El derecho a la asistencia sanitaria universal: especial referencia a las personas extranjeras en situación irregular 307
Víctor Maneiro Hervella

CLÁSICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL 333

La reforma social desde la Democracia Cristiana: Pedro Sangro y Ros de Olano (1878-1959).....335
José Luis Monereo Pérez

Editorial

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Editorial
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 ISSNe: 2387-0370
Págs. 9-35

La incapacidad/invalidez permanente del sistema de Seguridad Social. La necesidad revisar su régimen jurídico

Permanent Disability within the Social Security System. The Need to Reassess Its Legal Framework

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. Planteamiento general
2. Sobre la delimitación de la situación incapacitante tributaria de protección
3. La determinación de la situación incapacitante
4. La graduación de la situación incapacitante
5. El régimen de compatibilidades e incompatibilidades del trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia con la situación de incapacitado permanente en atención al grado reconocido
6. Algunas reflexiones jurídico-críticas finales

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

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (Artículo 50)

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «La incapacidad/invalidez permanente del sistema de Seguridad Social. La necesidad revisar su régimen jurídico». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 9-35.

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Aunque por mandato constitucional (art. 49, en relación necesaria con el art. 41, de la Constitución Española de 1978)[1] y por tradición se ha hecho acreedora de una particular atención protectora, en las últimas décadas la Incapacidad Permanente ha sufrido una llamativa desatención reguladora. En efecto, el Capítulo XI (artículos 193 a 200) de la LGSS, marco legislativo básico, fue objeto de una muy importante reforma por la Ley 24/1997, pero el alcance de este cambio —valoración del grado de incapacidad a partir de una lista predeterminada de enfermedades— ha quedado frustrado por la ausencia del desarrollo reglamentario al que remite la LGSS.

La inseguridad sobre el sentido actual de esta prestación de incapacidad permanente no sólo deriva del carácter inacabado de la reforma, cuyo sentido originario también debería ser replanteado. La incertidumbre pesa también sobre la regulación reglamentaria vigente, por cuanto la existente, además de dispersa y fragmentada, responde al desarrollo de una legislación de Seguridad Social que ha perdido formalmente su vigencia. A la convivencia transitoria —pero sin término final— de dos modelos legislativos de protección, sustancialmente diferenciados, hay que añadir la supervivencia de una normativa histórica que, no obstante, su obsolescencia, sigue siendo la llamada en primer término a aplicarse, en los aspectos orgánicos o de gestión y en los prestacionales. ¿Da cuenta de lo que ha sucedido en el mundo del trabajo profundamente transformado de la "sociedad del riesgo"? ¿Ofrece una respuesta adecuada a las nuevas patologías jurídicamente relevantes para ser atendidas por la prestación de Incapacidad Permanente? Es necesario reclamar la interpretación finalista ex art. 3 del Código Civil ante nuevas circunstancias cambiantes como las nuevas formas de trabajo, las nuevas tecnologías digitales, los riesgos sociales o situaciones específicas de necesidad relacionadas con los problemas mentales (muchos de ellos vinculados al uso de las nuevas tecnologías en el trabajo), las políticas de fomento de la prolongación de la vida activa y deterioro de la persona que trabajo, y la problemática transversal de la perspectiva de género que penetra en determinados factores vinculados al hecho causa (enfermedades como la fibromialgia, situaciones específica *intuitus personae* como el embarazo de la mujer y las complicaciones o secuelas patológicas postparto como las vinculadas al suelo pélvico, osteoporosis -de mayor incidencia en la mujer-, etcétera). Todo ello contribuye a una mayor litigiosidad y a la exigencia de problemáticas interpretaciones de las normas jurídicas. Estas incertezas jurídicas sólo han podido ser paliada por los esfuerzos de la doctrina científica y la labor de una doctrina judicial a menudo de carácter "creativo" y oscilante. Y es que, por decirlo con Clemente de Diego, "la tesis relativa a la jurisprudencia productiva no contradice el concepto fundamental de la aplicación del Derecho. Aplicar el Derecho es plegarse a las relaciones de la vida; es usarle y vivirle, informar en él nuestra conducta social". En determinados casos será insuficiente la actividad de subsunción y la interpretación misma se transforma en productiva y creadora, esto es, llegaría a ser producción de Derecho para aquel caso y podría hablarse con razón de desarrollo vivo de la regla jurídica y de reconocimiento de la norma inmanente en cada relación social enjuiciada[2].

[1] Véase Monereo Pérez, J.L. y Molina Navarrete, C.: "El derecho a la protección de las personas con discapacidad (artículo 49)", en Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. y Moreno Vida, M.N. (Dirs. y Coords.): *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España,* Granada, Comares, 2002, pp. 1755 y ss.

[2] Clemente De Diego, F.: *La jurisprudencia como fuente del Derecho,* edición y estudio preliminar, "Creación judicial del Derecho y razonamiento judicial: reflexiones sobre una controversia de principio" (pp. IX-XIV), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2016, pp. 88-89. En la misma dirección, paradigmáticamente, Heck, Ph: *El problema de la creación del Derecho,* trad. Manuel Enteza, Prólogo de Puig Brutau, edición al cuidado de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho) 1999; Pound, R: *Evolución de la libertad. El desarrollo de las garantías constitucionales de la libertad,* edición y estudio preliminar sobre "La 'jurisprudencia sociológica' de Roscoe Pound: La teoría del Derecho como ingeniería social" (pp. IX-LXXXIII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2004; *Ibid., Las grandes tendencias del pensamiento jurídico,* trad. J. Puig Brutau, edición y revisión al cuidado de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2004, especialmente el Cap. VII: "La interpretación que concibe el Derecho como una obra de ingeniería social" (El título original en inglés de esta obra

No es la determinación de la norma aplicable el único problema que suscita esta inexcusable pero compleja prestación. Para comprender globalmente su significado profundo hay que advertir que el sentido político-jurídico —la función o finalidad subyacente a la ordenación normativa— de esta prestación es bien diferente según se trate del denominado «nivel» contributivo o del «nivel» no contributivo —existente sólo desde 1990—, pues cada una obedece a razones y lógica jurídico-sociales diferentes y tienen una dinámica protectora sustancialmente diversas. El primer «nivel», el contributivo, busca una renta de sustitución (renta de sustitución de ingresos de activo) ante la disminución o anulación definitiva de la «capacidad de trabajo» de una persona. Lo cual incide lógicamente también en el momento de la determinación del grado de IP, pues el mismo atenderá a la incidencia de la lesión o enfermedad en la capacidad laboral de la persona. El segundo, el «no contributivo», ofrece sólo una renta de compensación por un factor biológico con relevancia social: el grado de discapacidad o «incapacidad» de una persona sin recursos económicos, al margen de la repercusión en su capacidad de trabajar.

Por otro lado, por lo que hace al nivel contributivo, una cuestión especialmente presente en la ordenación de la prestación, así como en la base de sus reformas recientes, se centra en la inquietud por controlar la actividad de la Administración de Seguridad Social a la hora de constatar la existencia de los presupuestos sobre los que se articula la protección. Este aspecto lo comparte con la incapacidad temporal —por lo general las reformas de ésta tienen efecto en la regulación de la IP— y revela una permanente sospecha sobre el fraude. En el nivel no contributivo influye más su relación con la inexistencia de rentas mínimas y con los requisitos de acceso a la jubilación —reproduce la visión de la incapacidad como «vejez prematura»—. No obstante, la instrumentalización de la prestación por invalidez a fin de servir a diferentes fines de política social ha estado presente también en el ámbito contributivo, sirviendo como una suerte de mecanismo para anticipar la edad de jubilación o retiro. En este sentido, es innegable la existencia de un margen -margen y nunca generalización- patológico o de anomalía jurídica. Lo cual determina una fuerte tensión entre IP y jubilación contributiva.

Cuestión enteramente distinta es el hecho objetivo no voluntario en sí que una prolongación de la vida actividad puede suponer la realidad existencial de favorecer fácticamente el establecimiento de una pasarela hacia IP en sustitución de jubilación normalizada. Son los límites intrínsecos del envejecimiento activo: la reducción de las capacidades físicas o psíquicas anudadas a la degeneración vinculadas a la longevidad.

Lo primero que ha de subrayarse es la enorme complejidad de la Incapacidad Permanente en con contexto profundamente cambiado: que ofrece su problemático de deslinde con otras situaciones protegidas[3]; la conexión con la problemática del envejecimiento activo y la incidencia de

era muy expresivo: *"Interpretations of Legal History",* Cambridge, The University Press, 1923); Monereo Pérez, J.L.: *La concepción realista del Derecho,* Barcelona, Atelier, 2025, pp. 49 y ss., y 897 y ss.

[3] Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M.: "Deslinde e interconexión entre discapacidad e incapacidad permanente: norma y praxis jurisprudencial", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 62 (2022), pp. 482-511. https://www.conr.es/sites/default/files/archivos/Discapacidad%20e%20incapacidad%20permanente.pdf ; Monereo Pérez, J.L. y López Insua, B.M.: "Un nuevo paso al frente en la protección de las relaciones entre incapacidad permanente y discapacidad: la igualdad de trato como paradigma para futuras modificaciones legislativas", en Rodríguez Iniesta, G. y Lasaosa Irigoyen, E. (Dirs): *Derecho vivo de la Seguridad Social,* López Insua, B.M., y García Gil, B. (Coords), Murcia, Laborum, 2023, pp. 13-34. https://accesoabierto.laborum.es/index.php/oa/catalog/book/978-84-10262-24-9

la digitalización[4]; la emergencia de nuevas situaciones de necesidad relevantes[5]; la problemática de su valoración en la tensión entre criterios subjetivos-individualizadores y propuestas de establecimiento legal de criterios objetivos a través de la técnica de lista[6]; y, sobre todo, la *obsolescencia* inaceptable de una parte muy importante de su régimen jurídico para ser aplicable con eficiencia para una época distinta como la actual.

Atendiendo a lo anterior, el régimen jurídico de la protección a la incapacidad permanente presenta además de las complejidades de cualquier prestación del Sistema de Seguridad Social, otras muy complejas, como son: a) Su valoración y determinación de las situaciones tributarias de protección; y b) su compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena o propia.

2. SOBRE LA DELIMITACIÓN DE LA SITUACIÓN INCAPACITANTE TRIBUTARIA DE PROTECCIÓN

El artículo 193.1 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 (LGSS):

> *Artículo 193. Concepto.*
> *La incapacidad permanente contributiva es la 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. No obstará a tal calificación la posibilidad de recuperación de la capacidad laboral del incapacitado, si dicha posibilidad se estima médicamente como incierta o a largo plazo.*

Del precepto transcrito cabría apreciar como elementos determinantes de la situación de incapacidad permanente: 1) Nos vamos a encontrar con una alteración grave en la salud de una persona; 2) Que se objetiva; 3) Que presenta un carácter definitivo o al menos que una hipotética recuperación sea considerada médicamente incierta o a largo plazo; y 4) Su incidencia en la capacidad laboral de una persona disminuyéndola o anulándola.

---

[4] Cossío Rodríguez, M.P. de: *La Gran invalidez como grado autónomo de la incapacidad permanente. Su concepto en la Ley General de la Seguridad Social y distinción de figuras afines,* Barcelona, Atelier, 2021.
Monereo Pérez, J.L.: "Tratamiento de los riesgos laborales e incapacidad permanente y sus disfuncionalidades respecto de los trabajadores de edad avanzada: ¿es necesario replantear el modelo de regulación ante los cambios estructurales en curso?", en *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum,* núm. 18 (2026), pp. 225-295. https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/1288/1621
Ibid., "La cobertura de la incapacidad permanente de los trabajadores maduros en un contexto de transformación digital. Capítulo 2", en Monereo Pérez, J.L. y Maldonado Molina, J.A. (Dirs): *Protección social de las personas mayores en un contexto de transformación digital y envejecimiento activo,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2026.

[5] Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: «A un año de la ley sobre la esclerosis lateral amiotrófica y otras enfermedades de etiología compleja ("ELA"): su incidencia transversal en el sistema de protección social pública e implementación legislativa en 2025», en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 45, 2025, pp. 9-36.

[6] González Ortega, S: "La valoración y revisión de la incapacidad permanente", ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Las incapacidades laborales y la Seguridad Social en una sociedad en transformación* (Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social celebrado en Madrid, octubre de 2017), Murcia, Laborum, 2017; Monereo Pérez, J.L.: "Tratamiento de los riesgos laborales e incapacidad permanente y sus disfuncionalidades respecto de los trabajadores de edad avanzada: ¿es necesario replantear el modelo de regulación ante los cambios estructurales en curso?", en *Revista crítica de relaciones de trabajo, Laborum,* núm. 18 (2026), pp. 225-295, en particular 250-266 ("3. Revisión y valoración de la incapacidad permanente"), y la bibliografía allí citada. https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/1288/1621

Todos esos elementos deben de concurrir y vienen condicionados por el último.

Los padecimientos o dolencias tienen que estar objetivados. Cuando se analiza esta nota configuradora puede pensarse que, con los medios técnicos y humanos que se cuentan actualmente sean fácilmente constatable. No obstante, hay dolencias cuya objetivación es compleja y cuya incidencia en la capacidad laboral de una persona suele ser muy discutible. Piénsese en las dolencias o patologías psíquicas o en las denominadas "nuevas enfermedades" que se están aceptando ya como verdaderas patologías incapacitantes tales como las fibromialgias, el síndrome de la fatiga crónica, el estrés laboral, etcétera.

Por otro lado, los padecimientos o dolencias tienen que presentar una nota de definitiva o de curación incierta o a largo plazo. Ello es lo que la diferencia de la incapacidad temporal. Elemento configurador tampoco exento de controversias. En muchas ocasiones se niega el carácter de definitivo por una hipotética posibilidad de intervención quirúrgica que habrá de contrastarse con si es razonable su exigencia o si resulta obligatoria su aceptación por parte del trabajador.

Partiendo de que los anteriores elementos concurran, lo relevante al final resulta que es su influencia en la capacidad laboral de una persona. Esta es la esencia de la contingencia protegida. Sin exagerar quizás sea este el elemento más complejo y que mayores problemas plantea, ya que ella es la base para que un trabajador acceda o no a la condición de incapacitado permanente.

Por ello no parece que sea oportuno hablar, quizás sea inviable, de elaborar una lista de enfermedades o padecimientos más o menos graves y de ahí concluir en la posible existencia de una incapacidad permanente. No hay incapacidades sino incapaces.

La complejidad de esta última nota delimitadora la podemos ver en dos aspectos clave: la determinación de la situación incapacitante protegida y su graduación.

3. LA DETERMINACIÓN DE LA SITUACIÓN INCAPACITANTE

En principio habrá que discriminar aquellas dolencias previas a la incorporación del trabajador al sistema de Seguridad Social. Aspecto que en algunas ocasiones no es tan fácil de fijar cronológicamente y por otro lado pueden tales dolencias haberse agravado con posterioridad a su incorporación al sistema. Y además puede resultar factible que unidas a las "nuevas" incidan en la capacidad laboral.

Como ya se ha indicado, la valoración es de por sí un proceso complejo y además no se cuentan con baremos como en la discapacidad[7] o en la dependencia[8]. O bien en relación con los procesos de incapacidad temporal un "Manual de tiempos óptimos de Incapacidad Temporal"[9].

Además, debe de tenerse en cuenta que en la valoración no cabe tomar en consideración otros factores que los estrictamente patológicos o residuales. Factores de tipo subjetivo (preparación, formación del trabajador, etc.) u objetivo como la edad, no pueden llevarnos a determinar la existencia

[7] Véase RD 888/2022, de 13 de octubre y la Orden DSA/934/2023, de 19 de julio que modifica los baremos que figuran como anexos I, a VI de dicho Real Decreto.

[8] Véase RD 174/2011, de 11 de febrero

[9] Su cuarta edición se encuentra accesible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/d24cc76a-e1f4-49b6-b36f-fb8fc00a32a7/Manual+Tiempos+%C3%93ptimos+IT_Castellano_v4.0_+Accesibilidad.pdf?MOD=AJPERES&CVID

de una incapacidad laboral o no. A lo sumo podrán tener influencia en un mayor porcentaje de la pensión de incapacidad permanente total[10].

4. LA GRADUACIÓN DE LA SITUACIÓN INCAPACITANTE

El artículo 194.1 LGSS señala lo siguiente:

> *«1. La incapacidad permanente, cualquiera que sea su causa determinante, se clasificará, en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo del interesado, valorado de acuerdo con la lista de enfermedades, que se apruebe reglamentariamente, en los siguientes grados:*
> *a) Incapacidad permanente parcial.*
> *b) Incapacidad permanente total.*
> *c) Incapacidad permanente absoluta.*
> *d) Gran invalidez.»*

La primera cuestión que surge es determinar el umbral de la situación de incapacidad permanente. Y la segunda encuadrar el cuadro patológico de una persona en alguno de esos grados.

Y aquí aparece un primer problema, saber cuál es el alcance de cada uno de esos grados pues la solución normada por el apartado 2 y 3 del artículo 194 LGSS, poco o nada nos dice:

> *«2. La calificación de la incapacidad permanente en sus distintos grados se determinará en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo que reglamentariamente se establezca.*
> *A efectos de la determinación del grado de la incapacidad, se tendrá en cuenta la incidencia de la reducción de la capacidad de trabajo en el desarrollo de la profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional, en que aquella estaba encuadrada, antes de producirse el hecho causante de la incapacidad permanente.*
> *3. La lista de enfermedades, la valoración de las mismas, a efectos de la reducción de la capacidad de trabajo, y la determinación de los distintos grados de incapacidad, así como el régimen de incompatibilidades de los mismos, serán objeto de desarrollo reglamentario por el Gobierno, previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social.»*

Al presente momento, ni desarrollo reglamentario, ni lista de enfermedades han sido aprobadas y eso pese al tiempo transcurrido.

Recuérdese que el precepto reproducido viene del art. 137 de la LGSS de 1994[11] y que aquél sería modificado por artículo 8.1 de la Ley 24/1997, de 15 de julio, introduciendo además en dicha LGSS una disposición transitoria quinta bis que venía a señalar que "*lo dispuesto en este artículo únicamente será de aplicación a partir de la fecha en que entren en vigor las disposiciones reglamentarias a que se refiere el apartado 3. Entretanto, se seguirá aplicando la legislación anterior*". El actual texto refundido de la LGSS recoge una disposición transitoria similar, la vigésima sexta.

[10] Artículo 11.4 de la Ley 24/1972, 21 junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social.

[11] Real Decreto Legislativo 1/1994, de 1 de agosto, texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Estamos en la misma situación que antes de la reforma de 1997 que nunca llegó a entrar en vigor[12].

Cuando se quiere analizar los diversos grados de incapacidad permanente, surgen a continuación múltiples dudas interpretativas. Sin ánimo de ser exhaustivo, podrían señalarse las siguientes:

— Concretar cuando se trata de una incapacidad permanente que no llega al grado de total pero que ocasiona al trabajador una disminución no inferior al 33% en su rendimiento normal para su profesión habitual, sin impedirle la realización de las tareas fundamentales de la misma, no deja de ser una operación sumamente compleja[13].

— Conocer la profesión de un trabajador y las tareas que se desempeñan en la misma es un aspecto previo y necesario a la valoración. Algo que podría pensarse que es sencillo, pero no siempre es así.

La propia LGSS ha tenido que recuperar la noción de "profesión habitual"[14] del anterior texto refundido (el de 1994) como arriba se ha indicado y así:

> *"Se entenderá por profesión habitual, en caso de accidente sea o no de trabajo, la desempeñada normalmente por el trabajador al tiempo de sufrirlo. En caso de enfermedad común o profesional, aquella a la que el trabajador dedicaba su actividad fundamental durante el período de tiempo, anterior a la iniciación de la incapacidad que reglamentariamente se determine".*

Pero la cuestión no deja de ser problemática ya que:

a) No tienen en cuenta la realidad actual del mercado de trabajo, pues parece que parte de la consideración de que un trabajador mantiene una continuidad en su profesión, algo que en muchos casos resulta alejado de la realidad. En un gran número de ocasiones la ocupación de un trabajador es lo que el mercado le ofrece en cada momento, sea o no la profesión para la que está preparado y es aquí en la que no queda claro cuál será la que haya de tenerse en cuenta al momento de valorar la hipotética situación de incapacidad. Si nos limitamos a valorar únicamente la profesión ejercida al momento del hecho causante nos puede llevar, en carreras profesionales variopintas, a valorar situaciones irreales.

b) Por otro lado, no debe olvidarse que las funciones a tomar en consideración no pueden ser la del conjunto de trabajos que constituyan el contenido del puesto de trabajo al margen de la categoría profesional, como en tiempos pretéritos se hacía[15]. Recuérdese que ese criterio sería superado por otro que tenga en consideración el conjunto de tareas que conforman la categoría profesional del trabajador[16].

---

[12] La finalidad confesada era que el "*Establecimiento de una mayor seguridad jurídica en la determinación de las pensiones de invalidez. A tal fin, se prevé la elaboración de una lista de enfermedades, y de su valoración a los efectos de la reducción en la capacidad de trabajo y, correlativamente, de la presumible pérdida de la capacidad de ganancia, que será aprobada por el Gobierno, previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de la Seguridad Social"*

[13] Véanse los artículos 37 a 42 del Decreto de 22 de junio de 1956, por el que se aprueba el texto refundido de la Legislación de accidentes del trabajo y reglamento para su aplicación, como criterio interpretativo.

[14] Procedente del extinto art. 137 de la LGSS 1994.

[15] Véase por ejemplo sentencia Tribunal Central de Trabajo de 24 de mayo de 1975 (A. 2648).

[16] Véase sentencia Tribunal Supremo 17 enero de 1989 Roj: 111/1989 – ECLI:ES:TS: 1989:111).

En definitiva, deberá de tenerse en cuenta que la profesión habitual no es exactamente la que coincida con el trabajo concreto que esté realizando en un determinado momento, sino aquella para la que está cualificado a realizar y a la que la empresa le haya destinado o pueda destinarse, sin perjuicio de las limitaciones que pudiera tenerse por las exigencias de una titulación concreta.

La reforma introducida por la Ley 24/1977, de 9 de octubre, con la remisión al "concepto de grupo profesional", supuso una extensión y consecuentemente restricción en orden a considerar la incapacidad de un individuo implicando aceptar que la inclusión en uno u otro grupo profesional estará a lo que disponga el convenio colectivo o acuerdo de empresa y los representantes trabajadores. En realidad, ello suponía asumir un criterio, que de cara a evitar la extinción de la relación laboral y en su caso flexibilidad interna en la empresa, que puede tener una finalidad lógica, pero en relación con la incapacidad permanente protegida por la Seguridad Social plantea numerosos interrogantes[17]. No debe olvidarse que la reforma de 1997 no estuvo operativa ya que precisaba de un desarrollo reglamentario posterior que no llegó a producirse. La conexión profesión habitual con grupo profesional no parece que haya tenido mucho predicamento en la doctrina judicial[18], aunque sobre esto más adelante se volverá.

c) La idea de que exista una lista de enfermedades, su valoración y determinación en grados de incapacidad, es en principio plausible, pues se presenta con el objetivo de evitar disparidades en la valoración y si fuera factible aportaría un cierto grado de seguridad jurídica. El conocimiento de las múltiples ocupaciones existentes en el mercado y las funciones que en ellas se desempeñan complican la valoración de una incapacidad. Acudir a los convenios colectivos, a los certificados de profesionalidad, a los profesiogramas, etcétera, para conocer las tareas desempeñadas es muy socorrido, pero no aportan la seguridad que se predica de estos medios de valoración, como mucho una orientación[19]

Que esto es así lo podemos apreciar en que han transcurrido casi 30 años desde aquella previsión, sin que se haya llevado a cabo la misma, siguiendo utilizando mientras tanto la anterior definición de grados de incapacidad laboral. Las dificultades son tremendas ya que no se trata de valorar el daño o menoscabo corporal (propio de un accidente de tráfico), ni de una discapacidad, pues la valoración no es en abstracto, sino en relación con la profesión y la pérdida de capacidad laboral para ella.

De interés puede ser la Guía de Valoración Profesional elaborada por el INSS[20]. Se trata de una guía elaborada por un grupo de profesionales para poner a disposición de los inspectores médicos y de los miembros de los Equipos de Valoración de Incapacidades (EVI) un instrumento que recogiera *"la información laboral más relevante existente en diferentes publicaciones oficiales, relativa a las competencias y tareas de las distintas profesiones"* y *"la elaboración de un sistema propio de valoración de los requerimientos profesionales, entendidos éstos como las aptitudes psicofísicas que debe poseer un trabajador para realizar concreto"*. Eso sí, teniendo en cuenta

[17] En este sentido véase las consideraciones que realizaba la STSJ Cataluña de 14 de abril de 2000 (Roj: 4987/2000 – ECLI:ES:TS:4987:2000). Y en sentido contrario véase la STSJ Cataluña de 28 septiembre 2000 (Roj: STSJ CAT 11942/2000 ECLI:ES:TSJ CAT 2000:11942).

[18] Véase sentencia Tribunal Supremo 28 febrero de 2005 (Roj: 1207/2005 – ECLI:ES:TS:2005:1207)..

[19] Sobre el valor de los profesiogramas véase STS 4952/2016, de 26 de octubre (Roj: STS 4952/2016 – ECLI:ES:TS:2016:4952). Un estudio sobre ellos puede verse en: Méjica García, J.: "El profesiograma y su valoración en los procedimientos de incapacidad laboral, en *Estudios sobre cuestiones de interés en materia de asistencia jurídica a la Administración de la Seguridad Social*, obra dirigida por Suárez Corujo, B. y Llorente Álvarez, A., Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Ediciones Laborum, 2025, pp. 561 a 582

[20] La tercera edición (2014) de esta guía puede verse en http://www.segsocial.es/prdi00/groups/public/documents/binario/198948.pdf. Sobre la misma y su valoración puede verse la STSJ Aragón 7 de noviembre de 2019 y STSJ Castilla La mancha 6 de octubre de 2020.

que *"los requerimientos profesionales que se muestran para cada ocupación son requerimientos teóricos y tienen, por tanto, un carácter orientativo para los diferentes profesionales que intervienen en la valoración de las incapacidades laborales. Corresponderá al inspector médico que realice el reconocimiento del trabajador o al Equipo de Valoración de Incapacidades que califique la posible situación de incapacidad del mismo, adaptar dichos requerimientos a la valoración individualizada de un trabajador concreto"*.

Los objetivos que se proclaman de la misma son, en relación con la incapacidad permanente, los siguientes[21]:

— Dotar a los médicos inspectores y al Equipo de Valoración de Incapacidades del INSS de información relevante relativa a las competencias y tareas de las profesiones más frecuentes en el mercado laboral español.

— Facilitar un método de trabajo que permita identificar los requerimientos teóricos o cualidades psicofísicas que debe poseer un trabajador para realizar una profesión determinada.

— Tener una fuente de información sobre los posibles riesgos derivados de la actividad laboral y las circunstancias específicas del ambiente de trabajo que puedan incidir en la capacidad laboral de los trabajadores.

— Incrementar la calidad de los informes médicos de valoración de la capacidad e incapacidad laboral.

Se consideran como utilidades de la guía[22]:

— Orientar el reconocimiento médico y la objetivación de las limitaciones orgánicas y funcionales de acuerdo con el perfil ocupacional del trabajador en los expedientes de incapacidad permanente y de incapacidad temporal.

— Facilitar la toma de decisiones la calificación del grado en los expedientes de incapacidad permanente[23].

— Evaluar la posible etiología profesional del cuadro patológico que presente el trabajador.

— Facilitar la valoración de la posible situación de compatibilidad/ incompatibilidad en los expedientes de revisión de grado de incapacidad permanente, por declaración de inicio de actividad del pensionista

La Guía recoge un total de 502 fichas que incluye la totalidad de las ocupaciones de la Clasificación Nacional de Ocupaciones 2011 (CNO11)[24].

La estructura de cada ficha parte de tres bloques diferenciados[25]:

[21] Página 11.
[22] Completar el análisis de riesgos del puesto de trabajo en los expedientes de riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural.
[23] Y en los de incapacidad temporal determinar la procedencia de alta médica, continuar de baja o inicio de expediente de incapacidad permanente.
[24] Aprobada por Real Decreto 1591/2010, de 26 de noviembre.
[25] Páginas 13 a 18.

1º) Identificación de la profesión y descripción de competencias y tareas.

El apartado recoge una recopilación de la información más relevante existente en las diferentes clasificaciones nacionales y otras fuentes de información laboral, con el objetivo de identificar las circunstancias específicas en las que se desarrollan las actividades laborales y las competencias y tareas asignadas a cada ocupación (Clasificación Nacional de Ocupaciones CON-11[26]; Clasificación Nacional de Actividades Económicas CNAE 2009[27]; y Catálogo de Cualificaciones Profesionales CNCP[28]); los permisos administrativos que se requieran –conducir, armas, etcétera, incluso aunque no sean obligatorios pero la práctica del mercado laboral la vengan exigiendo-; la legislación sobre reglamentos de acceso a las profesiones que regulan aptitudes psicofísicas; el vigente cuadro de enfermedades profesionales asociadas[29]).

2º) Requerimientos profesionales

Se trata de definir las aptitudes o facultades psicofísicas que debe poseer un trabajador para realizar una profesión determinada. Los requerimientos que se analizan son: carga física; carga biomecánica; manejo de cargas; trabajo de precisión; sedestación; bipedestación; marcha por terreno irregular; carga mental; dependencia; audición; voz; olfato y o gusto; y sensibilidad. Cada requerimiento se valora en atención al nivel de intensidad o exigencia en función de las características del trabajo.

3º) Posibles riesgos y circunstancias específicas.

Se trata de circunstancias externas al trabajador que pueden influir en desarrollo de la actividad laboral: riesgos derivados del ambiente laboral (exposiciones al ruido, polvo, etc.); riesgos derivados del material o herramientas de trabajo (manejo de vehículos, maquinaria que origina vibraciones, etc.); y específicas del medio laboral (trabajo en alturas, subterráneo, etcétera.

Dentro de estas dificultades en la valoración de la situación patológica de una persona y su concreción en un grado de incapacidad permanente concreto cobra especial relevancia el grado de incapacidad permanente absoluta pues ello supondrá tomar en cuenta la incapacidad completa del trabajador para toda profesión u oficio, lo que ya de por si resulta complejo.

La gran incapacidad (antes *gran invalidez*)[30] plantea como cuestión previa el grado de incapacidad permanente en la que debe encontrarse el trabajador. Lo más habitual es que se parta de una situación de incapacidad permanente absoluta, pero no es imprescindible que el sujeto sea tributario de tal grado[31] y finalmente determinar el quantum de actividades esenciales de la vida diaria afectadas o impedidas.

[26] Aprobada por Real Decreto 1591/2010, de 20 de noviembre. Denominándose CON-11.

[27] La actual fue aprobada por Real Decreto 10/2025, de 14 de enero.

[28] El Catálogo Nacional de Cualificaciones profesionales fue aprobado por Real Decreto 1128/2003, de 5 septiembre. Véase la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.

[29] Véase también la Guía de ayuda para la valoración de enfermedades profesionales del INSS 2022. Accesible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/Publicaciones/28156/47075/3615.

[30] Véase la Disposición final quinta de la Ley 13/1982, de 7 abril, de integración social de los minusválidos. Ley derogada por la disposición derogatoria única letra a) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

[31] Véase la Disposición final quinta de la Ley 13/1982, de 7 abril, de integración social de los minusválidos. Ley derogada por la disposición derogatoria única. a) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

Una breve síntesis del alcance del concepto profesión habitual y de labor unificadora de criterios sobre el particular puede verse en la STS 22 de noviembre de 2023[32]:

— El ámbito de la profesión habitual que hay que considerar para establecer la valoración de la incapacidad en el proceso de revisión de grado no puede ser la segunda actividad a la que se accede tras el reconocimiento de la IPT, sino la actividad normal que se realizaba con anterioridad[33].

— También en los supuestos de enfermedad profesional originada por amianto, la profesión que ha de servir de parámetro para la declaración de invalidez es aquella que se ejercía cuando se produjo el hecho determinante de la patología invalidante[34].

— La delimitación de la profesión habitual no debe identificarse con el puesto de trabajo o la categoría profesional, sino con aquellos cometidos que el trabajador está cualificado para realizar y a los que la empresa le haya destinado o pueda destinarle haciendo uso de la movilidad funcional, sin perjuicio de las limitaciones correspondientes a las exigencias de titulación académica o de pertenencia a un grupo profesional[35].

— Para para determinar las limitaciones que en la capacidad de trabajo originan las secuelas que presenta el afectado, derivadas del accidente de trabajo, hay que tener en cuenta la totalidad de funciones de su profesión habitual y no únicamente las que desempeñaba en el momento de sufrir el accidente[36].

5. EL RÉGIMEN DE COMPATIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DEL TRABAJO POR CUENTA AJENA O POR CUENTA PROPIA CON LA SITUACIÓN DE INCAPACITADO PERMANENTE EN ATENCIÓN AL GRADO RECONOCIDO

A las dificultades de determinar si una situación patológica es o no incapacitante y el grado de la misma se une la de considerar si el declarado incapacitado puede o no trabajar después y si puede compatibilizar el percibo de la prestación con los ingresos que se obtenga por un trabajo por cuenta ajena o una actividad por cuenta propia. Si se parte de que la situación de necesidad a cubrir en la incapacidad permanente es la pérdida de rentas derivada de la dificultad o imposibilidad de llevar a cabo su trabajo u otros, la conclusión que se impondría sería negativa. Sin embargo, está es una conclusión o apreciación errónea[37].

[32] Roj: 5235/2023 – ECLI:ES:TS:2023:5235.

[33] En este sentido, por ejemplo, SSTS 31 mayo 1996 (rcud. 2759/1995); 2 noviembre 2012 (rcud. 4074/2011) y 4 diciembre 2012 (rcud. 258/2012

[34] En tal sentido, STS 18 enero 2007 (rcud. 2827/2005).

[35] Véase STS 898/2016 de 26 octubre (rcud. 1267/2015).

[36] Véanse SSTS 227/2020 de 11 marzo (rcud. 3777/2017) y 748/2022 de 20 septiembre (rcud. 3861/2019).

[37] Sobre el particular puede verse:
Leonés Salido, M.: "La compatibilidad entre trabajo y las prestaciones por incapacidad permanente", en AA. VV.*: La Compatibilidad de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social*, obra colectiva dirigida por Mercader Uguina, J.R. y coordinada por Aragón Gómez, C., Editorial Lex Nova. Thomson Reuters, Valladolid, 2013, págs. 111 y ss.
Rodríguez Iniesta, G.: "Compatibilidad de las prestaciones por incapacidad permanente", Capítulo I, Parte Cuarta de la obra colectiva *Compatibilidad de prestaciones de la Seguridad Social* con el trabajo, obra colectiva dirigida por Sánchez Trigueros, C., Aranzadi, Pamplona, 2016, págs. 461 a 495; Monereo Pérez, J.L., y López Insua, B.M.: "Incapacidad permanente total y compatibilidad con la jubilación parcial: la tendencia expansiva y su significación jurídica. Comentario a la STS de 2 de julio de 2020", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,* núm. 58 (2021).

Si se hace un breve recorrido histórico sobre cómo se ha configurado el régimen de compatibilidades de las prestaciones de incapacidad permanente desde los inicios del sistema de Seguridad Social hasta la actualidad, cabe apreciar en relación con los grados pensionables (total, absoluta y gran incapacitado) lo siguiente:

— Del art. 138 de la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966 (LSS) y de su desarrollo reglamentario en el art. 24 de la Orden de 15 de abril de 1969 (OI)[38] se podría concluir que con carácter general se aceptaba la compatibilidad con el trabajo si bien se limitaba con el salario que por tal actividad se pudiera percibir.

— El art. 138 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974 aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, establece un régimen de compatibilidades similar con la única variación de incompatibilizar el incremento de la pensión de incapacidad permanente total (que ya se había introducido por la Ley 24/1972, 23 de junio), con el trabajo ya sea por cuenta propia como por cuenta ajena, lo cual era obvio a tenor de las condiciones que se establecieron para disfrutar del mismo[39].

— El texto refundido de la LGSS de 1994 recogía en su artículo 141 el régimen de compatibilidades entre el percibo de las prestaciones económicas por *invalidez permanente* y el trabajo. Su redacción original (similar al texto de refundido de 1974) fue objeto de reforma por el artículo 3.2 y 3 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, modificando su párrafo 1º[40] y añadiendo un 3º párrafo[41], quedando redactado en los siguientes términos:

[38] El art. 138 de la LSS venía a decir lo siguiente:
«Compatibilidades en el percibo de prestaciones económicas por invalidez permanente.
1. En el caso de incapacidad permanente total o parcial para la profesión habitual, los subsidios de asistencia serán compatibles, con las becas o salarios de estímulo. Los subsidios de espera, y, en su caso, las pensiones vitalicias a que se refiere el número 2 del artículo 136 serán compatibles con los salarios que puedan percibir los trabajadores en la misma empresa o en otra distinta, con el alcance y en las condiciones que determinen reglamentariamente.
Las pensiones vitalicias de invalidez, absoluta o gran invalidez no impedirán el ejercicio de aquellas actividades sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo, a efectos de revisión.
Y el art. 24 de la OI, normaba las compatibilidades en el sentido siguiente:
Artículo 24. Compatibilidades
1. ...
2. ...
3. La pensión vitalicia por incapacidad permanente total para la profesión habitual, prevista en el número 2 del artículo 15, será compatible con la percepción de un salario, en la misma Empresa o en otra distinta. Cuando la invalidez del trabajador afecte a la capacidad exigida, con carácter general, para desempeñar el nuevo puesto de trabajo, aquél podrá convenir con el empresario que el salario asignado a ese puesto de trabajo se reduzca en la proporción que corresponda a su menor capacidad, sin que tal reducción pueda exceder, en ningún caso, del 50 por 100 del importe de la pensión; el contrato, en que así se convenga, deberá formalizarse por escrito y se presentará por triplicado ante la Delegación Provincial de Trabajo para su conocimiento y aprobación, con devolución a los interesados de dos ejemplares del contrato.
4. Las pensiones vitalicias en caso de invalidez absoluta o gran invalidez no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado de inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión.

[39] El artículo Once. Cuatro de la Ley 24/1972, de 23 de junio dispone lo siguiente:
"Los declarados afectos de incapacidad permanente total para la profesión habitual percibirán la pensión prevista en el número anterior incrementada en el porcentaje que reglamentariamente se determine, cuando por su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales y laborales del lugar de residencia se presuma la dificultad de obtener empleo en actividad distinta de la habitual anterior."

[40] Con entrada en vigor el 1 de enero de 2013.

[41] Con entrada en vigor el 1 de enero de 2014.

"Artículo 141. Compatibilidades en el percibo de prestaciones económicas por invalidez permanente

1. En caso de incapacidad permanente total para la profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional en que aquélla estaba encuadrada, la pensión vitalicia correspondiente será compatible con el salario que pueda percibir el trabajador en la misma empresa o en otra distinta, siempre y cuando las funciones no coincidan con aquellas que dieron lugar a la incapacidad permanente total.

De igual forma podrá determinarse la incompatibilidad entre la percepción del incremento previsto en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 139 y la realización de trabajos, por cuenta propia o ajena, incluidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social.

2. Las pensiones vitalicias en caso de invalidez absoluta o de gran invalidez no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión.

3. El disfrute de la pensión de incapacidad permanente absoluta y de gran invalidez a partir de la edad de acceso a la pensión de jubilación será incompatible con el desempeño por el pensionista de un trabajo, por cuenta propia o por cuenta ajena, que determine su inclusión en alguno de los regímenes del Sistema de la Seguridad Social, en los mismos términos y condiciones que los regulados para la pensión de jubilación en su modalidad contributiva en el apartado 1 del artículo 165 de esta Ley".

Las novedades, en texto destacado, son: a) la referencia al grupo profesional y a las funciones nuevas a desempeñar; y b) una edad límite en el disfrute de la compatibilidad en los grados de absoluta y gran invalidez.

— Y por último el texto refundido de la LGSS de 2015, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre en su artículo 198, mantendrá la versión de 1994 con una salvedad, la de su apartado 1 relativa a la incapacidad permanente total

> *Artículo 198. Compatibilidades en el percibo de prestaciones económicas por incapacidad permanente*
> *En caso de incapacidad permanente total, la pensión vitalicia correspondiente será compatible con el salario que pueda percibir el trabajador en la misma empresa o en otra distinta, siempre y cuando las funciones no coincidan con aquellas que dieron lugar a la incapacidad permanente total.*

Como se puede apreciar de este breve recorrido histórico, la incompatibilidad de las prestaciones económicas por incapacidad permanente queda en principio así:

— Con el trabajo que se realice en relación con los grados de IPA o GI a partir de la edad de acceso a la jubilación y siempre que esos trabajos determinen su inclusión en el sistema en los términos y condiciones que los regulados para la pensión de jubilación en su modalidad contributiva normado en el artículo 165 LGSS.

— Con el trabajo por cuenta ajena o propia en el caso de la IPT con el incremento de la pensión.

Ahora bien, no debe olvidarse que en principio hay plena compatibilidad con otras situaciones protegidas, como:

— Indemnización por lesiones permanentes no invalidantes y trabajo.

— Indemnización por incapacidad permanente parcial y trabajo por cuenta propia y ajena.

— Indemnización sustitutiva de la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual y trabajo por cuenta propia o ajena (si se desempeñan funciones diferentes).

— Pensión de Incapacidad Permanente Total para la profesión habitual, Incapacidad Permanente Absoluta y Gran Incapacidad y trabajo por cuenta propia o ajena.

Pero la cuestión no es tan sencilla, especialmente cuando estamos ante los grados de incapacidad permanente pensionables.

A) El grado de incapacidad permanente total para la profesión habitual

En el caso de la incapacidad permanente total, este grado impide las tareas fundamentales de su profesión habitual, luego comportará un régimen de compatibilidades para otras profesiones. Es decir, cabría entender compatible con:

a) El ejercicio de una actividad no asalariada.

b) El ejercicio de una actividad asalariada con funciones que no coincidan con aquellas que llevaron al trabajador a una situación de incapacidad temporal distinta de aquella por la que fue declarado incapacitado.

c) El ejercicio de una actividad asalariada en la misma empresa o en otra distinta si las funciones a desempeñar no coinciden con la que originó la incapacidad permanente total de la que es tributario el trabajador.

d) El percibo del incremento previsto en el artículo 196.2 párrafo segundo LGSS podrá resultar incompatible con el trabajo por cuenta ajena y propia en la forma que se determine reglamentariamente[42].

Téngase en cuenta que el artículo 198.1 LGSS lo que hace es una declaración genérica de compatibilidad de la pensión de incapacidad permanente con el trabajo y que solo se establece una incompatibilidad relativa con determinadas funciones de actividades asalariadas o con el percibo del complemento a la pensión de incapacidad permanente total[43].

[42] Ver artículo 6.4 Decreto 1646/1972, de 23 junio. Téngase en cuenta que el incremento del 20% es compatible con el complemento de pensión a cargo de empresa. En este sentido véase la Circular número 3/92, de 26 de febrero del INSS (Boletín Informativo de la Seguridad Social -BISS- 2/1997).

[43] Téngase en cuenta que el artículo 48.2 Estatuto de los Trabajadores prevé que si a juicio del órgano de clasificación la incapacidad permanente pueda ser objeto de revisión por mejoría que permita su reincorporación al puesto de trabajo, subsistirá la suspensión de la relación laboral, con reserva de puesto de trabajo, durante un período de dos años a contar desde la fecha de la resolución de la invalidez permanente.
Véase también el artículo 24.3 de la O. 15-2-1969 que establece lo siguiente: *"3. La pensión vitalicia por incapacidad permanente total para la profesión habitual, prevista en el número 2 del artículo 15, será compatible con la percepción de un salario, en la misma Empresa o en otra distinta. Cuando la invalidez del trabajador afecte a la capacidad exigida, con carácter general, para desempeñar el nuevo puesto de trabajo, aquél podrá convenir con el empresario que el salario asignado a ese puesto de trabajo se reduzca en la proporción que corresponda a su*

El entendimiento de este precepto, a fecha de hoy, mientras no haya un desarrollo reglamentario del artículo 194 de la LGSS, no plantea muchas dificultades. El problema estará cuando cobre plenitud lo dispuesto en su párrafo segundo del apartado 2 del precepto indicado, que recordemos reza así:

> *«A efectos de la determinación del grado de incapacidad, se tendrá en cuenta la incidencia de la reducción de la capacidad de trabajo en el desarrollo de la profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional en que aquella estaba encuadrada, antes de producirse el hecho causante de la incapacidad permanente»*

Es decir, el *quid* de la cuestión se trasladará a saber cómo valorar la incapacidad del trabajador, con referencia ¿a la profesión? o ¿al grupo profesional en el que estaba encuadrado?

O bien, caso de estar analizando la compatibilidad de la incapacidad permanente total con el trabajo ¿con las funciones que dieron lugar a la misma?, tal y como señala expresamente el artículo 198.1 LGSS[44].

Conviene recordar que fue la reforma introducida por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, en el art. 141.1 de la LGSS/1994, la que introdujo la referencia al grupo profesional en la valoración de la capacidad laboral y supuso curiosamente eliminar la referencia al concepto de "profesión habitual", limitándose solo a la profesión del declarado incapacitado. La situación se volvió más compleja por la referencia al grupo profesional en el que se supone el trabajador estar encuadrado. Ya que entonces surgí ala duda sobre si el legislador está entendiendo que el incapacitado permanente total lo es no solo para la profesión que desempeñaba al momento del hecho causante, sino para todas las encuadradas en el grupo profesional y por tanto la incompatibilidad alcanza a todas las profesiones incluidas en el mismo[45].

La nueva redacción pretendía –así parece- clarificar un supuesto muy concreto de compatibilidad, el de algunos colectivos que tienen establecida y regulada una segunda actividad

menor capacidad, sin que tal reducción pueda exceder, en ningún caso, del 50 por 100 del importe de la pensión; el contrato, en que así se convenga, deberá formalizarse por escrito y se presentará por triplicado ante la Delegación Provincial de Trabajo para su conocimiento y aprobación, con devolución a los interesados de dos ejemplares del contrato".

[44] Véase STS 22 noviembre de 2023, la valoración debe hacerse respecto a la profesión desarrollada al momento del accidente no a la que se efectuaba al momento de la revisión del a incapacidad (Roj: STS 5235/2023 – ECLI:ES:TS:2023:5235),

[45] Recuérdese que el concepto de grupo profesional gira en torno a tres elementos: aptitud profesional, titulación y contenido de la prestación laboral. Normalmente el grupo profesional en que se encuadre El grupo profesional de un trabajador vendrá reflejado en su contrato de trabajo donde se establecerá el contenido de la prestación y las funciones a correspondientes. Con este criterio se llega a entender que la profesión de confeccionista de colchones para la que fue declarada en IPT y la de limpiadora son incompatibles por su carácter manual e integrarse en un mismo grupo profesional, STSJ País Vasco de 28 de enero de 2003 (Roj: STJ PV 465/2003 – ECLI:ES:TSJ PV: 2003:465); Ni que tampoco que la profesión a desempeñar tenga que ser significativamente distinta como indica la STSJ Cataluña de 17 de mayo de 2000 (Roj: 6455/2000 – ECLI:ES:TSJ CAT 2000:6455).

en la misma empresa[46], pero dada su literalidad, lo que ha aportado confusión para el resto de las situaciones[47].

En realidad, a partir de la entrada en vigor de la reforma de 2011, e1 de enero de 2013, la compatibilidad entre la pensión por incapacidad permanente total y el salario quedaba limitada a que las nuevas funciones a desempeñar por el incapacitado no coincidan a las valoradas en el expediente de invalidez y que originaron su pensión.

En definitiva, se vuelve a la vieja y que se entendía superada forma de valorar la incapacidad permanente y que incidía luego en su compatibilidad, ampliando el ámbito de la compatibilidad del trabajo con la pensión. Salvo que se pretenda reducir esta interpretación a colectivos que tengan normada una segunda actividad y les dote de un privilegio que parece excesivo[48].

La complejidad del tema (percibir la pensión y trabajar) se complica además cuando se plantean supuestos de concurrencia sucesiva de declaraciones de incapacidad permanente y su viabilidad. Y así podrían señalarse las siguientes situaciones:

a) Declarado en situación de IPP que trabaja y con posterioridad pretende ahora una declaración de IPT.

En realidad, estaríamos -normalmente- ante un supuesto de revisión del grado de incapacidad por agravación previsto en el artículo 200 LGSS. No hay incompatibilidad alguna.

b) Declarado en situación de IPP por Accidente de Trabajo (AT) con IPT derivado de Contingencias Comunes (CC)

La doctrina judicial distingue si las incapacidades permanentes valoradas son por el mismo o distinto trabajo. No hay objeción a si son en distinta profesión y distinta contingencia[49]. O incluso se llega afirmar para el mismo trabajo de forma sucesiva y por distinta contingencia[50].

c) Declarado en situación de IPT por Enfermedad Común y posterior petición de una IPP por AT.

Sin embargo, para este supuesto no se considera viable para la misma profesión sea cual sea el origen de las secuelas[51].

---

[46] Partía de una propuesta del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergencia i Unión.
Véase, entre otros, Luján Alcaraz, J. y Selma Penalva, A.: "Segunda actividad y reconocimiento de Incapacidad Permanente Total en la policía local ¿compatibilidad o abuso? (STS 26 abril 2017)", *Revista* de *Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 13, 2017, págs. 205-212.
Véase Gay Díez, J.L.: "Prestaciones por incapacidad y trabajo. Una necesaria reformulación" en *Estudios sobre cuestiones de interés en materia de asistencia jurídica a la Administración de la Seguridad Social*, Suárez Corujo, B. y Llorente Álvarez, A. (Dirs), Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Ediciones Laborum, 2025, págs. 509-513.

[47] Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 792/2022, de 23 de septiembre (Roj: STS 2985/2020 – ECLI:ES:TS:2020:2985), sobre la valoración de la una situación de incapacidad permanente total de un ertzaina.

[48] Situación distinta es la de un trabajador conductor de autobús en empresa municipal que es readmitido en la empresa provisionalmente como conductor, pero con funciones de agente auxiliar. Véase Sentencia Tribunal Supremo 557/2024, de 17 de abril (Roj: STS 2342/2024 –ECLI:ES:TS:2024:2342

[49] Véase Sentencia Tribunal Supremo de 21 de junio de 2006 (Roj: STS 4402/1999 –ECLI:ES:TS: 1999:4402).

[50] STSJ Castilla La Mancha 30 marzo de 2006 (Roj: STSJ CLM 1121/2006 -ECLI_ES:TSJ CLM 2006:1121).

[51] Sentencia Tribunal Supremo 12 abril 1988 (Roj: STS 2566/1988 – ECLI:ES:TS:1988:2566).

d) Indemnización según baremo e IPT.

En este caso se vienen considerando perfectamente compatibles si se pueden valorar autónomamente.

e) Declarado en IPT que trabaja y percibe rentas sustitutivas del salario.

Por ejemplo, con subsidio de incapacidad temporal por la segunda actividad[52].

Y por último ¿Qué consecuencias tiene para el trabajador trabajar siendo pensionista?

Pues, a tenor del artículo 200.2 párrafo segundo de la LGSS

"… si el pensionista por incapacidad permanente estuviera ejerciendo cualquier trabajo por cuenta ajena o propia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá, de oficio o a instancia del propio interesado, promover la revisión …".

Varios son los problemas que se han venido planteando al hilo de esta facultad.

— La primera es la actuación cuasi automática del INSS de someter a revisión del grado de incapacidad a todo incapacitado total para la profesión habitual que comunica (o bien por tener conocimiento de ello) la realización de un nuevo trabajo y viene a comparar aquellas lesiones por las que fue declarado incapaz para una profesión concreta con nuevas actividades extendiendo cuando entiende que la nueva ocupación tiene similares requerimientos, generalmente físicos, los efectos de aquella valoración inicial. El legislador pudo haber optado en la configuración de la incapacidad permanente total con que ella sería incompatible con el desempeño de determinados trabajos. Sin embargo, optó por un criterio general de compatibilidad del cobro de la pensión con la retribución correspondiente a otro trabajo distinto, en los términos que reglamentariamente se establecieran y estos son los recogidos en el artículo 24.3 de la Orden de 15 abril de 1969 y no otros. Y recuérdese que este precepto, con el fin de fomentar la ocupación de los trabajadores, autoriza a las empresas a que puedan reducirles el salario hasta un determinado importe, si bien, siempre que el menoscabo en la capacidad laboral incida en el nuevo puesto de trabajo y el trabajador esté conforme. De aquí que si el nuevo trabajo es distinto del que fue valorado inicialmente debe ser reconocido como plenamente compatible[53].

— La segunda cuestión que se ha venido planteando es la viabilidad, mientras se desarrolla este proceso de revisión, que la entidad gestora pueda suspender temporalmente o no el abono de la pensión a tenor de la previsión en tal sentido recogida en el artículo 18.4 de la Orden 18 de enero de 1996. Esta línea es la que el Tribunal Supremo ha acogido como

[52] Véase Sentencia Tribunal Supremo 592/1995, de 29 de septiembre (Roj: STS 4777/1995 – ECCLI:ES:TS:1995:4777).

[53] Véase el Escrito de 10 de octubre de 2002, de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS. Incapacidad permanente total. Actividades compatibles (BISS octubre 2022, págs. 78-80), que señala lo siguiente:
"[…]
Por último, en aquellos supuestos en que, por aplicación de la previsión contenida en el artículo 24.3 de la Orden de 15 de abril de 1969, empresa y trabajador hayan acordado la reducción de la retribución correspondiente a los servicios que se prestan, habrá de estimarse que, tal y como previene dicha norma, se trata de una actividad distinta, y por tanto procederá considerarla compatible con la percepción de la pensión.
[…]".

correcta desde su sentencia de 3 de mayo de 2005[54] en la que tal posibilidad de acordar la suspensión temporal esté prevista expresamente o implícitamente en una norma, pero que no cabe extender a otros supuestos para los que no está previsto. Es decir *"... la Orden de 1996 lo que permite al INSS es suspender la prestación por medio de un procedimiento de revisión cuando el trabajo discutido se refiere al beneficiario de una prestación por incapacidad permanente absoluta o por gran invalidez y las actividades pueden exceder del o previsto en aquel apartado del art. 141, pero no contempla en modo alguno que dicha entidad gestora pueda acordar una suspensión de prestaciones respecto del beneficiario de una prestación de incapacidad permanente total"*.

B) Incapacidad permanente absoluta y gran incapacidad

Partiendo de lo normado en los apartados 2 y 3 del art. 198 LGSS[55], son varios los aspectos a tener en cuenta a la hora de determinar si el incapacitado permanente absoluto o el gran incapacitado pueden o no trabajar y compatibilizarlo con el percibo de la pensión[56]:

a) Las actividades a desempeñar tiene que ser compatibles con el estado del incapacitado[57].

b) Que dicha actividad no suponga o represente un cambió en su capacidad a efectos de una revisión de grado.

De partida hay que señalar que el análisis de la compatibilidad entre incapacidad permanente absoluta y gran incapacidad con el trabajo resulta mucho más compleja que en el caso relativo a la incapacidad permanente total.

La dificultad parte de la propia configuración de esos grados de incapacidad permanente. El grado de incapacidad permanente absoluta para todo trabajo según señala el artículo 194.4 LGSS/1994[58] es "*la que inhabilite por completo al trabajador para toda profesión oficio"*, siendo difícil entender esta exigencia con las previsiones del apartado 2 del artículo 198 de LGSS "*las pensiones vitalicias en caso de incapacidad permanente absoluta o de gran incapacidad no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas compatibles con el estado del incapacitado y no represente un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión"*.

[54] Roj: STS 2774/2005 – ECLI:ES:TS: 2005:2774.

[55] Dichos apartados dicen así:
«2. Las pensiones vitalicias en caso de incapacidad permanente absoluta o de gran invalidez no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión.
3. El disfrute de la pensión de incapacidad permanente absoluta y de gran invalidez a partir de la edad de acceso a la pensión de jubilación será incompatible con el desempeño por el pensionista de un trabajo, por cuenta propia o por cuenta ajena, que determine su inclusión en alguno de los regímenes del Sistema de la Seguridad Social, en los mismos términos y condiciones que los regulados para la pensión de jubilación en su modalidad contributiva en el apartado 1 del artículo 213 de esta Ley.»

[56] El artículo 2 del RD 1071/1984, de 23 de mayo, dispone que el pensionista de IPT/IPA/GI que simultanee la percepción de la pensión con la realización de un trabajo, por cuenta ajena o propia debe comunicarlo a la entidad gestora. La cual con base a esa información podrá determinar la revisión de la incapacidad.

[57] Si el pensionista desarrolla una actividad incompatible incurre en una infracción grave conforme al artículo 25.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
Véase Moreno De Vega Y Lomo, F.: ¿Compatibilidad entre pensión de invalidez absoluta y trabajo productivo?, *Revista Aranzadi Social Doctrinal*, núm. 4/2013.; y Sempere Navarro, A.V: Compatibilidad de la pensión de gran invalidez, Repertorio de Jurisprudencia núm. 12/2008. Editorial Aranzadi, 2008.

[58] Ver Disposición Transitoria vigésima sexta de la LGSS.

Tradicionalmente se ha vino entendiendo que la compatibilidad se refería a trabajos de tipo marginal y escasamente relevantes, que no serían compresibles del núcleo funcional de una profesión u oficio y que difícilmente encontrarían encaje en el artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores y que además no requerirían su alta y cotización en la seguridad social[59]. Se trataba en definitiva de una interpretación restrictiva de la compatibilidad y la situación invalidante.

Esta posición restrictiva suponía que, si se realizan trabajos compatibles con esa capacidad residual mínima, el alta y cotización en el Sistema era inexigible y que cuando el beneficiario tuviera intención de efectuar actividades de este tipo debía de comunicarlas al INSS[60] con el fin de que este pudiera si lo estimase oportuno iniciar un procedimiento de revisión del grado de invalidez reconocido. Pero téngase en cuenta qué a tenor de la doctrina judicial, en torno a los procesos de revisión de incapacidad permanente tanto cuando se inicien por mejoría como por agravación, que esta debe tener la entidad suficiente como para variar el grado de incapacidad ya reconocido.

La etapa restrictiva dejo paso a otra, ahora de signo contrario. Será a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1986[61] por la que se pasa a considerar que, estando reconocido el derecho al trabajo por el artículo 35 de la Constitución, no puede prohibirse el ejercicio de una actividad laboral ni aun estando declarado en situación de invalidez permanente absoluta, sin perjuicio de las consecuencias económicas que de ello pudieran desprenderse a tenor del artículo 2 del Real Decreto 1071/1984, de 23 de mayo[62]. Lo que suponía, a juicio de la Seguridad Social que *" ... admitido que el pensionista de incapacidad permanente pueda realizar trabajos susceptibles de inclusión en alguno de los Regímenes de la Seguridad Social –que serán incompatibles o no con su estado según los casos- no puede eximírsele con carácter general de la obligación de darse de alta y cotizar, por imperativo de las propias normas que regulan el alta y la cotización en el Sistema"*[63]

---

[59] Véase en este sentido la Resolución de la Dirección General de Previsión de 22 de mayo de 1969. Completada con otra de la Dirección General de Acción Social de 23 febrero de 1981 dictada para aquellos inválidos absolutos que no tuviesen reconocido derecho a pensión, para los que, si se preveía el alta en el Régimen de la Seguridad Social que corresponda por su actividad, aunque sin posibilidad de causar derecho a la prestación por la incapacidad permanente que tuviesen declarada.
Sobre el trabajo marginal y su consideración por la Seguridad Social véase:
Decreto 1382/1972, de 6 de mayo, por el que se excluye del Régimen General de la Seguridad Social al personal que presta sus servicios, con carácter marginal, en la Empresa "Sociedad de Fomento de la Cría Caballar de España".
Leonés Salido, J.: "El trabajo marginal: una frontera sin resolver", Aranzadi Laboral, 38, febrero 2003, año V, páginas 1 a 10; Cubas Morales, A.: "¿Continúa vigente el artículo 7?5 de la Ley General de la Seguridad Social", Revista de Trabajo y Seguridad Social, julio-septiembre 1993, págs. 175-183; Vazquez Mateo, F.: "Trabajo marginal y Seguridad Social", Actualidad Laboral, número 40, semana 30 octubre-5 noviembre 1989, páginas 519- 527.

[60] Véase para los supuestos derivados de enfermedad profesional el artículo 43 Orden 15 abril de 1969. Para los supuestos de contingencias comunes puede servir de apoyo el artículo 24 de la anterior Orden citada.

[61] Roj: STS 5776/1986 – ECLI:ES:TS:5766/1986- ECLI:ES:TS:1986:5766.
En los mismos términos SSTS 31 de enero de 2008 (rcud 408/2007), 10 de noviembre 2008 (rcud 56/2008) y 28 abril 2009 (rcud 2512/2008).

[62] Dicho artículo 2 recoge la siguiente previsión:
"Artículo 2. Comunicación del ejercicio de actividades.
1. Los pensionistas de incapacidad permanente total para la profesión habitual, absoluta y gran invalidez que simultaneen la percepción de su pensión con la realización de cualquier trabajo, por cuenta ajena o propia, deberán comunicar tal circunstancia a la Entidad gestora competente.
2. El incumplimiento de la obligación establecida en el número anterior dará lugar a la imposición de las sanciones previstas en el número 1 del artículo 8.º en relación con el artículo 7.º, número 1, letra b), ambos del Reglamento General de Faltas y Sanciones del Régimen General de la Seguridad Social. Ello, con independencia de la obligación de reintegro de los importes indebidamente percibidos de la pensión, conforme a lo establecido por el artículo 56, número 1, de la Ley General de la Seguridad Social."

[63] Resolución de 23 octubre de 1991 de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social. Véase también la Resolución de 2 de noviembre de 1992 de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social (BOE 24 noviembre) y la Circular 3-008 de 23 de febrero

Por otro lado y respecto a los grandes incapacitados hay que recordar que aunque el supuesto más habitual suele ser el de un incapacidad permanente absoluta que precisa de la ayuda de otra persona para los actos más esenciales de la vida ordinaria (lo que hoy se denomina actividades básicas de la vida diaria, en terminología de la Ley 39/2006, de 14 diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia), no se precisa tal grado sino que si un incapacitado permanente total si precisa esa ayuda de una tercera persona podrá acceder a la condición de GI. Aquí en este supuesto la compatibilidad con el trabajo va más allá puesto que al IPT solo se le exige realizar una actividad distinta de la profesión habitual. La calificación de gran incapacitado lo único que comporta es un complemento a la pensión cuya finalidad es precisamente poder compensar los gastos que una persona que necesita de otra vaya a tener

Esta etapa de interpretación amplia y favorecedora de la compatibilidad de la incapacidad permanente absoluta y la gran incapacidad con el trabajo tendrá un giro de 180 grados con la Sentencia del Tribunal Supremo 544/2024, de 11 de abril[64] que versaba sobre la compatibilidad de la situación de un trabajador de la ONCE que tras ser declarado en situación de gran invalidez continúa vendiendo cupones para dicha organización. En su Fundamento de Derecho se recogen las razones y argumentos que a juicio del Tribunal Supremo justifican la vuelta a la interpretación primigenia con:

a) Una interpretación literal de los preceptos que regulan la incapacidad permanente.

b) Una interpretación sistemática de los artículos 194, 198 y de la Disposición transitoria 26ª LGSS

c) La finalidad genérica de las prestaciones del sistema de Seguridad Social

d) La compatibilidad puede llevar a que la Seguridad Social abone dos prestaciones una para el incapacitado y otra para el desempleado y que haya una persona que no pueda acceder al puesto de trabajo que está ocupando el incapacitado.

e) La necesidad de la revisión del sistema de incapacidades y singularmente la del beneficiario afectado en orden a potencia sus capacidades y la consecución de rentas dignas.

f) Se deben de arbitrar nuevos mecanismos tendentes a la reinserción socio laboral de las personas discapacitadas sin necesidad de sustituirlas con aportaciones prestacionales que

de 1993 de la Tesorería General de la Seguridad Social sobre los efectos de alta y cotización de inválidos permanente absolutos y grandes inválidos.

Véase Fernández Bermúdez, J.: "Mas allá de la ley, la igualdad y la Seguridad Jurídica", en *Estudios sobre cuestiones de interés en materia de asistencia jurídica a la Administración de la Seguridad Social*, obra dirigida por Suárez Corujo, B. y Llorente Álvarez, A., Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Ediciones Laborum, 2025, pág. 542 y ss.

Una síntesis de tales criterios favorables, que se recoge en texto, a una interpretación amplia puede verse en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2008 (Roj: STS 1849/2008 – ECLI:ES:TS:2008:1849).

[64] Roj: STS 1996/2024 – ECLI:ES:TS: 2024:1996.

Un comentario a dicha resolución judicial puede verse en:

Fernández Bermúdez, J.: "Mas allá de la ley, la igualdad y la seguridad jurídica", ob. cit. págs. 548 a 558; Moreno Pueyo, M.J.: "La posibilidad de compatibilizar dos o más pensiones de incapacidad permanente tras la STJUE de 30/06/22 C-625/20. Un viaje a ninguna parte (STJU Cataluña, Sala de lo Social, de 26/03/24, RS 3176/23) y la pescadilla que se muerde la cola (STS 27/11/2024 RCUD 27/11/2024)", en *Estudios sobre cuestiones de interés en materia de asistencia jurídica a la Administración de la Seguridad Social*, Suárez Corujo, B. y Llorente Álvarez, A. (Dirs), Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Ediciones Laborum, 2025, págs. 595-596; Rodríguez Iniesta, G.: "El reconocimiento de una gran invalidez pensionada a un trabajador de la ONCE no es compatible con su continuidad como vendedor de cupones de dicha organización. Giro de 180 grados en la doctrina del Tribunal Supremo y vuelta a un criterio abandonado en 1986", *NET 21*, número 18 de junio de 2024.

resultan incompatibles con aquellos trabajos incluidos en el ámbito de la Seguridad Social y que permiten la obtención de rentas derivadas de trabajo.

Hay un aspecto en su Fundamento de Derecho Quinto en el que merece detenerse *"... la doctrina ajustada a Derecho es la mantenida en la sentencia recurrida, al considerarse incompatible la pensión por Gran Invalidez con el trabajo a tiempo completo en una determinada actividad laboral (en los presentes autos: trabajo en la ONCE); ..."*. Si se analiza la argumentación del TS que ha sido en relación a que un incapacitado permanente absoluto o un gran incapacitado, solo pueden percibir la pensión correspondiente y realizar labores o tareas marginales y limitadas y no ocupaciones permanentes o cotidianas que por su extensión o intensidad den lugar a la inclusión en el sistema de Seguridad Social. Sin embargo, el criterio del TSJ y que mantiene el TS es que resulta incompatible con "el trabajo a tiempo completo en una determinada actividad".

¿Quiere eso decir que no habría problema en realizar una actividad a tiempo parcial[65]

Una reflexión final merece este fallo del Tribunal Supremo en relación con las personas con ceguera y el cambio de criterio sobre su valoración.

La STS 199/2023, de 16 de marzo[66] rectificó su propia doctrina descartando el criterio objetivo de la dolencia -en este caso, ceguera- para activar el derecho al reconocimiento de la situación de gran invalidez y sostiene ahora que una persona ciega, o que sufre una merma visual inferior a 0,1 en ambos ojos, no puede considerarse gran inválido de forma automática, sino únicamente cuando quede acreditado que precisa el concurso de una tercera persona para realizar los actos más esenciales de la vida y ahora esta, que se analiza en relación con la compatibilidad de la prestación con el trabajo.

Resulta oportuno recordar que la Disposición final quinta de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, vino a modificar el texto refundido de la LGSS de 1974, concretamente su artículo 135, de la siguiente forma:

> *"Se modifica el artículo ciento treinta y cinco de la Ley de Seguridad Social, texto refundido, por el que se exige para la declaración de gran invalidez estar afecto de incapacidad permanente absoluta para todo trabajo. La gran invalidez no implica necesariamente la incapacidad permanente absoluta para toda clase de trabajo."*.

En este sentido debe tenerse en cuenta la redacción del artículo 137.5 LGSS/1994 (en vigor a tenor de lo previsto en la disposición transitoria 26ª del actual texto refundido de la LGSS) que dispone:

> *"Se entenderá por gran invalidez la situación del trabajador afecto de incapacidad permanente y que, por consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite de otra persona para los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos"*.

O lo que es lo mismo, a la situación de gran incapacidad se puede acceder desde el grado de incapacidad permanente total, no se tiene que estar necesariamente en situación de IPA (como se exigía en el texto refundido de LGSS/1974 y en el primer texto articulado LSS/1996)

[65] Véase STS 20 de marzo de 2019 (Roj: 1285/2019 – ECLI:TS:ES: 2019:1285), sobre incapacitado permanente absoluto siendo su profesión la de cocinero autónomo que realiza un trabajo a tiempo parcial como programador informático.

[66] Rcud. 3980/2019.

La razón no es otra que lo verdaderamente concluyente es que el incapacitado permanente precise de una tercera persona para que le ayude en esos actos esenciales de la vida.

Por otro lado, la prestación que se percibe no es una pensión distinta del grado de incapacidad del que es tributario, sino la pensión reglamentaria en atención al grado (55% o 100%) y un complemento cuyo destino es compensar los mayores gastos que tendrá este incapacitado por tener que retribuir o compensar a un tercero.

Y dado que el Tribunal en sus argumentos se centra en los incapacitados permanentes absolutos, debe señalarse que aquí se partía de un incapacitado permanente total para su profesión de peón agrícola que instada una nueva valoración en sede administrativa se le rechaza por entender que no había variado suficientemente su situación patológica y en vía judicial se le reconoce una gran invalidez.

Un último apunte que viene a la memoria y que no casa con lo ahora resuelto por el Tribunal Supremo. Se trata de su reciente sentencia núm. 99/2023, 2 de febrero[67] rec. 4748/2019) en relación con si cabe reconocer o no la pensión de orfandad (por situación de IPA o GI) cuando el beneficiario se encuentra prestando servicios en un centro especial de empleo, con contrato indefinido y a tiempo completo, vendedor de cupones de la ONCE y en ella se señala acerca de la "incidencia que puede tener una prestación de servicios para un centro especial de empleo, compartimos el calificativo que se otorga en la sentencia recurrida a los servicios así prestados, como residuales -que también recoge nuestra doctrina- aunque formen parte del plan de integración y no exclusión social del colectivo de discapacitado, que además tienen reconocida una prestación de servicios como relación laboral especial, del RD 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo, en la que es una actividad que atiende a la capacidad de trabajo que resta al beneficiario y que no comprende cualquier profesión u oficio. Es más, y a los efectos que aquí nos ocupan, si la obtención de rentas de trabajo por el huérfano incapacitado no lo impide ser beneficiario de la pensión de orfandad, no es posible restringir el acceso a la pensión por el solo de estar trabajando.

Si la sala considera que el trabajo en la ONCE, como vendedor de cupones, es algo marginal ¿no sería entonces compatible con la pensión de gran invalidez en el caso enjuiciado?[68]

[67] Roj: STS 785/2023 ECLI:ES:TS:2023:785.

[68] Conviene recordar aquí el criterio del INSS 2007/1 (BISS enero 2007), sobre régimen de compatibilidad/ incompatibilidad de la prestación por incapacidad permanente absoluta (ipa) o gran invalidez (gi) con la realización de trabajos retribuidos. Servicios en centro especial de empleo. ONCE. Contrato para la formación, al hilo de la reforma del art. 143.2 LGSS/1994 por la Ley 52/2003, de 1º diciembre, conjugando las previsiones del art. 141.2 con las del 143.2 ambos de la LGSS, entendiendo que las consecuencias que de ello se derivan son las siguientes:
"A) Si el pensionista de ipa/gi realiza una actividad que, por su entidad, constituye una profesión […] distinta de la que era habitual cuando le fue reconocida la pensión, hay que entender modificada su "capacidad de trabajo", y revisar, en consecuencia, el grado de calificación del estado invalidante profesional, considerándolo incapacitado permanente total para aquella profesión habitual, y adecuando eal nuevo grado la pensión, que será compatible con la nueva actividad.
Conforme a lo dicho, si es un gran inválido afecto a de incapacidad permanente (artículo 136.6) absoluta el que inicia una actividad distinta de la que era su profesión cuando se le reconoció la pensión, ha de entenderse modificado su grado de incapacidad profesional, concluyendo que esa incapacidad ya no viene referida a "toda profesión u oficio" (artículo 137.5) sino únicamente a la que era "habitual" cuando fue calificado, ya que puede dedicarse a otra distinta (137.4) como evidencian los hechos conocidos.
Es decir, puesto que persiste la necesidad de asistencia de otra persona, la situación invalidante sigue siendo la definida en el artículo 137.6, pero el grado de incapacidad profesional del que está afecto el gran inválido es el de total para la profesión habitual. Es precisamente ésta, la manifestación más clara de la configuración de la gi llevada a cabo por la disposición final quinta de la LISMI-

Finalmente debe también tenerse en cuenta la limitación de edad en el disfrute de la pensión en estos grados. El artículo 213.1 de la LGSS, al que se remite el art. 198.3 de la LGSS, viene a señalar lo siguiente:

> *«1. El disfrute de la pensión de jubilación será incompatible con el trabajo del pensionista, con las salvedades y en los términos que legal o reglamentariamente se determinen.*
> *No obstante, las personas que accedan a la jubilación podrán compatibilizar el percibo de la pensión con un trabajo a tiempo parcial en los términos que reglamentariamente se establezcan.».*

Recuérdese que la reforma de 2011 equiparó a pensionistas de jubilación con pensionista de IPA o GI en los términos previstos en el artículo 165.1 de la LGSS[69].

Determinar el alcance de esa asimilación entre el régimen de compatibilidades entre el IPA/GI y el de pensionista de jubilación será una cuestión muy compleja. Otra cuestión a concretar es ¿cuál será la edad de referencia a tomar? Debe tenerse en cuenta –con independencia del período transitorio actual- que la edad de acceso a la jubilación son los 65 años de edad y 35 años cotizados o los 67 años (y 15 años cotizados como mínimo). Si tomamos como referencia los 65 años tendremos que un IPA/GI con una larga carrera de seguro puede ser discriminado o perjudicado frente a un IPA/GI con una carrera de seguro menor, lo cual parece ilógico.

De acuerdo con todo ello, la prestación correspondiente al gran inválido "afecto de incapacidad permanente total, comprenderá, por una parte, la pensión correspondiente al grado de total […], y por otra del incremento que conlleva la calificación de gran inválido […].

B) Si el pensionista de ipa/gi reanudase el ejercicio de la actividad que era la suya habitual cuando se le reconoció la pensión -aunque haya cambiado el modo de ejercerla (cuenta ajena/cuenta propia)-, resultaría de aplicación directa el artículo 18.4 OI, procediendo la suspensión de la pensión, si realmente se constata una mejoría suficiente para declararlo apto para cualquier trabajo o solo parcialmente, ni error en el diagnóstico.

Las consecuencias recogidas en los apartados precedentes se producirán respecto de cualquier tipo de actividad, sea por cuenta propia o ajena, siempre y cuando su realización constituya el ejercicio de una profesión. A los efectos de determinar si existe o no tal profesión habrá de tenerse en cuenta lo siguiente:

1º. No cabe hablar de tal ejercicio profesional a los efectos aquí analizados cuando el trabajo se realice en un centro especializado de integración laboral de los minusválidos, y esa minusvalía haya sido el facto determinante de la contratación.

[…]

2º. Por razones similares a las expuestas en el apartado precedente, y por venir así recogido en la Resolución de 8 de octubre de 1991, de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades colaboradoras de la Seguridad Social, la actividad del personal que trabaja en la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) si quien la ejerce tiene la condición de afiliado a la misma, no ha de reputarse, a los efectos aquí analizados, constitutiva del ejercicio de una profesión, resultando compatible con la percepción de la pensión de ipa/gi. También en estos casos, el grado de incapacidad reconocido únicamente podrá revisarse en razón de la variación de las lesiones.

3º. Tampoco supondrá el ejercicio de una profesión a los efectos señalados, la existencia de un contrato para la formación […] por quien tiene la condición de minusválido.

[…]

4º. En cuanto a los parámetros para determinar cuándo una actividad laboral […] deja de ser esporádica y adquiere la entidad suficiente para que dé lugar a revisar la capacidad profesional del pensionista de ipa/gi o a suspender la percepción de la prestación […] ha de mantenerse durante un período continuado de más de seis meses, o durante períodos más breves que, en plazo de un año (de fecha a fecha) superen, totalizados, esa duración de seis meses.

[…]".

[69] Ver artículo 3.3 Ley 27/2011, de 1 agosto. La compatibilidad del trabajo y pensión de un IPA o GI frente a la incompatibilidad absoluta de un pensionista jubilado ya era cuestionada en el documento de Revisión del Pacto de Toledo de 29-1-2010.

6. ALGUNAS REFLEXIONES JURÍDICO-CRÍTICAS FINALES

Las controversias que surgen acerca del régimen de compatibilidades e incompatibilidades de las prestaciones de incapacidad permanente y la realización de trabajos por cuenta ajena o por cuenta propia es de fácil comprensión si no se olvida la propia configuración de la incapacidad permanente, a saber: a) la calificación de la incapacidad permanente depende de un elemento básico, la incidencia o no en la capacidad laboral del trabajador; y b) la graduación de la incapacidad permanente en función de su incidencia en cuatro grados de incapacidad permanente.

Y otro aspecto a tomar en consideración es que dada su configuración el propio régimen de prestaciones económicas aboca a reconocer un régimen de compatibilidades amplio. Si la situación de necesidad a reparar o atender es la pérdida de rentas que a la que la incapacidad permanente conduce es obvio que si se ofrece para reparar tal estado una indemnización en la IPP o una pensión en la IPT calculada sobre el 55% de una base reguladora (de aquí que se le conozca popularmente como "la media paga") se acepte que en ambos casos el beneficiario tenga que buscarse otro medio de vida. Una pensión de IPT en el mejor de los casos (que derive de contingencias profesionales) alcanza como mucho a la mitad de lo que el trabajador percibía antes de la declaración de incapacidad permanente.

Partiendo de lo anterior debe tenerse en cuenta que:

a) En realidad el régimen de compatibilidades en el percibo de prestaciones económicas por invalidez permanente gira en torno –con algún matiz- a dos ideas que en la práctica son bastante complejas en su articulación:

Una. Su incompatibilidad relativa con salarios.

Dos. La compatibilidad con el salario con las rentas sustitutivas del mismo y por tanto procedentes de una situación de trabajo y disfrute de prestación económica.

Esos matices lo son respecto de los grados pensionables.

Y así resulta que:

La pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual es compatible con el trabajo, incluso en la misma empresa, siempre que las funciones a desempeñar no coincidan con las que originaron la incapacidad permanente.

b) La pensión de incapacidad permanente absoluta y de gran incapacidad no es impedimento con el ejercicio de una actividad lucrativa o no, si es compatible con el estado del incapacitado (entiéndase no perjudiciales) y que no implique un cambio en su capacidad laboral.

Sin que esto signifique que haya una exigencia de profesionalidad o de marginalidad del trabajo, en el sentido de que este pueda ser significativo económicamente. Ni tampoco que revista la nota de esporádico o no.

Problema para considerar en esta situación es si es preciso o no someterse a una revisión del grado de incapacidad. Obviamente la norma solo faculta al ente gestor a iniciar un proceso de revisión. En principio, ni sería necesaria esta previsión normativa ya que puede hacerlo en cualquier momento antes de cumplir la edad requerida para acceso a la pensión de jubilación. En realidad, el problema vendrá dado por el motivo que pueda aducir de cara a modificar el grado de incapacidad

inicialmente reconocido ¿hay mejoría? Y en este caso que tenga tal trascendencia que justifique un nuevo grado de incapacidad o la desaparición de la situación de incapacidad permanente; o bien justificar que hubo error en el diagnóstico, algo bastante infrecuente.

c) Se puede percibir pensión de incapacidad permanente absoluta o de gran invalidez y rentas salariales después de la edad de jubilación, en los mismos términos previstos para el percibo de una pensión de jubilación y el ejercicio simultáneo de un trabajo.

Ante la duda, la interpretación más razonable acerca de la compatibilidad o no, quizás debería ser favorable[70].

Por otro lado, no debería de olvidarse que la declaración de incapacidad permanente pensionable no extingue automáticamente el contrato de trabajo. A tenor del artículo 49.1 e) del Estatuto de los Trabajadores, tras la reforma introducida por la Ley 2/2025, de 23 de octubre[71], la extinción del contrato de trabajo no es automática, aunque desde el momento en que sea declarado en IPT/IPA/GI el empresario pueda hacerlo valer. Sin perjuicio de la situación prevista en el artículo 48.2 del Estatuto de los Trabajadores en relación con los artículos 7 del Real Decreto 1300/1995 y 13 de la Orden 18 de enero de1996. La cuestión ahora se traslada a determinar los ajustes razonables (que pueden afectar a soluciones técnicas, regímenes de trabajo y formación) y que no sean una carga excesiva para la empresa.

A tenor de lo reseñado, quizás sea necesario una reforma del régimen jurídico de la incapacidad permanente en varios aspectos, como en:

a) La propia configuración y delimitación de la incapacidad permanente

Hasta ahora el legislador no parece que tenga muy claro cómo quiere delimitar la situación de incapacidad permanente. Por un lado, se inclina por la delimitación y graduación en función de un listado de enfermedades, pero mantiene transitoriamente la situación anterior a 1997. Y no se olvide que han pasado casi 30 años desde aquella formulación sin que se haya desarrollado la misma.

La idea no era mala, ahora bien ¿es viable? Quizás se haya avanzado algo a tenor de las últimas noticias que se tienen de la elaboración por parte del INSS Guías de Valoración Profesional para uso propio. Algo parecido a las guías de tiempos óptimos de duración de la incapacidad temporal de uso obligatorio. Es verdad que la necesidad de tener unos criterios claros y objetivos a la hora de valorar la situación patológica de una persona como incapacitante o no es necesaria y así evitaremos disparidades absurdas de criterios tanto de los equipos de valoración de incapacidades como de los

[70] Téngase en cuenta:
-Convención de los Derechos de las Personas con discapacidad hecho en Nueva York en fecha 13-12-2006 (en especial sus arts. 26 a 28).
-Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (entre otros arts. 10, 11, y 17).
-La Ley 43/2006, de 29 noviembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, con las diversas medidas de favorecimiento del mantenimiento de empleo en supuestos de incapacidad sobrevenida.
-Las medidas para favorecer la inserción profesional en caso de recuperación de la capacidad artículo 1 y 2 del RD 1451/1983.
-La Resolución de 2 octubre de 2003, del Congreso de los Diputados aprobando la renovación del Pacto de Toledo, recomendación adicional 4º. O la Resolución de 29 de diciembre de 2010, del Congreso de los Diputados sobre Informe y Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, recomendación 18ª párrafo 2º a 5º.
-El propio texto refundido de la LGSS, cuyo artículo 147 en relación con la incapacidad no contributiva que permite la compatibilidad de las pensiones de incapacidad con el trabajo remunerado.

[71] Con causa en la doctrina del TSJUE 18 de enero de 2024.

órganos de la jurisdicción laboral. Ahora bien, no se olvide que elaborar un listado de enfermedades y adjudicarles un determinado porcentaje de incidencia en la capacidad laboral de una persona, es una tarea complejísima por la dificultad de aprehender la realidad (la situación patológica global de una persona y el trabajo desempeñado) y que además siempre quedará un margen para la discrecionalidad. Y si no hay está el ejemplo de la valoración de las discapacidades que siempre queda un margen para la interpretación y ello determina el acceso o no a la protección

b) Reordenar situaciones protegibles y grados.

Una situación protegida que no se entiende bien y que casa mal con el principio de consideración conjunta de las contingencias son las denominadas lesiones permanentes no invalidantes. No se alcanza a ver qué situación de necesidad cumple, más bien tiene una razón indemnizatoria y por tanto no justifica que se limite a que provenga de causas profesionales. Por otro lado, la calificación de una situación como lesión o incapacidad permanente es muy discutible y no está exenta en muchas ocasiones de discrecionalidad excesiva. Defecto también predicable del grado de IPP y sus fronteras con la IPT o con las lesiones permanentes no invalidantes.

Quizás debería de pensarse en o bien extender las lesiones permanentes no invalidantes a situaciones derivadas de contingencias comunes o a su desaparición. Y por lo que respecta al grado de IPP cabría pensar en que no tiene mucho sentido mantener esta situación incapacitante.

c) La realidad del trabajo actual

Otro aspecto que tener en consideración es la situación del mercado laboral en torno a las amplísimas actividades que ofrece otrora desconocidas y las que están por descubrirse, así como las dificultades que ofrece para mantener una actividad continuada en el tiempo. Se dice esto por la razón de que si hay que valorar situación patológica con la incidencia que ella pueda tener en el trabajo o con las funciones desempeñadas habrá que conocer el mismo. Y si este ha sido múltiple y variado tendrá que elegirse con cual se comparará. La Disposición transitoria vigésima sexta de la LGSS mantiene transitoriamente la situación anterior a 1997 distinguiendo profesión habitual en caso de accidente (la desempeñada al momento del mismo) o en caso de enfermedad (aquella a la que el trabajador dedicaba su actividad fundamental durante el período de tiempo, anterior a la incapacidad, que reglamentariamente se determine). Aquí podría utilizarse como orientación lo que ya establecía el régimen SOVI en la Orden de 18-6-1947,

> *"Artículo 3º.*
> *Se estimará como profesión habitual, a los efectos que determina el número 1 del artículo anterior, aquella a la que el productor dedicó su actividad antes de sobrevenir la invalidez y constituía la base esencial y fundamental de su existencia. De haber tenido diversas profesiones u oficios, será la habitual la que ejerciera durante más tiempo, computándose a estos efectos el trabajo prestado durante los cinco últimos años anteriores a la fecha en que se produjo la invalidez alegada. Estos extremos se justificarán con la afiliación y cotización en el Régimen"*

d) Las profesiones de "vida corta"

Por último, no debería de olvidarse la necesidad de afrontar de una vez la valoración y cobertura prestacional de aquellas profesiones de corta duración y que ante una mínima situación patológica de ese trabajador lo hacen tributario vitalicio de una pensión a una edad muy temprana y con una amplísima situación de compatibilidad con cualquier actividad laboral. Algo que el Acuerdo

sobre medidas en materia de Seguridad Social suscrito por UGT, CC.OO. CEOE, CEPYME y el Gobierno en 13 de julio de 2006 ya habían previsto pero que no encontró su plasmación positiva.

e) Compatibilidad versus incompatibilidad

Quizás el problema de las compatibilidades o incompatibilidades habría que replantearlo con otra visión y es con la cuantía de la prestación que realmente percibe el trabajador o retomar la idea de trabajos irrelevantes.

Piénsese en la tendencia admitir múltiples formas de compatibilizar rentas de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia con: la pensión de jubilación, las prestaciones por desempleo, la pensión de incapacidad no contributiva o el ingreso mínimo vital. O bien a considerar determinados trabajos como irrelevantes[72].

En realidad, las últimas reformas que están facilitando el mantenimiento de la pensión con el trabajo no son ideas originales, son una mirada al pasado, vienen a asumir la solución que en su momento daba el nunca extinto SOVI.

El art. 8.1 de la Orden 18 junio 1947, rezaba así: *"El percibo de la pensión será: a) Incompatible: 1º. Con la obtención de un jornal, sueldo o remuneración que sea igual o superior a la tercera parte del que hubiese disfrutado en la profesión habitual, que sirvió de base para declarar su derecho a la pensión.*

..."

[72] Véase el criterio INSS 2007/1 reproducido parcialmente en la nota 68. También podría servir de orientación -salvando las distancias- el criterio de gestión 12/2024 de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS sobre jubilación y trabajos irrelevantes a propósito de la aplicación de la Disposición Transitoria cuarta apartado 5.a) y Disposición transitoria trigésima cuarta, apartado 3.a) LGSS, que considera como tales los períodos de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia determinantes de alta en algún régimen de la Seguridad Social realizado con posterioridad a 1 de enero de 2023 o 1 de enero de 2024 que no superen los 12 meses o también los trabajos a tiempo parcial compatibles con la prestación o subsidio por desempleo de un cese anterior a dichas fechas.

Estudios Doctrinales

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 39-72

Reducción de la edad de jubilación en caso de discapacidad[1]

Reducing the retirement age in the event of disability

Juan Gorelli Hernández *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad de Huelva
https://orcid.org/0000-0003-4452-3068

Sumario

1. **La jubilación anticipada por discapacidad como excepción a la lógica actual en materia de jubilación**
2. **Justificación de la reducción de la edad de jubilación para las personas trabajadoras discapacitadas**
3. **¿Estamos ante mecanismos de jubilación anticipada o ante una edad de jubilación ordinaria especial?**
4. **La modalidad general de reducción de la edad de jubilación: los coeficientes reductores (discapacitados en grado igual o superior al 65%)**
   4.1. Ámbito subjetivo de aplicación
   4.2. Requisitos para el acceso a la jubilación. En especial el grado mínimo de discapacidad y su acreditación
   4.3. Procedimiento de reducción de la edad de jubilación (coeficientes reductores) y sus efectos
5. **La modalidad especial de reducción de la edad de jubilación: discapacidades que implican una reducción de la esperanza de vida (discapacitados en grado igual o superior al 45%)**
   5.1. Ámbito subjetivo de aplicación
   5.2. Requisitos para el acceso a la jubilación
   5.2.1. Requisitos generales
   5.2.2. Discapacidades reglamentariamente determinadas
   5.2.3. Discapacidad igual o superior al 45% y su acreditación
   5.3. La reducción de la edad de jubilación y sus efectos
6. **Conclusiones**

Bibliografía

[1] La publicación de este trabajo se enmarca entre las actividades del proyecto de I+D+I "Externalización del Estado social y garantía de cuidados de calidad para mayores y personas con discapacidad" (referencia; PID2024-162032OB-I00), financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/FEDER,UE (convocatoria 2024).

Fecha Recepción: 1/3/2026
Fecha Revisión: 5/4/2026
Fecha Aceptación: 16/4/2026

Cita Sugerida: GORELLI HERNÁNDEZ, J.: «Reducción de la edad de jubilación en caso de discapacidad». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 39-72.

Resumen

Con este trabajo se realiza un análisis de la actual regulación en materia del adelanto de la edad de jubilación de las personas trabajadoras discapacitadas, posibilidad regulada legalmente en el art. 206 bis de la LGSS. El análisis parte del estudio de cuestiones generales, resaltando las diferencias existentes con la evolución de la jubilación anticipada ordinaria, la finalidad de este tipo de mecanismo, y, especialmente, la naturaleza jurídica de este mecanismo de adelanto de la jubilación. A partir de estos aspectos generales nos centramos en el estudio de la regulación de las dos posibilidades que ofrece la normativa legal, desarrolladas reglamentariamente por los respectivos RD 1539/2003 (discapacitados con un grado igual o superior al 65%) y RD 1851/2009 (discapacitados en grado igual o superior al 45% y con reducción de la esperanza de vida). El análisis destaca los elementos comunes de ambas regulaciones, pero, sobre todo señala las diferencias. En este estudio nos centramos también en especificar los aspectos más criticables de esta regulación, con el objetivo de señalar aquellas cuestiones que pueden ser mejoradas.

Palabras clave

Jubilación; discapacidad; reducción de la edad de jubilación; Seguridad Social

Abstract

This paper analyses the current regulations governing the early retirement of disabled workers, a possibility legally regulated in Article 206 bis of the LGSS (General Social Security Law). The analysis begins with a study of general issues, highlighting the differences with the evolution of ordinary early retirement, the purpose of this type of mechanism, and, in particular, the legal nature of this early retirement mechanism. Based on these general aspects, we focus on the study of the regulation of the two possibilities offered by the legal regulation, developed by Royal Decrees 1539/2003 (disabled persons with a degree of disability equal to or greater than 65%) and 1851/2009 (disabled persons with a degree of disability equal to or greater than 45% and with reduced life expectancy). The analysis highlights the common elements of both regulations, but above all points out the differences. In this study, we also focus on specifying the most criticisable aspects of this regulation, with the aim of pointing out those issues that can be improved.

Keywords

Retirement; disability; reduction in retirement age; Social Security

1. LA JUBILACIÓN ANTICIPADA POR DISCAPACIDAD COMO EXCEPCIÓN A LA LÓGICA ACTUAL EN MATERIA DE JUBILACIÓN

Cualquier análisis que se realice en la actualidad sobre la pensión de jubilación evidencia que, como un péndulo, la política económica ha obligado a alterar la senda que caracterizó nuestro ordenamiento durante décadas. Durante largo tiempo el ordenamiento ha permitido, incluso facilitado, el adelantamiento de la edad de jubilación, posibilitando que los trabajadores pudieran acceder a la pensión por debajo de la edad legal de jubilación. Es a partir de 2011 cuando comienza a plantearse un cambio profundo en esta tendencia, de manera que el ordenamiento, no sólo ha recogido velas, sino que ha caminado justamente en la dirección contraria: aumentar la contributividad para acceder a la pensión, alargar la edad de jubilación, promover que las personas trabajadoras sigan desarrollando trabajo incluso tras alcanzar la edad de jubilación, admitiéndose la posibilidad de una jubilación activa; en definitiva, frente a un crecimiento de la esperanza de vida, se requiere un reequilibrio entre lo aportado y lo que se percibirá como pensión, para lo que se procede a un retraso en el acceso a dicha prestación[1]. La exigencia de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social ha sido, sin duda, el propelente necesario para este cambio radical de dirección en nuestro ordenamiento, pues la previsión del acceso en pocos años de una generación completa y muy numerosa -los *boomers*- a la jubilación, va a suponer un importante problema que debe digerir nuestro sistema.

Este planteamiento actual repercute, como es obvio, en las posibilidades de jubilación anticipada, pues supone un mayor esfuerzo financiero para la Seguridad Social, ya que debe afrontar pagos por pensiones de trabajadores que no alcanzan aún la edad legal de jubilación; sufriendo, además, una merma de ingresos por la pérdida de cotizaciones de estos mismos trabajadores, ahora pensionistas.

Es por ello que la jubilación anticipada ha sufrido reformas para hacerla menos accesible; o si se prefiere, más racional[2]. No se trata de eliminar esta posibilidad, pues estamos ante un mecanismo que hace frente a realidades atendibles por el ordenamiento; pero se plantea una regulación más restrictiva de esta posibilidad, reservándola fundamentalmente para personas trabajadoras que hayan sostenido una amplia carrera de cotización, tal como sugería la Recomendación nº 12 del Pacto de Toledo (Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo -2020-)[3], aplicándoles, además, coeficientes reductores de la cuantía de la pensión.

Pero junto a este planteamiento de carácter general, nos encontramos con una situación especial, que desmiente esta tendencia: la de las personas trabajadoras discapacitadas. El ordenamiento ha mantenido estos supuestos al margen de este planteamiento limitador; al contrario, podemos afirmar que se han introducido reformas dirigidas a facilitar, incluso ampliar las posibilidades de que los trabajadores que sufren discapacidad puedan acceder a jubilación muy por debajo de la edad fijada por el art. 205.1 a) LGSS con carácter general y, además, sin esas largas carreras de cotización que se exigen en los casos de jubilación anticipada ex arts. 207 y 208 LGSS. Esta situación se ha producido especialmente en el supuesto de la jubilación por discapacidad de trabajadores con, al menos, una

[1] López Insua, B.M.: "Impulsando un nuevo modelo de «envejecimiento activo»: la compatibilidad entre trabajo-pensión *versus* jubilación y otras prestaciones del sistema de Seguridad Social", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 10, nº 4 (2022), páginas 30 y ss.

[2] Así, Fernández Prieto, M.: "Jubilación anticipada por razón de actividad y en caso de discapacidad", *Temas Laborales* nº 163 (2022), página 129.

[3] Vid. López Cumbre, L.: "La posibilidad de adelantar la jubilación tras la reforma de 2011", *Temas Laborales* nº 112 (2011), página 169.

discapacidad equivalente al 45% o superior, donde es posible constatar cómo las sucesivas reformas de su regulación reglamentaria han facilitado este supuesto de reducción de la edad de jubilación[4].

Desde este punto de vista, podemos afirmar con rotundidad, que la jubilación anticipada de los discapacitados, recogida en la actualidad por el art. 206 bis LGSS (RD Legislativo 8/2015)[5], camina en dirección contraria a la regulación sobre jubilación anticipada ordinaria, facilitando el legislador el acceso a la misma; es decir, estamos ante una excepción a la actual política sobre jubilación anticipada, que de hecho, no es la única, pues también debemos señalar a la reducción de la edad de jubilación por razón de la actividad del art. 206 LGSS. Como vamos a ver a continuación, ello está suficientemente justificado. No estamos ante una medida que pueda considerarse anómala o estrafalaria dentro de las medidas adoptadas en materia de jubilación.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA REDUCCIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN PARA LAS PERSONAS TRABAJADORAS DISCAPACITADAS

A tenor de lo analizado hasta ahora, nuestro ordenamiento (art. 206 bis LGSS) establece dos supuestos distintos de reducción de la edad de jubilación de las personas trabajadoras discapacitadas: de un lado, el de los trabajadores con un grado igual o superior al 65% (posibilidad desarrollada por el RD 1539/2003); de otro, el de aquello otros con un grado de discapacidad igual o superior al 45% que, además, suponga una reducción significativa de la esperanza de vida (cuyo desarrollo reglamentario se establece por el RD 1851/2009). En ambos casos podemos encontrar cómo hay elementos coincidentes en la justificación, pero también existen diferencias entre ambos.

Con carácter general, en ambos casos la regulación reglamentaria alude en su exposición de motivos a que la reducción de la edad de jubilación se fundamenta en el hecho de que las personas trabajadoras discapacitadas sufren un mayor esfuerzo y una mayor penosidad en el desarrollo de su actividad profesional, lo que justificaría la posibilidad de la reducción de la edad ordinaria de jubilación[6]. Es decir, en comparación con un trabajador no discapacitado, el discapacitado va a sufrir un mayor desgaste físico y psíquico en el desarrollo de la prestación de trabajo; por lo que merma la posibilidad de permanecer activos hasta la edad ordinaria de jubilación[7]. La carrera de seguro de estos

[4] Vid. en este sentido y cronológicamente el RD 1148/2011, de 29 de julio, la Ley 27/2011, de 1 de agosto, y el RD 370/2023, de 16 de mayo.

[5] La redacción original del RD Legislativo 8/2015 establecía en su art. 206 una regulación que abarcaba tanto a los supuestos de jubilación anticipada por actividad, como por discapacidad (que incluía tanto el supuesto de trabajadores con discapacidad igual o superior al 65%, como el supuesto de trabajadores con un grado de discapacidad igual o superior al 45%, cuya discapacidad, además, afectaba gravemente a su esperanza de vida). Sin embargo, posteriormente la Ley 21/2021, de 298 de diciembre, separó el régimen jurídico de ambas cuestiones, otorgando un precepto específico, el art. 206 bis, para regular la reducción de la edad de jubilación en caso de discapacidad.

[6] En este sentido la exposición de motivos del RD 1539/2003, se refiere a que su regulación "tiene como fundamento el mayor esfuerzo y la penosidad que ocasiona par aun trabajador minusválido la realización de una actividad profesional". De igual manera, la exposición del RD 1851/2009, utiliza idéntica literalidad.

[7] La doctrina laboral ha aceptado de manera unánime que la mayor penosidad y esfuerzo requeridos es el fundamento o justificación básico de esta regulación sobre la reducción de la edad de jubilación. Entre la doctrina, pueden verse a Fernández Prieto, M.: *op. cit.*, página 157; García Jimenez, M.: "La prestación de jubilación anticipada y la acreditación del grado de discapacidad", *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº 5 (2015), página 151; López Vico, S.: "La evolución de la doctrina del Tribunal Supremo en torno a la posibilidad de acceder a la incapacidad permanente contributiva desde una situación de jubilación anticipada por discapacidad", *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº 33 (2022), página 139; Ordóñez Casado, I.: "La salud de los trabajadores con discapacidad y su incidencia en la edad de jubilación", *Revista Española de Derecho del Trabajo* nº 231 (2020), versión electrónica; Rueda Monroy, J.A.: "Puntos críticos en la regulación de la jubilación anticipada por discapacidad: una medida necesitada de reforma", en AA.VV., *La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social. El nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo*, Laborum, Murcia 2022, páginas 847 y 848; Toscani Giménez, D.: "Las reformas introducidas en la jubilación anticipada por la Ley 27/2011", *Revista General de Derecho del Trabajo*

sujetos es más reducida, pues el deterioro o limitaciones físicas que sufren reducen el tiempo efectivo de prestación debido al sobreesfuerzo que desarrollan[8].

Pero, además, en el caso específico de la reducción de la edad de jubilación de los trabajadores con discapacidad igual o superior al 45% se añade otro elemento justificador: no sólo existe una mayor penosidad en el desarrollo del trabajo; además, se trata de discapacidades que suponen una reducción de la esperanza de vida[9]. La reducción en la expectativa de vida supone una evidente certidumbre de que, o bien no será posible acceder a la jubilación con una edad ordinaria, pues el fallecimiento se habría producido antes; o bien una reducción en el mantenimiento del disfrute de la pensión durante un largo período de tiempo, limitando así temporalmente el aprovechamiento de la misma en comparación con trabajadores que no sufren esta reducción de la esperanza de vida[10].

Desde este punto de vista, es evidente que las personas trabajadoras discapacitadas tienen, frente a los trabajadores ordinarios, una regulación más beneficiosa en cuanto a la edad de jubilación, pues pueden acceder a esta prestación con una edad inferior y, tal como veremos, sin el castigo de los coeficientes reductores de su cuantía. Sin embargo, no estamos ante una situación de desigualdad; al contrario. Esta diferencia en la regulación está plenamente justificada pues no estamos ante dos posiciones idénticas, sino que el punto de partida es una situación desfavorable para las personas trabajadoras discapacitadas, pues su situación implica un mayor esfuerzo en comparación con estos últimos; de ahí que sea factible establecer una regulación específica para ellos que, además, sortea el actual planteamiento limitador de las jubilaciones anticipadas. Desde este punto de vista, el trato normativo más favorable está perfectamente justificado, pues estamos ante un colectivo afectado por un grave desequilibrio respecto de los trabajadores ordinarios, lo que fundamenta esta regulación especial, dirigida a garantizar la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad. Desde este punto de vista, podemos afirmar que esta regulación actúa como una verdadera acción positiva de

y de la Seguridad Social nº 77 (2011), página 238; Valdés Alonso, A.: "Discapacidad y jubilación: el Real Decreto 1851/2009 sobre anticipación de la jubilación de los trabajadores discapacitados", *Documentación Laboral* nº 88 (2010), página 128.

[8] En este sentido Arbues Dieste, A.C., Gonzalo Bendicho, A. y Rico Letosa, S.: "Ultimas mejoras en las pensiones de jubilación y orfandad en favor de los minusválidos", *Revista de Gestión Pública y Privada* nº 10 (2025), páginas 28 y 29.

[9] Ya la recomendación nº 12 del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, señalaba expresamente sobre la edad de jubilación de estos trabajadores discapacitados, que "No obstante, mediante norma con rango de Ley, podrán establecerse mecanismos de jubilación anticipada en favor de colectivos que realicen actividades concretas —atendiendo a su especial penosidad, peligrosidad o insalubridad, y que acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad— así como en razón de su grado de discapacidad, cuando de forma generalizada y apreciable suponga una reducción de su esperanza de vida". Este planteamiento se reiteró por la recomendación nº 18, que consideraba necesario intensificar la protección de los trabajadores discapacitados, aportando, entre otras medidas por "Anticipación de la edad de jubilación de trabajadores con tipos de discapacidad que comporten menor esperanza de vida".

[10] En este sentido García Jimenez, M.: *op. cit.*, página 151. En similares términos Smintinica, C.: "Novedades destacables de la pensión de jubilación anticipada de las personas con discapacidad en grado igual o superior al 45% a la luz del RD 370/2023, de 16 de mayo", en AA.VV., *Trabajo, edad y pensión de jubilación. Comunicaciones del XXXIV Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid 2024, página 820.

nuestro ordenamiento[11]; por lo tanto, en una medida antidiscriminatoria del colectivo de trabajadores discapacitados[12].

Junto con todo lo anterior, debemos tener también en cuenta otra cuestión que afecta directamente a la necesidad de establecer reglas especiales para una reducción de la edad de jubilación en el caso de personas trabajadoras discapacitadas, que evitan la tendencia a concentrar las jubilaciones anticipadas en trabajadores con largas carreras de cotización: los discapacitados sufren una evidente dificultad para acceder al empleo y sólo lo hacen de manera limitada, teniendo tasas de actividad notoriamente más bajas que los trabajadores ordinarios. En definitiva, acceden con más dificultad y con mayor retraso al empleo; lo que unido a esa mayor penosidad en el desarrollo del trabajo, permanecen menos tiempo en el mercado de trabajo. La consecuencia es evidente: es difícil que estos trabajadores sean capaces de construir largas carreras de seguro[13]. Ello redunda en la dificultad para acceder a la jubilación ordinaria. Desde este punto de vista, la regulación contenida en el art. 206 bis LGSS se explica también en base a la conexión entre el mercado de trabajo y el sistema de prestaciones de Seguridad Social; pues trabajadores que, dada su discapacidad, van a tener más difícil encontrar empleos y mantenerlos a lo largo del tiempo, configuran una realidad distinta respecto de aquellos que tienen mayores oportunidades laborales y, por tanto, mayores posibilidades de estar protegidos por el sistema de prestaciones de Seguridad Social. No debemos olvidar a este respecto que la pensión de jubilación es una prestación caracterizada por requerir un amplio período de cotización, lo que supone necesariamente que el beneficiario haya desarrollado durante largo tiempo una actividad profesional.

En definitiva, tal como hemos señalado anteriormente, estamos ante medidas con justificación suficiente; pues, tal como señalaba MALDONADO MOLINA, es necesario reconocer las singularidades de este colectivo, lo que en este caso supone evitar a estos trabajadores una agónica situación que les obligue a permanecer como activos cuando su capacidad está visiblemente limitada[14]. Todo ello permite contar con mecanismos específicos de reducción de la edad de jubilación, que evitan la aplicación de la actual lógica reductiva de las posibilidades de la jubilación anticipada que caracteriza la situación de los trabajadores ordinarios.

[11] En este sentido se afirma por parte de la STC 172/2021 que, "La regulación de la jubilación anticipada por razón de discapacidad contenida en el art. 206.2 LGSS responde al instrumento de las «medidas de acción positiva». Estas medidas se definen como «aquellas de carácter específico consistentes en evitar o compensar las desventajas derivadas de la discapacidad y destinadas a acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad y su participación plena en los ámbitos de la vida [entre otros] social […] [y] laboral […], atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad» [art. 2 g) del texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social]. En este contexto, se han establecido unos «coeficientes reductores de la edad de jubilación» (art. 206.3 LGSS), que tienen como «fundamento el mayor esfuerzo y la penosidad que ocasiona para un trabajador minusválido la realización de una actividad profesional […], sin reducción de la cuantía de la pensión», según declara el preámbulo y concretan los arts. 3 y 5 del Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre". Doctrinalmente, vid. Monereo Pérez, J.L.: "Derecho a acceder a la incapacidad permanente desde la jubilación "anticipada" por razón de discapacidad", *Revista de Jurisprudencia Laboral* nº 6 (2022), versión electrónica; también Romero Burillo, A.M.: ¿Es discriminatorio denegar el acceso a la incapacidad permanente a una persona con discapacidad jubilada anticipadamente?, *Revista de Derecho Laboral* VLex nº 5 (2022), página 127.

[12] Rueda Monroy, J.A.: "Puntos críticos (…)", *op. cit.*, página 837.

[13] Ortiz González-Conde, F.M.: "La pensión de jubilación de las personas con discapacidad", *Revista Española de Derecho del Trabajo* nº 236 (2020), versión electrónica.

[14] Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de la Pensión de Jubilación en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre", *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº 30 (2022), página 82.

3. ¿ESTAMOS ANTE MECANISMOS DE JUBILACIÓN ANTICIPADA O ANTE UNA EDAD DE JUBILACIÓN ORDINARIA ESPECIAL?

Una de las cuestiones, aparentemente teórica, pero con incidencia práctica, es la de concretar la naturaleza de la medida regulada por el art. 206 bis LGSS: ¿estamos ante una jubilación anticipada, o ante una edad ordinaria, pero adelantada, de jubilación?

La doctrina laboral y judicial han rechazado reiteradamente que estemos ante un verdadero supuesto de jubilación anticipada, estimando que se trata de una edad ordinaria de jubilación, si bien diferente y menor que la regulada por el art. 205 LGSS, de manera que las personas trabajadoras discapacitadas que utilizan los mecanismos del art. 206 bis LGSS, estarían jubilándose en su concreta y determinada edad de jubilación, sin que haya una anticipación respecto de su edad ordinaria. Desde este punto de vista, la cuestión admitiría poca discusión.

Sin embargo, la cuestión resurge nuevamente a la luz de la STC 172/2021, que versa sobre la posibilidad de acceder desde una situación de jubilación anticipada y sin haber cumplido la edad ordinaria de jubilación, a la prestación de incapacidad permanente.

Contamos con un dato cierto: el actual art. 206 bis LGSS tiene una rúbrica contundente: "Jubilación anticipada en caso de discapacidad"; por lo que se evidenciaría que el legislador ha incluido los supuestos que analizamos dentro del ámbito de la jubilación anticipada (del mismo modo que la jubilación por razón de actividad del art. 206 LGSS). Sin embargo, la primera regulación de esta posibilidad de jubilación de las personas trabajadoras discapacitadas, el art. 161.2 de la LGSS en su redacción por el RD Legislativo 1/1994, se refería a una reducción de la edad mínima de jubilación[15], con lo que apuntaba en la dirección contraria; es decir, la de estimar que esta medida se configura como una edad ordinaria de jubilación, de carácter reducido respecto de la establecida legalmente con carácter general, y no una jubilación anticipada.

Posteriormente, encontramos que la Ley 40/2007 introdujo un nuevo art. 161 bis[16], bajo la rúbrica "Jubilación anticipada", regulando tanto los supuestos de jubilación por razón de actividad y discapacidad (apartado 1º), como los verdaderos supuestos de jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador, o por voluntad del trabajador. Sin embargo, creo interesante destacar que mientras en estos dos últimos supuestos, el legislador utiliza expresamente la expresión "jubilación anticipada"; sin embargo, al referirse a la jubilación por actividad o discapacidad, expresamente el legislador mantiene la literalidad anterior y se refiere expresamente a reducir la edad ordinaria[17]; es decir, se establecía, pese a la rúbrica, una clara distinción en la literalidad de la regulación de los distintos supuestos: en unos casos, se trata de reducir la edad, mientras que en otros se trata de verdaderas jubilaciones anticipadas.

[15] Señalaba este precepto que "la edad mínima a que se refiere el párrafo a) del apartado anterior podrá ser reducida en el caso de personas minusválidas (…)". Aclaremos simplemente que el art. 161.1 regulaba los requisitos para el acceso a la pensión de jubilación, señalando su letra a) los 65 años de edad. De otro lado, la exposición de motivos del RD 1539/2003 se refiere a que el mayor esfuerzo y penosidad "puede posibilitar la reducción ordinaria de la edad de jubilación".

[16] De esta manera, se desgajaba los supuestos de jubilación por razón de actividad y discapacidad del art. 161 donde se regulaban los requisitos que debían cumplir los beneficiarios para acceder a la pensión de jubilación (entre ellos la edad ordinaria

[17] Literalmente, el art. 161 bis señalaba en el segundo párrafo del apartado primero, que "la edad mínima a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo anterior podrá ser reducida en el caso de personas con discapacidad (…)".

Resulta interesante destacar que la regulación actual en esta materia (arts. 206 a 208 LGSS del RD Legislativo 8/2015), mantiene esa misma diferencia de literalidad que acabamos de señalar. Mientras los arts. 206 (jubilación por actividad) y 206 bis (jubilación por discapacidad), mantienen en su rúbrica la terminología de "jubilación anticipada"; sin embargo, en la redacción de los preceptos se hace referencia a la reducción de la edad mínima de acceso a la pensión que regula el art. 205.1 a) LGSS.

Pero al margen de las exquisiteces terminológicas, creo que es evidente señalar que la jubilación por discapacidad (y también por actividad) es un supuesto con evidentes diferencias respecto de la verdadera jubilación anticipada. De entrada, el supuesto de hecho es totalmente diferente y se justifican por razones del todo distintas, lo cual resulta esencial para entender la lógica de estas medidas: la jubilación anticipada, tal como ha sido concebida durante años, se plantea como un mecanismo de política de empleo (política que pretende corregirse hoy por las necesidades de sostenibilidad del sistema); mientras que la reducción de la edad en caso de discapacidad es, tal como hemos señalado, un supuesto de acción positiva para favorecer el acceso de un colectivo con especial dificultad a la jubilación.

Además, sus regímenes jurídicos están bien diferenciados. Así, la regulación de la jubilación por discapacidad supone una excepción ante las reglas generales que presiden el sistema de jubilación anticipada en sentido estricto, De esta manera, cuando nos referimos a la reducción de la edad de jubilación por discapacidad, no se aplica la necesidad de haber acumulado una larga carrera de seguro. Esta resulta ser una de las bases fundamentales sobre las que gira en la actualidad la regulación de las jubilaciones anticipadas: en los casos no imputables al trabajador (art. 207.1 letra c LGSS) se requiere un período mínimo de cotización efectiva de 33 años; mientras que en la jubilación anticipada por voluntad del interesado (art. 208.1 letra b), se exige un período de 35 años. Por el contrario, en los supuestos de reducción de la edad por discapacidad, basta con el período mínimo de carencia de 15 años.

De otro lado, en la jubilación anticipada, se establecen coeficientes reductores de la cuantía de la prestación, para compensar así el mayor período de disfrute de la pensión. Es decir, se pretende penalizar económicamente a aquellos que se benefician de esta posibilidad. Sin embargo, en el caso de la reducción de la edad de jubilación por discapacidad, no se produce una minoración en la cuantía de la prestación, pues no se aplican coeficiente reductores de la misma y, además, el período de tiempo que resulta reducida esa edad (por tanto, el período que falta para alcanzar la edad del art. 205.1 letra a LGSS) se computa como cotizado a los efectos de determinar el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión (arts. 5 del RD 1539/2003 y 7RD 1851/2009). Por lo tanto, estos sujetos no sufren una penalización por reducir la edad de jubilación, situación totalmente contraria a la lógica de la jubilación anticipada.

Desde este punto de vista, creo que frente a la realidad del establecimiento de una edad legal de jubilación en el art. 205.1 a) LGSS, nuestro ordenamiento establece diferentes posibilidades para rebajarla o adelantarla. De un lado, estarían los supuestos de jubilación anticipada en sentido estricto, como los regulados en los arts. 207 y 208 LGSS[18], con exigencia de largos períodos de cotización y minoración de la cuantía de la prestación. De otro lado, tendríamos los supuestos de reducción de la edad de jubilación, en los que la edad ordinaria de jubilación del art. 205.1 a) LGSS se sustituye por una edad ordinaria inferior; es decir, la edad mínima legal resulta rebajada, tal como ocurre en los arts. 206 y 206 bis LGSS. La doctrina laboral ha calificado estas jubilaciones como supuestos de

[18] No sólo en estos supuestos, también estamos ante una jubilación anticipada en caso de quienes adquirieron la condición de mutualistas con anterioridad al 1 de enero de 1967 (vid. la Disp. Trans. 4ª.1 de la LGSS), o incluso el supuesto de jubilación anticipada parcial en el caso del art. 215 LGSS.

jubilación especial, diferenciándolas de las verdaderas jubilaciones anticipadas[19]. Por lo tanto, en el caso de la jubilación con edad reducida o jubilaciones especiales, lo que ocurre es que el legislador, excepcionalmente, admite el acceso a la pensión con edad ordinaria inferior a la legalmente establecida con carácter general. Estamos, por tanto, ante una jubilación con edad ordinaria propia y no ante una jubilación anticipada[20], afirmándose que el legislador ha cometido un error al rubricar el art. 206 bis como "jubilación anticipada", o bien que estamos ante una técnica legislativa poco afortunada[21]. En todo caso, reiteramos que ambos mecanismos (jubilación anticipada y jubilación con edad reducida) serían situaciones en las que se accede a la jubilación con una edad inferior a la prevista con carácter general. Habría, por tanto, dos situaciones diversas: la jubilación anticipada y la reducción de la edad ordinaria de jubilación.

En la misma dirección se movió la jurisprudencia del TS, considerando que la reducción de la edad de jubilación de los discapacitados se configura como edad ordinaria de jubilación. En realidad, la jurisprudencia no analiza en estos casos la jubilación por discapacidad directamente, sino que resuelve si es posible acceder desde la jubilación con edad reducida por discapacidad, a la pensión de incapacidad permanente. Como sabemos, el art. 195 LGSS regula quiénes pueden ser beneficiarios de la prestación de incapacidad permanente, señalando expresamente en su apartado 1º que "No se reconocerá el derecho a las prestaciones de incapacidad permanente derivada de contingencias comunes cuando el beneficiario, en la fecha del hecho causante, tenga la edad prevista en el art. 205.a) y reúna los requisitos para acceder a la pensión de jubilación en el sistema de Seguridad Social". Es decir, establece un límite de edad para el acceso a esta prestación, que coincide con la edad legal de jubilación (67 o 65 años, o la edad establecida transitoriamente hasta 2027). En base a dicho límite de edad, la jurisprudencia había entendido que, en los casos de jubilación anticipada, el trabajador puede acceder a la pensión de incapacidad permanente, siempre que no haya cumplido la edad establecida en el art. 205.1 a) LGSS, pues la literalidad del art. 195 LGSS fija como límite no haber cumplido la edad legal y ordinaria de jubilación (la del art. 205 LGSS)[22]. Sin embargo, en caso de jubilación con edad reducida de discapacitados, la jurisprudencia rechazó el acceso desde esta situación, a la incapacidad permanente, considerando que en estos casos la edad ordinaria de jubilación no es la del art. 205 LGSS, sino la regulada con carácter especial para este colectivo. Por lo tanto, en aplicación del art. 195 LGSS, dado que la edad ordinaria no sería la del art. 205, sino la propia de los discapacitados que se jubilan con edad reducida (la señalada por el actual 206 bis -antes 206, 161 bis, o 161 según la regulación vigente en cada caso-). Dicho de otro modo: no resulta posible acceder a la incapacidad permanente, pues estos discapacitados ya habrían alcanzado su edad ordinaria de jubilación, por lo

[19] En este sentido De Val Tena, A.L.: "Jubilación (contributiva)", en AA.VV., *Lecciones de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, página 275; de igual manera Arbues Dieste, A.C., Gonzalo Bendicho, A. y Rico Letosa, S.: *op. cit.*, páginas 29 y 30; Rueda Monroy, J.A: "Puntos críticos (…)", *op. cit.*, página 839.

[20] Cavas Martínez, F.: "Artículo 206. Jubilación anticipada por razón de la actividad o en caso de discapacidad", en AA.VV., *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social. Volumen IV*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona 2017, página 493; García Jimenez, M.: *op. cit.*, página 148; González Ortega, S.: "La jubilación anticipada: valoración y posibles propuestas de reconfiguración de su régimen jurídico", Revista Doctrinal Aranzadi Social nº 1 de 2013, página 3; López Cumbre, L.: *op. cit.*, página 174; Maldonado Molina, J.A.: "Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF* nº 467 (2022), página 174; este mismo autor en "La reforma de la pensión de jubilación en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre", Revista de Derecho de la Seguridad Social nº 30 (2022), página 78; Martínez Barroso, M.R.: "El impacto de las jubilaciones anticipadas en el sistema de pensiones", *Temas Laborales* nº 103 (2010), página 117; Ordóñez Casado, I.: "Jubilación anticipada por discapacidad", *Temas Laborales* nº 143 (2018), página 200; Ortiz González-Conde, F.M.: "La pensión de jubilación (…)", *op. cit.*, versión electrónica; Smintinica, C.: *op. cit.*, página 817; Toscani Giménez, D.: *op. cit.*, página 232.

[21] Martínez Mateo, C.J.: "La jubilación de los trabajadores con discapacidad", *Revista Crítica de Relación de Trabajo* nº Extraordinario 2023, página 340; Ordóñez Casado, I.: "La salud (…)", *op. cit.*, versión electrónica; Ortiz González-Conde, F.M.: *La jubilación por razón de actividad y discapacidad*, Laborum, Murcia 2024, página 230.

[22] Vid. SSTS de 22 de marzo de 2006, recud 5069/2004; 13 de junio de 2007, recud. 2282/2006; o 21 de enero de 2015, recud. 491/2014.

que resulta de aplicación el límite del art. 195 LGSS (vid. sobre esta cuestión la STS de 24 de junio de 2020[23]). Desde este punto de vista, se aplica una consecuencia práctica a una cuestión que, en principio, parece meramente teórica.

Sin embargo, el planteamiento cambia radicalmente como consecuencia de la STC 172/2021, que resuelve un recurso de amparo presentado frente a la STS que acabamos de señalar en el párrafo anterior. Renunciamos a realizar un análisis detallado de todos los argumentos de la STC (por lo demás, ampliamente comentada por la doctrina laboral[24]), centrándonos sólo en los aspectos que se refieren a la naturaleza de la jubilación con reducción de edad. El TC toma como punto de partida el hecho de que la doctrina del TS admite la posibilidad de acceder a la incapacidad permanente desde la situación de jubilación anticipada en sentido estricto (arts. 207 y 208 LGSS), siempre que no se haya cumplido la edad de jubilación establecida en el art. 205.1 a) LGSS y confronta esta situación con el hecho de que la propia doctrina del TS niegue esta posibilidad a las personas trabajadoras discapacitadas que hayan accedido a una jubilación con edad reducida, al entender que dicha edad es su edad ordinaria de jubilación, que sustituye a la prevista en el art. 205 LGSS con carácter general. Pero para el TC, la jubilación por discapacidad no es más que una jubilación anticipada[25], y dado

[23] Recud 1411/2018. Se trataba en este caso de una trabajadora discapacitada de la ONCE, jubilada por discapacidad, que posteriormente reclama una gran invalidez. A tenor de la misma, se afirmaba: "Esta referencia a la edad de jubilación que se hace en los arts. 195, 196 y 200 de la LGSS, al igual que en otros preceptos de la LGSS para otras cuestiones, debe ser interpretada en atención al variado régimen jurídico que rodea a la protección de dicha contingencia (…) En efecto, la protección de la contingencia de jubilación que contiene el régimen jurídico del Sistema de la Seguridad Social no es único sino que en él se regulan diferentes modalidades que atienden a diversas circunstancias, ya personales o profesionales. Así, en el régimen contributivo, junto a la regla que podría calificarse de general, en la que se contempla la jubilación ordinaria, figuran otras que imponen otras condiciones de acceso (…). Como hemos dicho, la edad general de jubilación es la de 67 años o 65, según se alcancen determinados periodos cotizados. Esta edad, o la que corresponda según el régimen transitorio (Disposición Transitoria 7ª de la LGSS), puede verse alterada configurando otra modalidad de protección de la contingencia. Así, tenemos los supuestos en que la edad ordinaria pasa a ser otra diferente en razón de la actividad profesional o de la situación física del trabajador. La primera es la contemplada en el art. 206.1 y Disposición Adicional 20ª de la LGSS y la segunda es la que aquí se está debatiendo, conocida como jubilación por discapacidad, del art. 206.2 de la LGSS (…). Con ello queremos poner de manifiesto que la jubilación ordinaria no solo es la que establece el art. 205 sino que, junto a ella, hay otras que merecen igual calificativo al constituirse como jubilaciones propias y autónomas, como son las del art. 206 de la LGSS y sin coste en la protección (…). En efecto, la LGSS al referirse a la edad de jubilación a lo largo de su articulado lo hace teniendo como elemento de referencia la que se fija en el art. 205.1 a), como edad ordinaria de jubilación (en otros casos se identifica como edad de jubilación forzosa, incluso teórica). A su vez, también establece como edad de jubilación una distinta a aquella haciendo a tal efecto uso de la técnica de sustitución por remisión, bajo las expresiones «rebaja» o reducción de la edad común -caso del art. 206 y de la Disposición Adicional 20ª- (...). Pues bien, la expresión rebaja o reducción de la edad ordinaria de jubilación no puede entenderse en otro sentido que en el de sustituir el número de años de la general u ordinaria por otra que, en definitiva, también viene a constituirse como edad ordinaria de jubilación establecido para los supuestos expresamente contemplados. Por ello, aunque la denominación de esa jubilación vaya acompañada en el texto legal del término «anticipada», esa edad no deja ser una edad ordinaria para el colectivo al que se le aplica". En idéntico sentido la STS de 29 de junio de 2020, rec. 1062/2018.

[24] Vid. Finkelstein, F.: "El derecho de las personas con discapacidad a acceder a la incapacidad permanente desde una situación de jubilación anticipada", *Revista Derecho y Salud* año 6, nº 7 (2022), páginas 142 y ss.; López Vico, S.: *op. cit.*, páginas 135 y ss.; Monereo Pérez, J.L.: *op. cit.*, versión electrónica; Romero Burillo, A.M.: "¿Es discriminatorio (…)?", *op. cit.*, versión electrónica; Rueda Monroy, J.A.: "Reconocimiento de incapacidad permanente tras jubilación anticipada por razón de discapacidad. STC 172/2021 de 7 de octubre", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, noviembre-abril 2022, nº 4, páginas 338 y ss.

[25] En este sentido, afirma la STC que "(…) las resoluciones impugnadas parecen desnaturalizar el término "jubilación anticipada", para asimilarlo a una «jubilación ordinaria», pero únicamente en el caso de las personas con discapacidad. Se dice que la jubilación anticipada de estas personas no es, en realidad, una jubilación anticipada, sino la jubilación ordinaria en función de sus circunstancias específicas. Sin embargo, la regulación vigente no parece abonar esta tesis, no solo desde el punto de vista meramente gramatical, sino también desde el análisis del propio fundamento de la regulación, derivada de su ubicación sistemática. Bajo la denominación de "jubilación en su modalidad contributiva" (capítulo XIII del título II de la LGSS), los arts. 206, 207 y 208 recogen diversas modalidades de

que el legislador limita el acceso a la pensión de incapacidad permanente en base a no alcanzar una concreta edad, la recogida en el art. 205.1 a) LGSS, el rechazo al acceso a la incapacidad permanente del discapacitado jubilado con edad reducida, supone una discriminación sin justificación alguna; pues, de entre los trabajadores que adelantan su jubilación, sólo los discapacitados jubilados con edad reducida no podría acceder a la incapacidad permanente[26].

Como es lógico, la jurisprudencia del TS se ha adaptado a este nuevo planteamiento, reconociendo el derecho de las personas trabajadoras discapacitadas a la incapacidad permanente cuando están en el disfrute de una jubilación con edad reducida, sin que hayan alcanzado la edad del art. 205 LGSS[27]. De esta manera, a la lógica de los conceptos se impone la literalidad, pues el art. 195 LGSS se remita a la concreta edad señalada por el art. 205.1 a), en vez de haberse remitido a la edad mínima de jubilación, que puede ser diferente en cada caso[28]. Esta es la clave de la cuestión: no hay una remisión a cada edad ordinaria de jubilación, sino a una concreta edad, por lo que todo aquél que no haya alcanzado dicha edad, podría, aun cuando está en situación de jubilación adelantada (anticipada o con edad reducida), acceder a la prestación de incapacidad permanente. Ahora bien, debemos hacer una puntualización: es factible el acceso a la incapacidad permanente desde una jubilación por discapacidad del art. 206 LGSS, siempre y cuando la incapacidad sea absoluta o gran invalidez; pero no es factible en los casos de incapacidad permanente total: recordemos que el art. 195 LGSS establece, por remisión al art. 165.1 LGSS que es requisito para acceder a las prestaciones de incapacidad permanente, la situación de alta o alta asimilada; si bien el art. 195.4 LGSS, exceptúa de esta exigencia a los casos de IPA y GI. Por lo tanto, en caso de IPT, se requiere el cumplimiento de alta o alta asimilada; y un discapacitado beneficiario de la jubilación por edad reducida, ni está en alta, ni en situación asimilada al alta[29].

La cuestión que debemos plantearnos ahora es si este cambio provocado por la jurisprudencia constitucional supone que debemos dejar de considerar el supuesto analizado como una edad ordinaria reducida o jubilación especial. De entrada, debemos tener en cuenta una cuestión esencial: la STC analiza realmente un problema de acceso a la incapacidad permanente; es decir, no versa en puridad sobre la prestación de jubilación y sus diferentes alternativas. Ciertamente realiza una interpretación

jubilación "anticipada". El art. 206 regula dos supuestos, el de determinados "grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre" (apartado 1), y el de las "personas con discapacidad" (apartado 2). Por su parte, el art. 207 contempla el supuesto de "jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador", mientras que el art. 208 recoge la figura de la "jubilación anticipada por voluntad del interesado". En cada precepto se establecen los requisitos y los criterios generales para acceder a esa situación y para el cálculo de la prestación correspondiente. La variedad y heterogeneidad de este régimen jurídico determina que, realmente, el elemento común de todos estos supuestos, que los engloba bajo la denominación de "jubilación anticipada", es que, con independencia del motivo o de la causa, se produce un adelantamiento de la edad de jubilación establecida, con carácter general, para quienes no se acojan o no se puedan acoger a uno de los supuestos específicamente previstos. En este marco sistemático, la jubilación «anticipada» solo puede interpretarse como lo que su propia denominación indica, una jubilación que se anticipa a la prevista, en general, para aquellos en quienes no concurre ninguna de las circunstancias que permiten acogerse a esa modalidad. Eso no significa que, necesariamente o de forma automática, su naturaleza se transmute hacia una modalidad de jubilación ordinaria que, por motivos obvios, queda fuera de su ámbito de aplicación".

[26] Esta misma doctrina se ha afirmado posteriormente por las SSTC 191/2021, de 17 de diciembre y 5/2022, de 24 de enero.

[27] En este sentido las SSTS de 27 de abril de 2022, rec. 184/2019 y 22 de noviembre de 2022, rec. 1563/2019. Vid. Palomino Saurina, P.: "Se puede acceder a la prestación de incapacidad permanente desde una situación de jubilación anticipada por discapacidad? (Comentario de la sentencia del TS de 27 de abril de 2022, rec. 184/2019), *Diario La Ley* nº 10086, junio 2022, versión electrónica); también Romero Burillo, A.M.: "El derecho al acceso de la persona jubilada anticipadamente por razón de discapacidad a la situación de incapacidad permanente. Comentarios a la STS de 27 de abril de 2022", *Revista de Derecho Laboral VLex* nº 7 (2022), páginas 111 y ss.

[28] En este sentido López Vico, S.: *op. cit.*, página 137; Monereo Pérez, J.L.: *op. cit.*, versión electrónica; también Rueda Monroy, J.A.: "Reconocimiento de incapacidad permanente (…)", *op. cit.*, página 344.

[29] Puede verse la STS de 22 de febrero de 2023, rec. 4500/2019.

en base a dos criterios esenciales. En primer lugar, la literalidad de los preceptos. De un lado el art. 206 bis LGSS tiene como rúbrica la de "Jubilación anticipada en caso de discapacidad". De otro, el art. 195.1 LGSS se está remitiendo expresamente a la edad contemplada por el art. 205.1 a) LGSS y no una edad diferente o alternativa, siendo evidente que, si el legislador hubiese querido establecer otras edades ordinarias diferentes como límite, lo habría hecho de manera expresa. En segundo lugar, una interpretación sistemática, pues el legislador sistematiza los diferentes supuestos de jubilación anticipada de manera conjunta (arts. 206 a 208 LGSS), todos ellos bajo la consideración expresa en sus rúbricas, de ser supuestos de jubilación anticipada.

Sin embargo, creo que hay motivos para estimar que la STC no supone una alteración en la naturaleza jurídica de la jubilación con edad reducida por discapacidad[30]. De entrada, la intención del TC no ha sido, en modo alguno, categorizar las prestaciones de jubilación; sino, tal como he mencionado, resolver un problema de discriminación en el acceso a la incapacidad permanente. En segundo lugar, es perfectamente posible argumentar que la literalidad del art. 206 bis LGSS no tiene que llevarnos a la conclusión de que estamos ante un supuesto de "jubilación anticipada"; de hecho, la propia STC al analizar literalmente el art. 206 bis, se centra en la rúbrica, pero no va más allá y obvia la propia literalidad del precepto, que se refiere, con claridad a que la edad ordinaria del art. 205.1 a) LGSS "podrá ser reducida" (y el art. 206 LGSS señala expresamente que la edad del art. 205.1 a), "podrá ser rebajada"). Por el contrario, en los casos de auténtica jubilación anticipada (arts. 207 y 208), se utiliza una literalidad diferente, refiriéndose el legislador a "El acceso a la jubilación anticipada". Desde el punto de vista doctrinal, ya hemos señalado que esta diferencia, también basada en la literalidad de los preceptos, tiene relevancia. Desde este punto de vista, ¿no estamos realmente ante un error del legislador al otorgar una rúbrica inadecuada a estos preceptos?

Por otra parte, también debemos tener en cuenta que un análisis sistemático de la cuestión puede llevarnos a una solución diferente: las notorias diferencias del régimen jurídico de los arts. 206 y 206 bis, especialmente en cuanto a la ausencia de penalización en el cálculo de la cuantía de la prestación, respecto de la verdadera jubilación anticipada evidencia que no estamos ante medidas con finalidad y objetivos coincidentes. Por lo tanto, el hecho de que se regulen en preceptos sucesivos no supone una conexión que suponga que todos los supuestos regulados sean del mismo género. Más aún, puestos a establecer una conexión sistemática, también podría establecerse en sentido inverso: los arts. 206 y 206 bis, están conectados sucesivamente con el art. 205 LGSS, que regula la edad ordinaria general, de manera que, sistemáticamente, se entienden como excepciones a esa edad ordinaria general. Y esta es una interpretación que también vendría avalada por un criterio interpretativo de carácter histórico: por ejemplo, en el RD Legislativo 1/1994 (en la redacción otorgada por la Ley 35/2002), en la última redacción de su art. 161, se regulaba la edad ordinaria y la rebaja o reducción de la edad ordinaria en caso de actividades profesionales o discapacidad, en este único precepto; sin que este precepto regulase la jubilación anticipada[31]. Pero la evolución de este precepto, a los efectos que nos interesan, fue la siguiente: el texto original incorporaba los requisitos para la jubilación, incluyendo la edad ordinaria, si bien establecía en su apartado 2º la posibilidad de reducción de la edad por actividad; posteriormente, a través del RD Ley 16/2001 se incorpora al apartado 3º la jubilación anticipada en sentido estricto (obsérvese como se regulan dos cuestiones diferentes en dos apartados distintos, 2º y 3º). Posteriormente se incorpora al apartado 2º, junto con la reducción de edad por actividad, la reducción de edad por discapacidad (RD Ley 35/2002). Sólo tras la Ley 40/2007, se procede a regular en un precepto separado los diferentes supuestos de adelantamiento de la edad de jubilación respecto de la ordinaria y general (art. 161 bis) y bajo la rúbrica de "Jubilación anticipada"; si bien, manteniendo claramente las diferencias entre los distintos supuestos de verdadera jubilación anticipada

[30] Téngase en cuenta, a estos efectos, que la propia STC 172/2021 contiene un segundo voto particular que avala la consideración de que la jubilación con edad reducida de los discapacitados supone una edad ordinaria de jubilación.

[31] En realidad, el supuesto se incorporó al art. 161 con anterioridad, con la reforma introducida por la Ley 24/1997.

y de reducción de la edad. Es en este momento cuando el legislador comete lo que considero que es un error, al mezclar en un mismo precepto cuestiones que no tienen un mismo objetivo o finalidad y con diferencias de regulación bastante evidentes. De hecho, el legislador subsana en parte este error a través del RD Legislador 8/2015, la actual LGSS: en su redacción inicial, ya se contemplaba un art. 206, que regulaba exclusivamente la reducción de edad (por actividad y por discapacidad), mientras que los supuestos de verdadera jubilación anticipada se regulaban separadamente (arts. 207 y 208); además, posteriormente, la reforma introducida por la Ley 21/2021, separa la reducción de edad por actividad y por discapacidad, creando el actual art. 206 bis LGSS. No obstante, en ambos casos mantiene en la rúbrica la referencia a "jubilación anticipada" (de ahí que el error se haya corregido sólo parcialmente[32]).

La propia STC 172/2021 constata que dentro de las "jubilaciones anticipadas" existen supuestos muy diferentes. Adviértase que esta STC entrecomilla expresamente esta expresión, lo que evidencia que tiene conocimiento de esas notables diferencias; pero, además, utiliza otra expresión para incluir dentro de la misma a los diferentes supuestos de "jubilación anticipada"; situaciones en las que se produce un "adelantamiento de la edad de jubilación establecida, con carácter general". Creo que este planteamiento es adecuado pues existe una edad ordinaria de carácter general y, a partir de ahí, diferentes situaciones de adelantamiento de dicha edad. En unos casos, se trata de una jubilación anticipada en sentido estricto, pues se permite que, manteniendo esa edad ordinaria, en ciertos casos el trabajador pueda acceder a la jubilación antes de ese momento legalmente fijado, sufriendo por ello una reducción en la cuantía de la prestación. Por lo tanto, la jubilación anticipada supone adelantar la edad de jubilación respecto de la edad ordinaria de jubilación. Pero junto a estos supuestos, encontramos otros casos de adelanto, en los que se produce una reducción de la edad ordinaria de jubilación, constituyéndose como nueva edad ordinaria para situaciones específicas, de modo que el trabajador no sufra consecuencias negativas en la cuantía de la prestación. Por lo tanto, no hay adelanto respecto de la nueva edad ordinaria, aunque sí respecto de la edad ordinaria general. En ambas situaciones se adelanta la edad, pero son dos mecanismos diferentes.

Cuestión diferente es que, en los supuestos de reducción de la edad, debamos considerar dicha edad como ordinaria a todos los efectos. Entiendo que el legislador tiene plena libertad, respetando el derecho a la igualdad y no discriminación, para delimitar hasta dónde llega la consideración de esa edad reducida como edad ordinaria de jubilación. Esto es justamente lo que ha ocurrido en el caso analizado por la STC 172/2021, pues si el legislador hubiese querido haber dotado a la edad reducida de todos los efectos de edad ordinaria, lo hubiese hecho; pero, tal como destaca la STC, no lo hizo a los efectos del acceso a la incapacidad permanente desde una jubilación con edad reducida[33]. Esto no resulta extraño, pues el propio art. 206 bis LGSS limita expresamente sus efectos cuando en su apartado 2º *in fine*, señala que la reducción de la edad no se tendrá en cuenta a los efectos de acceder a la jubilación parcial, a los beneficios del art. 210.2, y a cualquier modalidad de jubilación

[32] También considera que estamos ante un error dicha calificación, Ortiz González-Conde, F.M.: *La jubilación por razón (...)*, *op. cit.*, página 230.

[33] Tal como afirma esta STC: "Lo cierto es que el legislador, en el ejercicio legítimo de su libertad de configuración del sistema, no ha establecido otro requisito que el de una determinada edad para acceder a la prestación de incapacidad permanente [art. 195.1, párrafo segundo, LGSS, por remisión al art. 205.1 a) LGSS], de forma que no impide su acceso desde una situación de jubilación anticipada, ni distingue entre las causas o presupuestos de ese tipo de jubilación para acceder a la incapacidad permanente. Tampoco ha establecido cautela o modulación alguna para el cálculo de la edad a estos efectos, como sí ha hecho, por ejemplo, en el caso de la jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador [art. 207.1 a) último inciso LGSS], o en el caso de la jubilación anticipada por voluntad del interesado [art. 208.1 a), último inciso LGSS]. En ambos supuestos, para el cálculo de la edad de jubilación no resultan de aplicación "los coeficientes reductores a que se refiere el artículo 206". Nada de esto se incluye en el art. 195.1, párrafo segundo, LGSS ni en el art. 205.1 a) del mismo texto legal".

anticipada[34]. Por lo tanto, estamos ante una edad reducida que juega como edad ordinaria, pero sólo a ciertos efectos, de manera que la edad ordinaria general sigue funcionando a otros efectos en caso de trabajadores con discapacidad; por ejemplo, tal como hemos visto, para acceder antes de cumplir esa edad ordinaria general a la incapacidad permanente desde una jubilación por discapacidad.

4. LA MODALIDAD GENERAL DE REDUCCIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN: LOS COEFICIENTES REDUCTORES (DISCAPACITADOS EN GRADO IGUAL O SUPERIOR AL 65%)

El art. 206 bis LGSS contiene dos supuestos diferentes de reducción de la edad en caso de discapacidad. Como vamos a ver, esto supone que hay dos regímenes jurídicos diferentes, si bien también hay reglas que son comunes a ambas posibilidades.

El primero de los supuestos hace referencia a la posibilidad de reducir la edad de jubilación en caso de discapacitados que acreditan un grado importante de discapacidad, igual o superior al 65%; en este caso, el art. 206 bis LGSS establece una reducción de la edad ordinaria de jubilación a través de coeficientes reductores de la misma. Esta posibilidad se desarrolla a través del RD 1539/2003. Esta regulación plantea diferentes cuestiones que debemos analizar.

4.1. Ámbito subjetivo de aplicación

En principio, el art. 206 bis LGSS es una norma aplicable a la jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social. Por lo tanto, afectaría sólo a los sujetos incluidos dentro del mismo (ya sean trabajadores por cuenta ajena, funcionarios o asimilados). No obstante, el art. 1 del RD 1539/2003 realiza una ampliación, pues establece que se aplicará, además de los anteriores, a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los Regímenes Especiales Agrario (que en la actualidad ya están incluidos dentro del Régimen General a través de su Sistema Especial), del Mar y Minería del Carbón. Por lo tanto, se aplica esta posibilidad de jubilación a los trabajadores por cuenta ajena con independencia del Régimen al que pertenezcan, así como otros sujetos incluidos en el Régimen General.

Respecto de esta ampliación cabe señalar una cuestión: el art. 206 bis LGSS no induce a pensar en la posibilidad de una ampliación del ámbito subjetivo propio de esta norma, pues no hay rastro alguno de esta cuestión; y el RD 1539/2003 es una norma de desarrollo de este precepto. Por lo tanto, bien puede plantearse si la regulación reglamentaria es *ultra vires*.

El preámbulo del RD justifica esta ampliación, "dada la remisión existente en la normativa aplicable a éstos en relación con el Régimen General", sin especificar nada más. Es evidente que la falta de concreción puede generar una duda de carácter técnico que podría dar al traste con una deseable y necesaria ampliación de una medida que beneficia a un colectivo, como el de los discapacitados, que requiere de reglas como la contenida en el art. 206 bis.

Sobre la cuestión hemos de tener en cuenta que los trabajadores agrarios por cuenta ajena, ya están integrados en el Régimen General a través de su Sistema Especial, por lo que la ampliación del art. 1 del RD 1539/2003 no plantea problema alguno. De otro lado, debemos acudir a la Disp. Adic. 1ª de la LGSS, a tenor de la cual, resulta aplicable a los trabajadores de la minería del carbón, entre otros muchos preceptos, el art. 206 bis LGSS. Sobre estos trabajadores hemos de advertir que, con carácter general, ya cuentan con un sistema de jubilación con edad reducida a través de coeficientes reductores

[34] Debe tenerse en cuenta que hay opiniones doctrinales que estiman que esta limitación impediría considerar como edad ordinaria de jubilación, la reducción aplicable a los discapacitados; así, Fernández Prieto, M.: *op. cit.*, página 142.

de la misma (art. 21 de la Orden de 3 de abril de 1973 para la aplicación y desarrollo del Decreto 298/1973, de 8 de febrero, sobre actualización del Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón). Por lo tanto, un trabajador discapacitado que desarrolle prestación de servicios dentro de este Régimen Especial, tiene dos posibilidades diferentes para acceder a una jubilación con edad reducida (en realidad, son tres, pues también tenemos la jubilación con edad reducida por alcanzar una discapacidad igual o superior al 45% en una ocupación que puede suponer una reducción de la esperanza de vida, que también está encuadrada en el art. 206 bis LGSS).

En cuanto a los trabajadores por cuenta ajena del mar, las dudas resurgen. De entrada, la mencionada Disp. Adic. 1ª LGSS, si bien regula la aplicación de ciertas normas del Régimen General a los trabajadores por cuenta ajena del mar, entre ellas no se menciona al art. 206 bis. En este caso debemos acudir al art. 30 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero. Este precepto, de manera general señala que "La prestación económica de jubilación en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar será única para cada beneficiario y consistirá en una pensión que le será reconocida en las mismas condiciones, cuantía y forma que la establecida en la normativa vigente del Régimen General". Encontramos así una norma que habilitaría la ampliación del ámbito subjetivo que realiza el art. 1 del RD 1539/2003. Sin embargo, una duda nos plantea dicho art. 30 Ley 47/2015: este precepto, tras establecer la regla general que hemos mencionado, regula en su apartado 2º la rebaja de la edad ordinaria de jubilación, a través de coeficientes reductores de la edad, pero sólo en caso de jubilación por actividades peligrosas o penosas. Dado que exclusivamente se refiere a este supuesto, podría, nuevamente surgir la duda del carácter *ultra vires* del RD 1539/2003, pues no se hace referencia al otro supuesto de reducción de la edad, el de la discapacidad. No obstante, ello puede explicarse pues no se trata de una mera remisión a lo previsto por el art. 206 LGSS, sino que esta posibilidad de jubilación con edad reducida por razón de actividad de los trabajadores del mar, recogida por el art. 30 de la Ley 47/2015, contiene reglas específicas diferentes a las del Régimen General; de ahí que únicamente se haga expresa alusión a la misma. Para el resto de jubilaciones (con edad ordinaria, con edad ordinaria especial, jubilaciones anticipadas), se aplican las reglas propias del Régimen General. En conclusión, podemos afirmar que el desarrollo reglamentario del RD 1539/2003, no es *ultra vires*.

Junto con la ampliación del ámbito subjetivo del art. 1 del RD 1539/2003, hemos de señalar otro supuesto de ampliación tremendamente importante. Me refiero al art. 26.4 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo; precepto que facilita la extensión de la jubilación con edad reducida a los trabajadores autónomos discapacitados[35]. Posteriormente, la actual LGSS también ha recogido expresamente esta ampliación a los autónomos mediante el art. 318 letra d LGSS).

Además de lo anterior, debemos tener en cuenta lo previsto por el art. 6 del RD 1539/2003, a tenor del cual, la reducción de la edad y el cómputo a los efectos de período cotizado de dicha reducción, también afecta a aquellos trabajadores discapacitados que hayan estado comprendidos en el campo de aplicación de este RD, cuya jubilación se produzca en cualquier otro Régimen de Seguridad Social distinto a los contemplados por dicho RD; lo que, en la práctica, supone aplicar esta regulación a todo sujeto protegido por cualquier Régimen de Seguridad Social.

[35] A tenor de este precepto, "Los poderes públicos promoverán políticas que incentiven la continuidad en el ejercicio de la profesión, trabajo o actividad económica de los trabajadores por cuenta propia, una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación. No obstante, en atención a la naturaleza tóxica, peligrosa o penosa de la actividad ejercida, y en los términos que reglamentariamente se establezcan, los trabajadores autónomos afectados que reúnan las condiciones establecidas para causar derecho a la pensión de jubilación, con excepción de la relativa a la edad, podrán acceder a la jubilación anticipada, en los mismos supuestos y colectivos para los que esté establecido dicho derecho respecto de los trabajadores por cuenta ajena.
En este sentido, se entenderán comprendidos los trabajadores autónomos con discapacidad en las mismas condiciones que los trabajadores por cuenta ajena".

La situación era mucho más simple bajo el derogado Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, pues la Disp. Adic. 8ª establecía expresamente que resultaba de aplicación a todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social lo dispuesto en el art. 161 bis, apartado 1, que establecía tanto la reducción de la edad de jubilación para discapacitados en grado equivalente o superior al 65%, como el de los discapacitados en un grado igual o superior al 45%, cuya discapacidad supusiese una evidente reducción de la esperanza de vida. No olvidemos que tanto el RD 1539/2003, como el RD 1851/2009, son normas reglamentarias que desarrollaban inicialmente a dicho art. 161 bis LGSS de 1994[36].

4.2. Requisitos para el acceso a la jubilación. En especial el grado mínimo de discapacidad y su acreditación

Con carácter general, los requisitos del hecho causante para la jubilación se regulan en el art. 205 LGSS: afiliación, alta o alta asimilada, edad mínima, y período de carencia. A tenor del art. 206 bis LGSS, tan sólo se prevé una alteración en la edad mínima para acceder a la jubilación, que puede ser reducida en el caso de trabajadores con discapacidad igual o superior al 65%, en los términos establecidos reglamentariamente. Por su parte, el RD 1539/2003 se limita a reiterar la exigencia de un grado bastante elevado de discapacidad, el 65%, regulando la forma de acreditación de dicho grado de discapacidad y el procedimiento de reducción de la edad. Desde esta perspectiva, tan sólo se modifica (reduciéndose) el requisito de la edad y se añade al conjunto de requisitos una nueva exigencia, alcanzar un alto grado de discapacidad, a partir del cual, podría accederse a la reducción de la edad jubilación.

Como vemos, el art. 206 bis sólo establece una especialidad respecto del régimen ordinario de jubilación, que afecta a uno de los requisitos del art. 205 LGSS, el de la edad mínima para acceder a la jubilación, que se ve alterada siempre que se cumpla dicha exigencia de un alto grado de discapacidad.

Si el art. 206 bis LGSS sólo establece una especialidad respecto del cumplimiento de la edad de jubilación, ello supone que para el acceso a la jubilación de las personas trabajadores discapacitadas deben cumplirse los mismos requisitos del hecho causante establecidos en el art. 205.1 LGSS[37] (afiliación, alta o alta asimilada y período de carencia -general y específico-, así como la edad[38]); si bien, para aquellos trabajadores discapacitados que alcancen una discapacidad en grado igual o superior al 65%, se altera uno de los requisitos del hecho causante, el de la edad mínima, que se verá reducida. El cumplimiento de dicho grado permite, tan sólo, modificar la edad de jubilación, reduciéndola; pero deben seguir cumpliéndose el resto de requisitos establecidos por el art. 205 LGSS.

En cuanto al único requisito que se añade, un grado mínimo de discapacidad, debemos tener en cuanto diversas cuestiones. De entrada, que se exige un grado bastante importante de discapacidad, el 65%. Ello supone que esta vía de jubilación no está precisamente abierta a cualquier discapacitado, sino tan sólo a aquellos que tienen una situación especialmente penosa como consecuencia del alto grado de discapacidad exigido. Desde este punto de vista, no faltan voces críticas con esta exigencia

[36] Téngase en cuenta que la DA 8º LGSS de 1994 se refiere al art. 161 bis a partir de la reforma introducida por la Ley 40/2007.

[37] Ortiz González-Conde, F.J.: *La jubilación por razón (...)*, *op. cit.*, página 236; Rueda Monroy, J.A.: "Punto críticos (…)", *op. cit.*, página 841.

[38] Téngase en cuenta que el art. 205.3 LGSS puntualiza que no es necesario cumplir el requisito de alta o alta asimilada, siempre que se reúnan los requisitos de edad y período de carencia. Respecto del período de carencia, no se tiene en cuenta la parte proporcional de las pagas extraordinarias ex art. 205.1 b LGSS.

tan limitativa, lo que unido al hecho de que el acceso al empleo de los discapacitados es bastante reducido, genera que sean realmente muy pocos los sujetos que se benefician de esta posibilidad[39].

De otro lado, el art. 1 del RD 1539/2003 establece literalmente que la reducción de la edad se aplicará a los trabajadores que realicen una actividad retribuida "y durante esta" acrediten un grado de discapacidad del 65%. Por lo tanto, es necesario que el trabajador haya sufrido dicho grado de discapacidad mientras desarrollaba la actividad que origina su inclusión en el ámbito subjetivo de protección del Sistema. De hecho, tal como vamos a ver posteriormente, a la hora de calcular la reducción de la edad, se aplican unos coeficientes sólo al período de tiempo en que se ha trabajado sufriendo dicho grado de discapacidad.

En cuanto a la acreditación, el art. 2 del RD 1530/2003 establece que la discapacidad y su grado pueden acreditarse mediante certificación del IMSERSO o del órgano competente de la Comunidad Autónoma si es que se ha realizado la transferencia de funciones (lo cual se ha hecho a todas las CCAA, por lo que la competencia del IMSERSO se reduce a Ceuta y Melilla). A estos efectos ha de tenerse en cuenta lo regulado por el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

Ahora bien, en el caso en que no sea posible la certificación por tales órganos, por tratarse de una discapacidad originada en momento anterior a la asunción de las competencias en esta materia, se establece en el párrafo segundo de este precepto que la existencia de la discapacidad puede acreditarse mediante certificación o acto administrativo de reconocimiento de la discapacidad, expedido por el organismo que tuviese atribuida la competencia en dichos momentos anteriores. Más aún, en defecto de este último organismo, podrá demostrarse la discapacidad "por cualquier otro medio de prueba que se considere suficiente por la entidad gestora de la Seguridad Social"; por ejemplo, la documentación médica del discapacitado[40].

Por tanto, hay mecanismos alternativos a la certificación del IMSERSO o entidad autonómica, pero tales mecanismos sólo pueden ser utilizados cuando estamos ante una discapacidad existente con anterioridad al momento en que éstos asumen la competencia en materia de discapacidad. En consecuencia, parece que no es posible acudir a estas otras vías en situaciones diferentes de las contempladas en el precepto.

Debe tenerse en cuenta que ni el art. 206 bis LGSS, ni el RD 1539/2003 exigen que el grado de discapacidad del 65% deba acreditarse durante todo el periodo de tiempo que la persona trabajadora ha desarrollado prestación de servicios profesionales. El requisito consiste en haber alcanzado dicho grado mientras se ha desarrollado prestación de servicios. Ahora bien, en el momento de calcular la reducción de la edad, es evidente que mientras mayor sea el período de trabajo en el que se haya alcanzado, superado y mantenido dicho grado, mayor será la reducción de la edad; pues como vamos a ver, se aplican unos coeficientes reductores, pero sólo al tiempo trabajado durante el que se acredite, al menos, el 65% de discapacidad.

Relacionado con la anterior cuestión está la incidencia de las alteraciones en los baremos aplicables a la hora de determinar el grado de discapacidad; especialmente en el supuesto en que una misma discapacidad reciba, gracias al nuevo baremo, un incremento del porcentaje de discapacidad sin que haya un agravamiento. Por ejemplo, en caso de un padecimiento congénito u originario que no ha sufrido alteración, pero un nuevo baremo estima que es merecedor de un porcentaje superior

[39] Vid. Arbues Dieste, A.C., Gonzalo Bendicho, A. y Rico Letosa, S.: *op. cit.*, página 43; Toscani Giménez, D.: *op. cit.*, página 232; Valdés Alonso, A.: *op. cit.*, páginas 130 y 131.

[40] En este sentido Ortiz González-Conde, F.M.: *La jubilación por razón (...)*, *op. cit.*, página 245.

(nos referiremos a esta posibilidad especialmente en el otro supuesto de reducción de la edad por discapacidad, cuando dicha discapacidad supone una reducción de la esperanza de vida). En este caso, hemos de entender que no hay agravamiento, sino recalificación o actualización del grado, de manera que éste afecta al trabajador desde el inicio de su discapacidad; por lo que todo el período trabajado se tendría en cuenta a los efectos de calcular la edad de jubilación mediante los coeficientes reductores de la misma.

Desde el punto de vista del contenido de la acreditación, debemos señalar que, si bien el art. 2 RD 1539/2003 se refiere a la discapacidad y el grado correspondiente de la misma; no obstante, el art. 3 de la norma reglamentaria añade otra cuestión que también ha de acreditarse: al reglar la aplicación de los coeficientes reductores de la edad, este último precepto establece un coeficiente superior (0,50) si se trata de discapacitado que acredite la necesidad de una tercera persona para realizar los actos esenciales de la vida. Contamos, pues, con otro elemento que, en su caso, debe ser acreditado, lo cual ha de realizarse por las mismas vías que establece el art. 2 del RD 1539/2003.

Para terminar, una última cuestión: hemos señalado que los competentes para certificar o acreditar la discapacidad, su grado o la necesidad de un tercero, son el IMSERSO o el órgano competente de las CCAA a las que se ha transferido la competencia, así como los organismos que tuviesen esa competencia con anterioridad y, en su defecto, por cualquier otro medio de prueba. Ahora bien, dado que el grado de discapacidad (o la necesidad de la tercera persona) es un requisito para acceder al derecho, ni el INSS, ni el órgano judicial son competentes para acreditar el cumplimiento del requisito; no pudiendo ni determinar la discapacidad, su grado, ni la necesidad de una tercera persona, tal como ha señalado la jurisprudencia, pues dicha acreditación o certificación está fuera de sus competencias, debiendo limitarse, exclusivamente, a controlar si tal requisito es cumplido por quien solicita la prestación, estando condicionados a lo que certifique el órgano competente[41]. En definitiva, el INSS y los órganos judiciales en vía de recurso, pueden reconocer prestaciones, pero no un requisito que da derecho a la misma. Su competencia en este punto se limita a controlar que dicho requisito se cumple o no.

[41] En este sentido la STS de 18 de febrero de 2015, rec. 983/2014; que, en un supuesto de trabajadora de la ONCE, jubilada anticipadamente por superar el 65% de discapacidad, solicitó la aplicación del coeficiente del 0,50, por requerir de una tercera persona. El INSS desestimó la aplicación de dicho coeficiente, pues la trabajadora no acreditó la necesidad de una tercera persona. No obstante, tanto en instancia como el TSJ (STSJ de Galicia de 31 de enero de 2014, rec. 3274/2011), estimaron dicha necesidad, en base a la ponderación de hechos probados por parte del juez de instancia; es decir, sin que hubiese una acreditación en los términos del art. 2 del RD 1539/2003. Ante esta situación, el TS, basándose en la previa STS de 21 de febrero de 2008, rec. 1329/2008 (sobre prestación no contributiva por hijo a cargo, donde también se exige la acreditación del grado de discapacidad), desestima que INSS u órgano judicial puedan sustituir la acreditación exigida. De esta manera, esta última resolución es citada literalmente por la STS de 25 de febrero de 2015 para rechazar la competencia del INSS en vía administrativa y la judicial, tras recurso frente al INSS tuviese atribuida dicha competencia: "el INSS, que tiene atribuida la competencia para reconocer o no la prestación no contributiva (…), no la tiene para declarar uno de los elementos constitutivos del derecho a tal prestación, cual es la determinación del grado de minusvalía; de donde se desprende que, si no tiene competencia para ello tampoco puede hacer declaración alguna sobre tal particular y por lo tanto no puede ser objeto de impugnación por vía judicial en un recurso contra su decisión, una cuestión sobre la que ni decidió ni pudo decidir (…) la declaración de un determinado grado de incapacidad efectuada por el órgano administrativo competente juega como hecho condicionante del derecho a la prestación, correspondiendo al INSS y al posterior control jurisdiccional de su decisión a partir de aquella apreciación, quedando limitado el cometido de ambos a controlar si se cumplen los demás requisitos legales que condicionan el reconocimiento de la prestación reclamada (…)". Vid. el análisis de esta jurisprudencia en García Jimenez, M.: *op. cit.*, páginas 154 y ss.; Maldonado Molina, J.A.: "Coeficiente reductor de la jubilación de trabajadores con discapacidad: ¿Quién valora la necesidad de aguda de tercera persona?", *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº Extraordinario 1º (2016), páginas 149 y ss.; Martínez Mateo, C.J.: *op. cit.*, páginas 345 y 346.

4.3. Procedimiento de reducción de la edad de jubilación (coeficientes reductores) y sus efectos

El sistema elegido por el legislador para proceder a reducir la edad de jubilación del colectivo de los discapacitados con grado igual o superior al 65% consiste en la aplicación de unos coeficientes reductores de la edad. El art. 206 bis LGSS se refiere a esta cuestión en los apartados 2º y 3º, que establecen respectivamente un límite a la reducción de la edad y las situaciones en que no serán tenidos en cuenta tales coeficientes reductores, limitando así sus efectos. En realidad, es el RD 1539/2003 el encargado de desarrollar esta cuestión, aclarando cómo funciona este sistema por el que se reduce la edad de jubilación (arts. 3 y 4).

El art. 3 del RD 1539/2003 señala que la reducción va a depender de la aplicación de unos coeficientes al período de tiempo en que el beneficiario haya trabajado en una situación de discapacidad que alcance el 65%. Por lo tanto, aplicaremos tales coeficientes reductores, sólo al período de tiempo en que el discapacitado haya desarrollado prestación de servicios manteniendo o superando ese grado de discapacidad; luego no se aplican a todo el tiempo trabajado. En consecuencia, es necesario acotar el período de tiempo efectivamente trabajado desde el reconocimiento del citado grado de discapacidad[42].

Tal como hemos señalado anteriormente, no se requiere que el discapacitado haya alcanzado dicho grado durante todo el período en que ha desarrollado sus servicios profesionales, ni durante todo el período de carencia. En todo caso, dado que los coeficientes son aplicados sólo al período de tiempo trabajado en que haya ostentado o superado dicho grado, es evidente que mientras más tiempo haya trabajado en dicha situación, mayor será la reducción.

Los coeficientes son dos diferentes. En primer lugar, el 0,25 cuando se acredita un grado de discapacidad igual o superior al 65%. Este coeficiente supone que se producirá una reducción equivalente a la cuarta parte del tiempo trabajado con dicho grado de discapacidad. Por ejemplo, si se ha trabajado 20 años, 10 de ellos cumpliendo con el grado exigido, se va a producir una reducción de dos años y medio en la edad ordinaria de jubilación. Si se quiere expresar de otro modo, este coeficiente facilita que se reduzca la edad en un año, cada cuatro que se haya trabajado. En segundo lugar, tenemos el coeficiente reductor del 0,50, que resulta de aplicación cuando el beneficiario acredite un grado igual o superior al 65% y, además, acredite la necesidad del concurso de una tercera persona para realizar los actos esenciales de la vida. Por lo tanto, en este caso se reduce la edad de jubilación en un período de tiempo equivalente a la mitad del tiempo trabajado en que se cumplan esas condiciones. Por ejemplo, en el mismo caso del ejemplo anterior, se reduce la edad de jubilación en 5 años. Dicho de otra forma, cada dos años trabajados, la edad se reduce en un año.

Ahora bien, al efecto de aplicar estos coeficientes reductores hemos de tener en cuenta dos cuestiones esenciales. En primer lugar, que tal como hemos señalado, los coeficientes se aplican "al tiempo efectivamente trabajado". El uso del adverbio supone que sólo se tendrá en cuenta el período que se considere tiempo efectivo de trabajo. En este sentido, el art. 4 del RD 1539/2003 señala que, para el cómputo del tiempo efectivamente trabajado, deben descontarse "las faltas al trabajo"; es decir, aquellos días en los que el trabajador no haya prestado servicios, si bien hay algunas excepciones.

Adviértase cuál es la pretensión de esta regulación: reducir la edad de jubilación, en función de la penosidad del trabajo desarrollado; de ahí que los coeficientes sólo se aplican al período de trabajo real o efectivo, sin aplicación de los mismos a aquellos períodos que no son de trabajo efectivo, pues en dichos períodos no se ha generado penosidad alguna, al no desarrollar servicios profesionales.

[42] STSJ de Castilla-La Mancha de 2 de julio de 2009, rec. 105/2009.

En cuanto a las excepciones que no se consideran faltas al trabajo, el art. 4 menciona a las bajas médicas por enfermedad o accidente (sean riesgos comunes o profesionales), las suspensiones del contrato por maternidad (hoy nacimiento y cuidado de menor de doce meses), adopción, acogimiento o riesgo durante el embarazo; y por último, las autorizadas en las correspondientes disposiciones laborales en las que existe derecho a retribución (por lo tanto, no sólo las ausencias reguladas en el ET, sino también las que puedan establecerse por negociación colectiva, siempre que haya derecho a retribución[43]). De otro lado, en caso de reducciones de jornada por motivos familiares, al no existir regla expresa, entendemos que deben ser consideradas trabajo efectivo completo, sin disminución alguna.

En conclusión, para aplicar los coeficientes reductores debemos averiguar el período de tiempo en que el beneficiario ha realizado su trabajo sufriendo una discapacidad igual o superior al 65%, descontando de dicho período las faltas al trabajo indicadas en el art. 4 del RD 1539/2003.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el legislador ha establecido un tope a la reducción de la edad, pues el art. 206 en su apartado segundo especifica que, la aplicación de los coeficientes reductores, no pueden dar lugar a que el discapacitado acceda a la pensión con una edad inferior a cincuenta y dos años. En realidad, esta edad de 52 años no puede alcanzarse con el coeficiente del 0,25, siendo sólo posible en caso de aplicación del coeficiente del 0,50[44]; además, en este caso se requiere un largo período de trabajo efectivo[45]. Esto pone de manifiesto que la regulación es tremendamente cicatera para los discapacitados; especialmente si la justificación de la medida reside en el mayor esfuerzo y penosidad que supone realizar la actividad profesional. No resulta extraño que sean pocos los discapacitados que se jubilan por esta vía, o que la incapacidad permanente sea una vía más interesante[46].

En cuanto a los efectos de la reducción prevista, en primer lugar, es evidente que van a generar una edad de jubilación reducida respecto de la edad regulada en el art. 205 LGSS; todo ello en función de restarle a dicha edad ordinaria, el resultado de aplicar los coeficientes reductores al período de tiempo en que se ha trabajado con una discapacidad del 65% o superior.

Ahora bien, todo adelanto de la edad de jubilación va a plantear problemas desde el punto de vista de la cuantía de la pensión. De entrada, que el trabajador puede disfrutar de una pensión de jubilación durante más tiempo que un trabajador que se jubila con la edad ordinaria general. Ello supone un incremento en los costes de la Seguridad Social; de ahí que, en los casos de jubilación anticipada, el legislador ha establecido un mecanismo de reequilibrio económico: los coeficientes reductores de la pensión (no confundir con coeficientes reductores de la edad); es decir, aplicar unos porcentajes que reducen la cuantía de la pensión.

De otro lado, dado que el cálculo de la cuantía es idéntico al regulado para la jubilación ordinaria, nos encontramos que al acceder a una jubilación con edad reducida, se cesa en la obligación de cotización y como sabemos, el cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación depende

[43] Ortiz González-Conde, F.M.: "La pensión de jubilación (…)", *op. cit.*, versión electrónica.

[44] Vid. Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de la pensión (…)", *op. cit.*, página 83.

[45] Teniendo como referencia una edad de jubilación de 67, habría que aplicar una reducción de 15 años para llegar a poder jubilarse con 52. Si aplicamos el coeficiente del 0,25 (reducción de la cuarta parte del período efectivamente trabajado), serían necesarios 60 años de trabajo efectivo para alcanzar esos 15 años (60/4=15, o 15×4=60). Caso de aplicación del coeficiente del 0,50 (reducción equivalente a la mitad del tiempo efectivamente trabajado), sería posible alcanzar la edad de 52 años, o lo que es igual, una reducción de 15 años, habiendo trabajado efectivamente un mínimo de 30 años con discapacidad igual o superior al 65% y con el concurso de un tercero (30/2=15, o 15x2=30).

[46] Sobre esta cuestión, vid. Rueda Monroy, J.A.: "Puntos críticos (…)", *op. cit.*, página 838.

especialmente de aplicar a la base reguladora un porcentaje que es mayor mientras se hayan trabajado más años (el 100% se alcanza con 36 años y medio, en caso de jubilación a los 67 años); luego una jubilación adelantada supone un porcentaje menor, dado que se perderían años cotizables.

Pues bien, a diferencia de lo previsto por el art. 206.4 LGSS respecto de la reducción de la edad de jubilación por razón de la actividad, no se prevé, ni legal, ni reglamentariamente, ningún mecanismo de reequilibrio financiero[47] o de reducción de la cuantía de la pensión; por lo que la reducción de la edad no va a suponer una reducción en la cuantía de la pensión. La razón es simple: un incremento de la cotización como mecanismo de reequilibrio financiero supondría un obstáculo para la contratación de discapacitados, por lo que se perdería el efecto de acción positiva del art. 206 bis; de igual manera, si se aplican coeficientes reductores a la cuantía de la pensión, se perdería el efecto pretendido por la acción positiva.

Además, de no establecerse ningún sistema de penalización, el RD 1539/2003 plantea una medida para facilitar que los discapacitados no se vean afectados por la pérdida de años de cotización (por adelantar la edad de jubilación) a la hora de calcular la cuantía de la pensión. Concretamente, el art. 5 establece que el período de tiempo en que resulta reducida la edad de jubilación por la aplicación de los coeficientes reductores de la edad, "se computará como cotizado al exclusivo efecto de determinar el porcentaje aplicable para calcular el importe de la pensión de jubilación". De esta manera se establece una ficción jurídica por la que se entiende que el discapacitado ha cotizado a la Seguridad Social el tiempo que ve reducida su edad de jubilación[48]. Es decir, si un discapacitado se jubilase, por ejemplo, con sesenta años los siete años que ve reducida la edad de jubilación se entienden cotizados a la Seguridad Social a la hora de aplicar el art. 210 LGSS. De esta manera, se jubila con sesenta años, pero a los exclusivos efectos del cálculo de la cuantía de la pensión, se estaría jubilando como si tuviera sesenta y siete. De esta manera se evitan los negativos efectos que tendría sobre la cuantía de la pensión de jubilación, reducir la carrera de seguro del trabajador[49].

El precepto establece que ese período de reducción se estima como cotizado, a los exclusivos efectos, del cálculo de la cuantía de la pensión; lo que impide tenerlo en cuenta para cumplir la exigencia del período de carencia mínimo de 15 años; de modo que ese requisito debe cumplirse de manera estricta. De otro lado, dado que la reducción tiene efectos, exclusivamente para determinar el porcentaje aplicable a la base reguladora; dicha base reguladora se calculará tal como especifica el art. 205; es decir, con las 300 bases de cotización inmediatamente anteriores al hecho causante (25 años de cotización), de manera que, si hay lagunas, se toman la base mínima de entre las existentes en cada momento. Por lo tanto, a la hora de calcular la cuantía de la prestación, si bien la regulación beneficia al trabajar en cuanto al porcentaje aplicable; no le beneficia la fórmula de cálculo, pues es difícil que un discapacitado pueda tener una carrera de seguro que iguale esos 25 años de cotización.

Desde la perspectiva de los efectos debemos recordar una norma ya mencionada, el art. 6 del RD 1539/2003, a tenor de la cual, tanto la reducción de la edad, como la ficción del período cotizado a los efectos del cálculo de la pensión, resultan de aplicación a la jubilación de trabajadores que, habiendo estado incluidos en el ámbito de aplicación de esta regulación, se jubilen a través de cualquier otro régimen de Seguridad Social. Lógicamente, este otro Régimen debe no haber entrado en el ámbito delimitado por el art. 1. Desde mi punto de vista, estamos ante una norma pensada

[47] Este art. 206.4 prevé el incremento de la cotización a la Seguridad Social para equilibrar la aplicación de coeficientes reductores de la edad.

[48] Toscani Giménez, D., se refiere a "una presunción legal". *op. cit.*, página 231.

[49] Es esta la finalidad de la norma analizada, tal como destaca la STS de 12 de diciembre de 2013, rec. 257/2013, si bien sobre el supuesto de adelanto de la edad de jubilación por razón de actividad.

fundamentalmente para discapacitados que accedieran a la jubilación desde el RETA; pero, tal como hemos visto, este colectivo también se beneficia en la actualidad de esta regulación.

Por último, el ordenamiento ha incorporado ciertos límites expresos sobre los efectos de esta regulación. Concretamente el art. 206 bis LGSS establece en su apartado segundo *in fine*, que los coeficientes reductores no serán tenidos en cuenta, en ningún caso, al efecto de acreditar la edad exigida para acceder a la jubilación parcial (regulada en el art. 215 LGSS), ni para acceder a los beneficios del art. 210.2 LGSS (el complemento económico por acceder a la pensión de jubilación con edad superior a la edad ordinaria), ni para acceder a cualquier otro tipo de jubilación anticipada[50]. Por lo tanto, si el discapacitado quisiera acceder a estas posibilidades, debe hacerlo con la edad real y exigida por el ordenamiento en cada caso[51].

Esto último evidencia algo que es necesario subrayar: lo previsto por el art. 206 bis LGSS es una vía para adelantar la jubilación, pero no impide que el discapacitado pueda acudir a otros supuestos de jubilación anticipada; eso sí, con el régimen propio de esas otras vía. No obstante, lo más probable es que, dado el desgaste que sufre el discapacitado, y disponiendo del mecanismo del art. 206 bis LGSS, no le compense acceder a la jubilación anticipada[52]. Tal como hemos señalado anteriormente, el legislador no extiende los efectos de la reducción de la edad a todos los efectos posibles de esa nueva edad de jubilación; lo cual entra dentro de su capacidad para diferenciar entre diferentes tipos o situaciones de jubilación. En todo caso, no han faltado voces críticas que cuestionan estas limitaciones[53].

Pese a la limitación expresa por la que los coeficientes reductores de la edad no son tenidos en cuenta a los efectos de la jubilación anticipada, la Disp. Adic. Única del RD 1539/2003 establece que los trabajadores discapacitados en grado igual o superior al 65%, que hayan tenido la condición de mutualista en fecha 1 de enero de 1967, o anterior, y que tengan derecho a causar pensión con 60 años de conformidad a la Disp. Trans. 3ª.1.2ª TRLGSS (en la actualidad Disp. Trans 4ª.1.2 LGSS), les resulta de aplicación los coeficientes reductores de la edad, "a los efectos de determinar el coeficiente reductor de la cuantía de la pensión de jubilación que corresponda en cada caso", teniéndose en cuenta la edad real del trabajador a todos los demás efectos[54].

5. LA MODALIDAD ESPECIAL DE REDUCCIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN: DISCAPACIDADES QUE IMPLICAN UNA REDUCCIÓN DE LA ESPERANZA DE VIDA (DISCAPACITADOS EN GRADO IGUAL O SUPERIOR AL 45%)

El art. 206 bis LGSS establece otro supuesto diferente de reducción de la edad de jubilación de los discapacitados y que afecta a aquellos que acrediten una discapacidad igual o superior al 45%,

[50] También los arts. 207.1 a) y 208.1 a) LGSS señalan expresamente que no resultan de aplicación los coeficientes reductores del art. 206 bis LGSS.

[51] Téngase también en cuenta que el art. 214.1 LGSS al regular la jubilación activa señala que, a los efectos del cómputo de la edad para acceder a la misma, "no serán admisibles jubilaciones acogidas a bonificaciones o anticipaciones".

[52] En este sentido Fernández Orrico, F.J.: "Vejez y discapacidad: una realidad necesitada de especial protección social", en AA.VV., *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible*, Laborum, Murcia 2019, página 594.

[53] Así, Fernández Orrico, F.J.: *op. cit.*, página 595; de igual manera López Cumbre, L.: *op. cit.*, páginas 177 y 178.

[54] En este caso, es necesario calcular en primer lugar, la edad de ordinaria de jubilación como discapacitado según el art. 3 del RD 1539/2003, para después aplicar los coeficientes reductores de la pensión de conformidad con la Disp. Trans. 4ª LGSS. Téngase en cuenta a estos efectos, que si bien el original art. 161 bis. de la LGSS de 1994 extendía la limitación no sólo a los supuestos de jubilación parcial, beneficio del complemento económico y jubilación anticipada, sino también a "a la jubilación regulada en la norma 2.ª del apartado 1 de la disposición transitoria tercera" (hoy Disp. Trans. 4ª LGSS); en la actualidad, la LGSS de 2015, no se refiere entre las limitaciones al supuesto de los mutualistas en fecha 1 de enero de 1967 o anterior.

siempre que se trate de discapacidades en las que existan evidencias contrastadas de generar una reducción significativa de la esperanza de vida. Este precepto se desarrolla por el RD 1851/2009.

Al inicio de este trabajo advertíamos cómo en este caso el adelanto de la edad de jubilación obedece a una doble justificación. De un lado, una primera justificación coincidente con el adelanto de la edad por discapacidad igual o superior al 65%: la desigualdad que sufren estos trabajadores, pues su condición implica un mayor esfuerzo y penosidad en el desempeño de la actividad laboral. Pero, además, hay un segundo elemento, que es exclusivo de esta segunda vía, pues se trata de trabajadores con dolencias que implican una evidente reducción de la esperanza de vida, por lo que tienen una mayor limitación para poder disfrutar de una pensión de jubilación. Como es evidente, también estamos ante una medida de acción positiva[55].

Tal como vamos a comprobar, si bien se trata de un supuesto diferente, por lo que hay todo un conjunto de reglas específicas o propias; sin embargo, también es cierto que hay un conjunto de normas comunes con el supuesto anteriormente analizado. Como es lógico, nos centraremos fundamentalmente en el análisis de los elementos diferenciales.

5.1. Ámbito subjetivo de aplicación

En este caso el art. 1 del RD 1851/2009 establece expresamente que se aplicará a las personas trabajadoras por cuenta ajena y por cuenta propia incluidas en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de Seguridad Social. Sin embargo, hemos de recordar algo que ya vimos al analizar la cuestión del ámbito subjetivo en la jubilación de quienes alcanzan un grado igual o superior al 65% de discapacidad: que la norma legal, art. 206 bis LGSS, se refiere sólo a los trabajadores del Régimen General, por lo que es posible plantear si el RD 1851/2009 es una norma *ultra vires*, por extender el ámbito subjetivo a sujetos que están fuera de lo previsto legalmente. No obstante, tal como señalamos al analizar anteriormente esta cuestión, existen otros preceptos legales que permitirían esta extensión subjetiva; por lo entendemos que el precepto reglamentario no supone un desarrollo más allá de lo permitido por la regulación legal. Además, hemos de insistir en que este RD, al igual que el RD 1539/2003, desarrollaban inicialmente al art. 161 bis LGSS de 1994, y la LGSS de 1994 establecía en su Disp. Adic. 8ª la extensión de lo previsto por el art. 161 bis, a todos los Regímenes que integran el sistema de Seguridad Social[56]; de hecho, la exposición de motivos del RD 1851/2009, se remite a esta norma para justificar el ámbito de aplicación.

5.2. Requisitos para el acceso a la jubilación

Vamos a dividir el análisis de esta cuestión en dos partes bien diferenciadas. De un lado, los requisitos de carácter general que proceden del art. 205 LGSS, y de otro lado, los requisitos específicos que se exigen en esta modalidad de jubilación para el adelanto de la edad.

5.2.1. Requisitos generales

Recordemos, tal como ya hemos señalado anteriormente, que el art. 206 bis LGSS no establece un régimen jurídico específico en cuanto a los requisitos del hecho causante de la pensión de jubilación; simplemente regula una especialidad respecto de uno de tales requisitos: la edad de acceso a la pensión. Por lo tanto, siguen siendo de aplicación idénticos requisitos generales del hecho causante regulados por el art. 205 LGSS, con excepción de la edad ordinaria, que se sustituye por

[55] Vid. sobre esta cuestión la STS de 27 de septiembre de 2017, rec. 4233/2015.

[56] Martínez Mateo, C.J.: *op. cit.*, página 349; Smintinica, C.: *op. cit.*, página 822.

una edad más temprana[57]. De esta manera, se requiere la afiliación, alta o alta asimilada, el período de carencia (general y la carencia específica) y una determinada edad. Al respecto, debemos realizar algunas puntualizaciones. En primer lugar, el art. 1 del RD 1851/2009 reitera la exigencia del período de carencia, al requerir que se haya trabajado "un tiempo efectivo equivalente, al menos, al período mínimo de cotización que se exige para poder acceder a la pensión de jubilación"; es decir, un período de carencia general equivalente a los 15 años de cotización. Al respecto, y teniendo en cuenta las dificultades de acceso a un puesto de trabajo de los discapacitados, así como que se trata en concreto de discapacitados que sufren una "disminución significativa" de la esperanza de vida (art. 206 bis LGSS), este periodo de carencia parece excesivo[58]. Es lógico que se exija un período de carencia, pues estamos ante una prestación de carácter contributivo; ahora bien, exigir quince años de carencia mínima, puede resultar excesivo, no sólo por el hecho de la menor carrera de seguro de estos trabajadores; además, como veremos después, se añade que debe estar afectado por una de las patologías incluidas en el anexo, a lo que se suma que cinco de esos 15 debe ostentar un grado de discapacidad mínimo del 45%. Todo ello, dificulta en exceso la posibilidad de acceder a la jubilación por esta vía.

En segundo lugar, el art. 6 del RD 1851/2009 establece que es requisito imprescindible para acceder a esta jubilación con edad reducida, la condición de hallarse en alta o en situación asimilada al alta en la fecha del hecho causante. Esto supone una diferencia respecto de la jubilación ordinaria y del supuesto de reducción de la edad por discapacidad en grado del 65%, pues el art. 205.3 LGSS puntualiza que no es necesario cumplir el requisito de alta o alta asimilada, siempre que se reúnan los requisitos de edad y período de carencia. Por lo tanto, en este supuesto concreto de adelanto de la edad por discapacidad, la exigencia de alta o situación asimilada a la de alta, resulta del todo necesaria para acceder a la jubilación con dicha edad reducida.

Una cuestión interesante es la relativa al cómputo de ese período de 15 años. De entrada, el art. 1 no se refiere a que esos 15 años sean período cotizado, sino que ha de ser un período de trabajo efectivo. No obstante, por conexión con el art. 205, es evidente que se requiere el mismo período de carencia. De otro lado, el art. 4 del RD 1851/2009 reitera una regla que ya analizamos en el RD 1539/2003: para el cómputo del tiempo efectivo trabajado, se descuentan las ausencias al trabajo, excepto las motivadas por baja médica (común o profesional), las suspensiones por maternidad, paternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo o lactancia natural, o ausencias del trabajo con derecho a retribución (vid. supra). Como sabemos, el art. 4 del RD 1539/2003, aplicaba dichos coeficientes sólo a los períodos de tiempo efectivamente trabajados. Sin embargo, tal como vamos a ver, en el caso de reducción de la edad de jubilación de los discapacitados que alcancen el 45% y sufran una reducción de la expectativa de vida, no hay coeficientes reductores de la edad, sino una edad reducida fija de 56 años. Dada esta cuestión, ¿a qué debemos aplicar el descuento de las ausencias al trabajo? Tan sólo cabe una posibilidad: al período de carencia de 15 años. Además, ello es coherente con la literalidad del RD 1851/2009: el art. 1 se refiere a que el trabajador debe haber trabajado "un tiempo efectivo" equivalente al período mínimo de carencia que se exige para acceder a la jubilación. Por su parte, el art. 4 RD 1851/2009 se refiere al "cómputo del tiempo efectivo trabajado, a efectos de la aplicación de lo establecido en este real decreto". Por lo tanto, ambos preceptos se refieren al mismo período.

[57] Respecto del período de carencia, recordemos que no se tiene en cuenta la parte proporcional de las pagas extraordinarias ex art. 205.1 b LGSS.

[58] Gala Duran, C.: "Personas con discapacidad y jubilación: las novedades del RD 370/2023", en AA.VV., *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Las claves de 2023*, Editorial Cinca, Madrid 2024, página 207.

Por otra parte, aun cuando no se haga referencia en este caso a la carencia específica, es evidente que sigue siendo un requisito exigible; pues, tal como hemos señalado, el art. 206 bis, se limita a establecer tan sólo una especialidad respecto de la edad de jubilación, sin alterar el resto de requisitos del hecho causante.

5.2.2. Discapacidades reglamentariamente determinadas

En cuanto a los requisitos de carácter especial, aplicables tan sólo a esta modalidad de reducción de la edad de jubilación, el art. 1 hace referencia a dos cuestiones diferentes: en primer lugar, estar afectados por alguna de las patologías generadoras de discapacidad enumeradas en el anexo al propio RD 1851/2009; y haber alcanzado un grado de discapacidad igual o superior al 45%, siempre que dicho grado esté motivado por las mismas patologías.

De entrada, hay que subrayar que no se trata de cualquier patología que genere una discapacidad, sino tan sólo aquellas sobre las que exista evidencias contrastadas que determinan una reducción significativa de la esperanza de vida, siendo estas enumeradas en el anexo del RD 1851/2009[59]. No es necesario enumerar en este trabajo las patologías y discapacidades que se recogen en el anexo al RD; basta con evidenciar que es un listado de carácter cerrado, si bien es posible la inclusión de nuevas patologías generadoras de discapacidad, para lo que se establece un procedimiento a través de la Disp. Final 4ª del RD 1851/2009. De otro lado, el art. 2 del RD 1851/2009, reitera que se trata de discapacidades en las que concurre evidencias contrastadas de que las mismas suponen una reducción generalizada y apreciable de la esperanza de vida; lo cual conecta directamente con lo establecido por el art. 206 bis LGSS[60], al que de hecho se remite este art. 2. Por lo tanto, no sólo no se trata de cualquier patología y discapacidad, sino que sólo es posible incluir en el listado, aquellas caracterizadas por el efecto constatado de generar una reducción en la esperanza de vida de quien la sufre; limitándole que pueda acceder a una pensión de jubilación ordinaria, o mantener durante largo tiempo el disfrute de la misma.

Debe tenerse en cuenta que, a tenor de la literalidad del art. 1 RD 1851/2009, para acceder a la reducción de la edad de jubilación, el beneficiario debe sufrir una de estas patologías discapacitantes, "durante ese tiempo", refiriéndose el precepto al plazo de 15 años de cotización[61]. La literalidad no es totalmente clara, por lo que podría entenderse que no es necesario que la discapacidad se sufra durante todo ese tiempo, sino simplemente que la discapacidad aparezca a lo largo de dicho período. Estimo que el precepto exige que la patología discapacitante exista durante todo el período de 15 años, pues cuando se ha querido reducir un requisito temporal, se ha hecho de manera expresa, tal como ocurrió con la exigencia del grado mínimo de discapacidad del 45%, donde sí se especifica claramente que ese grado sólo debe sufrirse dentro de esos 15 años durante un determinado período de tiempo (sólo cinco años)[62].

[59] Téngase en cuenta que es el art. 206 bis LGSS quien señala que se trata de "discapacidades reglamentariamente determinadas".

[60] Recordemos que el art. 206 bis LGSS se refiere a "discapacidades reglamentariamente determinadas respecto de las que existan evidencias contrastadas que determinan de forma generalizada una reducción significativa de la esperanza de vida".

[61] En este sentido Maldonado Molina, J.A.: "Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida (…)", *op. cit.*, página; de igual modo, Ortiz González-Conde, F.M.: *La jubilación por razón (...)*, *op. cit.*, página 237.

[62] Además, hay que tener en cuenta la evolución histórica de esta regulación, pues antes de las modificaciones introducidas al art. 1 del RD 1851/2009, por parte del RD 370/2023, se establecía como requisito que el trabajador acreditase que había trabajado durante quince años en situación de discapacidad con un grado no menor del 45%; cuando, además, la discapacidad supone una reducción de la esperanza de vida. Por lo tanto, la discapacidad y el grado mínimo de la misma, debían sufrirse durante los quince años. Al haberse reformado la exigencia del grado, que sólo ha de padecerse durante cinco de los quince años, y no haberse modificado la exigencia relativa a la discapacidad, entendemos que se mantiene que la misma ha de sufrirse durante esos quince años.

5.2.3. Discapacidad igual o superior al 45% y su acreditación

Junto con la discapacidad reglamentada que supone una reducción de la esperanza de vida, el art. 206 bis y el art. 1 del RD 1851/2009, se exige que el beneficiario tenga un grado de discapacidad igual o superior al 45%. Al respecto debe hacerse dos puntualizaciones. En primer lugar, que ese grado de discapacidad debe estar motivado por las mismas patologías reglamentadas, remitiéndose a estos efectos a lo previsto en el art. 5.3 del mismo RD. En segundo lugar, que dicho grado de discapacidad del 45% debe mantenerse, por tales patologías, durante al menos cinco años dentro del período de carencia de 15.

No se especifica el momento en que debe mantenerse ese grado mínimo: ¿al comienzo, durante, o al final del período de quince años? Por lo tanto, cabe cualquier posibilidad. Más aún, tampoco se plantea que sean cinco años continuados, por lo que podría ser un período fraccionado; si bien lo más lógico es que continuado y al final del período de quince años[63].

Por lo tanto, en cuanto a los requisitos específicos, es necesario una discapacidad motivada por una patología incluida en el listado del anexo, dicha discapacidad debe padecerse durante los 15 años que se exigen de cotización; requiriéndose, además, que se alcance un determinado grado mínimo de discapacidad del 45%; dicho grado debe estar motivado por una discapacidad listada por el anexo, y debe mantenerse, al menos, durante cinco de los quince años de período de carencia[64].

Estas exigencias deben ser acreditadas por el beneficiario. De entrada, resulta necesario demostrar la afectación por alguna de las patologías generadoras de discapacidad recogida en el anexo, lo cual ha de realizarse a través de informe médico, en el que ha de indicarse, en todo caso, la fecha de inicio o en la que se ha manifestado la patología, ya sea en la fecha de nacimiento o en otra posterior. Esta acreditación tiene interés a los efectos de probar que se ha padecido una patología de las recogidas en el anexo durante los quince años de período de carencia. Es evidente que, si se trata de una enfermedad que se manifiesta de nacimiento, el trabajador cumple con las exigencias de haberla padecido durante todo el período de carencia de 15 años que se exige.

Además, hay que acreditar que la discapacidad deriva de una de las patologías del anexo, así como que el grado ha sido igual o superior al 45% durante, al menos, cinco años; así como la fecha de inicio o manifestación de la discapacidad. En este caso la acreditación sólo puede efectuarse mediante certificación del IMSERSO o del órgano correspondiente de la respectiva comunidad autónoma con transferencia de las funciones. No caben las vías alternativas de acreditación que sí existen en el RD 1539/2003, para los casos en que la discapacidad es previa a la asunción de competencias de tales órganos (se puede acudir a la certificación o acto administrativo de reconocimiento del organismo que tenía competencia en dichos períodos anteriores y, en su defecto, podría acreditarse por cualquier otro medio de prueba)[65]. De esta manera, las posibilidades de acreditación son más limitadas en el RD 1851/2009[66].

[63] Vid. Gala Duran, C.: *op. cit.*, página 206.

[64] Originalmente el RD 1851/2009 establecía que el grado mínimo del 45% debía padecerse durante todo el período de carencia; es decir, durante los 15 años. No obstante, el RD 370/2023 alteró esta exigencia, de manera que hoy sólo se exige que dicho grado se haya padecido durante, al menos, cinco años. Además, como veremos posteriormente, si bien ese grado debe estar motivado por las patologías del anexo, no la totalidad del 45% debe estar necesariamente motivada por una de las patologías del anexo.

[65] Tal como señala Valdés Alonso, A., probablemente la intención de la norma es evitar los problemas, que se habían producido con el RD 1539/2003, al utilizar los expedientes de declaración de incapacidad permanente para intentar acreditar la discapacidad. *op. cit.*, página 131.

[66] Pueden constatarse los efectos negativos de esta limitación en los medios de prueba en la STSJ de Madrid de 11 de enero de 2017, rec. 1007/2016.

El RD 1851/2009 se ha visto alterado por una interesante reforma introducida por el RD 370/2023, que afecta directamente a la acreditación del grado del 45%. A tenor de la nueva regulación, dicho grado no tiene que deberse completamente a una de las patologías incorporadas en el anexo, pudiendo complementarse esa patología para alcanzar el 45%, por otras ajenas a dicho listado. Por lo tanto, siendo exigible padecer una discapacidad provocada por una patología recogida en el anexo, no es necesario que el grado del 45% de discapacidad se alcance sólo con tales patologías, pudiendo alcanzarse ese grado mínimo con patologías diferentes. En realidad, previamente a la reforma del RD 370/2023 la jurisprudencia ya había advertido esta cuestión, señalando que estamos ante dos requisitos diferentes, uno al grado de discapacidad, y otro distinto, al padecimiento de una dolencia listada; por lo que ya se estimaba que no era requisito alcanzar ese grado mínimo sólo con una discapacidad listada en el anexo[67]. Lo que hace la reforma es asumir expresamente la más favorable interpretación que sostenía la jurisprudencia[68].

Concretamente el art. 5.3 señala que ese grado mínimo puede deberse tanto a una discapacidad motivada dolencias ajenas al anexo, como a patologías incorporadas al anexo. Ahora bien, siempre y cuando en el resultado de la suma de los diferentes componentes del grado de discapacidad, que deberá ser igual o superior al 45%, al menos una de las dolencias señaladas en el certificado de discapacidad, sea de las relacionadas en el anexo, y que el porcentaje de discapacidad generado por esta dolencia u otras dolencias recogidas en el anexo, suponga al menos el 33% del total del grado de discapacidad acreditado[69]. Por lo tanto, en la actualidad, la certificación debe diferenciar dentro del grado total de discapacidad, que debe ser igual o superior al 45%, entre el porcentaje de discapacidad generado por cada patología, esté o no incluida en el anexo. Si se supera el 45%, será necesario que, al menos el 33% del porcentaje total, esté motivado por una patología discapacitante incluida en el anexo del RD 1851/2009. Por lo tanto, para llegar al 45% es posible sumar al 33% mínimo derivado de patologías del anexo, el porcentaje de discapacidad de otras patologías no recogidas en el anexo[70]. Desde la perspectiva contraria, no todo discapacitado que alcance el 45% y sufra una patología del anexo, tiene derecho a la reducción de la edad de jubilación, pues dicha patología debe generar, al menos, el grado del 33% de discapacidad; por lo que, si no es así, no tendrá derecho a la jubilación por esta vía[71]. En definitiva, es esencial que las certificaciones del grado desglosen qué grado de discapacidad corresponde a cada patología.

Otra cuestión interesante en la acreditación del grado de discapacidad se produce cuando la regulación altera los baremos por la vía de introducir unos nuevos, lo cual ha ocurrido en diversas ocasiones a lo largo del tiempo, resultando de aplicación en la actualidad lo dispuesto por el RD 888/2022. Tal como ha señalado la jurisprudencia[72], el cambio del baremo puede generar que se

[67] En este sentido podemos acudir a la STS de 27 de septiembre de 2017, rec. 4233/2015. También la doctrina de los TSJ, así la STSJ de Asturias de 21 de febrero de 2023, rec. 26/2023; STSJ de Madrid de 19 de febrero de 2022, rec. 868/2021; 4 de octubre de 2019, rec. 300/2019; STSJ de Castilla y León de 8 de junio de 2015, rec. 360/2015. Sobre la sentencia del TS puede verse el trabajo de Esteban Legarreta, R.: "Anticipación de la edad de jubilación por discapacidad: más allá de las enfermedades «listadas». Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2017, recurso 4233/2015", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF* nº 418 (2018), páginas 157 y ss. De otro lado, también se adelantó a la legislador la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS, que elaboró su Criterio de gestión 18/2019 en idéntico sentido y siguiendo la jurisprudencia del TS.

[68] En este sentido Gala Duran, C.: *op. cit.*, página 206.

[69] La exigencia del 33% se fundamenta por el hecho de que es el grado mínimo para acceder a la condición de discapacitado, a tenor del art. 4.2 RD Legislativo1/2013.

[70] Sobre esta cuestión vid. Areta Martínez, M.: "Los requisitos de acceso a la pensión de jubilación anticipada por discapacidad en grado igual o superior al 45%", *Revista de Jurisprudencia Laboral* nº 3 (2024), versión electrónica.

[71] Este es, justamente, el supuesto de la STS de 25 de enero de 2018, rec. 4212/2015, que rechazó otorgar el derecho a la jubilación, pues si bien existía una patología de las recogidas en el anexo (poliomielitis), está sólo era responsable del 20% del total del 49% del grado de discapacidad.

[72] Vid. la STS de 23 de febrero de 2024, recud. 4359/2021. Sobre la misma pueden verse los comentarios de Areta Martínez, M.: *op. cit.*, versión electrónica.

incremente el grado de discapacidad por el hecho de que este nuevo baremo considere que las mismas dolencias deben ser merecedoras de un mayor grado. En este caso, hay una mera actualización del baremo y no una revisión del grado, ni un error en la previa actuación del órgano competente para valorar y certificar la discapacidad. Es decir, las dolencias y patologías son las mismas que en el baremo anterior, sin que haya agravación alguna en las mismas; por lo tanto, el nuevo grado actualizado se debe en exclusiva a la aplicación del nuevo baremo. Es por ello que la jurisprudencia estima que dicho nuevo grado debe reconocerse de manera retroactiva, desde la primera evaluación en que presentase dicha patología, que no se ha agravado[73]. La situación es especialmente clara en aquellos casos en los que la discapacidad se padece desde el nacimiento, sin que se haya experimentado cambio alguno[74].

Por el contrario, es posible que, tras el nuevo baremo, se proceda a una nueva valoración, bien como consecuencia de una agravación o empeoramiento de la patología original, bien por la aparición de nuevas patologías; produciéndose, en su caso, un incremento del grado. En este caso, estamos ante una verdadera revisión, por lo que los efectos del nuevo grado no se retrotraen, sino que se aplican desde dicha revisión[75].

Teniendo en cuenta que, en la actualidad, el grado del 45% debe acreditarse durante cinco años dentro del período de carencia de quince, es evidente que estas dos posibilidades pueden causar efectos muy distintos a la hora de cumplir o no con los requisitos del hecho causante, concretamente para la acreditación del grado durante el período exigido de dichos cinco años incluidos en los quince de carencia.

Advirtamos, por último, que la exigencia de acreditación es, probablemente, el principal obstáculo que encuentran los beneficiarios de esta prestación, no sólo por el hecho de que no alcancen el porcentaje mínimo, sino sobre todo por el hecho de las carencias que pueda contener la documentación acreditadora[76].

De otro lado, hay que tener en cuenta que la aplicación de un nuevo baremo no supone la obligatoriedad para la Administración de proceder a una evaluación generalizada de todos quienes ya tenían la condición de discapacitados con el baremo anterior; por lo que, salvo que el trabajador solicite una nueva evaluación conforme al nuevo baremo que le resulta beneficioso, o bien que se inste ésta de oficio posteriormente, el efecto benéfico del nuevo baremo tardará en actualizarse y aplicarse al beneficiario[77].

---

[73] Serrano Argüello, N.: "La jubilación anticipada por discapacidad. El caso de los enfermos de poliomielitis", en AA.VV., *Trabajo, edad y pensiones de jubilación. XXXIV Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 2024, página 787.

[74] Es el supuesto de la STS de 19 de diciembre de 2017, rec. 3950/2015. Sobre la misma, puede verse el análisis de Martínez Mateo, C.J.: *op. cit.*, páginas 350 y ss. Posteriormente, se han manifestado en la misma dirección las SSTS de 8 de febrero de 2018, rec. 2193/2016 y 13 de junio de 2018, rec. 764/2017. También pueden verse las SSTSJ de Madrid de 4 de febrero de 2019, rec. 767/2018; Andalucía de 12 de septiembre de 2019, rec. 3165/2018; País Vasco de 5 de marzo de 2019, rec. 220/2019; Cataluña de 23 de mayo de 2019, rec. 359/2019; Madrid de 4 de octubre de 2019, rec. 300/2019; Valencia de 15 de noviembre de 2012, rec. 1416/2012.

[75] Vid. las SSTSJ de Madrid de 16 de febrero de 2022, rec. 868/2021; Aragón de 28 de enero de 2020, rec. 695/2019; Aragón de 30 de septiembre de 2019, rec. 455/2019.

[76] En este sentido, Fernández Orrico, F.J.: *op. cit.*, página 591, que se refiere a diferentes problemas en la acreditación, como no contar con una acreditación que cubra todo el período en que se ha desarrollado la actividad profesional, acreditaciones de discapacidad que no indiquen el tipo de patología, o acreditaciones de la patología, pero que no reflejen el grado de discapacidad durante todo el período requerido.

[77] Vid. Ordóñez Casado, I.: "La salud de los trabajadores (...)", *op. cit.*, versión electrónica.

5.3. La reducción de la edad de jubilación y sus efectos

A tenor del art. 3 del RD 1851/2009, la edad mínima de jubilación de los discapacitados es de 56 años (previamente era de 58, pero se redujo a través de la Ley 27/2011). Como vemos, en este caso se ha preferido establecer una edad mínima, a partir de la cual puede accederse a la jubilación por parte de los discapacitados que cumplen los requisitos, evitando el sistema de coeficientes reductores de la edad. Parece que en este punto la justificación reside en las diferencias entre los dos supuestos de reducción de la edad de jubilación para discapacitados, y más concretamente en el hecho de que en el supuesto regulado por el RD 1851/2009, se trata de patologías que suponen una evidente reducción de la esperanza de vida[78].

Destaca que se ha fijado un elemento tan relevante como la edad mínima, a través de una mera norma reglamentaria; a diferencia de lo que ocurre con el otro supuesto de reducción de la edad en caso de jubilación de discapacitados, donde el propio art. 206 bis LGSS señala expresamente como límite, a la edad de 52 años. No parece conveniente dejar a la regulación reglamentaria una cuestión tan relevante como esta.

De otro lado, teniendo en cuenta que el art. 206 bis LGSS sólo se refiere como edad mínima a la de 52 años, ¿es contrario el art. 3 del RD 1851/2009 a dicha regulación legal, por establecer una edad diferente? En realidad, el art. 206 bis LGSS establece en su párrafo 2º la edad mínima de 52 años, pero refiriéndose al caso de "aplicación de los correspondientes coeficientes reductores de la edad". Dado que en el RD 1851/2009 no se utilizan coeficientes reductores, puede defenderse que esta norma reglamentaria no es contraria a la regulación legal. No obstante, es evidente que estamos ante un argumento un tanto débil y cuestionable y no sería nada extraño defender que la edad mínima sea también en estos casos la de 52 años[79].

En todo caso, teniendo en cuenta que se trata de trabajadores afectados por una patología con evidente reducción de la esperanza de vida, parece que la edad de 56 años es excesiva y merecería igualarse a los 52 años del otro supuesto de reducción de la edad por discapacidad[80].

En cuanto a los efectos, al igual que ocurría en el supuesto anterior, el principal consiste en la posibilidad de acceder a la prestación de jubilación con una edad inferior a la prevista por el art. 205 LGSS; concretamente con la edad mínima de 56 años. Respecto a esta edad mínima, dicho carácter mínimo supone que, aun cumpliendo el resto de los requisitos, no pueda accederse a una jubilación con edad inferior; salvo que se trate de un discapacitado que sufre una patología que limita especialmente su esperanza de vida, pero su grado de discapacidad alcanza o supera el 65%. No obstante, si así ocurre, lo haría a través del RD 1539/2003. En estos casos, expresamente se prevé en la Disp. Adic. 1ª del RD 1851/2009 el derecho de opción del beneficiario por la aplicación de lo que les resulte más favorable. Desde esta perspectiva, las dos vías reguladas por los RD 1539/2003 y 1851/2009, tienen carácter alternativo. Evidentemente, no será posible simultanear ambas vías de acceso a la jubilación[81]. No obstante, una vez que se opte por una de las vías, sería posible volver a trabajar, en cuyo caso, finalizada esa nueva situación laboral, no vemos impedimento para cambiar a la otra vía de jubilación, si es que se cumplen los requisitos[82].

[78] En este sentido el propio preámbulo del RD 1851/2009 señala expresamente esta diferencia para justificar "que en este supuesto se haya estimado más adecuado el establecimiento de una edad fija de acceso a la jubilación anticipada".

[79] Vid. Cano Galán, Y.: "La reforma de las pensiones: el nuevo marco legal de la jubilación", *Revista Aranzadi Doctrinal* nº 3 (2022), versión electrónica.

[80] De similar opinión, Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de la pensión (…)", *op. cit.*, página 83.

[81] Ortiz González-Conde, F.: "La pensión de jubilación (…)", *op. cit.*, versión electrónica.

[82] En este sentido Fernández Orrico, F.J.: *op. cit.*, página 592.

Dado que estamos ante una edad mínima, ello supone la posibilidad de acceder a la jubilación también con una edad superior a los 56 años. Por supuesto, el hecho de que se permita la reducción de la edad de jubilación por esta vía, no supone que la persona discapacitada sólo disponga de esta posibilidad de acceso a la prestación, pudiendo prolongar, si lo desea, su actividad profesional y acceder a otros supuestos de jubilación anticipada, a la jubilación ordinaria, o a la jubilación parcial.

También desde la perspectiva de los efectos, hemos de tener en cuenta que, al igual que ocurre con la reducción de la jornada en el RD 1539/2003, el adelanto en el acceso a la jubilación no supone merma alguna en el cálculo de la cuantía de la prestación; pues el art. 7 del RD 1851/2009 prevé expresamente que el período de tiempo en que resulta reducida la edad de jubilación, "se computará como cotizado al exclusivo efecto de determinar el porcentaje aplicable a la correspondiente base reguladora para calcular el importe de la pensión de jubilación". Por lo tanto, a la hora de calcular la cuantía de la prestación, se aplica la misma ficción jurídica que vimos en el supuesto anterior. De esta manera se tiene en cuenta ese período de reducción para determinar el porcentaje aplicable a la base reguladora de la prestación, como si realmente hubiese cotizado a la Seguridad Social durante el mismo. No obstante, dada la situación de dificultad de acceder al mercado de trabajo y permanecer en el mismo, el discapacitado puede tener problemas para haber cotizado los 25 años que se toman para la base reguladora de la prestación (art. 209 LGSS[83]), por lo que es posible que su cuantía sea notablemente reducida[84].

Queda una última cuestión para analizar: si esta reducción de la edad puede proyectarse o no para el acceso a una jubilación parcial, acceder al complemento económico del art. 210.2 LGSS, o a cualquier otro supuesto de jubilación anticipada. Ciertamente el RD 1851/2009 no hace referencia expresa a este asunto. No obstante, sí lo prevé expresamente el art. 206 bis LGSS. Sin embargo, este precepto se refiere expresamente a que "Los coeficientes reductores de la edad de jubilación no serán tenidos en cuenta (…)" a los efectos que acabamos de señalar. Es evidente que ello plantea un problema interpretativo, pues los coeficientes reductores se aplican, tal como hemos visto, sólo al supuesto de reducción de la edad por alcanzar el grado del 65% de discapacidad.

Desde mi punto de vista, la cuestión se resuelve echando la vista atrás y viendo la evolución de esta regulación: el supuesto de reducción de la edad por alcanzar el 45% de discapacidad y sufrir una reducción de la esperanza de vida, se incorpora a nuestro ordenamiento a través de la Ley 40/2007 (concretamente al art. 161 bis LGSS de 1994), momento en el que, además de esta incorporación, se prevé expresamente que los coeficientes reductores no serán tenidos en cuenta a los efectos que analizamos ahora. Es decir, 1º) antes del 2007 ya existía la regulación reglamentaria del supuesto de reducción de la edad por alcanzar el 65% de discapacidad, y esa reducción se desarrollaba a través de coeficientes reductores; 2º) en el 2007 se añade un nuevo supuesto de reducción de la edad de jubilación por discapacidad, que se desarrollaría con posterioridad reglamentariamente; y, 3º) además, en este mismo momento, se prevé en el art. 161 bis LGSS, para los dos supuestos de adelanto de la edad de jubilación por discapacidad, que esa reducción, que debía determinarse en función de unos coeficientes reductores, no produciría efectos para que el trabajador accediese a jubilación parcial, anticipada o el beneficio del art. 210.2 LGSS. Solo posteriormente, el RD 1851/2009, al desarrollar reglamentariamente el nuevo supuesto de adelanto de la jubilación por discapacidad, obvia la aplicación de coeficientes reductores y establece una edad mínima única para los discapacitados en grado igual o superior al 45% y que sufren una reducción de la esperanza de vida. Teniendo en cuenta

[83] Téngase en cuenta, no obstante, la nueva redacción del art. 209 que entra en vigor a partir del 1 de enero de 2026, según lo dispuesto por el RD-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 de pensiones, así como lo previsto por la Disp. Trans. 40 LGSS (también introducida por este mismo RD-Ley.

[84] Gala Duran, C.: *op. cit.*, página 207.

esta evolución, es evidente que la limitación de efectos de la reducción de la edad de jubilación, resulta de aplicación a los dos supuestos del art. 206 bis apartado 1º. En definitiva, también en el caso de discapacitados con edad de jubilación reducida por contar con un grado de discapacidad del 45% que, además reduce su esperanza de vida, si desea acceder a la jubilación parcial, anticipada en sentido estricto o al beneficio del art. 210.2 LGSS, deben hacerlo, en su caso, con su edad real[85].

En todo caso, también es cierto que sería conveniente la modificación del art. 206 bis en el segundo párrafo de su segundo apartado, sustituyendo la alusión a "los coeficientes reductores", por una alusión a "la reducción de la edad de jubilación"; redacción que sería más adecuada.

6. CONCLUSIONES

De entrada, debemos considerar de una manera positiva el hecho de que nuestro ordenamiento contemple la posibilidad de una reducción de la edad ordinaria de jubilación para los las personas trabajadoras discapacitadas. Estas medidas suponen facilitar a trabajadores que, por sus circunstancias personales, suelen tener una carrera de cotización más limitada que el resto; y que por su discapacidad pueden sufrir una menor esperanza de vida. Se unen así dos circunstancias especialmente adversas para estos trabajadores: tienen menos posibilidades de completar largas carreras de seguro, y cuando acceden a la jubilación, su período de disfrute puede ser realmente limitado. Por lo tanto, el hecho de que el ordenamiento tenga la intención de facilitarles el acceso y disfrute a la jubilación por la vía de reducción de la edad, no debe sino ser considerado como altamente positivo.

Tal como hemos señalado, estas medidas se configuran como verdaderas acciones positivas en favor de los discapacitados, en función de su especial dificultad de acceso a las prestaciones de jubilación bajo el régimen jurídico de la jubilación ordinaria.

De otro lado, seguimos entendiendo que es justificable diferenciar entre jubilación anticipada y reducción de la edad ordinaria de jubilación; considerando que la ubicación correcta de las medidas analizadas evita la consideración de ser mecanismos de jubilación anticipada, existiendo notables diferencias entre lo previsto por el art. 206 bis y los arts. 207 y 208 LGSS.

Sin embargo, pese a tratarse de medidas con objetivo y finalidad loables, no están exentas de crítica, pues su efecto es tremendamente limitado. Debemos recordar que el punto de partida de estas medidas es el reconocimiento de la mayor penosidad y esfuerzo que supone el desarrollo de la actividad profesional, lo que provoca un mayor desgaste personal en estos trabajadores; a lo que se une el hecho de una reducción de la esperanza de vida cuando la discapacidad está provocada por ciertas patologías. Además, es una evidencia que los discapacitados tienen una mayor dificultad en acceder al mercado de trabajo y permanecer en el mismo, limitando sus expectativas en el acceso a las pensiones. No obstante, el ordenamiento mantiene el período de carencia ordinario de 15 años, lo que en muchos casos puede suponer un verdadero obstáculo para acceder a la pensión, pues el colectivo de los discapacitados tiene esas dificultades de acceso al mercado de trabajo. De otro lado, entendemos que la exigencia de alta en caso de discapacitados con reducción de la esperanza de vida y discapacidad igual o superior al 45%, no tiene justificación; especialmente cuando en la jubilación ordinaria puede soslayarse dicho requisito. También desde el punto de vista del cálculo de la cuantía de la prestación podemos encontrar elementos criticables: si bien no deba objetarse, en absoluto, que se considere período cotizado el período de reducción de la edad; sin embargo, mantener la fórmula ordinaria de cálculo de la pensión, tomando los 25 años anteriores al hecho causante, puede

[85] Téngase también en cuenta cómo el art. 214.1 LGSS al regular la jubilación activa señala que, a los efectos del cómputo de la edad para acceder a la misma, "no serán admisibles jubilaciones acogidas a bonificaciones o anticipaciones".

ser especialmente lesivo para trabajadores que difícilmente van a alcanzar el período de carencia de 15 años. Esto nos lleva a plantear si no sería conveniente un régimen jurídico específico sobre la jubilación de los discapacitados, que fuese fruto de un análisis completo de los diferentes aspectos de esta pensión, bajo la perspectiva de las especiales circunstancias de este colectivo[86].

En definitiva, estamos ante medidas positivas, pero francamente mejorables.

BIBLIOGRAFÍA

Arbues Dieste, A.C., Gonzalo Bendicho, A. y Rico Letosa, S.: "Ultimas mejoras en las pensiones de jubilación y orfandad en favor de los minusválidos", *Revista de Gestión Pública y Privada* nº 10 (2025).

Areta Martínez, M.: "Los requisitos de acceso a la pensión de jubilación anticipada por discapacidad en grado igual o superior al 45%", *Revista de Jurisprudencia Laboral* nº 3 (2024).

Cano Galán, Y.: "La reforma de las pensiones: el nuevo marco legal de la jubilación", *Revista Aranzadi Doctrinal* nº 3 (2022).

Cavas Martínez, F.: "Artículo 206. Jubilación anticipada por razón de la actividad o en caso de discapacidad", en AA.VV*., Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social. Volumen IV,* Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona 2017.

Esteban Legarreta, R.: "Anticipación de la edad de jubilación por discapacidad: más allá de las enfermedades «listadas». Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2017, recurso 4233/2015", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF* nº 418 (2018).

Fernández Prieto, M.: "Jubilación anticipada por razón de actividad y en caso de discapacidad", *Temas Laborales* nº 163 (2022).

García Jiménez, M.: "La prestación de jubilación anticipada y la acreditación del grado de discapacidad", *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº 5 (2015).

González Ortega, S.: "La jubilación anticipada: valoración y posibles propuestas de reconfiguración de su régimen jurídico", *Revista Doctrinal Aranzadi Social* nº 1 de 2013.

Finkelstein, F.: "El derecho de las personas con discapacidad a acceder a la incapacidad permanente desde una situación de jubilación anticipada", *Revista Derecho y Salud* año 6, nº 7 (2022).

López Cumbre, L.: "La posibilidad de adelantar la jubilación tras la reforma de 2011", *Temas Laborales* nº 112 (2011).

López Insua, B.M.: "Impulsando un nuevo modelo de «envejecimiento activo»: la compatibilidad entre trabajo-pensión *versus* jubilación y otras prestaciones del sistema de Seguridad Social", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 10, nº 4 (2022).

López Vico, S.: "La evolución de la doctrina del Tribunal Supremo en torno a la posibilidad de acceder a la incapacidad permanente contributiva desde una situación de jubilación anticipada por discapacidad", *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº 33 (2022).

Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de la Pensión de Jubilación en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre", *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº 30 (2022).

Maldonado Molina, J.A.: "Las jubilaciones anticipadas y por edad reducida en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF* nº 467 (2022)

[86] En este sentido Fernández Orrico, F.J.: *op. cit.*, página 598.

Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de la pensión de jubilación en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre", *Revista de Derecho de la Seguridad Social* nº 30 (2022).

Martínez Barroso, M.R.: "El impacto de las jubilaciones anticipadas en el sistema de pensiones", *Temas Laborales* nº 103 (2010).

Martínez Mateo, C.J.: "La jubilación de los trabajadores con discapacidad", *Revista Crítica de Relación de Trabajo* nº Extraordinario 2023.

Monereo Pérez, J.L.: "Derecho a acceder a la incapacidad permanente desde la jubilación "anticipada" por razón de discapacidad", *Revista de Jurisprudencia Laboral* nº 6 (2022), versión electrónica.

Ordóñez Casado, I.: "La salud de los trabajadores con discapacidad y su incidencia en la edad de jubilación", *Revista Española de Derecho del Trabajo* nº 231 (2020), versión electrónica.

Palomino Saurina, P.: "Se puede acceder a la prestación de incapacidad permanente desde una situación de jubilación anticipada por discapacidad? (Comentario de la sentencia del TS de 27 de abril de 2022, rec. 184/2019), *Diario La Ley* nº 10086, junio 2022.

Romero Burillo, A.M.: "El derecho al acceso de la persona jubilada anticipadamente por razón de discapacidad a la situación de incapacidad permanente. Comentarios a la STS de 27 de abril de 2022", *Revista de Derecho Laboral VLex* nº 7 (2022)

Romero Burillo, A.M.: ¿Es discriminatorio denegar el acceso a la incapacidad permanente a una persona con discapacidad jubilada anticipadamente?, *Revista de Derecho Laboral VLex* nº 5 (2022).

Ordóñez Casado, I.: "Jubilación anticipada por discapacidad", *Temas Laborales* nº 143 (2018).

Ortiz González-Conde, F.M.: "La pensión de jubilación de las personas con discapacidad", *Revista Española de Derecho del Trabajo* nº 236 (2020).

Ortiz González-Conde, F.M.: *La jubilación por razón de actividad y discapacidad*, Laborum, Murcia 2024.

Rueda Monroy, J.A.: "Puntos críticos en la regulación de la jubilación anticipada por discapacidad: una medida necesitada de reforma", en AA.VV., *La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social. El nuevo Pacto de Toledo y su desarrollo legislativo*, Laborum, Murcia 2022.

Rueda Monroy, J.A.: "Reconocimiento de incapacidad permanente tras jubilación anticipada por razón de discapacidad. STC 172/2021 de 7 de octubre", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, noviembre-abril 2022, nº 4.

Serrano Argüello, N.: "La jubilación anticipada por discapacidad. El caso de los enfermos de poliomielitis", en AA.VV., *Trabajo, edad y pensiones de jubilación. XXXIV Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 2024.

Smintinica, C.: "Novedades destacables de la pensión de jubilación anticipada de las personas con discapacidad en grado igual o superior al 45% a la luz del RD 370/2023, de 16 de mayo", en AA.VV., *Trabajo, edad y pensión de jubilación. Comunicaciones del XXXIV Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid 2024.

Toscani Giménez, D.: "Las reformas introducidas en la jubilación anticipada por la Ley 27/2011", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* nº 77 (2011).

VALDÉS ALONSO, A.: "Discapacidad y jubilación: el Real Decreto 1851/2009 sobre anticipación de la jubilación de los trabajadores discapacitados", *Documentación Laboral* nº 88 (2010).

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

El informe CELIN y los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social

The CELIN Report and the Framing Acts of the General Treasury of Social Security

Eduardo Armas González *Letrado de la Administración de la Seguridad Social en la DP de la Tesorería General de la Seguridad Social de Barcelona*
https://orcid.org/0009-0008-9569-9737

Sumario

1. Introducción
2. Los actos de encuadramiento. Naturaleza y régimen jurídico
3. El informe CELIN como fundamento de los actos de encuadramiento de la TGSS
4. Referencia a la competencia objetiva para el control judicial de las actas de la inspección de trabajo y de los actos de encuadramiento
5. Requisitos formales y valor probatorio del informe CELIN
6. Conclusiones
Bibliografía

Fecha Recepción: 14/1/2026
Fecha Revisión: 11/3/2026
Fecha Aceptación: 14/4/2026

Cita Sugerida: ARMAS GONZÁLEZ, E.: «El informe CELIN y los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social El informe CELIN y los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 73-90.

Resumen

Las relaciones entre la Inspección de Trabajo y la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de encuadramiento son esenciales para un correcto funcionamiento del Sistema de Seguridad Social. Dentro de las mismas, el informe CELIN cobra importancia capital, al vehiculizar la acción inspectora e impulsar la actividad administrativa del servicio común. En el presente trabajo estudiaremos este trámite a través del cual la Inspección de Trabajo, tras una actuación inspectora, insta los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social, analizaremos la eficacia probatoria del informe, confrontándola con la propia de las actas de la Inspección de Trabajo y valoraremos los requisitos procedimentales exigibles a los actos de encuadramiento instados por la Inspección de Trabajo a partir de las exigencias legales y jurisprudenciales.

Palabras clave

CELIN; Seguridad Social; informe; Inspección de Trabajo y canal electrónico

Abstract

The relationship between the Labour and Social Security Inspectorate and the General Treasury of the Spanish Social Security (TGSS) in matters of Social Security affiliation and classification is essential to the proper functioning of the Social Security System. Within this framework, the CELIN report is of paramount importance, as it serves as the channel through which inspection activity is conveyed and as a driver of the administrative action of this common service body. This paper examines that procedural step whereby the Inspectorate, following an inspection intervention, requests that the TGSS adopt the relevant affiliation and classification decisions. It further analyses the evidentiary effectiveness of the CELIN report, contrasting it with the probative value traditionally attributed to the Inspectorate's official records (actas), and assesses the procedural requirements applicable to TGSS affiliation and classification decisions instigated by the Inspectorate, in light of statutory and case-law standards.

Keywords

CELIN; Social Security; report; Labor Inspection and electronic channel

1. INTRODUCCIÓN

La doctrina ha discrepado a la hora de valorar el mayor o menor atraso en la implementación de un sistema de previsión social en España, ligado a una revolución industrial y burguesa de menor calado que en otros países de su entorno.[1] Desde el mismo momento en que éste se implementa, la relación jurídico privada del contrato de trabajo y la relación jurídico pública de Seguridad Social, aunque íntimamente relacionadas, comienzan a mostrar problemas de cohabitación y configuración, debidos, tanto a la distinta naturaleza jurídica de los mismos contratos de trabajo y actos administrativos de Seguridad Social, como a los efectos derivados de cada uno de éstos. La génesis de estas tensiones se concreta, por un lado, en la no subordinación entre si de dichas ramas del derecho[2], la "no identidad entre los elementos estructurales de las relaciones jurídicas que configuran sus instituciones"[3] y finalmente, en la "fuerza centrípeta que pugna por llevar dentro del área de lo laboral cualquier prestación de trabajo humano"[4]. Las fricciones entre ambas disciplinas, y entre los procedimientos rectores de cada una de ellas, conectan con el proceso de deslaboralización[5] de la Seguridad Social que ha vivido la materia y que se visibiliza especialmente en la Ley de Empleo 3/2023, cuya regulación tienen consecuencias particularmente relevantes en el proceso de la determinación de la existencia de relación laboral. Centrándonos aquí en las obligaciones y trámites que, en materia de Seguridad Social, se derivan de la existencia de dicho vínculo laboral, en el presente trabajo estudiaremos los actos de encuadramiento de la Seguridad Social, poniendo el foco en las complejidades que se derivan de su enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso administrativa, en las interacciones de los órganos de la Seguridad Social con la Inspección de Trabajo, y en el instrumento a través del cual la Inspección de Trabajo vehiculiza la comunicación con el servicio común de la Seguridad Social en materia de encuadramiento: el informe CELIN. Sería pues, CELIN, el canal electrónico o telemático de comunicación entre la Inspección de Trabajo y la Tesorería General de la Seguridad Social [6]; el aplicativo informático mediante el que, la ITSS, remite a la Tesorería General de la Seguridad

[1] Así, autores, y también actores, en la implementación de un modelo público de protección social en España como Maluquer o Alvarez Buylla, ponen de manifiesto en sus obras e intervenciones públicas dicho aparente atraso, que la historiografía moderna ha ido superando. Así lo recoge Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Editorial Comares, 2007, pp.7 y ss.

[2] Almansa Pastor, J.M.: "El sistema del derecho del trabajo", en VV.AA., *Cuestiones actuales del derecho del trabajo*, Madrid, MTSS, 1990, p.200

[3] Aniorte Sanz, R.: "Delimitación actual del contrato de trabajo y problemas de encuadramiento en Seguridad Social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, 1999, p. 9.

[4] Luján Alcaraz, J.: "Las fronteras del derecho del trabajo en la jurisprudencia", en VV.AA., *Las fronteras del contrato de trabajo en la jurisprudencia*, Sempere Navarro, A.V. (Dir.), Madrid, Colección de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Agencial Estatal B.O.E., 2020, p.39. El autor señala que esta vis atractiva del derecho del trabajo no se plantea "como un ejercicio teórico y diletante, sino con una inmediata intención práctica, concluyendo que "la existencia del contrato de trabajo es, en efecto, presupuesto (procesal y sustantivo) para la calificación de una extinción contractual como despido, de una reclamación de cantidad como demanda por salarios, de una reclamación en materia de seguridad y salud laboral, o de cualquier reclamación en materia de Seguridad Social".

[5] Vid. Ramón Fernández, T.: "Derecho administrativo y derecho de la Seguridad Social, en VV.AA. Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social, Madrid, MTSS, 1983. El autor analiza este proceso desde el punto de vista administrativista señalando que la progresiva conversión de la Seguridad Social en un servicio público, superando los corsés de una configuración inicial del aseguramiento a partir de los esquemas del contrato de seguro, lleva inherente una deslaboralización de la misma.

[6] No es fácil obtener una definición de la plataforma "CELIN", debiendo la misma obtenerse a partir de referencias a ésta en documentos de la Tesorería General de la Seguridad Social. Así, en el Proyecto de presupuestos de la Seguridad Social para el año 2017, en su memoria justificativa, se recoge en la página 122 la siguiente afirmación: "La aplicación CELIN, como herramienta informática diseñada para sustituir por transacciones telemáticas, las comunicaciones que hasta entonces se venían efectuando "vía papel", para propuestas de movimientos de inscripción-afiliación formuladas por la ITSS, precisa, para conseguir los fines que la misma persigue, de mayor agilidad, seguridad y calidad de la información que se transmite a través de la misma, ser complementada por actuaciones de gestión que garanticen que los movimientos que necesariamente se han de realizar en el FGA (fichero general de afliación), se efectúan en el menor plazo posible y se encuentran suficientemente documentados…"

Social comunicaciones e informes, instando a la misma el curso de distintos actos de encuadramiento: afiliaciones, altas, bajas o variaciones de datos cuando detecta el incumplimiento de los mismos por los sujetos legalmente responsables de éstos.

Comenzando por la relación entre la TGSS y la ITSS, es claro que en el control del cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social por particulares y empresas confluyen, por un lado, órganos de la misma Administración de la Seguridad Social, con el Organismo Autónomo de la Inspección de Trabajo.[7] En un rápido deslinde del ámbito de actuación de ambos órganos, cabe señalar que, la Tesorería General de la Seguridad Social, como servicio común del sistema, se encargaría del control formal del adecuado cumplimiento de la obligación de encuadramiento y recaudación de cuotas, mientras la Inspección de Trabajo debería vigilar el cumplimiento de la obligación contributiva de cotizar correctamente por quienes estuviesen obligados a ello [8]

La Inspección de Trabajo puede ser definida como una "institución creada por el poder público con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa laboral" [9]. Nacida en 1906[10], momento en el cual la cuestión social se sitúa en el centro del debate político y social es España[11], la Inspección de Trabajo y los tribunales laborales supusieron el establecimiento, por vez primera, de mecanismos de garantía del cumplimiento de una legislación laboral todavía incipiente en la España de principios del Siglo XX[12]. La ley 23/2015 de 21 de julio reguladora de la Inspección de Trabajo contempla la colaboración de la Inspección de Trabajo con otras Administraciones Públicas desde una doble perspectiva, por un lado, el artículo 17 de la ley, prevé un deber activo de cooperación de la Inspección de Trabajo, y por otro, en su artículo 16, se señala una obligación de colaboración con la Inspección de Trabajo por parte de distintas autoridades y entes públicos. Estos dos artículos, valorados en conjunto, esbozan un círculo completo de cooperación: por un lado, prevén el deber de la Inspección de colaborar con otras Administraciones Públicas y con la Fiscalía, así como en el plano internacional, y por otro, señalan la necesidad de que los organismos públicos colaboren también con la Inspección de Trabajo. Nos interesa especialmente aquí la colaboración de la Inspección de Trabajo con la Tesorería General de la Seguridad Social.

---

[7] Para profundizar en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social vid. Maldonado Molina, J. "La Inspección en el ámbito de la Seguridad Social", en VV.AA., *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, García Murcia, J. (Dir.), Pamplona, Aranzadi, 2016, pp. 293 y ss.; Giménez, A.: "La actuación de la inspección de trabajo en materia de Seguridad Social", en VV.AA., *La inspección de trabajo: 1906 -2006,* Espuny I Tomás, M. J. y Paz Torres, O. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 113 y ss.; Illueca Ballester, H.: "La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, 27, 2021, pp.215-230.

[8] Minondo Sanz, J.: "La Inspección de la Seguridad Social en los albores del Siglo XXI", en VV.AA., *Seguridad Social una perspectiva histórica*, Madrid, Subdirección General de Publicaciones, MTAS, 2001, p. 133.

[9] Montoya Melgar, A. *Derecho del Trabajo*, 41ª ed., Madrid, Editorial Tecnos, 2020, p.263

[10] El Decreto de 19 de febrero de 1904 ya había establecido una Inspección industrial a a cargo de unos comisionados dependientes del Ministerio de Agricultura, Comercio, Industria y Obras Públicas, que se integrarían en la Inspección Permanente por Decreto de 1 de marzo de 1906.

[11] En 1903 se crea el Instituto de Reformas Sociales, la Inspección de Trabajo en el año 1906 y el Instituto Nacional de Previsión en el año 1908, asumiendo finalmente el poder público un papel destacado en la atención de las necesidades sociales y en la protección social en España, tras años de protagonismo eclesiástico en dichas labores asistenciales. Para un análisis de la "cuestión social" en España y de las distintas ideas y corrientes de pensamiento que gestaron el nacimiento de nuestro sistema de protección social, vid. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*. *op. cit.*

[12] 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 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 256. El autor expone cómo durante sus primeros años de vida, la Inspección de Trabajo y los tribunales laborales fueron objeto de críticas por las disfunciones en su actuación. Ello se debía, en parte, al escaso número de efectivos de la Inspección que dificultaban el ejercicio de sus funciones: así, la Inspección se creó con 6 Inspectores en 1906, que en 1929 serían 168, según se constata en VV.AA.: *Manual de Derecho del Trabajo,* Moreno Manglano, C. (Dir.), Madrid: Mc Graw Hill, 2000, p.547

La Tesorería, por su parte, es un servicio común de la Seguridad Social con personalidad jurídica propia.[13] Como tal Servicio Común, asume competencias universales de todo el sistema de la Seguridad Social,[14] centralizando funciones que de otra forma deberían ser realizadas de manera independiente por cada una de las entidades gestoras, lo que restaría eficacia y unidad a la gestión.[15] En la arquitectura actual del sistema de Seguridad Social, la Tesorería completa la acción de las entidades gestoras al tiempo que "difiere profundamente en su estructura de los Institutos; fuertemente centralizada"[16], y se encarga de la "gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema"[17]. Dicha centralización de la economía y finanzas de la Seguridad Social se concreta en una multiplicidad de funciones y cometidos, entre los que nosotros destacaremos los relativos a los actos de encuadramiento, correspondiéndole "funciones de dirección, ejecución y control directos en orden a la inscripción de empresas, formalización de la cobertura para la protección frente a las contingencias profesionales, afiliación, altas y bajas de trabajadores y variaciones de datos de unos y otros"

2. LOS ACTOS DE ENCUADRAMIENTO. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO

La adecuada organización de la protección social requiere de mecanismos o procedimientos a través de los cuales se delimite a los individuos que se encuentran incluidos dentro de su campo de actuación. Para dicha delimitación se constituye la llamada relación jurídica de Seguridad Social entre las Entidades Gestoras y los destinatarios de la acción protectora de la misma, y para implementar esta relación jurídica, se prevén una serie de actos que se suceden en el tiempo, y a los que la ley denomina inscripción, afiliación y alta. Son los actos de encuadramiento. Las finalidades perseguidas por estos actos de la Seguridad Social son diversas. De un lado, "facilitan el ajuste entre la formalización de las relaciones jurídicas de Seguridad Social y delimitación del campo de aplicación"[18], por otro, son un paso previo al despliegue de la acción protectora de la Seguridad Social, al tiempo que ponen en marcha el procedimiento recaudatorio y sancionador.

La expresión actos de encuadramiento, es un tecnicismo acuñado por la doctrina a partir del verbo encuadrar (en su acepción de incluir o situar algo dentro de un conjunto)[19], para referirse, en bloque, a los actos administrativos mediante los cuales la Tesorería General de la Seguridad

[13] Si bien es cierto que en el momento de su creación como Servicio Común, el RD 2318/1978 de 15 de Septiembre no le atribuye personalidad jurídica propia, no siendo hasta dos meses después cuando el Real Decreto Ley de 36/1978 de 16 de noviembre se la asigna, así lo recoge el Preámbulo del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social: "Por Real Decreto 2318/1978, de 15 de septiembre, se creó, con el carácter de servicio común, la Tesorería General de la Seguridad Social como instrumento de racionalización y simplificación financiera de la Seguridad Social. El Real Decreto-ley 36/1978 de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, en su disposición adicional segunda, refuerza orgánica y funcionalmente a la Tesorería General y la dota de personalidad jurídica, situando en ella los mecanismos de realización de los principios de solidaridad financiera y caja única del sistema…"

[14] Así, el artículo 74 del Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social señala que: "La Tesorería General de la Seguridad Social es un servicio común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. Tendrá a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social".

[15] Blasco Lahoz, J.F.: *La gestión de la Seguridad Social*. *op. cit.*, p. 93

[16] Alonso Olea, M., Tortuero Plaza, J.L.: *Instituciones de la Seguridad Social, Madrid,* Civitas Ediciones, 2002, p.452

[17] Artículo 1.1 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social

[18] VV.AA.: *Ley General de Seguridad Social. Comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina,* De La Villa Gil, L.E. (dir.),1º ed., Madrid, Editorial Colex, 2004, p. 92.

[19] El origen etimológico de los actos de encuadramiento proviene de los términos latinos "actus agere" y "quadrare"

Social determina la inclusión de empresas y personas trabajadoras en el sistema y en el régimen correspondiente, e integraría los actos de inscripción, afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores. Se trata así de actos instrumentales que se deben cumplir frente a la Seguridad Social, generando un vínculo jurídico con el sistema, y la paralela obligación de contribución al mismo. López Gandía los define como "actos administrativos declarativos a través de los cuales se formaliza la relación de Seguridad Social, y por eso se llaman actos instrumentales".[20] Encuentran su origen en el contrato de seguro, y de forma progresiva se ha ido flexibilizando y relativizando su exigencia (a través de ficciones como las situaciones asimiladas al alta) para no obstaculizar el acceso a las prestaciones.[21]

Esta función de encuadramiento, como conjunto de potestades administrativas dirigidas a determinar la inclusión de empresas y sujetos protegidos en el sistema y régimen de Seguridad Social, aparece regulada, por una parte, en la ley General de la Seguridad Social (artículos 16 y 138 de la norma) y por otro, en el reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos (RD 84/1996), que sistematiza los procedimientos y plazos para los distintos actos de encuadramiento. Un sector de la doctrina los conceptúa como "actos administrativos declarativos a través de los cuales se formaliza la relación de Seguridad Social"[22]

Desde un punto de vista administrativista, se predican de los actos de encuadramiento las características propias de los actos administrativos: son declaraciones unilaterales de voluntad o conocimiento emitidas por el órgano administrativo competente, en este caso la Tesorería General de la Seguridad Social, dictadas en ejercicio de potestades administrativas, que proyectan sus efectos sobre la esfera personal de derechos y obligaciones de los administrados. La ley 39/2015 de procedimiento administrativo común, en su artículo 1.1 señala que: "la presente ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos…" para continuar afirmando el mismo artículo 1 en su punto 2 que "Solo mediante ley (…) podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar". Solo cabe colegir, pues, que la Administración de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social en particular, se encuentra sujeta a esta ley de procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades que prevea su normativa específica[23].

Podemos definir, pues, el régimen jurídico de los actos de encuadramiento como un régimen mixto, en el que, por un lado, la configuración material del encuadramiento (integrada por los sujetos incluídos, los datos a hacer constar en cada trámite, o los plazos) serán regulados por la normativa

[20] Blasco Lahoz, J.F., López Gandía, J.: *Curso de Seguridad Social,* 13ª ed, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 175.

[21] Así lo recoge López Insua, B.: *La Incapacidad Temporal como contingencia protegida por la Seguridad Social,* Granada, Editorial de la Universidad de Granada, 2013, p. 136.

[22] Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza, J.L.: Instituciones de la Seguridad Social. *op. cit.*, p. 462

[23] Sobre el particular, vid. Sánchez Navarro, D.A.: *La gestión de la Seguridad Social en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003, pp. 251-253. El autor señala cómo los actos de encuadramiento están afectados por la LRJ-PAC "desde la iniciación hasta la terminación de los procedimientos de gestión" poniendo de relieve "las constantes remisiones" del RD 84/1996 a la ley de procedimiento administrativo debidas a las lagunas que contiene la norma, "resueltas por aplicación directa de la LRJPAC". Cita el autor entre ellas la abstención y recusación, lengua de los procedimientos o interesados en el procedimiento, cuestiones todas ellas en las que el RD 84/1996 se remite a la LRJPAC. El propio preámbulo de la ley 39/2015 señala que "Por lo que se refiere al procedimiento administrativo, entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración, con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades «ratione materiae» o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones".

específica: la ley general de la seguridad y el Reglamento general de recaudación de la Seguridad Social, y por otro lado, los elementos formales y garantistas (competencia, notificación, nulidad, forma o motivación, sobre la que profundizaremos más adelante) vendrán previstos por la ley de procedimiento común.

El Tribunal Constitucional se refiere a los actos de encuadramiento en su STC 121/2011 de 7 de julio, resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto al artículo 23 de la Ley 52/2003 de 10 de diciembre[24], que da nueva redacción al artículo 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral. Se pronuncia la misma sobre el alcance de la reserva de ley orgánica en materia de delimitación de las competencias de los distintos órdenes jurisdiccionales, y sobre la validez del citado precepto de la ley ordinaria, que atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las reclamaciones contra resoluciones y actos administrativos de inscripción de empresas de la Seguridad Social, concluyendo el tribunal que el conocimiento de los actos de encuadramiento podría ser, tanto atribuible a la jurisdicción social como al orden jurisdiccional contencioso administrativo al ser una "actuación de las AAPP sujeta a derecho administrativo", y que, por tanto, el conocimiento por la jurisdicción contenciosa de dichos actos era perfectamente acorde a la LOPJ.

3. EL INFORME CELIN COMO FUNDAMENTO DE LOS ACTOS DE ENCUADRAMIENTO DE LA TGSS

La Inspección de Trabajo tiene encomendada una función transversal de asesoramiento e informe conforme a la cual debe prestar asistencia técnica en distintos procedimientos y a distintos órganos de la Administración. Dichos cometidos se justifican en la especialización y solvencia técnica del Cuerpo de Inspectores, en las funciones y los cometidos que tienen legalmente atribuídos y que posibilitan su conocimiento de hechos relevantes a la hora de emitir un criterio fundado en derecho, en su carácter de autoridad pública que facilita su actuación en determinadas circunstancias, en su autonomía técnica para la confección de informes, así como en el deber de sigilo que les exige la normativa rectora de la Inspección de Trabajo[25]. Se ha discutido por la doctrina, si toda la actividad de asesoramiento técnico de la Inspección de Trabajo debe canalizarse a través de un informe y si, a su vez, todo informe emitido por el órgano inspector exige también un asesoramiento; concluyendo que, el asesoramiento deberá realizarse por la vía de informe, pero que no todo informe irá acompañado indefectiblemente de un asesoramiento. Los informes se emitirán, exclusivamente, de conformidad con la normativa reguladora de la Inspección de Trabajo, como parte de la función asesora a la Administración y a juzgados y tribunales.

Así pues, al margen de los expedientes sancionadores y liquidadores, por los que la Inspección de trabajo ejerce directamente su poder de sanción, y que culminan en actas, la Inspección de Trabajo puede valerse de informes de carácter técnico acompañados de propuestas dirigidas a un órgano determinado de la Administración. A través de las mismas, instaría a este organismo a actuar en el ejercicio de sus competencias.[26]

---

[24] En la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía, dicho órgano judicial postula que en los actos administrativos de encuadramiento prevalecen los aspectos materiales o sustantivos (los derechos y obligaciones en el ámbito de la Seguridad Social) frente a los formales o procedimentales inherentes a su condición de acto administrativo, por lo que se entiende que la atribución a la jurisdicción contencioso administrativa del enjuiciamiento de los actos de encuadramiento ataca las previsiones del artículo 9 de la LOPJ y su distribución competencial entre órdenes jurisdiccionales.

[25] Díaz Rodríguez, J.M.: *Actas, informes y requerimientos de la Inspección de Trabajo,* Tesis doctoral, Tenerife, Universidad de la Laguna, 2002, pp. 439-441

[26] Así, pueden mencionarse los informes-propuesta dirigidos a la TGSS para promover de oficio la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores (artículo 22.7 LOITSS), o las solicitudes al Instituto Nacional de

Como ya adelantamos en la Introducción del trabajo, *CELIN* sería el canal electrónico o telemático de comunicación entre la Inspección de Trabajo y la Tesorería General de la Seguridad Social. El informe Celin sería, por tanto, un informe[27] de la Inspección de Trabajo canalizado por la aplicación informática CELIN, que viene a sustituir a la antigua correspondencia en papel entre la Inspección de Trabajo y la Tesorería General de la Seguridad Social.

A través de esta comunicación, la Inspección de Trabajo, insta a la Tesorería General de la Seguridad Social, entre otras cuestiones, a practicar de oficio afiliaciones, o altas y bajas, en caso de que, el órgano inspector detectase el incumplimiento de cualesquiera obligaciones en materia de Seguridad Social por la empresa.

Así conceptualizado, parecería que este instrumento de la Inspección de Trabajo no sería más que un acto de trámite sin mayor repercusión, que no tendría carácter decisorio o vinculante, y que se limitaría a impulsar, y fundamentar en mayor o menor medida, la decisión del órgano competente, que debería valorar la propuesta planteada por el órgano inspector y dictar el acto final resolviéndola. Nos encontraríamos así, ante un documento de consumo interno, que contiene una propuesta a valorar por la Tesorería General de la Seguridad Social y que desencadenaría la actuación de ésta. Un instrumento de colaboración interadministrativa por el que la Inspección de Trabajo aporta un elemento de prueba a la actuación del Servicio Común de la Seguridad Social.

Es importante deslindar y precisar la distinta naturaleza, y por ello, la distinta funcionalidad y eficacia de dos instrumentos íntimamente relacionados, como son los informes CELIN, que fundamentan los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social, y las actas de la Inspección de Trabajo. En primer lugar, cabe señalar que ambos instrumentos se derivan de la misma actuación inspectora en la que se verifican o comprueban una serie de hechos que justificarían, por un lado, la necesidad de levantar altas, bajas o variaciones de datos por la Tesorería General de la Seguridad Social, y por otro, la imposición de una sanción y la liquidación de las cotizaciones dejadas de ingresar por la empresa. La comunicación CELIN (Comunicación electrónica de la Inspección de Trabajo) por la que la Inspección insta a la Tesorería General de la Seguridad Social a dar de alta a un trabajador en el Régimen General de la Seguridad Social es un acto de trámite, un acto de impulso que permite a la TGSS actuar de oficio. La ley no sujeta este acto de comunicación a audiencia previa ni procedimiento formal alguno. Es una mera comunicación a la Tesorería General de la Seguridad Social para que practique un acto de encuadramiento. Por contra, las actas de la Inspección de Trabajo son documentos públicos, sujetos a estrictas reglas de procedimiento tanto en su fondo como en su forma. Mientras el informe CELIN se dirige exclusivamente a la Tesorería General de la Seguridad Social, las actas de la Inspección son notificadas a empresa y trabajadores afectados para que puedan realizar las pertinentes alegaciones frente a las mismas. Por ello, la contradicción, en el caso de los informes CELIN, no se articula frente al informe propuesta en si, sino ya en el propio procedimiento de encuadramiento y frente al acto administrativo dictado por la Tesorería General de la Seguridad Social.

Resulta interesante realizar una aproximación a la naturaleza jurídica del informe CELIN y al carácter vinculante o no, de este informe- propuesta de la Inspección de Trabajo. Cabe analizar pues, el nivel de autonomía de las resoluciones de la Tesorería General de la Seguridad Social por las que se cursan altas y bajas de trabajadores respecto de este informe CELIN. En primer término, cabe señalar

la Seguridad Social (INSS) para instar la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales, cuando se constate su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula (artículo 22.8 LOITSS).

[27] Informe CELIN es el término con el que la ITSS denomina a la comunicación que remite a la TGSS, así como el que refieren las numerosas sentencias de las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJs que hacen referencia al mismo, y que analizaremos en detalle en el presente trabajo.

que, la competencia para los actos de encuadramiento corresponde en exclusiva a la Tesorería General de la Seguridad Social, así lo determina tanto el artículo 1 del Real Decreto 1314/1984 de 20 de junio, como los artículos 3,7,29 y 32 del RD 84/1996 de 26 de enero. Esa atribución competencial exclusiva al servicio común no debe impedirnos entrar a valorar si la Tesorería tiene en la práctica autonomía respecto del criterio y las averiguaciones efectuadas por su órgano inspector y plasmadas en el CELIN, y la respuesta no puede ser sino negativa. No existe dicho grado de autonomía o posibilidad de discrepancia de la Tesorería respecto de los hechos consignados en el informe CELIN, y ello es así, porque la Tesorería General de la Seguridad Social no realiza comprobación ni examen alguno de los hechos, propuestas u órdenes de actuación que emanan de la Inspección de Trabajo. No existe departamento alguno de la Tesorería General de la Seguridad Social, o puesto de trabajo en la Relación de puestos del trabajo del servicio común, que se encargue de la fiscalización o control de dichos informes (tampoco tendría mucho sentido que, si el órgano Inspector de la Seguridad Social, con más medios y conocimientos para investigar ciertos hechos, llegase a unas conclusiones, posteriormente, el servicio común las cuestione o invalide). No se prevé normativamente ni administrativamente cauce alguno de control de dichos informes. Tan solo se contempla una conversión automática de informes CELIN en actos de encuadramiento por la Tesorería General de la Seguridad Social. La doctrina ha subrayado la autonomía funcional de la Seguridad Social respecto de dichas comunicaciones[28], pero dicha autonomía no existe más que en un plano formal, ya que no existen precedentes, ni tampoco la posibilidad real, de un apartamiento o no cumplimiento por la Tesorería de la propuesta (o más bien mandato) del órgano inspector. Dicho informe, es el sustento y la fundamentación de la actuación del organismo gestor, y así obra como tal en el expediente administrativo. Resulta paradógico que una mera transacción informática, un pantallazo, sea en ocasiones toda la fundamentación jurídica de los actos de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social. No sobraría revestir de forma jurídica la información obrante en dicho documento si se pretende incorporarlo al expediente administrativo y dotarlo de efectos jurídicos en un ulterior y eventual proceso judicial.

La TGSS se limita pues, en este acto, a llevar a efecto lo indicado por la Inspección de Trabajo. La Inspección comunica a la TGSS que debe cursarse un alta y baja, y recibida dicha comunicación, la TGSS lleva a efecto lo indicado por la misma. El Servicio Común de la Seguridad Social, al recibir la comunicación de su órgano inspector, y al amparo del RD 84/1996 no puede sino tramitar de oficio las altas y bajas de los trabajadores en la empresa. La actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social en estos procedimientos no deja de ser un trasunto, una consecuencia automática de aquella comunicación de la Inspección de Trabajo.

[28] Así Ablanedo Reyes, E.: "Los actos de encuadramiento en el Sistema de Seguridad Social y la intangibilidad de las competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social". Disertación de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, 11 de octubre de 2021, señala que "es primordial reseñar la autonomía jurídica de los actos de encuadramiento respecto de estos actos previos de la Inspección, a pesar de sus interrelaciones…" para continuar afirmando que "estas comunicaciones son uno de los cauces a través de los cuales la TGSS puede tener noticia de los hechos que motivan las actuaciones de encuadramiento, pero existen otros, como resulta del citado artículo 20 del RD 84/1996, y, por tanto, la actuación de oficio de la TGSS no está indefectiblemente unida a la actuación previa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". En el mismo sentido, Díaz Rodríguez, J.M.: *Actas, informes y requerimientos de la Inspección de Trabajo. op. cit.* p. 531 destaca que dichos informes se limitan a "sugerir…que se ponga en marcha el correspondiente procedimiento administrativo previsto en el ordenamiento jurídico para dar de alta, de oficio a los trabajadores; no se trata de ordenar que en el procedimiento descrito, los trabajadores sean dados de alta". Por su parte, López Cumbre, L.: "Sujetos protegidos y actos de encuadramiento", en VV.AA. *Prontuario de Seguridad Social*, Madrid, Colex, 1999, p. 146 señala que "la Tesorería podrá comprobar en todo momento la exactitud de los datos obrantes en sus sistemas de documentación", señalando acto seguido que cuando para sus comprobaciones sobre la exactitud de sus documentos, sean necesarias comprobaciones, requerirá la intervención de la Inspección de Trabajo, que en el concreto caso de los informes CELIN, ya ha realizado sus averiguaciones, de las que entendemos no podrá desmarcarse la TGSS.

En suma, la Tesorería General de la Seguridad Social, tal como le es preceptivo, debe llevar a efecto y dar cumplimiento (en el plano del encuadramiento en el Sistema de Seguridad Social), a lo que resulta de lo indicado por la Inspección de Trabajo. Los argumentos que inciden en la autonomía de la Tesorería General de la Seguridad Social respecto de las comprobaciones efectuadas por la Inspección de Trabajo descansan fundamentalmente en la atribución competencial en exclusiva a la Tesorería para los actos de encuadramiento, lo que es un hecho, y por otro lado, en que la actuación de la Inspección de Trabajo no es imprescindible para que la Tesorería General de la Seguridad Social pueda cursar dichos actos de encuadramiento, lo que también suscribimos, pero obvian que, en la actualidad, según se establece en el artículo 23 de la ley ordenadora de la Inspección de Trabajo, los hechos expresados en los informes de la Inspección de Trabajo habrán de ser considerados ciertos (tienen la presunción de certeza prevista para las actas). Se trata de una presunción que admite prueba en contrario. Difícil de encajar que un documento que reviste presunción de certeza, lo haga solo frente a terceros, o frente a particulares, y no respecto del órgano al que va dirigido, la Tesorería General de la Seguridad Social. Los hechos que la Inspección comunica al servicio común de la Seguridad Social son ciertos para el mismo, dado que como es obvio, la Tesorería no practicará prueba en contrario a lo concluido por su órgano inspector. Siendo ello así, difícilmente podrá la Tesorería apartarse del criterio de la Inspección en el particular.

4. REFERENCIA A LA COMPETENCIA OBJETIVA PARA EL CONTROL JUDICIAL DE LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y DE LOS ACTOS DE ENCUADRAMIENTO

Primero fue el procedimiento de oficio, proceso de cognición limitada en el que se requería a la autoridad laboral un "pronunciamiento acerca de la existencia o no de relación laboral"[29]. En el marco de dicho procedimiento, el juez de lo social tenía competencia para conocer de las controversias relativas a la naturaleza del vínculo que unía a empresario y trabajador. Dicho procedimiento, regulado en el artículo 148 de ley 36/2011 tenía importantes consecuencias sobre el procedimiento recaudatorio paralelo, que al amparo del artículo 2 de la ley 36/2011, se seguía ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, la presentación de demanda de oficio, previas alegaciones de la empresa sobre la naturaleza del vínculo que unía a empresario y trabajador en el marco de una investigación iniciada por la Inspección de Trabajo, suponía automáticamente la paralización de la actividad recaudatoria de la Tesorería General de la Seguridad Social relativa al período a que se refiriesen dichas actas.

La ley de empleo 3/2023 derogó el artículo 148 de la ley 36/2011[30] y supuso desplazar de la jurisdicción social al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, la competencia para determinar la naturaleza del vínculo que une a empresario y trabajador. [31]

[29] AA.VV.: *Manual de derecho procesal laboral. Teoría y práctica,* 4ª ed., Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Madrid, Tecnos, 2014, p. 399.

[30] Orcaray Reviriego, J.J.: *Intervención administrativa de oficio ante la jurisdicción social,* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011, p. 330 anticipaba ya el fin del procedimiento de oficio por suponer manifestación de una "realidad obsoleta de una intervención pública prevista para otros tiempos y otras circunstancias"

[31] Se rompe así con la declaración y el principio recogido en el artículo 1 de la ley 36/2011 conforme al que, corresponde a la jurisdicción social, el enjuiciamiento de las "controversias que se susciten en la rama social del derecho". Cabe señalar que, poca controversia nos parece más social que la de determinación de la existencia de relación laboral, aún en el marco de una actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social. Así, Palomeque López, M.C., Álvarez De La Rosa, M.: *Derecho del Trabajo*, 9ºed., Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, p.1077, señalan que "el control judicial de las actuaciones de la Administración laboral producidas dentro de la rama social del derecho debería corresponder materialmente, y de acuerdo con el criterio general de delimitación de la materia contenciosa laboral, a los órganos jurisdiccionales del orden social" para concluir que ello "no siempre es así, como resultado de la subsistencia en nuestro ordenamiento jurídico de un verdadero modelo dual en la configuración del control judicial de los actos administrativos de intervención en las relaciones laborales, fuente por lo demás, de no

Un cambio de escenario de tal magnitud supone que, en el momento de redactar este trabajo, a casi 3 años de la entrada en vigor de la ley, vislumbramos las complejidades inherentes a esta nueva realidad jurídica. La jurisdicción contencioso administrativa fiscaliza en vía judicial los actos de la Tesorería General de la Seguridad Social que elevan a definitivas las propuestas de acta de la Inspección de Trabajo, por un lado, y también, como ya sucedía antes de la aludida reforma, aquellos que cumplen el mandato de la Inspección de dar de alta en el Régimen General y de baja en el de Autónomos, a aquellos trabajadores que, según el criterio de la Inspección de Trabajo, se desprenda que debían estar encuadrados en el Régimen General y no el RETA. Coexisten así, dos actos de naturaleza jurídica diversa, regulados por normas distintas, y sujetos a distintas reglas a la hora de atribuir competencia objetiva para su conocimiento a uno u otro órgano jurisdiccional.

Respecto de las resoluciones de la TGSS que elevan a definitivas las actas de liquidación de la Inspección de Trabajo (y las conjuntas de infracción y liquidación), la determinación del órgano competente para conocer de su impugnación, y el deslinde entre los juzgados de lo contencioso administrativo y la Sala de lo contencioso administrativo del TSJ ha sido cuestión compleja sujeta a pronunciamientos judiciales divergentes. El artículo 8.3 LJCA atribuye competencia a los juzgados de lo contencioso administrativo para conocer de los actos que se dicten por la Administración periférica del Estado y organismos públicos estatales cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional (es pacífica la inclusión de la TGSS entre estos organismos) siempre que el acto no exceda de 60.000 euros. Por su parte, el artículo 10.1n) LJCA prevé una cláusula competencial de cierre según la cual, en ausencia de atribución competencial específica a un órgano de la jurisdicción contenciosa, la competencia correspondería a la Sala de lo contencioso administrativo del TSJ. Parece claro pues, que la cuantía del acta sería el criterio que delimitaría su atribución al TSJ o a los juzgados de lo contencioso; superando los 60.000 euros conocería el TSJ y de lo contrario los juzgados de lo contencioso administrativo. Surge, sin embargo, la discrepancia a la hora de fijar si esos 60.000 euros deberían de alcanzarse en el total del acta de la Inspección, o por el contrario, en cada una de las liquidaciones mensuales que componen dicha acta (de asumir esta segunda interpretación, solo las actas en las que las liquidaciones de cada mes ascendiesen a 60.000 euros se residenciarían en el TSJ). El Tribunal Supremo resolvió la controversia precisando que, en aplicación del artículo 41 de la LJCA, habrá que estar a la suma global, y no a la de cada liquidación, para fijar la competencia objetiva.[32]

Por su parte, la competencia para conocer de la impugnación de los actos de encuadramiento dictados por la TGSS ha recaído pacíficamente en las Salas de lo Contencioso Administrativo del TSJ, de conformidad con el artículo 10 de la LJCA 29/1998 de 13 de julio al aplicarse la anteriormente mencionada cláusula de cierre a favor del TSJ, ya que los actos de encuadramiento son considerados de cuantía indeterminada, al ser su objeto el alta o baja de un trabajador y no una concreta liquidación de cuotas.

Ante estos dos procedimientos claramente interrelacionados, cabe preguntarse si, el TSJ, en aquellos procesos en los que se enjuician los actos de encuadramiento, podría pronunciarse, aunque fuese incidentalmente, y a los meros efectos de resolver la pretensión de la sujeción a derecho de las altas o bajas practicadas por la TGSS, sobre la sujeción a derecho de las actas de la Inspección en

pocos casos de interferencias y resoluciones judiciales contradictorias, que doctrina y jurisprudencia no han dejado de denunciar históricamente".

[32] La STS de 13 de diciembre de 2023, dictada por la sala 3ª de lo Contencioso administrativo entiende que el criterio fijado por sus previas Sentencias de 14 de enero y 25 de mayo de 2020 conforme a las cuales debería estarse a cada una de las liquidaciones (mensuales) y no al total, se había dictado en sede de competencia funcional (para valorar si cabía acceder o no al recurso de apelación) y no cabía extenderlo a casos en los que se valoraba la competencia objetiva de un órgano judicial, la cual se dirimiría valorando la suma global de la pretensión (en este caso el importe total del acta de liquidación) de conformidad con el artículo 41 de la LJCA.

las que se concreta la actividad inspectora que justifica el acto de encuadramiento. Ello posibilitaría que, desaparecido el procedimiento de oficio, en sede de impugnación de actos de encuadramiento pudiese la Sala de lo contencioso del TSJ pronunciarse sobre la existencia o no de relación laboral, sin perjuicio de que dicho pronunciamiento solo desplegase efectos en el proceso en que se dicte (impugnación de altas o bajas), y se dictase por ser necesario resolver esa cuestión con carácter prejudicial para conocer de la validez del alta cursada.

Consideramos que, no debería ser necesario entrar a valorar la corrección formal de las actas de la Inspección al enjuiciar los actos de encuadramiento, y tampoco la existencia o no de relación laboral[33]. En los procedimientos en los que la tesorería dicta altas o bajas, el fundamento inmediato de la resolución de la Tesorería no es el acta que pueda dictar la Inspección de Trabajo, sino la comunicación recibida de la misma a efectos de cursar el alta o baja. Tal comunicación a la TGSS, como es lógico, siempre coexiste, con una actuación paralela de la Inspección de Trabajo en forma de acta de liquidación o infracción (que tiene sus propios cauces de impugnación). Pero el fundamento de la actuación de la TGSS en este tipo de procedimientos no es el acta, sino la comunicación (CELIN) que la Inspección remite a la TGSS, y que ésta debe cumplimentar (sin perjuicio de las vicisitudes posteriores del acta). Si finalmente, por medio de Sentencia firme se determinase la inexistencia de relación laboral (ahora por la jurisdicción contencioso administrativa) la TGSS procedería, a su vez, a dejar sin efecto la resolución por la que dio de alta a los trabajadores en el Régimen General de la Seguridad Social y de baja en el RETA; y, si, aún entendiendo que existe relación laboral, el acta de la Inspección es dejada sin efecto por cuestiones formales (por caducidad de plazos de las actuaciones inspectoras, por ejemplo) la TGSS procedería igualmente a dejar sin efecto la resolución relativa al encuadramiento de oficio. Todo ello conlleva que no se requiera la firmeza del acta para poder cursar un alta de oficio,[34] pues en ese tipo de procedimientos, el acta no es fundamento de la resolución de la TGSS, sino que lo es la comunicación de la Inspección de Trabajo. Más aun, podemos afirmar que, en el momento temporal en que la TGSS dicta resoluciones como las que aquí nos ocupan, el acta nunca va a ser firme. Y ello por lo siguiente:

— cuando la Inspección constata un incumplimiento empresarial, acto seguido cursa la comunicación (CELIN) a la TGSS, para que ésta dicte la resolución correspondiente, que se notifica al empresario con pie de recurso de alzada.

— sin embargo, y por lo que respecta a las actas, el Real Decreto 928/1998 de 14 de mayo, establece un procedimiento distinto, más complejo y que conlleva una mayor duración. [35]

[33] Sobre el particular cabe indicar que las Salas de lo contencioso administrativo del TSJ, tienen criterios divergentes sobre la necesidad o no de entrar a valorar la existencia de vínculo laboral en sede de impugnación de actos de encuadramiento. En la reciente STSJ de Cataluña 4729/2025 de 19 de diciembre, el TSJ de Cataluña estima la demanda planteada por la empresa y anula el alta cursada por la TGSS por entender que no se había incorporado al expediente administrativo las actas de la Inspección de Trabajo. Del mismo modo, la STSJ 343/2023 del TSJ de Madrid, entra a valorar el vínculo existente entre una cooperativa y sus socios para poder decidir sobre la anulación o no de las bajas cursadas por la TGSS en base a un informe CELIN. En otras sentencias, se entiende que el objeto del proceso es el acto de encuadramiento sin necesidad de entrar a valorar las actas de la Inspección, y por tanto, sin entrar a valorar la posible existencia o inexistencia de relación laboral en el caso concreto, limitándose a valorar la corrección de las altas cursadas según el RD 84/1996 de 26 de enero. Así, la STSJ de Cataluña 4622/2021 de 11 de noviembre.

[34] Así lo recogen entre otras la STSJ de Cataluña 324/2021 de 27 de enero que señala que "la TGSS recibe la comunicación de la Inspección que tiene la obligación de cumplimentar, aunque el acta de Inspección sea todavía provisional".

[35] Así, cuando se dicta el acta, ésta es inicialmente provisional, al tener que notificarse al responsable, que dispondrá de un plazo de 15 días para alegaciones (arts. 17.1); a la vista de las alegaciones, se dictará en su caso, propuesta de resolución a efectos de elevar a definitiva el acta (art. 18 bis); el paso siguiente es que el órgano competente, dictará resolución confirmando, modificando o dejando sin efecto la propuesta , resolución contra la que cabe recurso de alzada (art. 20).

5. REQUISITOS FORMALES Y VALOR PROBATORIO DEL INFORME CELIN

No estando sujeta la comunicación CELIN a requisito formal alguno, y siendo la misma comunicación, como señalamos, y no el acta de la Inspección de Trabajo, la que fundamenta la actuación de oficio de la TGSS en materia de encuadramiento, cabe preguntarse qué eficacia probatoria puede predicarse de la misma, y si esa actuación basta para fundamentar los actos de encuadramiento del Servicio Común.

El artículo 23 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LITSS), prevé, con relación a la presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras, que: "los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción y de liquidación, observando los requisitos legales pertinentes, tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses pueden aportar los interesados. El mismo valor probatorio se atribuye a los hechos reseñados en informes emitidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como consecuencia de comprobaciones efectuadas por la misma, sin perjuicio de su contradicción por los interesados en la forma que determinen las normas procedimentales aplicables. No se verá afectada la presunción de certeza a que se refieren los párrafos anteriores por la sustitución del funcionario o funcionarios durante el periodo de la actuación inspectora, si bien se deberá comunicar en tiempo y forma a los interesados dicha sustitución antes de la finalización de aquella, en los términos que se establezcan reglamentariamente".[36]

La ley es clara a la hora de extender la presunción de certeza no solo a las actas de la Inspección de Trabajo sino también a los informes emitidos por la misma en ejercicio de sus funciones de comprobación, entre los que se encuentra en informe CELIN. Esta equiparación entre la eficacia atribuida a las actas y a los informes a los que nos referimos, plantea una serie de problemas y complejidades. Antes de abordarlas, definiremos los límites y las características de la presunción de certeza atribuida a las actas de la Inspección de Trabajo, y que la ley extiende a los informes dictados de la misma.

Las actas de la Inspección de Trabajo son documentos públicos investidos de una presunción *iuris tantum* de certeza (que se reconoce también a los informes de la Inspección de Trabajo), pudiendo ser la misma superada por la valoración que de otras pruebas haga el órgano judicial. Especialmente reveladora es la declaración de la STS 2644/2016 de 15 diciembre, que señala que "en vía judicial, las actas de la Inspección administrativa incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas."[37]

[36] En el mismo sentido, pero sin mencionar ahora expresamente a los informes de la Inspección de Trabajo señala el artículo 15 del RD 928/1998, de 14 de mayo, que: "las actas extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tienen naturaleza de documentos públicos. Las actas formalizadas con arreglo a los requisitos establecidos en el artículo anterior estarán dotadas de presunción de certeza de los hechos y circunstancias reflejados en la misma que hayan sido constatados por el funcionario actuante, salvo prueba en contrario, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional 4.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". En los mismos términos, el artículo 53.2 LISOS, según el cual: "los hechos constatados por los inspectores de Trabajo y Seguridad Social o por los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos legales pertinentes, tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados".

[37] Señala con carácter previo la misma STS 2644/2016 de 15 diciembre, recogiendo la doctrina de la Sala de lo Contencioso administrativo sobre la materia, y a propósito de la relación entre presunción de veracidad y presunción de inocencia que "El valor probatorio de las actas elaboradas por los servicios administrativos de inspección, con el

Dicha certeza de las actas se fundamenta en la especialización, imparcialidad y objetividad de los funcionarios actuantes[38], "al no tener interés particular y obrar en defensa del interés público, salvo todo ello prueba en contrario"[39] y es perfectamente compatible con la presunción de inocencia. Así, señala el Alto Tribunal que lo único constitucionalmente admisible sería que "el valor probatorio que de ellas se deduzca puede ser enervado por otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ya que nada impide que frente a las actas se puedan utilizar los medios de defensa oportunos (sentencias de 29 de junio de 1998, recurso 4717/1992 y 27 de abril de 1998)".

Por otro lado, la presunción de certeza se limita a los hechos "que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el Inspector o a los inmediatamente deducibles de aquellos o a los acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta como pueden ser documentos o declaraciones incorporados a la misma…"[40] De este modo, cuando los hechos reflejados se apoyan en referencias indirectas no contrastadas o conjeturas, el valor de la presunción se agota.

Por lo que respecta a su contenido,[41] se exige al acta que contenga una identificación detallada del sujeto infractor, y en su caso de los responsables subsidiarios o solidarios, el relato fáctico relativo al hecho acaecido, junto con los fundamentos jurídicos relativos a las infracciones cometidas y las sanciones a imponer por esos hechos en el ámbito administrativo.[42]

Hemos visto como, por un lado, la ley, y por otra la jurisprudencia, delimitan la eficacia probatoria de las actas de la Inspección y sujetan su presunción de certeza a requisitos de diversa índole: tanto subjetivos, por afectar a los Inspectores actuantes, como formales, o relativos al instrumento del acta, y también metodológicos, exigiendo una apreciación directa de los hechos por el Inspector actuante. La presunción de certeza atribuida a las actas no es de ningún modo absoluta, y está íntimamente ligada a la estricta observancia de unos requisitos de fondo y forma por la misma. Ello choca frontalmente con la atribución de la misma eficacia probatoria a informes- propuesta, que como el CELIN, no están sujetos a requisito legal alguno a la hora de su confección por la Inspección de Trabajo, ya que se conciben como una mera comunicación interna instando la actuación de Tesorería General de la Seguridad Social, y cuyo contenido es irrelevante, dado que el Servicio Común al que va dirigido procederá a darle cumplimiento independientemente de la mayor o menor fundamentación

alcance que le otorga la jurisprudencia, puede ser eficaz para enervar el derecho a la presunción de inocencia, pues no debe confundirse la presunción de validez de los actos administrativos con aquélla, siempre que la actuación administrativa pueda ser revisada por los órganos jurisdiccionales. La traslación de la presunción de inocencia al ámbito administrativo sancionador perfila su alcance, y sólo cobra sentido cuando la Administración fundamenta su resolución en una presunción de culpabilidad del sancionado carente de elemento probatorio alguno. Lo que exige el respeto a los derechos que declara el art. 24 de la Constitución no es negar todo valor probatorio a las actas, sino modular y matizar su eficacia probatoria"

[38] Dicho "modus" de actuación aparece recogido en el artículo 2 de la ley 23/2015 que recoge la objetividad e imparcialidad como principios de actuación de la Inspección de Trabajo. En el mismo sentido, la STS 527/2021 de 13 de Mayo.

[39] Goñi Sein, J.L.: "Las actas de la Inspección de Trabajo, el valor probatorio y su impugnación", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 11, 2025, p. 27.

[40] STSJ de Galicia 5984/2016 de 21 de Octubre.

[41] El artículo 53.1 de la LISOS desarrolla el contenido de las actas de la Inspección cuando exige que consten en la misma (i) «los hechos constatados por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social o Subinspector de Empleo y Seguridad Social actuante, que motivaron el acta, destacando los relevantes a efectos de la determinación y tipificación de la infracción y de la graduación de la sanción»; (ii) «la infracción que se impute, con expresión del precepto vulnerado»; (iii) «la calificación de la infracción, en su caso la graduación de la sanción, la propuesta de sanción y su cuantificación»; y (iv) «en los supuestos en que exista posible responsable solidario, se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal».

[42] Al respecto del contenido mínimo de las actas de la Inspección de Trabajo, ver Goñi Sein, J.L., Pérez Capitán, L.: "Las actas de la Inspección de Trabajo, el valor probatorio y su impugnación, *op. cit.*, pp.18 y ss.

del mismo. Diversas sentencias han procedido a dejar sin efecto las altas emitidas por la Tesorería General de la Seguridad Social en base a la insuficiencia del documento en el que se basan.[43] Los informes de la Inspección de Trabajo tienen fuerza probatoria reforzada, pero su no-sujeción a un contenido mínimo, y la no- necesidad de su firma por el funcionario actuante, comprometen seriamente su valor probatorio como fundamento de los actos de encuadramiento de la Tesorería. Estos informes, no concebidos inicialmente como parte integrante del expediente administrativo, podrán reproducir una parte de las averiguaciones de la Inspección, o simplemente instar en 3 líneas la actuación de la Tesorería, por lo que otorgar fuerza probatoria a una mera comunicación a la que se atribuye el carácter de informe, y cuyo contenido no está reglado, genera indefensión a los administrados y puede concluir en la anulabilidad o nulidad de las altas practicadas con fundamento en los mismos. Así, la STSJ de Andalucía de 17 de mayo de 2024, anula las resoluciones de la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de encuadramiento por considerar que, no se identifica en el informe al Inspector actuante, y por ello, no hay firma alguna de inspector, y por otro, que la actividad probatoria es manifiestamente insuficiente, y que de los hechos relatados en el informe no se puede colegir la existencia de relación laboral. En la misma línea, la STS de 9 de julio de 2015 viene a arrojar luz sobre los requisitos que debería cumplir un informe CELIN para que pueda desplegar la eficacia que le atribuye el artículo 7 de la ley reguladora de la Inspección de Trabajo. Así, a propósito de unas actuaciones de comprobación a una asociación que impartía cursos de formación sin haber dado de alta a los formadores, señala que: "El medio informático de elaboración del informe no es lo relevante, a juicio de esta Sala, para despojar de valor al mismo. Lo relevante es que en dichos informes se identifica a la funcionaria que realiza la inspección, señalando la titulación que ostenta. Y su contenido constata con detalle que se ha realizado una visita, a la sede de la asociación recurrente en la instancia, donde se estaban impartiendo cursos de formación por profesores que no estaban dados de alta en ningún régimen de seguridad social, ni respecto de los cuales se aportaron los correspondientes contratos de trabajo. Además, estos informes aparecen relacionados al inicio del expediente administrativo y estampada la firma del funcionario jefe de la unidad correspondiente". Así, podemos concluir que el informe-propuesta de la Inspección de Trabajo estaría revestido de presunción de certeza, pero sujeto al cumplimiento de unos requisitos semejantes a los de las actas para desplegar su eficacia probatoria, a pesar de que dichos requisitos no aparecen contemplados en la ley. [44]

Partiendo de la base, pues, de que la Tesorería General de la Seguridad Social encuentra fundamento a sus actos de encuadramiento en el informe-propuesta de la Inspección de Trabajo y no en las actas, por mucho que su incorporación al expediente, como vimos, pueda evitar consecuencias

[43] Así, la STSJ de Andalucía 591/2024 de 17 de mayo que señala que "La actuación inspectora no cumple con la normativa y doctrina expuesta, pues en el expediente administrativo se observa en cuanto a la actuación inspectora se refiere, una información de trámite CELIN, sin identificación de funcionario alguno de la Inspección y sin firma, por lo que a la referida actuación de la Inspección no se le puede otorgar presunción de certeza y, por ende, las prístinas resoluciones administrativas carecen de fundamento jurídico alguno…"

[44] La STSJ de Galicia 281/2024 de 3 de junio, por su parte, desestima la demanda planteada por la empresa GLOVO contra las altas practicadas por la Tesorería General de la Seguridad Social, y resuelve que no concurre indefensión, por escueto que sea el contenido del informe propuesta de la Inspección, al remitirse el mismo al acta de la Inspección de Trabajo y obrar dichas actas en el expediente administrativo "La resolución contiene una referencia de hechos de carácter sucinto y en remisión al acta en los que se basa la decisión y fundamentos de derecho aplicables, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo, así la resolución se remite a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". El juzgado recoge en su sentencia la referencia al acta provisional de liquidación, por más que el procedimiento de recaudación de dichas actas se hubiese paralizado como prescribía el artículo 148 de la ley 36/2011. El mismo señala que "Debemos en este supuesto diferenciar entre el acta de liquidación y la comunicación realizada por la Inspección a la Seguridad Social que es el hecho que motiva las altas. Así dicha comunicación es la base del fundamento de la resolución que se dicta…". El TSJ entra a conocer sobre el fondo de la pretensión planteada, recogiendo la doctrina del Tribunal Supremo sobre el particular plasmada en la STS 805/2020 de 25 de septiembre por la que declara que la relación existente entre los riders y GLOVO tiene naturaleza laboral.

indeseadas en términos probatorios para el Servicio Común de la Seguridad Social, parece claro que, la firmeza del acta no será un requisito exigible para que la Tesorería General de la Seguridad Social pueda dictar sus actos de encuadramiento.

Cabe señalar que la atribución de presunción de veracidad a los informes de la Inspección de Trabajo choca con la eficacia probatoria que la jurisprudencia del Tribunal Supremo atribuye en recientes sentencias a los informes periciales emitidos por técnicos al servicio de la Administración Pública, primando de esta manera el criterio de los inspectores respecto de cualesquiera otros técnicos al servicio de la Administración. [45] Así, señala el Tribunal Supremo que los informes de técnicos especialistas de la Administración que sirvieron de fundamento al órgano administrativo para dictar una resolución en el marco de sus competencias deben considerarse en sede judicial como dictámenes periciales de parte, sin cualificación probatoria especial respecto de aquellos aportados por la parte contraria. Continúa el alto tribunal argumentando que las causas de dicha equiparación a las pruebas periciales practicadas a instancia de parte son esencialmente dos: la falta de independencia del técnico de la Administración en el proceso judicial en cuestión, ya que el mismo no deja de ser un técnico de parte en el proceso, y por otra parte, la ausencia de contradicción en sede administrativa de dichos informes. Siendo las dos razones expuestas las determinantes de la atribución de equivalente eficacia a los informes periciales de los técnicos de la Administración y a los de parte, cabe valorar en qué medida el informe CELIN, puede estar investido de presunción de certeza. La diferencia fundamental, en el caso de los informes- propuesta de la Inspección, radicaría en que, por un lado, los mismos estarán dictados por Inspectores de Trabajo, que si bien colaboran con la Administración pública, tienen autonomía respecto del órgano para el que informan y autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones, y por otro lado, las actas de la Inspección sí prevén una posibilidad de contradicción en vía administrativa como refleja el RD 928/1998. No así el informe-propuesta de la Inspección que, como reiteradamente han señalado los tribunales, es el fundamento último del acto de encuadramiento de la Tesorería General de la Seguridad Social y no se sujeta a más exigencias legales que las previstas en el RD 84/1996. Por tanto, la atribución de está presunción de certeza *iuris tantum* a estos informes-propuesta de la Inspección de Trabajo en materia de encuadramiento, plantea obvias contradicciones.

6. CONCLUSIONES

Los actos de encuadramiento que la Tesorería General de la Seguridad Social dicta a partir de las comunicaciones de la Inspección de Trabajo, requieren de una fundamentación probatoria que no siempre se incluye en el expediente administrativo. La ausencia de una reglamentación del informe CELIN que insta dichos actos de encuadramiento, y la no necesaria incorporación del acta de Inspección a los expediente administrativos en los procesos de encuadramiento puede acabar derivando en una resolución contraria a los intereses de la Administración por vulnerar las mínimas formalidades legalmente exigidas. Una mera transacción informática, en ocasiones sin firma, carece a todas luces de la eficacia probatoria necesaria para fundamentar los actos de encuadramiento. Del mismo modo, la existencia de dos cauces paralelos, consecuencia de la duplicidad de actos administrativos que se derivan de las actuaciones inspectoras (por un lado el alta cursada por la Tesorería y por otro el acta elevada a definitiva también por el servicio común) genera disparidad de criterios y dudas acerca del alcance de los pronunciamientos de las Salas de lo Contencioso

[45] Así, la STS 202/2022, de 17 de febrero en la que el Alto Tribunal se plantea en su fundamento de derecho segundo: "la naturaleza y valor probatorio de los informes de la Administración obrantes en el expediente administrativo (…) todos elaborados por funcionarios o técnicos de la Administración, y, en particular, si deben ser tenidos como informes de parte y ser valorados como tales o, si, por el hecho de proceder de funcionarios de los que se presume objetividad tienen un plus de fuerza probatoria frente a los informes de parte" y la STS 207/2023 de 21 de febrero, que llega a la misma conclusión de equiparación de los dictámanes emitidos por técnicos cualificados de la Administración y los dictámenes de parte, teniendo que ser valorados ambos con arreglo a las reglas de la sana crítica sin preeminencia probatoria alguna de aquellos frente a éste.

Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, limitándose en ocasiones el mismo a un mero examen de la corrección formal de los actos administrativos, y entrando en otros casos a valorar la concurrencia de los requisitos de fondo que fundamentan el acto de encuadramiento impugnado: ésto es, la concurrencia de los requisitos de dependencia y ajenidad del artículo 1 del ET. Las distintas Salas de lo Contencioso administrativo de los TSJS presentan en la actualidad criterios variados sobre el particular, y así, mientras el TSJ de Cataluña, últimamente, prefiere no entrar a valorar como cuestión prejudicial la existencia de relación laboral, otros tribunales lo consideran imprescindible para poder entrar a conocer de la legalidad del acto de encuadramiento. Mientras algunos órganos suspenden el enjuiciamiento de las altas hasta tanto no se haya resuelto la impugnación de las actas de la Inspección (cuyo enjuiciamiento puede recaer o no en los TSJS en función de la cuantía), otros no encuentran impedimento para dictar resolución en materia de encuadramiento sin previo examen de las actas. A punto de cumplirse tres años de la entrada en vigor de la ley de empleo 3/2023, que residencia prácticamente al completo en la jurisdicción contencioso administrativa el control judicial de los actos no prestacionales de la Seguridad Social, se hace necesaria una coordinación entre los distintos órganos encargados del enjuiciamiento tanto de actos de encuadramiento como de las propias actas de la Inspección, así como un pronunciamiento del alto tribunal sobre el verdadero alcance del proceso de impugnación de los actos de encuadramiento de la TGSS.

BIBLIOGRAFÍA

Ablanedo Reyes, E.: "Los actos de encuadramiento en el Sistema de Seguridad Social y la intangibilidad de las competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social". Disertación de ingreso en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, 11 de octubre de 2021.

Alonso Olea, M., Tortuero Plaza, J.L.: *Instituciones de la Seguridad Social,* Madrid, Civitas Ediciones, 2002.

Almansa Pastor, J.M.: "El sistema del derecho del trabajo", en VV.AA. *Cuestiones actuales del derecho del trabajo*, Madrid, MTSS, 1990.

Aniorte Sanz, R.: "Delimitación actual del contrato de trabajo y problemas de encuadramiento en Seguridad Social" *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF,* 190, 1999.

Blasco Lahoz, J.F.: *La gestión de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016.

Blasco Lahoz, J.F., López Gandía, J.: *Curso de Seguridad Social,* 13ªed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

Díaz Rodríguez, J.M.: *Actas, informes y requerimientos de la Inspección de Trabajo.* Tesis doctoral, Universidad de la Laguna, 2002.

Giménez, A. "La actuación de la inspección de trabajo en materia de Seguridad Social", en VV.AA., *La inspección de trabajo: 1906 -2006,* Espuny I Tomás, M. J., Paz Torres, O. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

Goñi Sein, J.L., Pérez Capitán, L.: "Las actas de la Inspección de Trabajo, el valor probatorio y su impugnación". *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 11, 2025.

Illueca Ballester, H. "La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, *27*, 2021.

López Cumbre, L.: "Sujetos protegidos y actos de encuadramiento", en VV.AA., *Prontuario de Seguridad Social*, Madrid, Colex, 1999.

López Insua, B.: *La Incapacidad Temporal como contingencia protegida por la Seguridad Social,* Granada, Editorial de la Universidad de Granada, 2013.

Luján Alcaraz, J.: "Las fronteras del derecho del trabajo en la jurisprudencia", en VV.AA., *Las fronteras del contrato de trabajo en la jurisprudencia,* Sempere Navarro, A.V. dir., Madrid, Colección de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Agencial Estatal B.O.E., 2020.

Maldonado Molina, J.: "La Inspección en el ámbito de la Seguridad Social", en VV.AA., *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, García Murcia, J. (Dir.), Pamplona, Aranzadi, 2016.

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 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

Minondo Sanz, J.: "La Inspección de la Seguridad Social en los albores del Siglo XXI", en VV.AA., *Seguridad Social una perspectiva histórica*, Madrid, Subdirección General de Publicaciones, MTAS, 2001.

Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Editorial Comares, 2007.

Montoya Melgar, A.: *Derecho del Trabajo*, 41ª ed., Madrid, Editorial Tecnos, 2020.

Orcaray Reviriego, J.J.: *Intervención administrativa de oficio ante la jurisdicción social,* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011.

Sánchez Navarro, D.A.: *La gestión de la Seguridad Social en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.

Palomeque López, M.C., Álvarez De La Rosa, M.: *Derecho del Trabajo*, 9ºed., Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2001.

VV.AA.: *Ley General de Seguridad Social. Comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina,* De La Villa Gil, L.E. (Dir.), 1ª ed., Madrid, Editorial Colex, 2004.

VV.AA.: *Manual de derecho procesal laboral. Teoría y práctica,* Monereo Pérez, J.L.(Dir.), 4ª ed., Madrid, Tecnos, 2014.

VV.AA.: *Manual de Derecho del Trabajo*, Moreno Manglano, C. (Dir.), Madrid, Mc Graw Hill, 2000.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 91-113

Derivación de responsabilidad solidaria por deudas con la Seguridad Social

Joint liability referral for debts with Social Security

Francisco Jesús Padilla Falcón *Doctor en Derecho por la Universidad de Extremadura*
https://orcid.org/0009-0000-9105-1724

Sumario

1. Introducción
2. El concepto de grupo de empresas y criterios de derivación de responsabilidad en el ámbito laboral
3. De la responsabilidad solidaria
3.1. Ejemplos de responsabilidad solidaria
3.2. Del procedimiento administrativo
3.2.1. La declaración de responsabilidad por deudas con la Seguridad Social de la empresa deudora principal (parte 1)
3.2.2. De la derivación de responsabilidad a las empresas del grupo mercantil (parte 2)
4. Consecuencias laborales y una visión hacia las sociedades laborales
4.1. Aspectos generales
4.2. Especial referencia a las sociedades de responsabilidad limitada laboral
5. Conclusiones
Bibliografía

Fecha Recepción: 17/10/2025
Fecha Revisión: 13/1/2026
Fecha Aceptación: 10/2/2026

Cita Sugerida: PADILLA FALCÓN, F.J.: «Derivación de responsabilidad solidaria por deudas con la Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 91-113.

Resumen

En el presente artículo se estudian determinados aspectos derivados de la responsabilidad solidaria por deudas con la Seguridad Social en grupos de empresas. Este aspecto no solamente compromete el patrimonio societario, sino que puede afectar de forma directa a la plantilla de trabajadores que componen la empresa, particularmente cuando se producen actuaciones administrativas de carácter ejecutivo poniéndose en riesgo el pago de salarios y la estabilidad del empleo. De ahí la importancia de que la doctrina jurisprudencial delimite con claridad los criterios que legitiman la derivación de responsabilidad, dada la indefinición existente desde el plano normativo del concepto de grupo empresarial en el ámbito laboral. En las sociedades de responsabilidad limitada la situación adquiere una mayor complejidad ya que los individuos pertenecientes a la plantilla de la empresa cuentan con una doble condición, esto es, socio y trabajador.

Palabras clave

Grupo de empresas; Seguridad Social; responsabilidad solidaria

Abstract

In this article, certain aspects arising from joint liability for Social Security debts within corporate groups are examined. This issue not only compromises the company's assets but may also directly affect the workforce, particularly when administrative enforcement actions are undertaken, therefore jeopardizing the payment of wages and the stability of employment. Hence, it is crucial that case law clearly defines the criteria legitimizing the allocation of liability, given the normative ambiguity surrounding the concept of corporate groups in labor law. In limited liability companies, the situation becomes more complex since members of the company's workforce hold a dual status, namely that of both shareholder and employee.

Keywords

Corporate group; Social Security; joint liability

1. INTRODUCCIÓN

Como garantía del pago de deudas en materia de Seguridad Social la normativa articula la posibilidad de derivar la responsabilidad solidaria entre empresas que formen un mismo grupo mercantil.

Este fenómeno estaría justificado en el sentido de que se trata de una herramienta jurídica para evitar, entre otras, situaciones de fraude, vaciamiento patrimonial o la utilización de estructuras empresariales complejas que tengan un fin ilícito destinado a eludir el pago de deudas. Aunque la jurisprudencia ha definido criterios para extender la responsabilidad solidaria a otras empresas de un mismo grupo, en la práctica surgen muchas dificultades. Esto se debe a que las compañías del grupo suelen tener objetivos, estructuras y finalidades económicas diferentes, lo que complica aplicar de forma uniforme esos criterios, resultando difícil establecer un principio común para valorar la extensión de la responsabilidad. De este modo, la diversidad de finalidades económicas y sectores de actividad plantearía serias dudas sobre la existencia real de una unidad empresarial o de intereses que justificarían dicha transmisión de responsabilidad entre empresas.

Estos aspectos pueden dar lugar a valoraciones subjetivas o contradictorias por parte de la Seguridad Social, ante lo cual se producirían situaciones de indefensión e inseguridad jurídica por parte, no solo de las entidades mercantiles a las que se deriva dicha responsabilidad por deudas contraídas frente a la Seguridad Social, sino también respecto a los órganos de administración de las mismas cuyos integrantes, llegado el caso, podrían responder con su patrimonio personal.

La derivación de responsabilidad provoca efectos que transcienden a la mera figura recaudatoria ya que no solo incide en aspectos económicos de las empresas tales como el cumplimiento de contratos con acreedores o los necesarios para una adecuada gestión mercantil (productos bancarios, seguros o adquisición de cualquier tipo de activo para la empresa), sino que puede afectar a la continuidad de los trabajadores en la empresa para el supuesto de que tal derivación de responsabilidad comprometa las obligaciones retributivas de la sociedad con los trabajadores.

En el caso particular de las sociedades de responsabilidad limitada laboral estas consecuencias adquieren una especial transcendencia toda vez que la vinculación entre los trabajadores y la estructura societaria es más intensa y toda variación de cualquier aspecto que altere la gestión empresarial puede repercutir de forma inmediata en los derechos laborales de los socios-trabajadores.

Estas cuestiones son discutidas a lo largo del presente trabajo donde se analiza la derivación de responsabilidad solidaria entre empresas por deudas contraídas frente a la Seguridad Social, haciéndose una referencia especial a las sociedades laborales de responsabilidad limitada, concretamente a aspectos referidos a los socios-trabajadores.

2. EL CONCEPTO DE GRUPO DE EMPRESAS Y CRITERIOS DE DERIVACIÓN DE RESPONSABILIDAD EN EL ÁMBITO LABORAL

Un grupo empresarial se entiende de forma distinta en el ámbito mercantil y en el laboral. Desde el punto de vista mercantil, la vinculación entre las empresas que componen el grupo se vincula por un control o dirección común para una finalidad económica, manteniendo una autonomía de carácter patrimonial. En cambio, en el plano laboral se atiende a factores como la prestación indistinta de servicios, que puede generar una obligación solidaria frente a obligaciones laborales, priorizando la protección de los derechos de los trabajadores.

Es desde la perspectiva del derecho mercantil donde puede encontrarse una noción de grupo de empresas, diciéndose en el Código de Comercio que existe un grupo cuando una sociedad ostenta o puede ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras (art. 42.1). Se habla de la relación de control societario como el elemento que define al grupo de empresa y el que determina cuándo se está en presencia del mismo "como elemento delimitador que permite predicar qué sociedades forman parte del grupo, y cuáles no, pese a que pudiera existir algún tipo de relación entre ellas"[1]. Esta afirmación implica que el grupo empresarial se extiende hasta el punto en que sea posible ejercer un control societario delimitador del mismo. Más allá de ese límite, el grupo deja de existir, aunque puedan seguir concurriendo determinados vínculos como intereses económicos, inversiones o participaciones sociales en otras entidades con cierta vinculación. Por lo tanto, el elemento determinante de la existencia de un grupo de empresas es el de dominación societaria, independientemente de que en la cúspide de las sociedades aparezca una misma persona física como administrador o existan varios socios que tengan la mayoría del capital social en varias sociedades.

En relación al concepto laboral de grupo de empresas, desde la doctrina de esta rama del derecho se concibe como "un conjunto de sociedades que conservan su personalidad jurídica, y que actúan en el mercado de bienes y servicios estando organizado bajo una dirección económica unitaria"[2].

Por su parte, la jurisprudencia laboral reconoce la inexistencia de una definición específica en este ámbito, persistiendo en la actualidad un término de carácter muy general que viene a decir que se entiende por grupo de empresas, "el formado por una empresa que ejerce el control y las empresas controladas"[3]. El Tribunal Supremo indica que "el grupo de empresas, a efectos laborales, ha sido una creación jurisprudencial de la doctrina que no siempre siguió una línea uniforme, pero que hoy se encuentra sistematizada en la jurisprudencia"[4].

También indica la doctrina que "la ausencia de una regulación específica de los grupos de empresas a efectos laborales y la compleja jurisprudencia sobre la empresa de grupo basada en indicios sobre la relación entre los entes integrantes de un grupo de empresas dificulta que en la práctica se proceda a extender la responsabilidad al grupo como empresario"[5]. Esto obliga a que sean los tribunales quienes han de decidir en cada caso concreto si existen las circunstancias que justifican las condiciones que determinen la existencia de una responsabilidad solidaria a efectos laborales entre empresas de un mismo grupo.

En el ámbito laboral, aunque la definición de grupo de empresas parte de la misma idea base, el alcance de la responsabilidad no se ha correspondido con la misma determinación al reconocimiento de grupo establecido en el Código de Comercio (art. 42), o a la mera apariencia de grupo, sino que ha requerido de una serie de requisitos para que sea objeto de responsabilidad solidaria[6].

---

[1] Caba Tena, A. (2017): *El concepto de grupo de sociedades en el Derecho Español: Ausencia de un concepto concursal*. Tesis doctoral, Universidad CEU San Pablo, 2017, pág. 217-218.

[2] Ramos Quintana: *La responsabilidad laboral de los grupos de empresas*. Bomarzo, 2015; pág. 28.

[3] STS 4934/2009, 25 junio - ECLI:ES:TS:2009:4934 y art. 3.1, 3º de la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresa de dimensión comunitaria. Aunque muchas de las sentencias citadas puedan resultar temporalmente distantes, se señala al mencionar esta primera, que la doctrina jurisprudencial de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo relevante para el objeto de este trabajo se consolidó fundamentalmente en el período analizado.

[4] STS 1710/2013, 20 marzo - ECLI:ES:TS:2013:1710.

[5] Esteban Miguel, A.: El concepto de grupo público de empresas. Extensión de la responsabilidad laboral. *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 3(1), 2022, pág. 118.

[6] Gómez Arbós, J.: Grupo de empresas y empresario real. *Jurisdicción social: Revista de la Comisión de lo Social de Juezas y Jueces para la Democracia*, 202, 2019, pág. 20.

El Derecho del Trabajo debe partir de la premisa de que el grupo mercantil está conformado por un conjunto de sociedades con personalidad jurídica independiente diferenciándose dos tipos de grupos de empresas a efectos laborales: los grupo lícitos y los grupos ilícitos, denominados estos últimos por la doctrina como "grupos patológicos", viniendo constituidos por "aquella concentración empresarial que abusa de la personalidad jurídica, independiente de sus miembros con la finalidad de evitar o evadir la satisfacción de las acreencias laborales"[7]. Según dispone el Tribunal Supremo, el término "grupo patológico" debe emplearse únicamente cuando la responsabilidad solidaria surge de situaciones marcadas por ocultación o fraude. En cambio, si los hechos que originan esa responsabilidad son claros, no implican intención defraudatoria ni abuso alguno, resulta más apropiado hablar de "empresa de grupo" o "empresa-grupo". Este último concepto sería más amplio o general, mientras que el grupo patológico sería un caso particular dentro de él, caracterizado específicamente por la existencia de fraude, abuso u ocultamiento frente a terceros[8].

Desde el punto de vista del derecho del trabajo, el Alto Tribunal pone de manifiesto que "el grupo de empresas a efectos laborales no es un concepto de extensión equivalente al grupo de sociedades de derecho mercantil". La existencia de un grupo en el ámbito laboral, cuyos efectos se manifiestan principalmente en la derivación de responsabilidades entre las sociedades que la componen, exige la presencia de una serie de factores referentes a la organización del trabajo[9]. Éstos, para lograr el efecto consistente en la atribución de la responsabilidad común, implican este plus o elemento adicional que la jurisprudencia ha venido estableciendo a lo largo de los años y que posibilitan la derivación de responsabilidad a otras empresas que se ubican dentro de un mismo grupo mercantil.

De forma concreta según el Tribunal Supremo, no basta con que dos o más empresas formen parte del mismo grupo para que, automáticamente, exista responsabilidad solidaria por las deudas laborales de una de ellas. Es necesario que concurran otros elementos adicionales ya que, en principio, cada empresa del grupo tiene su propio ámbito de responsabilidad, dado que son personas jurídicas independientes[10]".

El hecho de que varias empresas tengan una dirección común o unitaria no basta para que todas asuman responsabilidad por las deudas de una de ellas; ese elemento solo permite acreditar la existencia de un grupo empresarial, pero no implica automáticamente una responsabilidad compartida[11]. Tampoco determina la responsabilidad solidaria la existencia de una dirección comercial común[12] o de sociedades participadas entre sí o que varias empresas lleven a cabo una política de colaboración no implicando necesariamente la pérdida de su independencia a efectos jurídicos y laborales[13].

No determina la responsabilidad solidaria la coincidencia de algunos accionistas o socios en las empresas del grupo, toda vez que las sociedades de capital cuentan con personalidad jurídica propia e independente de la de sus socios[14]. Y tampoco se puede imponer esa responsabilidad solidaria únicamente porque el administrador único de una empresa sea también el representante legal de otra, ya que el simple hecho de coincidir en el cargo, incluso si implica una dirección unitaria, solo

[7] Ubillús Bracamonte, R. E.: Delimitación conceptual de los grupos de empresas en el Derecho del Trabajo. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 48, 2015, pág. 72.

[8] SSTS 5215/2015, 20 octubre - ECLI:ES:TS:2015:5215; 4086/2017, 31 octubre - ECLI:ES:TS:2017:4086.

[9] STS 7545/2005, 3 noviembre - ECLI:ES:TS:2005:7545.

[10] SSTS 4813/2008, 10 junio - ECLI:ES:TS:2008:4813; 4934/2009, 25 junio - ECLI:ES:TS:2009:4934; 7296/2012, 23 octubre - ECLI:ES:TS:2012:7296.

[11] STS 160/2003, 20 enero - ECLI:ES:TS:2003:160.

[12] STS 7296/2012, 23 octubre - ECLI:ES:TS:2012:7296.

[13] STS 6444/1997, 29 octubre - ECLI:ES:TS:1997:6444.

[14] STSS 9505/2000, 21 diciembre - ECLI:ES:TS:2000:9505; 7545/2005, 3 noviembre - ECLI:ES:TS:2005:7545; 160/2003, 20 enero - ECLI:ES:TS:2003:160.

evidenciaría la existencia de un grupo de empresas, pero no generaría por sí mismo responsabilidad solidaria entre ellas[15].

De este modo se establece una diferencia clara entre el grupo de empresa de carácter mercantil y el de ámbito laboral. En este último, como se ha indicado es necesaria la presencia de elementos adicionales, de forma que "estos factores específicos del grupo de empresas en el ordenamiento laboral consisten en la existencia de un funcionamiento integrado de la organización de trabajo, o en la prestación de trabajo indistinta o común a las empresas del grupo, o en la búsqueda artificiosa de dispersión o elusión de responsabilidades laborales"[16]. De manera concreta, para que se produzca el efecto de responsabilidad solidaria en el grupo empresarial, se requiere un componente que el Tribunal Supremo ha identificado tradicionalmente, consistente en la concurrencia de alguno de los siguientes elementos adicionales[17]:

a) Funcionamiento unitario de las organizaciones de trabajo de las empresas del grupo: conforme establece la jurisprudencia que sirve de base a este primer elemento, aunque frente a terceros puedan diversificarse jurídicamente las distintas sociedades que pertenecen a un grupo, en el ámbito de las relaciones internas la realidad muestra que se está ante una empresa nacida del agrupamiento de otras[18]. En consecuencia procede la aplicación del principio de solidaridad, el cual descansa en la búsqueda de la realidad auténtica de los hechos más allá de los formalismos y formalidades jurídicas y ello "en aras de la seguridad jurídica y al principio de quien crea una apariencia verosímil, está obligado frente a los que de buena fe aceptan esa apariencia como una realidad, a fin de no fomentar la posible aparición de empresas ficticias que carezcan de las mínimas garantías de responsabilidad dejando a los trabajadores indefensos"[19].

b) Prestación de trabajo común, simultánea o sucesiva, a favor de las empresas del grupo: se hace referencia aquí a la prestación del trabajo de manera indistinta a las empresas que pertenecen al grupo mercantil, desempeñando sus tareas profesionales de forma común para todas ellas, ya sea al mismo tiempo (simultanea) o en distintos momentos (sucesiva). Dicha prestación de trabajo indistinto en las distintas sociedades da base suficiente para determinar la solidaridad del grupo empresarial respecto a las obligaciones laborales[20].

c) Creación de empresas aparentes sin sustento real, determinantes de una exclusión de responsabilidades laborales: la Sala de lo Social del Tribunal Supremo aborda de manera directa la problemática de las denominadas empresas aparentes o interpuestas que carecen de sustento patrimonial suficiente para responder frente a las obligaciones laborales, de este modo, se pone de manifiesto que de no establecerse un régimen de responsabilidad solidaria entre las entidades implicadas se fomentaría "la aparición de empresarios ficticios que carezcan de las mínimas garantías de responsabilidad" lo que colocaría a los trabajadores en una situación de indefensión ante supuestos incumplimientos laborales[21].

La jurisprudencia aborda con contundencia el fenómeno de creación de sociedades ficticias o aparentes con la finalidad de eludir responsabilidades laborales. El Tribunal Supremo califica

[15] STS 10324/2001, 26 diciembre - ECLI:ES:TS:2001:10324.
[16] SAN 695/2013, 25 febrero - ECLI:ES:AN:2013:695.
[17] SSTS 10324/2001, 26 diciembre - ECLI:ES:TS:2001:10324; 3647/2005, 8 junio - ECLI:ES:TS:2005:3647; STS 6523/2013, 24 septiembre - ECLI:ES:TS:2013:6523; 5507/2014, 20 noviembre - ECLI:ES:TS:2014:5507; 4297/2019, 21 noviembre - ECLI:ES:TS:2019:4297.
[18] STS 2731/1981, 6 mayo - ECLI:ES:TS:1981:2731.
[19] STS 12915/1987, 8 octubre - ECLI:ES:TS:1987:12915.
[20] STS 13415/1987, 7 diciembre - ECLI:ES:TS:1987:13415.
[21] STS 14061/1987, 3 marzo - ECLI:ES:TS:1987:14061.

tales constituciones y los contratos vinculados entre ellas como meras ficciones jurídicas, carentes de sustento económico real y orientadas a un fin prohibido en la Ley, estableciéndose que la mera ficción de creación de sociedades "por perseguir una finalidad distinta y prohibida por la Ley, ha de considerarse fraudulenta conforme al artículo 6.4 del Código Civil", determinándose la afección de las empresas del grupo mercantil a las responsabilidades que puedan derivarse de la relación laboral[22].

Así, aunque frente a terceros las sociedades integrantes de un grupo empresarial puedan mantener su individualidad jurídica, la realidad interna puede revelar una unidad empresarial material que justifique la aplicación del principio de solidaridad. Este criterio, basado en el principio de realidad, permite superar el formalismo societario para evitar que el contratante externo asuma la carga de investigar la existencia de relaciones internas opacas, ajenas a su posición y muy difíciles de descubrir[23].

d) Confusión de plantillas, confusión de patrimonios, apariencia externa de unidad empresarial y unidad de dirección: la jurisprudencia establece que deben darse estos elementos a efectos de declarar la comunicación de responsabilidad siempre y cuando el vínculo controvertido sea del ámbito laboral[24].

Esta enumeración clásica que realiza el Tribunal Supremo recoge los criterios tradicionales, sin embargo, la jurisprudencia más moderna ofrece una clasificación más afinada y operativa, que refleja cómo estos elementos se han ido aplicando con la práctica jurisprudencial. La doctrina más actual tiene su origen en la STS 4017/2013, 27 de mayo[25], diciendo algún autor que se trata ésta de una resolución de especial trascendencia, que marca un cambio radical ya que la doctrina tradicional se depura y se aclaran equívocos que se habían acumulado a lo largo de los años[26]. Esta clasificación más actual se corresponde con: el funcionamiento unitario de las organizaciones de trabajo de las empresas del grupo, manifestado en la prestación indistinta del trabajo (simultanea o sucesivamente) en favor de varias empresas del grupo; la confusión patrimonial; la unidad de caja; la utilización fraudulenta de la personalidad jurídica, con creación de la empresa aparente; y el abuso (anormal) de la dirección unitaria, con perjuicio para los derechos de los trabajadores[27].

El Tribunal Supremo concreta estos elementos, los cuales no pueden entenderse como acumulables, precisándolos de la siguiente manera[28]:

a) Funcionamiento unitario con confusión de plantillas: manifestando que la confusión de plantillas implica que el trabajador presta servicios para distintas empresas de un mismo grupo, configurándose una única relación laboral cuyo verdadero empleador es el propio grupo empresarial, situación perfectamente integrable en lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores (artículo 1.2) que califica como empresarios a las personas físicas y jurídicas, también comunidades de bienes, que reciban la prestación de servicios del trabajador.

[22] STS 15318/1988, 12 de julio - ECLI:ES:TS:1988:15318.
[23] STS 12915/1987, 8 octubre - ECLI:ES:TS:1987:12915.
[24] STS 17484/1990, 19 noviembre - ECLI:ES:TS:1990:17484.
[25] STS 4017/2013, 27 mayo - ECLI:ES:TS:2013:4017.
[26] Desdentado Daroca, E.: El empresario complejo en la jurisprudencia reciente: En especial, los grupos de empresa. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 143, 2019; pág. 127.
[27] SSTS 4017/2013, 27 mayo - ECLI:ES:TS:2013:4017; 6523/2013, 24 septiembre - ECLI:ES:TS:2013:6523; 4297/2019, 21 noviembre - ECLI:ES:TS:2019:4297.
[28] SSTS 4139/2017, 10 noviembre - ECLI:ES:TS:2017:4139; 2132/2020, 22 junio - ECLI:ES:TS:2020:2132; 1759/2021, 4 mayo - ECLI:ES:TS:2021:1759; 1269/2022, 22 marzo - ECLI:ES:TS:2022:1269; 3442/2023, 12 julio - ECLI:ES:TS:2023:3442.

De este modo, "cuando el trabajo se presta para varias sociedades del grupo, de forma sucesiva o simultánea, mediante un trasiego indiscriminado, manteniéndose el contrato con una sola sociedad hablamos de confusión de plantillas, prestación de trabajo indiferenciada o de funcionamiento unitario de las organizaciones de trabajo"[29]. Asimismo, se habla sobre la diferenciación entre la confusión de plantillas y la cesión ilegal de trabajadores produciéndose ésta cuando de manera singularizada, un trabajador (o incluso varios trabajadores) son destacados o pasan a prestar sus servicios a una empresa del grupo distinta de la que los contrató[30].

b) En cuanto a la confusión patrimonial, se refiere al uso indistinto del patrimonio de varias sociedades, lo cual puede llevarse a cabo dentro del grupo de sociedades, pero siempre que esté claro y documentada la pertenencia común del patrimonio empresarial o la cesión de su uso, siendo éste posible incluso si los activos sociales se encuentran desordenados o mezclados físicamente, a menos que no pueda reconstruirse formalmente su separación.

Resalta la importancia de descartar como un indicio determinante para la configuración de la existencia de un grupo de empresas a efectos laborales el mero hecho de que una persona, física o jurídica, posea la mayoría de las acciones o participaciones de diversas sociedades de un mismo grupo o que exista uno o varios administradores comunes en dichas empresas, toda vez que la doctrina jurisprudencial[31] identifica la confusión patrimonial entre empresas de un mismo grupo solamente en los supuestos en los que exista una cooperación material interempresarial, "de modo tal que no sea posible distinguir entre el patrimonio de una y otras empresas del mismo grupo"[32].

c) Unidad de caja: la jurisprudencia distingue dos supuestos diferenciados, el primero referente a que la unidad de caja genere una efectiva confusión patrimonial real, esto es que exista una "promiscuidad en la gestión económica", lo que daría lugar a la posible derivación de responsabilidad entre las sociedades del grupo empresarial. El segundo viene denominado por el "cash pooling", donde la unidad de caja es solamente un mecanismo de carácter contable de gestión centralizada de tesorería, orientado a optimizar información y reducir costes, sin que exista una verdadera confusión patrimonial.

Se entiende por unidad de caja como "el control de los ingresos y gastos de las empresas del grupo, así como el pago de salarios por parte de la empresa dominante"[33]. Asimismo, se considera este elemento como el grado extremo de la confusión patrimonial que consiste en "un sistema de gestión centralizada de tesorería en los grupos de empresa, que permite ventajas de información y reducción de costes, junto con la distribución de los excesos de tesorería según las necesidades de liquidez de la empresa, incrementando así el poder de negociación con las entidades de crédito" lográndose que las distintas cuentas bancarias del grupo sean consideradas de forma conjunta y homogénea para la liquidación de los correspondientes intereses[34].

[29] Desdentado Daroca, E.: El empresario complejo en la jurisprudencia reciente: En especial, los grupos de empresa. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 143, 2019; pág. 118.

[30] Camps Ruiz, L. M.: Grupos de sociedades: Jurisprudencia reciente y ¿reforma? de la Legislación Mercantil. *Documentación Laboral*, 104, 2015; pág. 179.

[31] STS 9365/2002, 6 marzo - ECLI:ES:TS:2002:9365.

[32] Ubillús Bracamonte, R. E.: Delimitación conceptual de los grupos de empresas en el Derecho del Trabajo. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 48, 2015; pág. 66.

[33] Hernández Bejarano, E. M.: *Definición laboral de grupo de empresa y el carácter excepcional de su condición como empleador*. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 119, 2013; pág. 271.

[34] Barcons Casas, J. J.: La evolución de la jurisprudencia en la definición de los grupos de empresa. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 55, 2020: pág. 605.

d) Utilización fraudulenta de la personalidad: tiene lugar cuando se produce la creación de una empresa ficticia para encubrir las actividades de la empresa que realmente lleva a cabo las operaciones societarias. Este supuesto justifica la aplicación de la doctrina jurisprudencial de "levantamiento del velo", permitiendo atribuir responsabilidad a la empresa real que efectivamente controla las actividades societarias con la finalidad de revelar la verdadera estructura empresarial.

Este elemento responde a la creación de una sociedad que quiere evitar las responsabilidades en cuestiones laborales, diciendo además que "a ello responde la denominada doctrina del levantamiento del velo en los supuestos de existencia de una empresa real y otra empresa pantalla que sirve para eludir las responsabilidades sociales de la primera"[35], siendo éste el supuesto típico de los denominados grupos de empresa patológicos.

e) El uso abusivo de la dirección unitaria: este elemento genera responsabilidad dentro del grupo de empresas cuando la facultad de dirección se lleva a cabo de manera anómala ocasionando perjuicios a los trabajadores, particularmente cuando las decisiones se adoptan en exclusivo beneficio del grupo o de la empresa que ejerce la posición dominante.

Se resalta la importancia del concepto de control, ya que cuando una sociedad ejerce control sobre otra, se presume "iuris tantum" que existe una dirección unitaria ejercida por la sociedad controladora[36].

Debe tenerse en cuenta en relación a lo explicado que, a pesar de la doctrina consolidada expuesta en relación a los elementos referidos por la jurisprudencia para identificar un grupo laboral, la determinación de la extensión de la responsabilidad de las empresas que lo integran depende de cada una de las situaciones concretas que se deriven de la prueba que se haya puesto de manifiesto y valorado en cada caso, sin que pueda aplicarse un "numerus clausus" de requisitos para entender que existe dicha extensión de responsabilidad[37].

3. DE LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA

3.1. Ejemplos de responsabilidad solidaria

Con carácter previo al análisis específico de la responsabilidad solidaria en el ámbito de las empresas pertenecientes a un mismo grupo, resulta oportuno traer a colación algunos supuestos normativos en los que también se prevé este régimen de responsabilidad. La referencia a estos casos se formula únicamente a título enunciativo y con un tratamiento necesariamente somero, pues un examen detallado nos alejaría del objeto central de este estudio. Se pretende, por tanto, ofrecer una panorámica preliminar que permita situar la cuestión y contextualizar adecuadamente la posterior reflexión sobre la responsabilidad solidaria entre sociedades del mismo grupo.

La responsabilidad solidaria constituye una figura de carácter excepcional dentro de la normativa, que permite exigir a un tercero el cumplimiento de una obligación, en el presente caso, de carácter económico que inicialmente recae sobre otro sujeto.

---

[35] Esteban Miguel, A.: El concepto de grupo público de empresas. Extensión de la responsabilidad laboral. *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 3(1), 2022; pág. 115.

[36] Mercader Uguina, J. R.: *El desconcertante mundo de los grupos "laborales" de empresas y sus nuevas formulaciones jurisprudenciales,* en VV.AA. *Estudios sobre el futuro del Código Mercantil: libro homenaje al profesor Rafael Illescas Ortiz*, Universidad Carlos III de Madrid, 2015; pág. 489.

[37] SSTS 1710/2013, 20 marzo - ECLI:ES:TS:2013:1710; 4139/2017, 10 noviembre - ECLI:ES:TS:2017:4139

Se considera que la expresión "derivación de la acción administrativa para exigir el pago" hace referencia a "la actividad que han de realizar, en la mayoría de los casos, los órganos de recaudación, para dirigir la acción de cobro de las deudas tributarias del deudor principal hacia otro sujeto distinto, sin que aquel vea alterada su posición deudora frente a la administración acreedora"[38].

Dentro de la normativa se articulan distintos supuestos en los que se deriva la responsabilidad entre empresas por deudas frente a la Seguridad Social:

a) Sucesión de empresa: supuesto contemplado en la normativa donde la empresa sucesora respondería de forma solidaria de las deudas de la anterior empresa frente a la Seguridad Social (arts. 44.3. ET, 142.1 y 168.2 TRLGSS). Cabe destacar que el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social también establece la regulación desde el plano reglamentario de la "expedición de certificados por la Administración de la Seguridad Social que impliquen garantía de no responsabilidad para los adquirentes" poniéndose de manifiesto que este desarrollo reglamentario no se ha producido nunca, "a pesar de que sería muy útil y aumentaría la seguridad jurídica en esta materia"[39].

b) Contratas y subcontratas: el empresario principal responde solidariamente durante el tiempo fijado en la normativa con carácter solidario de las obligaciones referidas a la Seguridad Social contraídas por los contratistas y subcontratistas durante la vigencia de la contrata, estableciéndose además la responsabilidad subsidiaria del propietario de la obra o industria obligándose al pago de la deuda contraída por el contratista insolvente (arts. 42.2 ET y 168.1 TRLGSS). A este respecto se ha puesto de manifiesto la preocupación extendida entre los agentes jurídicos ante el uso de la subcontratación como un medio para eludir de manera fraudulenta las responsabilidades laborales y con la Seguridad Social[40].

c) Cesión ilegal de trabajadores: estableciéndose la responsabilidad solidaria entre la empresa cedente y cesionaria, siempre que la cesión se lleve a cabo en supuestos no permitidos por la normativa laboral (art. 43 ET), poniéndose de manifiesto que "la cesión ilegal se admite ya no solo en los supuestos en los que existe una apariencia de empresa sino también en los casos que tenga entidad real y medios propios la empresa cedente, pero quien ejerce como auténtico empleador es la empresa cesionaria"[41].

d) Empresas del mismo grupo: constituye el objeto del presente documento, siendo un aspecto de gran relevancia de análisis ya que ni el Estatuto de los Trabajadores ni el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social contienen una norma que regule la responsabilidad solidaria entre empresas por el simple hecho de pertenecer al mismo grupo empresarial, siendo por tanto en la jurisprudencia donde se desarrolla una doctrina que permite imputar dicha responsabilidad cuando concurren determinados supuestos establecidos en la misma.

La derivación de responsabilidad solidaria por deudas frente a la Seguridad Social en el marco de un determinado grupo de empresas no se articula de manera automática, sino que es fruto de un proceso administrativo mediante el cual se lleva a cabo tal atribución de responsabilidad. Este procedimiento tiene lugar con posterioridad a otro en el que, mediante la correspondiente acta

[38] Castellanos Torres, J. A.: El procedimiento de derivación de responsabilidad tributaria. *ICADE. Revista de la Facultad de Derecho*, *77*, 2009; págs. 175-176.

[39] Gala Durán, C.: Las responsabilidades en materia de seguridad social en el marco de la sucesión de empresas. *IUSLabor*, 3, 2023; pág. 85.

[40] Sánchez Terán Hernández, J. M.: La derivación de responsabilidad por deudas a la Seguridad Social en la subcontratación del sector de la construcción. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 2007; pág. 6.

[41] Sáez Lara, C.: Garantías y responsabilidades en materia salarial. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 135, 2016: pág. 352.

de liquidación e infracción, se declara en vía administrativa la existencia de la deuda frente a la Seguridad Social. Solo una vez determinada dicha deuda y ante la imposibilidad de su cobro por parte de la Seguridad Social a la empresa concreta del grupo a la cual se le imputa directamente la deuda, la Administración puede iniciar un procedimiento de derivación de responsabilidad. A continuación, se analizan los aspectos normativos más relevantes de ambos procesos administrativos.

3.2. Del procedimiento administrativo

En los dos apartados que siguen no se persigue un examen exhaustivo ni un estudio en profundidad, sino únicamente una aproximación orientada a comentar determinados actos administrativos que la Administración debe observar en este ámbito. El análisis queda limitado a los aspectos más relevantes para la materia objeto de estudio, sin entrar en cuestiones procedimentales que excederían el marco de esta investigación.

3.2.1. La declaración de responsabilidad por deudas con la Seguridad Social de la empresa deudora principal (parte 1)

De manera concreta se analizan las siguientes circunstancias propias del procedimiento administrativo para la declaración y exigencia de deudas con la Seguridad Social:

a) Actas de infracción y liquidación: constituyen la base documental a partir de la cual la Administración inicia formalmente la determinación de la responsabilidad, así como la cuantificación de las obligaciones incumplidas.

Conforme se dispone en la normativa, una vez que se han realizado las comprobaciones oportunas, si se han detectado incumplimientos, se inicia formalmente el procedimiento sancionador con el levantamiento de un acta de infracción en el que deberá constar, entre otros, los hechos constatados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la infracción que se impute, con expresión del precepto vulnerado, la calificación de la infracción con la graduación de la sanción, la propuesta de sanción y su cuantificación. Asimismo, en el supuesto de que exista un responsable solidario conocido, se hará constar tal circunstancia (art. 53.1 LISOS).

Dentro de la doctrina hay quien se refiere al acta de liquidación como una modalidad singular del acta de infracción, poniendo de manifiesto en relación a aquélla que se genera "cuando las deudas por cuotas a la Seguridad Social sean originadas por falta de afiliación o de alta de trabajadores en cualquiera de los regímenes del sistema de la seguridad social, diferencias de cotización por trabajadores dados de alta, derivación de la responsabilidad del sujeto obligado al pago o por aplicación indebida de las bonificaciones en las cotizaciones, prevista reglamentariamente para la financiación de las acciones formativas del subsistema de formación profesional continua"[42].

b) Resolución administrativa: una vez formuladas las oportunas alegaciones, dentro del plazo legalmente establecido, acompañadas de la prueba que se estime pertinente dirigidas al órgano competente para realizar los actos de instrucción y ordenación del expediente sancionador, así como para efectuar la propuesta de resolución por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (arts. 14.1 f), 17.1 y 18 bis del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.) y concluido el plazo de vista y audiencia del expediente administrativo (Artículo 33.2 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo), de

[42] Rodríguez Escanciano, S.: La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito laboral. *Documentación administrativa*, 282, 2009; pág. 233.

conformidad con lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (art. 40) se procede a dictar la oportuna resolución por parte del Jefe/a de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la cual es susceptible de recurso de alzada (arts. 121 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y 23 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo en relación con lo previsto en el art. 54 LISOS).

Dicho recurso agota la vía administrativa y contra su resolución cabría recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses desde el día siguiente al de su notificación de conformidad a lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ante el Juzgado Contencioso-Administrativo correspondiente (art. 46.1).

c) Providencia de apremio: expuesto el procedimiento administrativo por el cual se declara de la responsabilidad de una deuda frente a la Seguridad Social, cabe hacer mención a la fase de apremio por los débitos perseguidos.

Se establece en el TRLGSS (art. 38.1 y 2) que una vez transcurrido el plazo reglamentario de ingreso sin que la deuda haya sido satisfecha y adquirida firmeza en vía administrativa la reclamación de deuda o el acta de liquidación, se inicia el procedimiento de apremio mediante la emisión de la providencia de apremio por el órgano competente. Esta providencia, que identifica la deuda pendiente junto con el recargo correspondiente, constituye un título ejecutivo suficiente para que la Tesorería General de la Seguridad Social actúe con la misma fuerza que una sentencia judicial, permitiendo proceder contra los bienes y derechos del obligado al pago. La notificación de la providencia advierte que, si la deuda no se ingresa en el plazo de quince días desde su recepción o publicación, se devengarán intereses de demora y se procederá al embargo de bienes del deudor

En este mismo sentido se pronuncia la doctrina[43] indicándose que si el deudor reitera su negativa al pago "voluntario", tras haberse vencido el plazo previsto en la providencia de apremio, o después de que se haya resuelto en sentido negativo la oposición a ésta, se procederá por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social a la ejecución directa de los bienes, derechos y créditos del deudor. De no existir bienes garantizados suficientes, mediante diligencia de embargo se procederá a incautar los bienes de los responsables del pago de la deuda[44].

Es la Ley de Enjuiciamiento Civil la que regula el orden de prelación de los bienes susceptibles de embargo procurándose tener en cuenta la mayor facilidad de su enajenación y la menor onerosidad de ésta para el ejecutado (art. 592) conectándose así con el contenido previsto en el Estatuto de los Trabajadores (art. 27).

3.2.2. De la derivación de responsabilidad a las empresas del grupo mercantil (parte 2)

Algunos aspectos que merecen su análisis en relación con este procedimiento administrativo son los siguientes:

a) Obligación de cotizar: viene reflejada expresamente en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, obligatoria para todos los regímenes del sistema, nacerá desde el mismo momento del inicio de la correspondiente actividad siendo responsables de su cumplimiento

[43] Beneyto Calabuig, D.: El ingreso de las cuotas de Seguridad Social fuera de plazo. La reclamación de deuda y el acta de liquidación. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 2005; pág. 94.

[44] López Fuentes, R.: Artículo 34. Providencia de apremio, oposición a la misma, notificación de embargo e impugnaciones al procedimiento de apremio, en VV.AA., *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*. Aranzadi, 2003a; pág. 230.

las personas físicas o jurídicas o entidades sin personalidad a las que las normas reguladoras de cada régimen impongan directamente la obligación de su ingreso, así como a los responsables solidarios, subsidiarios o sucesores "mortis causa" de aquéllos, por concurrir hechos, omisiones, negocios o acos jurídicos que determine dicha responsabilidad (arts. 18.1,2 y 3 TRLGSS).

"La obligación de cotizar es el criterio definitorio de la vertiente contributiva y el nexo común entre los diferentes regímenes que integran el brazo contributivo del Sistema, a la vez que un elemento diferenciador entre ellos"[45]. Por su parte, el Tribunal Supremo[46] pone de manifiesto que la obligación de cotizar se determina conforme a las bases definidas en la Ley (art. 19 TRLGSS), constituidas por la remuneración total que corresponda al trabajador.

El Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social establece la obligación de cotizar como un deber esencial para los sujetos responsables la cual se justifica como un elemento indispensable para garantizar la sostenibilidad del sistema. Dicha obligación puede extenderse a la figura del responsable solidario, prevista por la normativa, que permite exigir la obligación de cotizar a quienes, por su vinculación con la relación laboral, en este caso, deban responder junto con el deudor principal.

b) Dirigir el procedimiento recaudatorio contra el empresario real: el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (art. 18.4) permite dirigir el procedimiento recaudatorio frente al empleador real, aunque no figure formalmente como empresario en los contratos de trabajo, en los registros públicos o en los archivos de las entidades gestoras o servicios comunes.

De este modo, casos de impagos de deudas con la Seguridad Social podría dirigirse el procedimiento contra el verdadero empresario. Ello incluso en supuestos en los cuales el procedimiento se haya iniciado ya contra quien figure formalmente como empresario, ya que la normativa posibilita el inicio de nuevas actuaciones contra el "empresario efectivo" conforme al procedimiento establecido para los supuestos de responsabilidad solidaria (art. 12.3 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social)[47].

La derivación de responsabilidad solidaria se justifica en el sentido de que la verdadera condición del empresario no depende de la apariencia formal derivada, entre otros, del contrato de trabajo, sino de quien ejerce efectivamente las funciones de dirección, organización y control de la actividad societaria, prevaleciendo por tanto la realidad de quien dirige la actividad empresarial sobre las apariencias de tipo formal.

La jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo ha interpretado la aplicación práctica de esta facultad recaudatoria. En concreto se pone de manifiesto que los supuestos de responsabilidad solidaria pueden fundarse en la constatación de una realidad económica, organizativa y patrimonial en la que el verdadero sujeto empleador es distinto del aparente. Lo decisivo es por tanto la identificación a partir de la realidad subyacente, del sujeto que ostenta materialmente la condición de empleador y, por tanto, la obligación de cotizar, permitiendo así exigir solidariamente el cumplimento de las deudas generadas, aunque no exista una vinculación contractual directa con los trabajadores[48].

[45] López Fuentes, R.: *La obligación económica de cotizar al sistema de la seguridad social*. Tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2003b; pág. 37.

[46] STS 2168/2020, 18 junio - ECLI:ES:TS:2020:2168.

[47] Ron-Latas, R. P.: ¿Qué hay de nuevo viejo?: Análisis macroscópico del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 78, 2005; pág. 57.

[48] SSTS 2482/2016, 2 junio - ECLI:ES:TS:2016:2482; 3298/2016, 8 julio - ECLI:ES:TS:2016:3298.

De este modo, el procedimiento recaudatorio frente al empresario real no se trata de una imputación de carácter automático, sino que se constituye como el camino jurídico que permite depurar la verdadera titularidad de las obligaciones frente a la Seguridad Social respetando las garantías del obligado al pago, toda vez que dicho procedimiento se desarrolla conforme a un esquema normativo estructurado.

c) Procedencia de la reclamación de deuda a los responsables solidarios: viene determinada en el texto refundido (art. 33.2, a) estableciéndose que, una vez trascurrido el plazo reglamentario establecido sin haberse ingresado las cuotas debidas, la Tesorería General de la Seguridad Social está facultada para proceder a la reclamación de la deuda en aplicación de cualquier norma con rango de Ley que no excluya la responsabilidad por deudas. De este modo, se procedería a la reclamación de la deuda al responsable solidario cuando, en atención a los datos obrantes en la Tesorería General de la Seguridad Social o comunicados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social deba exigirse a éste el pago, exigiéndose no solamente el principal de la duda a que se extienda la responsabilidad solidaria sino también, los recargos, intereses y costas devengados hasta el momento en que se emita dicha reclamación.

Conforme ha establecido el Tribunal Supremo, la Tesorería General de la Seguridad Social, está facultada para declarar la responsabilidad solidaria de las empresas que integran un grupo, sin necesidad de reclamar simultáneamente la deuda a todas ellas ni de acudir al juez del concurso cuando alguna esté en situación de insolvencia. De este modo la declaración de responsabilidad solidaria de las empresas pertenecientes a un grupo no constituye un exceso en la potestad administrativa, sino un presupuesto imprescindible para exigir el pago a cualquiera de las sociedades solidariamente obligadas. Además, constantemente se recuerda en la jurisprudencia que la mera pertenencia a un grupo empresarial no basta para derivar la responsabilidad solidaria, sino que tal y como se ha expuesto anteriormente, es preciso acreditar la concurrencia de elementos adicionales[49].

4. CONSECUENCIAS LABORALES Y UNA VISIÓN HACIA LAS SOCIEDADES LABORALES

4.1. Aspectos generales

La derivación de responsabilidad solidaria por deudas con la Seguridad Social dentro de los grupos de empresas no constituye únicamente una cuestión meramente recaudatoria, sino que podría desplegar importantes efectos sobre las relaciones laborales dentro de la empresa o empresas afectadas.

Tanto la reclamación de una deuda por parte de la Seguridad Social como la atribución de responsabilidad solidaria a las sociedades de un grupo puede afectar directamente a la continuidad de la actividad mercantil y, por ende, a la estabilidad en el empleo. De esta forma, cuando una empresa del grupo incurre en deudas con la Seguridad Social y se deriva la responsabilidad a otras entidades vinculadas, el impacto financiero puede comprometer su liquidez para mantener la plantilla de trabajadores. Situación que se agravaría en el supuesto de que se llevara a cabo el embargo de los bienes de la empresa.

En el contexto del grupo empresarial, este riesgo se intensifica como consecuencia de la interdependencia económica y funcional existente entre las sociedades que lo integran. Las empresas del grupo suelen desarrollar su actividad mercantil con una estructura de costes ajustada a su propio volumen de negocio y adecuado a su plantilla de trabajadores. La atribución externa de una deuda imputable a otra empresa consecuencia de la derivación de responsabilidad en materia de Seguridad

[49] STS 3992/2018, 22 noviembre - ECLI:ES:TS:2018:3992.

Social no prevista con anterioridad alteraría las previsiones financieras y el equilibrio presupuestario, pudiendo comprometer, especialmente en empresas con un alto número de trabajadores, su capacidad de atender con regularidad sus obligaciones laborales. En tal supuesto, la empresa afectada no solamente vería tensionada su liquidez, sino que puede verse abocada a adoptar medias que incidan directamente en la actividad mercantil y en la estabilidad en el empleo, pese a no haber sido la empresa responsable y generadora de la deuda.

De no contar con recursos suficientes, la situación de exigencia de pago por parte de la Administración podría solucionarse a través de distintas alternativas, ya sea, entre otros, mediante líneas de crédito, ampliación de capital por parte de los socios o a través de la adquisición de instrumentos financieros específicos que permitan obtener la liquidez necesaria para atender las obligaciones esenciales de la empresa con los trabajadores.

En la práctica, la exigencia de obligaciones con la Seguridad Social o la derivación de responsabilidad podría conducir a la producción de ajustes en las plantillas de las empresas provocando, según el caso, expedientes de regulación de empleo, despidos objetivos por causas económicas o incluso extinciones de trabajo de carácter colectivo.

El acto administrativo objeto de estudio podría tener una enorme repercusión en las obligaciones laborales ordinarias y de manera concreta en lo que se refiere al pago de salarios y cotizaciones sociales. El cumplimiento de esta obligación laboral por parte de la empresa depende en gran medida de la envergadura de la deuda reclamada por parte de la Seguridad Social, en la medida en que si se trata de una cuantía que pueda afrontar la empresa obligada permitiría que ésta pueda cumplir con sus obligaciones salariales. En caso contrario, la falta de liquidez derivada del procedimiento recaudatorio puede afectar al pago de salarios y cotizaciones sociales.

Ante esta última situación entrarían en juego dos alternativas posibles con la intención de mantener la actividad empresarial y en la medida de lo posible la actividad laboral:

a) Despidos: piénsese por ejemplo el supuesto de una empresa que cuente con una amplia plantilla de trabajadores y se proceda al embargo de los depósitos bancarios de la compañía (art. 96 Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio), dicha actuación podría comprometer al pago de los salarios de los trabajadores afectando no solo a la estabilidad económica de éstos sino también al normal desarrollo de la actividad empresarial, pudiéndose provocar perjuicios desproporcionados.

Si la empresa ante la presión económica derivada de un procedimiento reclamación de deuda por la Seguridad Social o de derivación de la misma al grupo de empresas, optara por extinguir contratos de trabajo, la causa aplicable sería la prevista en el Estatuto de los Trabajadores consistente en un despido colectivo por causas económicas (art. 51) o individual por causas objetivas (art. 52, c). En ambos casos podría decirse que se estaría ante una circunstancia fundada en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.

La causa económica procederá si el despido contribuye a la superación de una situación económica negativa mientras que las técnicas, organizativas y de producción estarían justificadas si con ellas se pretende superar las dificultades que impiden el adecuado funcionamiento de la empresa, ya sea por su posición competitiva en el mercado o por exigencias de la demanda, a través de una mejor organización de recursos[50].

[50] Fernández López, M. F.: Expedientes de regulación de empleo: Causas económicas, técnicas, organizativas y de producción. Perspectivas jurídicas. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 99, 2009; págs. 116-117.

El Tribunal Supremo pone de manifiesto que "habrá que atender al sometimiento de la decisión a criterios de proporcionalidad, esto es, la decisión empresarial debe ser adecuada a las circunstancias causales concurrentes poniendo el acento en la realidad de la causa y en sus efectos sobre los contratos de trabajo"[51]. En el caso objeto de estudio, la causa que justificaría el despido principalmente sería la económica indicándose por parte del Alto Tribunal que la justificación de este tipo de despido tiene que llevarse a cabo a través de tres pasos: 1º) se exigirá por parte de la empresa que se acredite la existencia de una situación económica negativa; 2º) establecer el efecto de esa situación sobre los contratos de trabajo, en la medida en que aquélla provoca la necesidad de amortización total o parcial de los puestos de trabajo; 3º) y mostrar la adecuada proporcionalidad de las medidas extintivas adoptadas para responder a esa necesidad[52].

b) Modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo: cabe la posibilidad que, con el fin de mantener la plantilla de trabajadores de la empresa, se adopte la decisión de que se produzca un cambio en las condiciones pactadas en el contrato de trabajo suscrito entre la empresa y el trabajador que puede conllevar una modificación del tiempo de trabajo o afectar al sistema de remuneración y cuantía salarial.

De este modo, si la empresa pretendiera alterar condiciones esenciales de trabajo para afrontar tensiones de liquidez, debe acudir al procedimiento específico previsto en el Estatuto de los Trabajadores (art. 41), siempre y cuando existen probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción.

Tras un análisis exhaustivo realizado a los pronunciamientos de los tribunales, se indica que "las causas económicas son aquellas que inciden sobre el resultado de la gestión empresarial, atendiendo a los ingresos y gastos y teniendo en cuenta los aspectos financieros, productivos y comerciales". En cuanto a las causas técnicas, "tienen relación con avances en materia de mecanización, automatización, información…, que será necesario incorporar a la actividad productiva para evitar su obsolescencia". Y por último las causas organizativas "son aquellas que se corresponden a la necesidad de adecuar la estructura empresarial, así como los medios personales y materiales de que dispone la empresa, a las líneas de producción que desarrolla". Por último, las razones productivas se refieren "al resultado del proceso de trabajo, a la configuración del bien o servicio producido por la empresa; a los costes y volumen de producción, para adecuarla a las exigencias del mercado impidiendo que su desajuste ponga en peligro la actuación competitiva de la empresa"[53].

Para el supuesto estudiado, la causa alegada por parte de la empresa sería de carácter económico debiéndose tener en cuenta que, según lo dispuesto por el Tribunal Supremo, a diferencia de lo que se correspondería con una simple variación empresarial, las modificaciones sustanciales deben entenderse por aquellas que sean de tal naturaleza que alteren y transformen los aspectos fundamentales de la relación laboral mientras que cuando se trata de simples modificaciones accidentales, éstas no tienen dicha condición siendo manifestaciones del poder de dirección del empresario[54].

En el caso de que no resulte viable acometer despidos ni proceder llevar a cabo modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo que permitan ajustar los costes laborales a la realidad empresarial tras la reclamación de una deuda por la Seguridad Social, el margen de maniobra se reduce drásticamente. La única salida empresarial legalmente posible en tal escenario consistiría,

[51] STS 1544/2019, 20 marzo - ECLI:ES:TS:2019:1544.
[52] STS 4425/2017, 14 noviembre - ECLI:ES:TS:2017:4425.
[53] Fraguas Madurga, L.: La modificación sustancial de condiciones de trabajo y la reforma laboral del 2012: Régimen jurídico, perspectivas y puntos críticos. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 357 2012, pp. 109-110.
[54] STS 438/2023, 8 febrero - ECLI:ES:TS:2023:438.

bien en proceder a la liquidación de la sociedad o instar un concurso de acreedores conforme a lo establecido en la Ley Concursal. En este último caso a través de un convenio o venta de unidad productiva podría continuarse de forma parcial o total con la actividad empresarial, mientras que el supuesto de la liquidación supondría el cese definitivo, con la consiguiente extinción de los contratos de trabajo y el pago ordenado de los créditos laborales de acuerdo con las disposiciones normativas.

4.2. Especial referencia a las sociedades de responsabilidad limitada laboral

En el ámbito de derivación de responsabilidad solidaria por deudas con la Seguridad Social, adquiere interés el análisis de empresas del grupo que adoptan la forma jurídica laboral. La singular configuración de este tipo societario, caracterizado por la participación de trabajadores en el capital social y su doble condición de socios y empleados, introduce elementos diferenciales que inciden de forma directa en las consecuencias de la responsabilidad exigida. Por ello, el estudio de estas entidades resulta particularmente pertinente.

La propia Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas ofrece un concepto de este tipo de empresas diciendo que son aquellas sociedades anónimas o de responsabilidad limitada que cumplan los siguientes requisitos: 1º) "al menos la mayoría del capital social sea propiedad de los trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos de forma personal y directa, en virtud de una relación laboral por tiempo indefinido"; y 2º) "que ninguno de los socios sea titular de acciones o participaciones sociales que representen más de la tercera parte del capital social"[55].

Las sociedades laborales son sociedades de capital por su forma y también por tanto le son aplicables las normas referentes a las sociedades anónimas y limitadas, pero "se caracterizan y se diferencian de las sociedades capitalistas puras por el hecho de que se trata de una empresa societaria laboral con presencia dominante y mayoritaria de los trabajadores en el capital social"[56].

La hipótesis que se plantea en este apartado consiste en analizar cómo las obligaciones con la Seguridad Social y su derivación a empresas pertenecientes a un determinado grupo empresarial, el cual puede estar constituido en todo o en parte por sociedades de responsabilidad limitada de carácter laboral, afectaría a los socios de éstas los cuales dada las características de este tipo de empresas ostentan la condición de socios trabajadores.

El primer interrogante que se plantea consiste en determinar si ante una concreta situación de reclamación de deuda por la Administración o en su caso embargo de la liquidez con la que cuenta la empresa para afrontar el salario de los socios trabajadores podrían éstos ejercer el derecho de separación de la sociedad. Conforme lo establecido en la Ley de Sociedades Laborales este tipo de sociedades cuentan con un elemento privilegiado respecto a las causas de separación ordinaria regulada en las Sociedades de Capital (arts. 436 y ss. LSC) toda vez que según se dispone en aquélla se permite la separación del socio trabajador cuando se produzca "la pérdida de la calificación de la sociedad como laboral" (art. 16.1 de la Ley 44/2015, de 14 de octubre)[57], constituyendo ésta una

[55] La normativa permite que una sociedad laboral se constituya inicialmente por dos socios trabajadores con contrato indefinido, con igual participación en capital y derechos de voto, debiendo adecuarse al límite legal en un plazo máximo de 36 meses. Asimismo, cuando los socios sean entidades públicas, de participación mayoritariamente públicas, entidades no lucrativas o de la economía social, se admite una participación superior al límite previsto, sin alcanzar el cincuenta por ciento del capital social (art. 1.2 de Ley 44/2015, de 14 de octubre).

[56] López Gandía, J.: *Socios trabajadores y Seguridad Social,* en VV.AA. *Participación de los trabajadores en la empresa y sociedades laborales*, García Fajardo, G. Tirant lo Blanch, 2018; pág. 373.

[57] Art. 16.1 de la Ley 44/2015, de 14 de octubre. Debe tenerse en cuenta que conforme se dispone en el apartado segundo de este artículo el derecho de separación en caso de falta de distribución de dividendos previsto en el artículo 348 bis de la LSC no será de aplicación a los socios trabajadores de la sociedad laboral.

causa legal de separación por parte del socio. Esta descalificación puede producirse bien por acuerdo de los socios, en cuyo caso el derecho de separación corresponderá a los socios que no votaron a favor del acuerdo o bien por no cumplirse con las exigencias mencionadas anteriormente referidas a los requisitos necesarios para la constitución de sociedades laborales, así como la falta de dotación o dotación insuficiente o aplicación indebida de la reserva especial (arts. 15.1 y 16.1 de la Ley 44/2015, de 14 de octubre). Según dispone algún autor la causa específica que posibilita el derecho de separación de los socios en las sociedades laborales se justifica por la singularidad tipológica de este tipo de sociedades[58].

En este sentido, cabe plantearse el supuesto concreto que se daría ante una situación de dificultad económica empresarial derivada de una reclamación de deuda por parte de la Seguridad Social y sea el socio trabajador quien voluntariamente quiera separarse de la sociedad, situación que al igual que se da en cualquier socio capitalista resulta difícil de llevar a cabo ya que la regulación actual convierte el derecho de separación en un mecanismo excepcional más que una verdadera herramienta de protección del socio. Las causas legales tasadas de separación establecidas en la Ley de Sociedades de Capital (art. 346.1), al estar circunscritas a situaciones muy específicas, resulta poco frecuente que se presenten en la realidad empresarial lo que provoca que el socio se vea forzado a permanecer en la sociedad o a buscar salidas menos favorables, como en su caso, la venta negociada de sus participaciones en condiciones desfavorables.

Cabría una posibilidad de ejercer el derecho de separación que vendría determinado por la causa específica recogida en la normativa para las sociedades laborales y referida anteriormente, la cual vendría dada por la descalificación de la sociedad. Piénsese por ejemplo aquella situación donde ya se haya producido la derivación de responsabilidad a una determinada sociedad de tipo laboral que se ha constituido inicialmente por dos socios trabajadores y pasen los 36 meses fijados en la Ley de Sociedades Laborales (art. 1.2) sin que se haya incorporado un tercer socio. En este supuesto se incumpliría el requisito de que ninguno de los socios originarios sea titular de acciones o participaciones sociales que representen más de la tercera parte del capital social existiendo la consecuencia de la pérdida la calificación de "sociedad laboral" (art. 15.1 1ª) y convirtiéndose por tanto la empresa en una sociedad de capital pura, permitiendo la Ley de Sociedades Laborales (art. 16.1) la separación legal del socio trabajador.

Al margen de este supuesto específico, una eventual atribución de deuda a una sociedad laboral como la es la derivada de obligaciones con la Seguridad Social puede generar, al igual que ocurre con las sociedades de capital, serias dificultades económicas para hacer frente al pago de los salarios de los trabajadores, que en este tipo de sociedades son, además, socios de la empresa.

Con carácter general, la responsabilidad de los socios es limitada al capital aportado (arts. 1 de la Ley 44/2015, de 14 de octubre y 1 LSC), no obstante, hay determinados supuestos donde la jurisprudencia admite que pueda "levantarse el velo societario" y extenderse la responsabilidad solidaria a los administradores e incluso a los socios que hayan intervenido en actos fraudulentos.

El Tribunal Supremo afirma que el principio de buena fe debe presidir las relaciones mercantiles en orden a evitar que el abuso de la personalidad jurídica, como instrumento defraudatorio, sirva para burlar los derechos de los demás[59]. Asimismo, las sociedades mercantiles, como sujeto con personalidad jurídica propia, responden en principio por sus actos, aunque instrumentalmente actúen por medio de sus administradores. No obstante, admite que, en supuestos excepcionales como

[58] Cabañete Pozo, R.: Reestructuraciones subjetivas en las sociedades laborales: Separación y exclusión de socios. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 126, 2017; pág. 36.

[59] STS 507/2016, 18 febrero - ECLI:ES:TS:2016:507.

infracapitalización, confusión de personalidades, dirección externa y fraude o abuso, sea procedente el "levantamiento del velo" con el fin de evitar que la autonomía societaria se utilice en perjuicio de terceros[60]. La regla general, por tanto, es respetar la personalidad jurídica de las sociedades y la limitación de responsabilidad de socios y administradores, procediendo la doctrina del "levantamiento del velo" cuando se demuestra claramente un abuso de la personalidad jurídica, existiendo múltiples situaciones que pueden justificarlo, sin una lista cerrada, pero cada tipo de caso tiene sus propios requisitos y consecuencias[61].

Cuando la Seguridad Social reclama el pago de una deuda, la empresa puede responder a al requerimiento de manera voluntaria o forzosa, siendo en este caso la providencia de apremio, como se ha indicado anteriormente, el título suficiente que permite a la Tesorería General de la Seguridad Social iniciar el cobro forzoso de una deuda, con la misma fuerza que una sentencia judicial para actuar contra los bienes y derechos de los responsables. Este hecho podría afectar a la continuidad de la sociedad laboral, pues la carga financiera puede perjudicar la viabilidad empresarial y asimismo comprometer la situación personal de los administradores, quienes conforme a la Ley de Sociedades de capital (art. 367) pueden llegar a ser declarados responsables directos si se acredita la gestión culposa o negligente.

En todo caso, al igual que ocurre con las sociedades de capital estrictamente mercantiles, el riesgo económico asumido por el socio trabajador queda circunscrito a las aportaciones realizadas al capital social, de modo que, en caso de producirse la liquidación de la sociedad, ante una situación de insolvencia económica como consecuencia de la declaración de la responsabilidad empresarial por parte de la Seguridad Social o ante una situación de embargo declarado por ésta, su responsabilidad por pasivos sobrevenidos no podría exceder del importe de su cuota de liquidación (arts. 399 LSC y 142.1 párrafo cuarto TRLGSS).

5. CONCLUSIONES

Como se ha indicado a lo largo de este trabajo, no existe en nuestro ordenamiento jurídico una regulación concreta de los grupos de empresas desde el ámbito laboral. La jurisprudencia ha sentado como doctrina que no basta con que un determinado número de empresas se integre formalmente en un mismo grupo empresarial para que de forma automática pueda derivarse la responsabilidad a las sociedades pertenecientes al grupo por deudas relacionadas con aspectos laborales, justificando esta circunstancia en que cada sociedad conserva su propia personalidad jurídica, exigiéndose la concurrencia de determinados elementos adicionales que permitan justificar la extensión de responsabilidad más allá de la empresa inicialmente obligada como responsable al pago de la deuda.

Además de estos elementos adicionales como la confusión patrimonial, la unidad de caja o la utilización fraudulenta de la personalidad jurídica para encubrir determinadas actividades societarias, podrían considerarse otra serie de indicios complementarios que refuercen la apreciación de un grupo empresarial patológico a efectos laborales. Entre ellos cabe destacar, la coincidencia sustancial en el objeto social de las sociedades pertenecientes a un mismo grupo mercantil o el desarrollo de actividades económicas prácticamente iguales o muy parecidas; la gestión de ingresos y pagos por una de las empresas del grupo; el uso compartido de instalaciones, centro de trabajo o recursos materiales entre las empresas; la coincidencia o proximidad de domicilios sociales; la utilización de datos de contacto idénticos o compartidos; el uso de una misma página web corporativa o dominios digitales vinculados, presentándose externamente como una única organización o con inclusión a los sitios web de otras empresas del grupo; la existencia de una marca e imagen corporativa común; la

[60] SSTS 7568/2010, 4 noviembre - ECLI:ES:TS:2010:7568 y 3610/2021, 5 octubre - ECLI:ES:TS:2021:3610.
[61] STS 433/2013, 3 de enero - ECLI:ES:TS:2013:433.

gestión comercial realizada desde una de las empresas del grupo; o la coincidencia significativa de proveedores y clientes. Todos estos factores, aunque no determinantes por sí solos, pueden contribuir a construir un cuadro indiciario más robusto que permita fundamentar, en determinados supuestos, la derivación de responsabilidad entre empresas de un mismo grupo y que pueden servir de complemento a los elementos adicionales consolidados en la jurisprudencia.

Esta idea es reforzada por el Tribunal Supremo ya que tal y como se ha expuesto en el presente trabajo, los elementos adicionales considerados por la jurisprudencia no constituyen una lista cerrada o "números clausus" que impliquen automáticamente proceder a la derivación de responsabilidad entre las empresas de un mismo grupo a efectos laborales. Por el contrario, se ha insistido en que debe atenderse siempre a la situación concreta de cada caso teniendo en cuenta la práctica probatoria realizada a lo largo del procedimiento administrativo y la valoración de la mima. Este aspecto otorga a los tribunales un determinado margen de flexibilidad interpretativa que permitiría aplicar la doctrina analizada a la realidad empresarial concreta, evitándose soluciones rígidas o desvinculadas del contexto fáctico del grupo empresarial.

Otro aspecto relevante a destacar proviene del procedimiento de apremio mediante el cual la Seguridad Social en supuestos de impago por parte del deudor principal o al cual ha sido derivada la responsabilidad solidaria puede proceder a la ejecución de los bienes de la empresa. En este punto resulta oportuno realizar una reflexión. Tal potestad, de marcado carácter ejecutivo, plantea serias dudas desde el punto de vista de garantías jurídicas, en la medida en que no siempre existe una resolución judicial firme que declare la deuda como exigible. Ello implica que puedan llevarse a cabo embargos en tanto la decisión judicial está todavía pendiente de iniciarse en la vía contencioso-administrativa, lo cual perjudica al principio de seguridad jurídica pudiéndose provocar consecuencias irreparables.

Esta circunstancia, lejos de proteger a los trabajadores puede tener una gran incidencia en el ámbito laboral de una empresa e incluso tener consecuencias irreparables. Piénsese por ejemplo en el supuesto en el que, ante un embargo prematuro realizado por la Seguridad Social la empresa deudora no cuenta con los medios económicos suficientes para sufragar las obligaciones salariales de los empleados lo que, en los supuestos más graves, puede comprometer seriamente la continuidad mercantil y dar lugar, entre otras consecuencias, a la extinción de los contratos de trabajo de toda la plantilla.

Ante la posibilidad de que se practique por parte de la Administración un embargo todavía pendiente la vía judicial una vez que ha finalizado el procedimiento administrativo y pueda comprometer la viabilidad del grupo empresarial y, con ello, la estabilidad de las relaciones laborales, se estima conveniente explorar otras alternativas que permitan compatibilizar el interés recaudatorio de la Seguridad Social con la preservación de la actividad empresarial. Se trataría de equilibrar de manera adecuada los intereses en juego los cuales vendrían constituidos por una parte por la tutela judicial efectiva y por otro, la protección del crédito público. Entre estas medidas cabría mencionar:

a) Suspensión de la ejecución: con efectos automáticos, si el deudor interpone recurso contencioso-administrativo, evitándose de este modo que el embargo no se practique hasta que exista una resolución judicial de carácter firme. Esta medida permitiría la paralización del embargo en tanto se dicte sentencia, evitándose que la actividad ejecutiva de la Administración pueda ser desproporcionada y pudiera causar un perjuicio irreparable en la empresa.

b) Autorización judicial previa: para el caso de que se iniciara un procedimiento judicial, una vez agotada la vía administrativa, podría establecerse la exigencia de autorización judicial para

proceder a la ejecución de embargos sobre los bienes de la empresa. Con esta medida se conseguiría someter al control judicial aquellas actuaciones administrativas que puedan tener efectos directos sobre la continuidad de la empresa y en este caso sobre la estabilidad laboral de la plantilla de trabajadores. De manera concreta el juez procedería a ponderar la proporcionalidad del embargo, evaluando si resulta imprescindible para asegurar el crédito de la Seguridad Social o si existen otras alternativas menos gravosas, como podría ser el fraccionamiento o aplazamiento de la deuda o incluso la constitución de garantías las cuales podrían ejecutarse una vez finalizado el procedimiento judicial.

c) Embargos limitados: permitiría que la Administración actuara en primer término sobre bienes que no comprometan directamente la actividad empresarial, antes que otros bienes que pueden resultar imprescindibles, como los necesarios para el cumplimiento de las obligaciones laborales básicas.

d) El embargo como medida cautelar: tendría el juez la facultad de suspender, limitar o ponderar los efectos del embargo en aquellos supuestos en los que los efectos de éste puedan comprometer la viabilidad laboral de la empresa. Las medidas cautelares actuarían como un contrapeso a la rigidez del procedimiento administrativo reforzándose la tutela judicial efectiva y contribuyendo a un modelo más respetuoso con las relaciones laborales.

Conforme a lo expuesto, todas las medidas relatadas implican en mayor o menor medida una actuación del órgano judicial. Desde una perspectiva garantista, podría resultar cuestionable que la Tesorería General de la Seguridad Social pueda proceder al embargo de bienes mediante providencia de apremio sin que medie un proceso judicial previo ni la existencia de una sentencia firme. Este mecanismo administrativo, que otorga a la providencia la misma eficacia ejecutiva que una resolución judicial, desdibujaría el principio de tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución y debilita las garantías propias de un procedimiento contradictorio. En un Estado de Derecho, la restricción patrimonial debería quedar supeditada a un pronunciamiento judicial que constate la existencia y exigibilidad de la deuda, evitando así posibles abusos o errores administrativos y asegurando un control jurisdiccional pleno antes de adoptar medidas de ejecución forzosa sobre los bienes del deudor, y máxime cuando la viabilidad de los contratos laborales depende de la decisión unilateral de la Administración.

Por último, también cabe hacer mención al derecho de separación reconocido en la Ley, especialmente en las Sociedades Laborales de Responsabilidad Limitada, donde los trabajadores cuentan con una participación en la empresa. De este modo en la sociedad laboral se combinan dos planos jurídicos distintos: el plano societario, donde el socio cuenta en propiedad con un determinado número de participaciones o acciones y el plano laboral que se manifiesta en un contrato de trabajo celebrado con la sociedad. De este modo el cese como empleado de la sociedad laboral ya sea por baja voluntaria, despido, jubilación, etc., implica que el trabajador siga siendo socio de la empresa conservando sus participaciones sociales y convirtiéndose por lo tanto en un socio de carácter capitalista.

Conforme a la regulación actual, la baja como trabajador obliga al individuo a permanecer en la estructura societaria, aunque no forme parte de la plantilla de trabajadores. Esta situación, puede resultar incoherente con la propia naturaleza de las sociedades laborales, orientada precisamente a la participación de los trabajadores en el capital social. Por ello, cabría proponer que en las sociedades laborales la extinción de la relación contractual del socio lleve aparejada, como regla general, la pérdida de su condición de socio, procediéndose a una redistribución de sus participaciones entre el resto de los socios trabajadores que se mantienen en la plantilla de la empresa. Únicamente podría exceptuarse

esta regla en el supuesto en que el trabajador que provoca su baja manifestare expresamente su deseo de continuar como socio capitalista en la entidad mercantil, desvinculado de la dimensión laboral.

De esta forma, se conseguiría una mayor coherencia normativa entre la condición de socio y trabajador, permitiéndose una redistribución más racional de las participaciones entre quienes mantienen el compromiso laboral con la empresa.

BIBLIOGRAFÍA

Barcons Casas, J. J.: La evolución de la jurisprudencia en la definición de los grupos de empresa. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 55, 2020, pp. 591-622.

Beneyto Calabuig, D.: El ingreso de las cuotas de Seguridad Social fuera de plazo. La reclamación de deuda y el acta de liquidación. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 2005, pp. 67-98.

Caba Tena, A.: *El concepto de grupo de sociedades en el Derecho Español: Ausencia de un concepto concursal*. Tesis doctoral, Universidad CEU San Pablo, 2017.

Cabañete Pozo, R.: Reestructuraciones subjetivas en las sociedades laborales: Separación y exclusión de socios. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 126, 2017, pp. 32-56.

Camps Ruiz, L. M.: Grupos de sociedades: Jurisprudencia reciente y ¿reforma? de la Legislación Mercantil. *Documentación Laboral*, 104, 2015, pp. 173-187.

Castellanos Torres, J. A.: El procedimiento de derivación de responsabilidad tributaria. *ICADE. Revista de la Facultad de Derecho*, *77*, 2009, pp. 165-222.

Desdentado Daroca, E.: El empresario complejo en la jurisprudencia reciente: En especial, los grupos de empresa. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 143, 2019, pp. 107-130.

Esteban Miguel, A.: El concepto de grupo público de empresas. Extensión de la responsabilidad laboral. *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 3(1), 2022, pp. 96-120.

Fernández López, M. F.: Expedientes de regulación de empleo: Causas económicas, técnicas, organizativas y de producción. Perspectivas jurídicas. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 99, 2009, pp. 107-133.

Fraguas Madurga, L.: La modificación sustancial de condiciones de trabajo y la reforma laboral del 2012: Régimen jurídico, perspectivas y puntos críticos. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 2012, pp. 99-152.

Gala Durán, C.: Las responsabilidades en materia de seguridad social en el marco de la sucesión de empresas. *IUSLabor*, 3, 2023, pp. 82-101.

Gómez Arbós, J.: Grupo de empresas y empresario real. *Jurisdicción social: Revista de la Comisión de lo Social de Juezas y Jueces para la Democracia*, 202, 2019, pp. 16-27.

Hernández Bejarano, E. M.: *Definición laboral de grupo de empresa y el carácter excepcional de su condición como empleador*. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 119, 2013, pp. 261-274.

López Fuentes, R.: Artículo 34. Providencia de apremio, oposición a la misma, notificación de embargo e impugnaciones al procedimiento de apremio, en VV.AA., *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*. Aranzadi, 2003a, pp. 224-232.

López Fuentes, R.: *La obligación económica de cotizar al sistema de la seguridad social*. Tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2003b.

López Gandía, J.que está prologado por Rafael Calvo Ortega, artífice del modelo jurídico de la Sociedad Laboral, comienza revisando la participación de los trabajadores en la empresa desde todas sus perspectivas (informativa, decisoria, económica y financiera: *Socios trabajadores y Seguridad Social,* en VV.AA. *Participación de los trabajadores en la empresa y sociedades laborales*, García Fajardo, G. Tirant lo Blanch, 2018, pp. 355-395.

Mercader Uguina, J. R.: *El desconcertante mundo de los grupos "laborales" de empresas y sus nuevas formulaciones jurisprudenciales,* en VV.AA. *Estudios sobre el futuro del Código Mercantil: libro homenaje al profesor Rafael Illescas Ortiz*, Universidad Carlos III de Madrid, 2015, pp. 483-498.

Ramos Quintana, M. I.: *La responsabilidad laboral de los grupos de empresas*. Bomarzo, 2015.

Rodríguez Escanciano, S.: La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito laboral. *Documentación administrativa*, 282, 2009, pp. 199-239.

Ron-Latas, R. P.: ¿Qué hay de nuevo viejo?: Análisis macroscópico del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 78, 2005, pp. 43-68.

Sáez Lara, C.: Garantías y responsabilidades en materia salarial. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 135, 2016, pp. 345-369.

Sánchez Terán Hernández, J. M.: La derivación de responsabilidad por deudas a la Seguridad Social en la subcontratación del sector de la construcción. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 2007, pp. 3-42.

Ubillús Bracamonte, R. E.: Delimitación conceptual de los grupos de empresas en el Derecho del Trabajo. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 48, 2015, pp. 13-78.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 115-137

La necesaria revisión del sistema de incapacidades por riesgos de trabajo en México

The necessary review of the disability system due to occupational risks in Mexico

Verónica Lidia Martínez Martínez *Investigadora*
Universidad Autónoma del Estado de México
https://orcid.org/0000-0002-7927-3006

Sumario

1. Introducción
2. Metodología
3. Tipologías de los riesgos de trabajo y sus consecuencias
4. Esquema prestacional del seguro de riesgos de trabajo
5. Esquema prestacional de los riesgos de trabajo en el ámbito laboral
6. La revisión del sistema de incapacidades por riesgos de trabajo en los ámbitos de la seguridad social y laboral
7. Los ajustes razonables en materia de riesgos de trabajo
8. Conclusión
Bibliografía

Fecha Recepción: 20/9/2025
Fecha Revisión: 20/10/2025
Fecha Aceptación: 29/10/2025

Cita Sugerida: MARTÍNEZ MARTÍNEZ, V.L.: «La necesaria revisión del sistema de incapacidades por riesgos de trabajo en México». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 115-137.

Resumen

Con el apoyo de los criterios jurisprudenciales y las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, más el bagaje doctrinal de las teorías de los derechos adquiridos, el contenido esencial de los derechos humanos y su efecto horizontal, los objetivos de este trabajo son analizar el sistema de incapacidades derivadas de los riesgos de trabajo reconocidos conforme a la normativa laboral y de seguridad social en México e identificar sus principales deficiencias y contravenciones, además de exponer las posibles soluciones para abatirlas sin contravenir los derechos fundamentales de las personas trabajadoras, aseguradas y de sus respectivos beneficiarios.

Palabras clave

Accidentes; enfermedades de trabajo; incapacidades; muerte; indemnización

Abstract

Based on jurisprudential criteria and rulings issued by the Inter-American Court of Human Rights and the Supreme Court of Justice of the Nation, along with the doctrinal foundation of the theories of acquired rights, the essential content of human rights, and their horizontal effect, the objectives of this paper are to analyze the system of disabilities derived from occupational hazards recognized under labor and social security regulations in Mexico and identify its main deficiencies and violations. It also presents possible solutions to address them without violating the fundamental rights of workers, insured persons, and their respective beneficiaries.

Keywords

Accidents; occupational diseases; disabilities; death; compensation

1. INTRODUCCIÓN

Los esquemas prestacionales son la pieza clave para garantizar la existencia y subsistencia de las personas trabajadoras o aseguradas que tienen secuelas y limitaciones provocadas por los riesgos de trabajo, pero también contribuyen a garantizar el goce y ejercicio de sus derechos humanos individuales y sociales como resultado de su indivisibilidad e interdependencia.

Los objetivos de este trabajo son, por una parte, analizar las deficiencias, la anticonstitucionalidad y la contra convencionalidad que operan en el sistema de incapacidades por riesgos de trabajo instituido en México en detrimento de las personas trabajadoras y, por otra parte, exponer las posibles soluciones que contribuyan a garantizarles una vida digna y el respeto de sus derechos. Para lograr ambos cometidos, el trabajo se divide en seis apartados.

Con apoyo en la metodología empleada y expuesta en el primer apartado, en el segundo apartado son motivo de estudio la conceptualización y las modalidades de los riesgos de trabajo. Por su parte, la exposición de las consecuencias que generan los accidentes y enfermedades de trabajo posibilitan el estudio de los distintos esquemas prestacionales que operan en los ámbitos de la seguridad social y del derecho del trabajo como se analiza, respectivamente, en los apartados cuarto y quinto.

Para cumplir con el segundo de los objetivos, en el apartado sexto son motivo de estudio las distintas deficiencias y contradicciones del sistema de incapacidades por riesgos de trabajo instituido en México que, por un lado, transgreden los derechos de las personas derechohabientes y trabajadoras que son víctimas de un accidente o enfermedad profesional y, por otro lado, inobservan las racionalidades de orden lingüístico y jurídico-formal que deben estar presentes en las normas jurídicas para evitar lagunas y antinomias que obstaculicen o nulifiquen la oportuna cobertura de las prestaciones por riesgos de trabajo.

De la instauración de los ajustes razonables en los centros de trabajo, con cargo al empleador, nos ocupamos en el último apartado, con la finalidad de erradicar la discriminación en el empleo y la dependencia de los esquemas prestacionales que nulifican la inclusión laboral, contribuyen a reforzar estereotipos contra las personas con una incapacidad sobrevenida por un riesgo de trabajo, obstaculizan el acceso al empleo en favor de las personas trabajadoras y su adaptabilidad, además de favorecer el capacitismo que puede derivar de las limitaciones o cambios en la aptitud laboral para la prestación del servicio personal y subordinado.

2. METODOLOGÍA

Con el apoyo de los métodos analítico y comparado y los niveles de racionalidad de las normas jurídicas se analizan las tipologías que pueden presentar los riesgos de trabajo y las consecuencias que derivan de su realización, para determinar si sus divergentes esquemas prestacionales encargados de paliarlas en los ámbitos de la seguridad social y laboral, son adecuados y proporcionan una protección igualitaria.

El análisis de la normativa laboral y de seguridad social, bajo una visión de derechos humanos y de respeto de su contenido esencial, también favorece el estudio de los esquemas de financiamiento de los divergentes esquemas prestacionales que conforman el sistema de incapacidades por riesgos de trabajo para determinar su constitucionalidad y convencionalidad, con la posibilidad de brindar las pautas que contribuyan a erradicar la indecencia del trabajo y su falta de adaptabilidad a las necesidades y aptitudes de la parte trabajadora o asegurada que fue víctima de un accidente o

enfermedad de trabajo y presenta limitaciones o secuelas que impiden u obstaculizan su acceso al empleo para asegurar su existencia y subsistencia.

De manera concreta, la exposición de la teoría del efecto horizontal contribuye a visibilizar la exigibilidad de los derechos humanos laborales y de seguridad social cuando son trasgredidos como resultado de un sistema de incapacidades por riesgos de trabajo que, acotado por una visión economicista, evita la inclusión laboral y fortalece los niveles de dependencia (prestacionales, principalmente, en la incapacidad permanente total para desempeñar el servicio personal y subordinado que se venía prestando), pero evita considerar la posibilidad de ejercer otro, sin menoscabo de la indemnización laboral conferida o de la cobertura de la pensión decretada en el ámbito de la seguridad social.

Sin lugar a dudas, la revisión de la inadecuada regulación de la incapacidad absoluta y de su revocación, el reemplazo de una pensión por riesgo de trabajo por una pensión de vejez y la revocación de los beneficios prestacionales indirectos decretados en detrimento de los derechos humanos de las personas beneficiarias constituyen los principales derroteros del sistema de incapacidades por riesgo de trabajo que opera en México, y de cuyo estudio nos ocupamos con el apoyo de la teoría de los derechos adquiridos, la consulta de los criterios jurisprudenciales y las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las Cortes Constitucionales de México y Colombia.

Un tema cuyo estudio resulta relevante es el establecimiento de los ajustes razonables, pero no bajo la visión de la discapacidad, sino como una necesidad que sobreviene de la incapacidad de la persona trabajadora como resultado de un riesgo de trabajo. La identificación de las características de los ajustes razonales, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, nos permite analizar sus notas distintivas, para determinar cuándo son una carga desproporcionada e indebida para el empleador. La falta de instauración de los ajustes razonables, sin lugar a dudas, genera un trato discriminatorio para las personas con una incapacidad sobrevenida por un riesgo de trabajo porque nulifica sus derechos, como resultado de la falta de un entorno laboral accesible y adaptado a sus nuevas necesidades, secuelas y limitaciones.

3. TIPOLOGÍAS DE LOS RIESGOS DE TRABAJO Y SUS CONSECUENCIAS

Los accidentes y enfermedades a que están expuestas las personas trabajadoras en ejercicio o con motivo del trabajo son las dos modalidades en que puede materializarse un riesgo de trabajo. Los accidentes profesionales o de trabajo consisten en toda lesión orgánica o perturbación funcional inmediata o posterior e incluso la muerte con motivo de los siniestros originados en el trabajo o en trayecto del domicilio al centro laboral o viceversa (accidentes en tránsito o *in itinere*).

En contraste, las enfermedades de trabajo son estados patológicos progresivos que derivan de la acción continuada de una causa que tiene su origen o motivo en la actividad laboral, o en el medio en que la persona trabajadora se vea obligado a prestar sus servicios. Aunque los accidentes y las enfermedades de orden ocupacional o profesional son considerados como riesgos de trabajo, sus principales diferencias son las que se exponen en la Tabla 1.

Tabla 1. Diferencias entre el accidente de trabajo y la enfermedad de trabajo

Accidente de trabajo	Enfermedad de trabajo
Ámbito temporal Realización instantánea.	**Ámbito temporal** Acción continuada y progresiva.
Origen a. En ejercicio o con motivo del trabajo. b. En trayecto del domicilio al centro de trabajo y viceversa. Relación de causa-efecto-daño. Ejemplo: accidente-esguince-incapacidad para deambular.	**Origen** a. Actividad laboral. b. Medio ambiente de trabajo (agentes físicos, químicos, biológicos, mecánicos psicológicos). Relación de causa-efecto-daño Ejemplo: ambiente ruidoso-hipoacusia-disminución o perdida de la capacidad auditiva.
Acreditamiento a. Pericial médica. b. Pruebas documentales de orden médico: Aviso de atención médica y calificación de probable accidente de trabajo (formato ST-7), certificados de incapacidad, solicitudes de interconsulta a especialidad, notas de atención médica, resúmenes e informes médicos, hojas de referencia-contrarreferencia.	**Acreditamiento** a. Periciales médica y técnica. b. Pruebas documentales de orden médico: Aviso de atención médica y calificación de probable enfermedad de trabajo (Formato ST-9), certificados de incapacidad, solicitudes de interconsulta a especialidad, notas de atención médica, resúmenes e informes médicos, hojas de referencia-contrarreferencia. c. Visita armada. Inspección que se realiza en el último centro de trabajo de la persona asegurada o pensionada.

Fuente: Elaboración propia.

En México, las personas trabajadoras pueden prestar sus servicios en los sectores público y privado y estar inscritas en un organismo de seguridad social o carecer de seguridad social, aunque la falta de aseguramiento provoque la indecencia del trabajo.[1] La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) y la Ley Federal del Trabajo (LFT) norman las consecuencias y los esquemas prestacionales de los riesgos de trabajo ocurridos a los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal[2] y de las siguientes instituciones: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil;

[1] Es trabajo indecente cuando no se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se carece de seguridad social y no se percibe un salario remunerador; no se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, no cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo indecente también excluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de las personas trabajadoras.

[2] Actualmente la Ciudad de México.

así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

En cambio, los riesgos de trabajo ocurridos a las personas trabajadoras que laboran en el sector privado se regulan por la LFT o por las Leyes del Seguro Social de 1973[3] o 1997 (Leyes del Seguro Social) cuando, respectivamente, el empleador las haya inscrito en los respectivos regímenes obligatorios instaurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) antes del 1 de julio de 1997 o después de esta fecha. La aplicabilidad de la LFT opera cuando el empleador, en contravención a las Leyes del Seguro Social, omitió realizar en el IMSS la inscripción de las personas trabajadoras. Conforme a este fragmentado panorama, las consecuencias que genera un riesgo de trabajo dependerán del ordenamiento aplicable, como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Consecuencias que genera un riesgo de trabajo

Consecuencia	Normativa aplicable		
	LFT	**Leyes del Seguro Social**	**LISSSTE**
Muerte	X	X	X
Desaparición derivada de un acto delincuencial	X	No la prevé	X
Incapacidad permanente total (IPT)	X	X	X
Incapacidad permanente parcial (IPP)	X	X	X
Incapacidad temporal	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con Manuel Atienza en la elaboración de las normas jurídicas es necesaria la comunión de los cinco niveles de racionalidad. El primer nivel es el correspondiente a la racionalidad comunicativa o lingüística (R1), en el cual es necesario que el emisor sea capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario). El segundo nivel de la racionalidad jurídico-formal (R2) exige que la nueva ley se inserte dentro del sistema jurídico de manera armónica. El tercer nivel corresponde a la racionalidad pragmática (R3) y se dirige a las personas para que adecuen su conducta a lo prescrito por la normativa. En cuarto lugar, se encuentra la racionalidad teleológica (R4), que impone a las normas el cumplimiento de fines sociales. El último nivel corresponde a la racionalidad de carácter ético (R5) porque las conductas prescritas y los fines de las normas se presuponen como valores susceptibles de ser justificados en el ámbito de la ética.[4]

[3] Las personas aseguradas inscritas conforme al régimen de la LSS de 1973 pueden optar por su aplicabilidad o sujetarse a la actual LSS.

[4] Atienza, M. *Contribución a una teoría de la legislación*, España, Civitas, 1997, pp. 53-54

Tabla 3. Niveles de racionalidad de las normas jurídicas

Nivel	Editores	Destinatario	Sistemas Jurídicos	Fines	Valores
R1	Emisor	Receptores del mensaje (legal)	Conjunto de enunciados (mensajes y de canales para transmitirlos	Claridad Precisión	Comunicación
R2	Órgano al que se atribuye capacidad de legislar.	Individuos y órganos a los que se dirigen las leyes	Conjunto de normas (en sentido amplio) válidamente establecidas	Sistematicidad Plenitud Coherencia	Seguridad Previsibilidad
R3	Órgano al que se presta obediencia (soberano)	Burocracia e individuos que prestan obediencia (súbditos)	Conjunto de normas eficaces (o bien de comportamiento)	Cumplimiento normativo (traducción de las normas en acciones)	Mantenimiento del orden Eficacia
R4	Portadores de intereses sociales (particulares, grupos de presión, etc.)	Afectados por la regulación del interés o necesidad social	Conjunto de medios (conocimiento psicológico, sociológico, económico, etcétera) para conseguir fines sociales	Cumplimiento de objetivos sociales: redistribución de la riqueza, aumento o disminución de la protección social, reducción del desempleo, etcétera	Eficiencia social
R5	Autoridad legítima	Obligados moralmente a obedecer las leyes	Conjunto de normas, acciones e instituciones evaluables éticamente	Libertad Igualdad Justicia	Naturaleza y dignidad humana Consenso, etcétera

Fuente: Atienza, M. *Contribución a una teoría de la legislación***, España, Civitas, p. 1997, pp. 53-54**

La disimilitud existente en las consecuencias que puede generar un riesgo de trabajo contraviene las racionalidades de orden lingüístico y jurídico-formal. La falta de conceptualización de la desaparición derivada de un acto delincuencial en la LFT y la LISSSTE genera incertidumbre jurídica en la determinación de los supuestos que pueden dar lugar a la configuración de un riesgo de trabajo y los casos en que puede excluirse la responsabilidad patronal.

El reconocimiento de la desaparición derivada de un acto delincuencial, en la LFT y la LISSSTE, como consecuencia de un riesgo de trabajo, en contraste con su falta de regulación en las Leyes del Seguro Social, contraviene la racionalidad jurídico-formal del sistema jurídico mexicano

porque instaura un esquema prestacional divergente para los riesgos de trabajo que dependerá del ordenamiento aplicable.

A mayor abundamiento de lo expuesto, la falta de reconocimiento de la desaparición por acto delincuencial en las Leyes del Seguro Social, al no dar lugar a la cobertura de las prestaciones indirectas en favor de los beneficiarios del sujeto de aseguramiento, también genera la desprotección de su núcleo familiar y provoca un trato discriminatorio que contraviene el contenido esencial del derecho humano a la seguridad social en los siguientes rubros:[5]

— Disponibilidad. El derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema, compuesto ya sea de uno o de varios planes, que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate sin limitarlas o vedar su cobertura.

— Riesgos e imprevistos sociales. En condiciones ideales, un sistema de seguridad social debe tener por objetivo proporcionar una cobertura integral que cubra todas las situaciones que puedan poner en peligro la capacidad del ser humano para obtener ingresos y mantener un nivel de vida adecuado.[6]

— Nivel suficiente. Las prestaciones económicas y en especie de los riesgos e imprevistos sociales, deben ser suficientes en importe y duración para que todos puedan ejercer sus derechos a la protección y asistencia familiar, a un nivel de vida adecuado y a la atención de la salud. Los Estados deben respetar de manera plena los principios de la dignidad humana y no discriminación para evitar cualquier efecto adverso sobre el nivel de las prestaciones y la forma en que se conceden.

— Accesibilidad. Este elemento incluye los aspectos siguientes:[7] i. Cobertura. Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social y ii. Condiciones. Las condiciones para acogerse a las prestaciones deben ser razonables, proporcionadas y transparentes. Toda supresión, reducción o suspensión de las prestaciones debe ser limitada, razonable y estar prevista en la legislación nacional.

4. ESQUEMA PRESTACIONAL DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO

De acuerdo con las leyes de seguros sociales, la realización de un accidente o el surgimiento de una enfermedad y su calificación de orden profesional por parte de los organismos de seguridad social (IMSS e ISSSTE) o las autoridades con funciones jurisdiccionales (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, las Juntas Especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Laborales de Asuntos Individuales del Poder Judicial de la Federación) hace procedente el otorgamiento de prestaciones en especie y económicas en el ámbito de la seguridad social.

Las prestaciones en especie que se otorgan al sujeto de aseguramiento o a la persona pensionada por riesgos de trabajo se trata de bienes y servicios de orden médico. Las Leyes del Seguro Social en los casos de incapacidades temporal y permanente parcial o total prevén el otorgamiento de la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicios de hospitalización, aparatos de prótesis y

[5] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General número 19: el derecho a la seguridad social (artículo 9). Organización de las Naciones Unidas, 23 de noviembre de 2007.

[6] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Unión Interparlamentaria. *Derechos humanos. Manual para parlamentarios,* número 26, UIP-ACNUDH, 2015, p. 205.

[7] *Idem.*

ortopedia, así como la rehabilitación en favor de la persona asegurada que sufrió el riesgo de trabajo. De manera adicional, el seguro de riesgos de trabajo que norma la LISSSTE establece el diagnóstico como prestación en especie.

A diferencia del tratamiento homogéneo de las prestaciones en especie del seguro de riesgos de trabajo, las prestaciones económicas dependerán del tipo de consecuencia generada en el organismo. Bajo este tenor, cuando el riesgo de trabajo provoca la incapacidad temporal, conforme a la Leyes del Seguro Social, es procedente la cobertura de un subsidio equivalente al cien por ciento del salario base de cotización (SBC) percibido en el momento de ocurrir el riesgo de trabajo y hasta por cincuenta y dos semanas. Cuando la persona asegurada recupera la capacidad para trabajar deberá regresar a laborar. Por el contrario, su falta de reincorporación al centro de trabajo en el referido término, dará lugar a diversos estudios médicos para determinar su alta médica o la existencia de una incapacidad permanente total o parcial.

De acuerdo con la LISSSTE, la declaración de una incapacidad temporal hace procedente la cobertura de una licencia con goce del cien por ciento del sueldo. El pago de la licencia será cubierto por las dependencias o entidades a partir del primer día de la incapacidad y hasta la fecha asignada en el certificado de incapacidad, o bien hasta que se decrete la incapacidad permanente total o parcial.

Las incapacidades permanentes se determinarán conforme al porcentaje máximo o mínimo asignados en el baremo establecido en el artículo 513 de la LFT, a la edad de la persona asegurada y a la importancia de la incapacidad permanente determinada. La determinación de una IPP con un porcentaje del 25% de disminución orgánico funcional generará la cobertura de una indemnización global equivalente a cinco anualidades en favor de la persona asegurada. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (CEACR) ha solicitado a México que las autoridades competentes adopten las medidas necesarias para cerciorarse que las personas beneficiarias de la indemnización global emplean juiciosamente el capital que se les entrega.[8]

La persona asegurada, conforme a las Leyes de Seguro Social, podrá elegir entre la indemnización global o la cobertura de una pensión vitalicia cuando el porcentaje de incapacidad exceda del 25% sin rebasar el 50% de disminución orgánico funcional. La valuación de una IPP superior al 50% de disminución orgánico funcional o de una IPT hace procedente el pago de una pensión que se incrementará cada año conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y el pago de un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión percibida.

Al ser declarada una IPT, conforme a la LISSSTE, se concederá al sujeto de aseguramiento una pensión vigente hasta que cumpla sesenta y cinco años, mediante la contratación de un seguro de pensión que le otorgue una renta equivalente al sueldo básico que venía percibiendo la persona trabajadora al presentarse el riesgo, cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en funciones. El monto máximo de la cuantía de la pensión por IPT es de diez veces el salario mínimo.[9] El pensionado por IPT tendrá derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a las personas trabajadora en activo de la Administración Pública Federal, de acuerdo con la cuota diaria de su pensión. La gratificación deberá cubrirse, a elección de la persona pensionista, en una sola exhibición

[8] Solicitud directa (CEACR). Adopción: 2007, Publicación: 97ª reunión CIT (2008), respecto del C102, convenio sobre la seguridad social (norma mínima).

[9] Serán determinados conforme a la Unidad de Medida y Actualización como resultado de la desindexación del salario mínimo. Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos, en materia de desindexación del salario mínimo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de enero de 2016.

pagadera antes del quince de diciembre de cada año, o de manera conjunta con la mensualidad de la pensión.

Finalmente, de acuerdo con las Leyes de Seguro Social, cuando la muerte de la persona asegurada o pensionista es provocada por un riesgo de trabajo, sus beneficiarios legales accederán a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, además del pago de las pensiones indirectas que correspondan y a la cobertura de un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión percibida. La ayuda de gastos de funeral consistirá en una cantidad igual a sesenta días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal[10] en la fecha del fallecimiento.

A la viuda o viudo de la persona asegurada o pensionista, a la concubina o concubinario que le sobreviva o a quien haya suscrito una unión civil con la persona asegurada o pensionista[11] se le otorgará una pensión equivalente al 40% de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de IPT. Empero, si dos o más personas se ostentan como cónyuges o concubinos y solicitan la cobertura de la pensión se suspenderá hasta que se defina judicialmente a quién corresponde el derecho a ella, sin perjuicio del otorgamiento de las pensiones de orfandad.

De acuerdo con el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito, para determinar a quién corresponden los derechos de sucesión pensional, la autoridad laboral puede solicitar al Registro Civil de una o varias entidades, según sea el caso, que informe si existe acta de matrimonio entre las posibles beneficiarias y el trabajador fallecido y, en su caso, la remisión correspondiente; investigar si las actas de matrimonio presentadas por las partes son apócrifas o perdieron su vigencia; enviar oficio al Registro Civil que corresponda, para que informe si el acta de matrimonio presentada por la actora es auténtica o tiene alguna nota marginal de divorcio, y, de resultar necesario, hacer una comparación en cuanto a la temporalidad de la celebración de los matrimonios asentados en las actas del Registro Civil correspondientes.[12]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), con base en el principio de realidad, los diversos modos en que se puede conformar un vínculo familiar y los derechos de igualdad y no discriminación con la posibilidad de juzgar bajo una perspectiva de género, también ha reconocido que pueden coexistir la unión jurídica del matrimonio con una unión de hecho con otra persona y decretado la procedencia de las pensiones indirectas en su favor.[13]

En contraste con la evolución jurisprudencial, las Leyes del Seguro Social y la LISSSTE disponen que la celebración de un nuevo matrimonio, concubinato o unión civil provocará la extinción de la pensión de viudez. La revocación de la pensión de viudez contraviene los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) porque despoja a las personas beneficiarias del derecho adquirido a la cobertura de los derechos prestacionales decretados en su favor como resultado del fallecimiento del pensionista a causa de un riesgo de trabajo. A lo anterior, como lo ha determinado la

[10] Actualmente Ciudad de México.

[11] El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, y de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado extiende la cobertura de los derechos prestacionales de los seguros sociales y los servicios en favor de las parejas del mismo sexo como resultado del reconocimiento de la unión civil que puede constituirse entre las personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena para establecer un hogar común con voluntad de permanencia y ayuda mutua, por el que se deriven obligaciones alimentarias, de sucesión o semejantes y que esté reconocido en la legislación de las entidades federativas, como los pactos civiles de solidaridad y las sociedades de convivencia.

[12] Tesis I.14o.T.3 L publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, t. V, agosto de 2021, p. 4899.

[13] SCJN. Segunda Sala. Amparo en revisión 438/2022. Sentencia de 3 de mayo de 2023.

Corte Constitucional de Colombia[14], se adiciona la transgresión del derecho al libre desarrollo de la personalidad que posee un carácter bidimensional y encuentra su fundamento en los principios de la dignidad humana, la autonomía de la voluntad y la facultad de autodeterminación.

El derecho al libre desarrollo de la personalidad en su dimensión externa da cobertura a una genérica libertad de acción que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad.[15] En cambio, bajo la dimensión interna, el derecho al libre desarrollo de la personalidad protege una esfera de privacidad del ser humano en contra de las incursiones externas que coartan su capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce su autonomía personal.[16]

De acuerdo con lo anterior, cuando el legislador, con base en los estereotipos del pasado, impone a las personas pensionadas por viudez como requisito para mantener los derechos de sucesión pensional que no vuelvan a contraer matrimonio transgrede el derecho al libre desarrollo de la personalidad porque nulifica la libre elección de sus planes de vida, en cuyo ámbito el Estado tiene prohibido interferir, por estar constreñido a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada individuo elija. Para la SCJN la revocación del derecho a seguir percibiendo una pensión de viudez porque su titular celebró nuevas nupcias o vive en concubinato constituye una forma de discriminación por motivos del estado civil que instaura una diferencia entre las personas que, con posterioridad al fallecimiento de su pareja, deciden voluntariamente conformar una nueva relación de matrimonio o concubinato, frente aquellas que deciden permanecer en estado de viudez.[17]

Además del cónyuge supérstite, los hijos recibirán, conforme a las Leyes de Seguro Social, una pensión equivalente al 20% de la que hubiese correspondido a una persona asegurada o pensionista fallecida a causa de una IPT. La doble orfandad provocará el incremento de la pensión a un 30%. El pago de ambas pensiones por orfandad no tiene un carácter vitalicio porque opera su revocación cuando la persona beneficiaria cumpla dieciséis años. El derecho a la pensión de orfandad puede extenderse hasta los veinticinco años cuando sus beneficiarios se encuentren estudiando en planteles del Sistema Educativo Nacional. Sin perjuicio de lo anterior, los derechos de sucesión pensional se cubren de manera vitalicia en favor de los pensionistas por orfandad cuando presenten una enfermedad duradera o discapacidad comprobadas a través del dictamen médico correspondiente.

A falta de viuda o viudo, huérfanos, concubina o concubinario con derecho a pensión, a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente de la persona asegurada o pensionista fallecida por riesgos de trabajo, se les otorgará una cantidad igual al 20% de la pensión IPT. La cuantía de las pensiones por viudez, orfandad o ascendencia será actualizada en el mes de febrero de cada año, conforme al INP correspondiente al año de calendario anterior. De manera similar, la LISSSTE prevé que en caso de fallecimiento de la persona que prestaba sus servicios en el sector público, se concederá a sus familiares derechohabientes una pensión equivalente al 100% del sueldo básico que hubiese percibido el de *cujus* en el momento de ocurrir el fallecimiento y una gratificación anual. Cuando el fallecimiento de la persona pensionista por IPP o IPT se haya producido, como una consecuencia directa de la causa que originó la incapacidad, se les cubrirá a sus beneficiarios en conjunto una pensión equivalente al 100% de la percibida. En caso contrario, cuando la muerte

[14] Corte Constitucional de Colombia. Asunto C-568/16. Sentencia de 19 de octubre de 2016.

[15] Tesis 1a./J. 4/2019 publica en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, t. I, febrero de 2019, p. 491.

[16] *Idem*.

[17] SCJN. Segunda Sala. Amparo en revisión 1018/2015. Sentencia de 18 de noviembre de 2015. SCJN. Segunda Sala. Amparo en revisión 5081/2017. Sentencia de 24 de enero de 2018. SCJN. Segunda Sala. Amparo en revisión 207/2023. Sentencia de 12 de julio de 2023.

ocurrió por causas ajenas a las que dieron origen a la IPT o IPP, se entregará a sus beneficiarios el importe de seis meses de la pensión asignada al titular del derecho.

La fracción V del artículo 131 de la LISSSTE dispone que los hijos adoptivos accederán a la pensión por orfandad, cuando el titular del derecho antes de cumplir cincuenta y cinco años de edad hubiera realizado la adopción. En México, conforme a una interpretación amplia del término familia y las disposiciones normativas de la legislación civil o familiar, la adopción como institución jurídica, por medio de la cual una o dos personas establecen un lazo de filiación con un menor que no es su hijo,[18]causa parentesco entre el adoptante y su familia con el adoptado y sus descendientes, así como la adquisición de los mismos derechos y obligaciones que los hijos biológicos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) no titubea en afirmar que todos los seres humanos, con independencia de su condición existencial, son sujetos de derechos inalienables que les son inherentes y en subrayar el imperativo de atender a las necesidades del menor como un sujeto de derecho[19].Bajo este mandato, a los Estados les corresponde adoptar las medidas especiales (en donde se incluyen las legislativas y políticas diferenciales) para que los niños, niñas y adolescentes puedan acceder a todos los derechos inherentes a su edad y condición humana.

La SCJN ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. de la CPEUM (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad.[20]

De acuerdo con la SCJN, los elementos del *test* del escrutinio son:[21] i. Analizar que la medida adoptada sea objetiva y razonable. ii. Revisar si la categoría sospechosa no es empleada de manera injustificada. iii. Revisar si existe afectación del ejercicio del derecho provocado por el trato diferenciado. Al aplicar el examen a la categoría sospechosa de la edad para denegar la cobertura de la pensión de orfandad a quienes fueron adoptados por una persona que rebase los cincuenta y cinco años, sin que el legislador haya expresado en la exposición de motivos y en el texto de la LISSSTE alguna razón que justifique la denegación, contraviene los derechos fundamentales de igualdad, impide el acceso a la seguridad social y vulnera el interés superior del menor al no garantizar su bienestar, en un sentido amplio, que involucra no sólo la atención de sus necesidades físicas, educativas, afectivas y de seguridad, sino también la satisfacción de sus necesidades materiales[22] a través del acceso a los derechos de sucesión pensional.

Adicionalmente, la LISSSTE reconoce a la desaparición por acto delincuencia como consecuencia de un riesgo de trabajo y la equipara con la muerte, por lo tanto, es procedente la

[18] Brena Sesma, I. "La gestación subrogada ¿Una nueva figura del derecho de familia?", en Brena Sesma, I. (coord.). *Reproducción asistida*, México, UNAM, 2012, p. 153.

[19] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva 17/2002, Condición jurídica y derechos humanos del Niño. 28 de agosto de 2002. Serie A, n.º 17.

[20] Tesis 1a./J. 66/2015 publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* décima época, t. II, octubre de 2015, p. 1462.

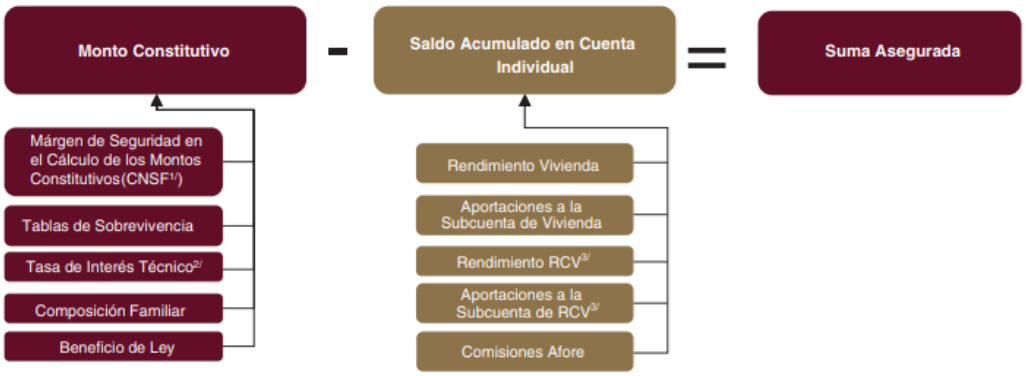
[21] Tesis P./J. 9/2016 publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, t. I, septiembre de 2016, p. 112.

[22] Comité de los Derechos del Niño. *Observación General número 14: sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial.* Ginebra, Naciones Unidas, 2013.

cobertura de los derechos prestacionales analizados cuando se produce el fallecimiento del sujeto de aseguramiento o de la persona pensionista.

Para que puedan cubrirse los derechos prestacionales económicos y en especie del seguro de riesgos de trabajo, sin lugar a dudas, su financiamiento es necesario. Los riesgos de trabajo por mandato constitucional son responsabilidad del empleador, empero, cuando este último adquiere un seguro que cubra los accidentes y enfermedades de trabajo, corresponderá al órgano asegurador cubrir el siniestro con las primas aportadas por el empleador como se encuentra establecido en la LSS de 1973. Este régimen financiero no opera en el seguro de riesgos de trabajo de la LSS de 1997 porque para acceder a las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo es necesaria la contratación de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia por parte del sujeto de aseguramiento y que el IMSS determine la suma asegurada que ha de pagarse a la institución de seguros privada que haya elegido la persona que sufrió un riesgo de trabajo. Los elementos involucrados en la determinación de las sumas aseguradas son los que se muestra en el diagrama 1.

Diagrama 1. Elementos que inciden en el monto de las sumas aseguradas



Fuente: IMSS

La sustracción de los recursos de la cuenta individual, que son propiedad de la persona asegurada, para sufragar la cobertura de las consecuencias generadas por un riesgo de trabajo es anticonstitucional porque contraviene los artículos 14 y 123, apartado A, fracción XIV de la CPEUM e inconvencional al transgredir el artículo 21 de la CADH que es parte del sistema jurídico mexicano.[23]

A mayor abundamiento de lo expuesto, no debemos olvidar que la principal finalidad de los recursos de la cuenta individual es la cobertura de una pensión de cesantía o de vejez, en la modalidad de renta vitalicia o de retiros programados, para que el titular de este derecho al concluir su vida activa laboral afronte la contingencia social del retiro voluntario o de la desocupación a que se ve sometido a partir de los sesenta años en adelante, como resultado del desgaste normal del organismo por los

[23] Por mandato del artículo 1º. constitucional, la CADH forma parte del sistema jurídico mexicano, lo cual posibilita, como lo señala Fix-Zamudio, que los derechos consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos se transformen en derechos humanos nacionales de fuente internacional con todas sus consecuencias. En palabras de Ferrer Mac-Gregor se trata de una constitucionalización del derecho internacional que provoca la complementariedad de la supremacía constitucional y la primacía del derecho internacional. Vid. Fix-Zamudio, H. "Las repercusiones en los ámbitos interno e internacional de la reforma constitucional mexicana sobre derechos humanos del 10 de junio de 2011", en Serna de la Garza, J. M. (coord..). *Contribuciones al derecho constitucional* México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 27 y Ferrer Mac-Gregor, E. "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano", *En Revista Estudios Constitucionales*, Año 9, No. 2, 2011, p. 547.

efectos naturales del envejecimiento. Empero, al destinarse los recursos de la cuenta individual para sufragar una pensión por riesgos de trabajo, se generan los siguientes efectos adversos:

— Un desvío y uso indebido de los recursos de la cuenta individual que son propiedad del cuentahabiente.

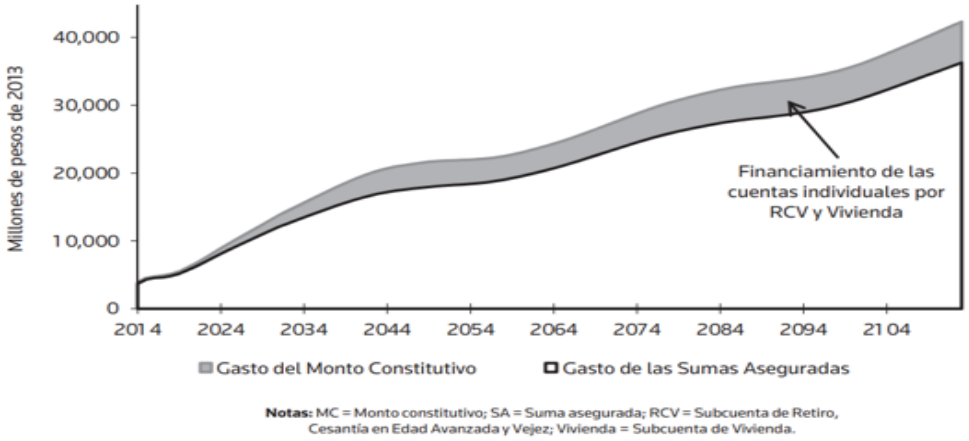
— La reducción de la cuantía de la pensión de cesantía o de vejez a la que podrá acceder la persona asegurada como resultado del decremento del saldo de la cuenta individual que se empleó para la cobertura de los derechos prestacionales del seguro de riesgos de trabajo

— Se pone en riesgo la existencia y subsistencia del adulto mayor.

— La descapitalización del seguro de cesantía y de vejez.

En el diagrama 2 se observa que el área que se encuentra entre la línea de la prima de gasto anual del monto constitutivo y la línea de la prima de gasto anual de las sumas aseguradas constituirá la parte de los montos constitutivos que se estiman serán cubiertos con el importe de las cuentas individuales.

Diagrama 2. Financiamiento de los montos constitutivos con los saldos acumulados en la cuenta individual



Notas: MC = Monto constitutivo; SA = Suma asegurada; RCV = Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; Vivienda = Subcuenta de Vivienda.

Fuente: IMSS

A diferencia de lo anterior, el ISSSTE con las aportaciones realizadas al seguro de riesgos de trabajo cubre las pensiones que pueden derivar de las incapacidades permanentes total o parciales, de la muerte de la persona trabajadora y pensionista o de su desaparición por actos delincuenciales en favor de los familiares derechohabientes. Incluso, es procedente el retiro de los recursos acumulados en la cuenta individual en una sola exhibición por parte de los familiares derechohabientes o la contratación de rentas por una cuantía mayor para obtener una mejor y mayor pensión por viudez, orfandad o ascendencia.

5. ESQUEMA PRESTACIONAL DE LOS RIESGOS DE TRABAJO EN EL ÁMBITO LABORAL

La falta de aseguramiento de las personas trabajadoras en el régimen obligatorio del seguro social establecido en las Leyes de Seguros Sociales y la realización de un riesgo de trabajo puede generar su cobertura, a través de las prestaciones establecidas en la LFT, o mediante el fincamiento de capitales constitutivos determinados por el IMSS con cargo al empleador.

La asistencia médica y quirúrgica, la rehabilitación, la hospitalización, los medicamentos y material de curación, así como los aparatos de prótesis y ortopedia son las prestaciones en especie que el empleador deberá otorgar a las personas trabajadoras que sufran un riesgo de trabajo que los incapacite para prestar sus servicios de manera temporal o permanente. La cobertura de las prestaciones económicas dependerá del tipo de consecuencia que haya provocado el riesgo de trabajo en el organismo de la persona trabajadora.

Cuando el riesgo de trabajo produzca a la persona trabajadora una incapacidad temporal percibirá como indemnización el pago íntegro de su salario. Si a los tres meses de iniciada la incapacidad temporal no está la persona trabajadora en aptitud de laborar, él mismo o el patrón podrá pedir, con base en los certificados y dictámenes médicos o las pruebas conducentes, que se determine, si debe seguir sometido al mismo tratamiento médico y gozar de igual indemnización con cargo al empleador, o procede la calificación y valuación de una incapacidad permanente parcial o total.

Con base en el importe de 1095 días de salario, que es la indemnización procedente para la IPT, cuando se dictamine una IPP se cuantificará con la observancia de los siguientes elementos: i. El porcentaje de valuación establecido en el baremo del artículo 513 de la LFT. ii. La edad de la persona trabajadora. iii. La importancia de la incapacidad. iv. La mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas, semejantes a la profesión u oficio que desempeñaba. v. Si el patrón se ha preocupado por su reeducación profesional[24].

Finalmente, cuando el riesgo de trabajo provoca la muerte de la persona trabajadora la indemnización comprenderá el importe de dos meses de salario por concepto de gastos funerarios y la cantidad equivalente a 5000 días de salario. La LFT, al igual que la LISSSTE, reconoce como una consecuencia de la realización de un riesgo de trabajo a la desaparición por acto delincuencia y la equipara a la muerte, por lo tanto, es procedente la cobertura de los derechos prestacionales analizados cuando se produce el fallecimiento de la persona trabajadora con cargo al empleador.

6. LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE INCAPACIDADES POR RIESGOS DE TRABAJO EN LOS ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LABORAL

La conceptualización de las incapacidades temporal y permanentes se encuentran en los artículos 478, 479, 480 de la LFT y 56 de la LISSSTE[25]. Ambos ordenamientos definen a la incapacidad temporal como la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo. Este tipo de incapacidad al no generar secuelas o limitaciones orgánico-funcionales hace procedente el reingreso a la vida laboral cuando la persona ha recuperado la salud.

Por su parte, la IPP produce la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar, lo que posibilita que esta última, a pesar de tener daños irreversibles en la salud, pueda

[24] Artículo 492 de la LFT.

[25] Las Leyes del Seguro Social remiten a la LFT en la conceptualización de las incapacidades temporal y permanentes

ser rehabilitada y reubicada en su mismo puesto o en otro adecuado con su nueva condición física (reacomodo laboral).

En cambio, las Leyes del Seguro Social, la LFT y la LISSSTE han atribuido la denominación de IPT a la pérdida de facultades o aptitudes de una persona para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida que, en el ámbito de la salud ocupacional, tiene el carácter de absoluta, pero omiten considerar a la IPT que garantice el derecho a la inclusión laboral cuando la persona esté apta para desempeñar un trabajo diferente al que tenía y pueda percibir ingresos que garanticen su subsistencia.

La terminación de la relación de trabajo, motivada por una incapacidad permanente que deriva de un riesgo de trabajo cuando no es absoluta, fortalece la visión economicista de la prestación como medida supletoria de la pérdida económica que tiene la persona cuando sale del mercado de trabajo como consecuencia de esa incapacidad,[26] transgrede el derecho humano a la inclusión laboral, perpetúa la dependencia de las prestaciones, discrimina porque contribuye a reforzar estereotipos contra las personas con una incapacidad sobrevenida por un accidente o enfermedad de carácter profesional, obstaculiza el acceso al empleo y la instauración de los ajustes razonables necesarios, además de favorecer el capacitismo porque de manera negativa puede derivar de las limitaciones o cambios en la aptitud laboral de una persona.

Por lo general, las bajas cuantías de la pensión por incapacidad absoluta en las Leyes del Seguro Social y la LISSSTE resultan insuficientes para asegurar una vida digna, pero sitúan a las personas pensionistas en una encrucijada, al tener que elegir entre percibir ingresos mínimos, pero estables, o buscar un empleo que traería aparejada la revocación de la pensión decretada. En gran parte, el detrimento patrimonial en las Leyes del Seguro Social deriva del cálculo de las pensiones por incapacidad permanente con el 70% del SBC aplicable, en lugar del 100% de la base reguladora, como ocurre en la cuantificación de la incapacidad temporal, por ser resultado el daño sufrido en el organismo de un accidente o enfermedad adquiridos con motivo y en ejercicio del trabajo o de la actividad o ambiente laboral.

Asimismo, el importe de 1095 días de salario, que es la indemnización procedente para la IPT en el ámbito laboral resulta indecente e insuficiente para vivir por tener topes salariales en la LFT. Aunque, la cantidad que se toma como base para el pago de la indemnización por riesgos de trabajo no podrá ser inferior al salario mínimo,[27]tampoco podrá exceder del doble del salario mínimo del área geográfica de aplicación a que corresponda el lugar de prestación del trabajo[28], lo que genera que la cuantía de la indemnización no garantice el acceso a una vida digna.

Incluso, la revocación de la pensión por IPT establecida, respectivamente, en los artículos 62 de la LSS y 66 de la LISSSTE es anticonstitucional e inconvencional conforme a la conceptualización de la IPT, en su carácter de incapacidad absoluta para desempeñar cualquier trabajo por el resto de la vida de la víctima de un riesgo de trabajo, lo cual hace imposible su recuperación como resultado de la severidad e irreversibilidad de los padecimientos de orden profesional que derivaron del riesgo de trabajo suscitado. La determinación de la pensión por IPT contenida en una resolución administrativa o jurisdiccional genera un beneficio económico para la persona pensionista que por ingresar a su patrimonio tiene la categoría de derecho adquirido.

[26] Álvarez Ramírez, G. *Libro Blanco sobre las personas con discapacidad sobrevenida en España*, Madrid, Cinca, 2025, p. 116.

[27] Artículo 485 de la LFT.

[28] Artículo 486 de la LFT.

Los derechos adquiridos fueron definidos por primera vez por el jurisconsulto Merlin de Douat como aquellos que han entrado a nuestro patrimonio, que hacen parte de él y que no pueden sernos arrebatados por aquél de quien los hubimos[29]. Para Bonnecase los derechos adquiridos son propiamente situaciones jurídicas concretas, a las que define como la manera de ser de una persona determinada, derivada de un acto jurídico o de un hecho jurídico que ha hecho actuar en su provecho o en su contra, las reglas de una institución jurídica, y el cual al mismo tiempo le ha conferido efectivamente las ventajas y las obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución[30]. Por su parte, para la Corte IDH los derechos adquiridos son aquellos derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas[31].Con esta definición el Tribunal Interamericano da por presupuesta la noción de propiedad que envuelve a los derechos de este tipo, tal como Merlin de Douat los caracterizara al afirmar que sólo pueden ser derechos adquiridos, los derechos patrimoniales[32].

Bajo este tenor, al ostentar la pensión por riesgo de trabajo el carácter de derecho patrimonial adquirido inherente a la persona humana, su falta de pago transgrede el derecho de propiedad de la persona pensionada, cuya protección se encuentra consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 de la CPEUM y en el artículo 21 de la CADH. Adicionalmente, la revocación de la pensión por IPT, en su modalidad absoluta, pone en riesgo la salud de la persona pensionista cuando se produce su reincorporación al servicio activo para restituirlo en su antiguo empleo o asigna un trabajo que pueda desempeñar.

Por otra parte, los artículos 62, fracción III y 89 de la Ley del ISSSTE disponen que la persona pensionista por riesgos de trabajo que cumpla 65 años de edad y tenga reconocidos por el ISSSTE un mínimo de veinticinco años de cotización tendrá derecho a que se le otorgue la pensión de vejez con los recursos que acumuló en su cuenta individual, pero dejará de percibir la pensión por riesgos de trabajo otorgada para "compensar" la pérdida de sus facultades a causa de los padecimientos producidos en vida laboral por un accidente o enfermedad de trabajo.

Lo anterior implica que con el pago de una pensión de vejez financiada con los recursos acumulados en la cuenta individual, que por disposición del artículo 83 de la LISSSTE son propiedad de la persona pensionada, esta última deberá afrontar las contingencias del retiro laboral y aquéllas provocadas por un riesgo de trabajo, no obstante que los accidentes y enfermedades de orden profesional son responsabilidad directa y exclusiva del ISSSTE, en su carácter de órgano asegurador y receptor de las aportaciones de las dependencias y entidades con las que deben financiarse las prestaciones económicas del seguro de riesgos de trabajo.

En tales condiciones, por mandato de la fracción XI del artículo 123 constitucional, apartado B en correlación con el artículo 55 de la LISSSTE, el ISSSTE recibe las cuotas patronales para el financiamiento de las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo, pero deja de cubrirlas a la persona pensionista que accede a los beneficios del seguro de vejez que en nada compensan el daño provocado por el riesgo de trabajo. A lo expuesto se suma que, al determinarse en la vía administrativa o jurisdiccional, el pago de las prestaciones económicas del seguro de riesgos de trabajo en favor de la persona asegurada que fue víctima de un riesgo de trabajo, este tipo de beneficios se incorporan automáticamente en el patrimonio del derechohabiente, y por este hecho, se asumen como derechos adquiridos perfectos y oponibles a cualquier poder público o privado.

---

[29] Citado por Valencia Arango, J. *Derechos adquiridos. Doctrina extranjera, legislación, jurisprudencia y doctrina,* Colombia, Ediciones Librería del Profesional, 1983, p. 37.

[30] *Ibidem*, p. 201.

[31] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cinco pensionistas vs Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003.

[32] Citado por Espinosa Berecochea, C. *Jurisprudencia y los derechos adquiridos. Análisis y propuestas*, México, Porrúa, 2002, p. 102.

Adicionalmente, es necesario mencionar que en el reemplazo de la pensión por riesgo de trabajo por la pensión de vejez se pierde de vista que a la imposibilidad de una persona para trabajar se le otorgan tratamientos jurídicos diversos, los cuales primordialmente atienden a la causa que los provoca. Específicamente, el seguro de riesgos de trabajo ampara las contingencias relativas a los accidentes y enfermedades sufridos por las personas aseguradas en ejercicio o con motivo de su trabajo, mediante el otorgamiento de las prestaciones analizadas en el tercer apartado de esta obra, mientras que el seguro de vejez dota a sus destinatarios de ingresos cuando se retiran de la vida laboral.

A la anterior disimilitud se adiciona que el régimen financiero del seguro de riesgos de trabajo es distinto al sistema de financiamiento que opera en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV). Las prestaciones económicas del seguro de riesgos de trabajo se financian de manera íntegra por las dependencias y entidades con una aportación de 0.75% del sueldo básico.[33] Por su parte, las prestaciones en especie del seguro de riesgos de trabajo son cubiertas por el seguro de salud, cuyo financiamiento está a cargo de las personas trabajadoras inscritos en el ISSSTE, el Gobierno Federal además de las dependencias y entidades, como se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4. Financiamiento de las prestaciones en especie de los riesgos de trabajo

Sujeto Obligado	Aportación
Persona asegurada	2.75% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de las personas trabajadoras activas y familiares derechohabientes 0.625% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de las personas pensionadas y familiares derechohabientes.
Dependencias y Entidades	7.375% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de las personas trabajadoras activas y familiares derechohabientes 0.72% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de las personas pensionadas y familiares derechohabientes.
Gobierno Federal	Cuota social diaria por asegurado =3.9% del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al 1 de julio 1997 actualizado trimestralmente conforme al INPC al 1 de abril de 2007. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, conforme al INPC.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 42 de la LISSSTE.

En cambio, la fuente de financiamiento de las cuotas y aportaciones del seguro de RCV es tripartita[34], como se muestra en la Tabla 5.

[33] Artículo 75 de la LISSSTE.
[34] Artículo 102 de la LISSSTE.

Tabla 5. Financiamiento del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

Sujeto Obligado	Aportación
Persona asegurada	6.125% del sueldo básico
Dependencias y Entidades	Retiro = 2% del sueldo básico Cesantía en edad avanzada = 3.75 del sueldo básico Vejez = 3.75 del sueldo básico
Gobierno Federal	Cuota social diaria por persona asegurada =5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al 1 de julio 1997 actualizado trimestralmente conforme al INPC al 1 de marzo de 2007. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, conforme al INPC.
Personas pensionadas por riesgo de trabajo	Se realizarán con base en el monto de la pensión que reciban.

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 102 de la LISSSTE.

Los recursos del seguro de RCV son propiedad de la persona asegurada y se depositarán en su cuenta individual para que, conforme al sistema de capitalización individual y una vez reunidos los requisitos que establece la LISSSTE, puedan disponer de ellos para acceder a una pensión de cesantía o de vejez en cualquiera de las dos modalidades siguientes: i. Contratar una renta vitalicia con una compañía de seguros privada de su elección o ii. Mantener el saldo de su cuenta individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a dicho saldo retiros programados.

En atención a las diversas etiologías, naturalezas, fines, contingencias protegidas y regímenes financieros de los seguros de vejez y riesgos de trabajo (autonomía financiera) y a su compatibilidad, se estima necesario el otorgamiento y pago de los derechos prestacionales de ambos seguros que conforman el régimen obligatorio de la seguridad social de los trabajadores al servicio el Estado para ofrecer una cobertura total ante las diversas contingencias, tal y como acontece en el caso de las Leyes del Seguro Social en observancia al contenido esencial del derecho humano a la seguridad social.

En lo referente al tema, la SCJN, a pesar de asumir la teoría clásica de los derechos adquiridos y profesar su respeto y protección, se ha limitado en considerar como justificada la supresión de la pensión por incapacidad permanente a los 65 años de edad porque para la LISSSTE la vida productiva de la persona trabajadora termina a esa edad[35]. El argumento de la SCJN es falaz como se demuestra con la Exposición de Motivos de la LISSSTE que dispone que uno de los cambios realizados a esta normativa fue aumentar la edad de retiro a más de 75 años. Por lo tanto, en el nuevo sistema de cuentas individuales para la mayoría de las personas trabajadoras al servicio del Estado, la edad de retiro será una decisión propia y no el límite de 65 años marcado en la Ley[36]. A lo anterior se adiciona que, al determinarse una incapacidad permanente, los padecimientos, secuelas y limitaciones que presenta la persona pensionista como resultado de un riesgo de trabajo de ninguna manera se difuminarán por haber concluido su vida productiva a los 65 años y recibir a cambio una pensión de vejez con los recursos de su cuenta individual. De ahí que, siendo acordes con la filosofía de los riesgos de trabajo,

[35] Tesis: P. /J. 147/2008 publica en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVIII, octubre de 2008, p. 45.

[36] Exposición de Motivos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año I, segundo período 15 de marzo de 2007, p. 117.

si la persona trabajadora pierde de manera absoluta su salud y su integridad corporal en ejercicio y con motivo del trabajo debe ser compensado de manera vitalicia por los daños irreversibles con los que tendrá que vivir el resto de su vida.

Claro está que una compensación económica motivada por incapacidad absoluta para desempeñar cualquier trabajo por el resto de la vida no satisface, por amplia que sea, ni el daño físico y la consecuente merma de facultades de producción, ni la pena moral, pero debe garantizarse, en todo momento, el pago de los derechos prestacionales previstos en el seguro de riesgos de trabajo en favor de la persona siniestrada, pues al tratarse de derechos que ingresaron a su patrimonio se halla latente una humana y muy respetable preocupación por la garantía de seguridad jurídica[37] que protege esencialmente la dignidad humana y los derechos personales y patrimoniales de los individuos[38] tutelados por la CPEUM de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlos[39] o limitarlos. Por consiguiente, decir que la ley debe respetar derechos adquiridos, equivale a no traicionar la confianza que colocamos en ella y que las situaciones creadas, los actos realizados bajo su protección continuarán intactos, ocurra lo que ocurra[40].

En algunos países como Argentina[41] y España[42], además del reconocimiento de una incapacidad permanente que permita la prestación de otro trabajo que pueda prestar la persona que sufrió el riesgo de trabajo para garantizar la subsistencia, se reconoce el derecho a las pensiones de gran incapacidad, cuya procedencia opera cuando la persona asegurada o pensionista que fue víctima de un riesgo de trabajo necesita de la asistencia continua de otra persona para la práctica de su vida diaria.

En México no se encuentra reconocida la gran incapacidad. Esta falta de reconocimiento y cobertura de la gran incapacidad pone en peligro la vida de las personas trabajadoras y aseguradas que como resultado de la pérdida de su autonomía a causa de un riesgo de trabajo no pueden valerse por sí mismas y carecen de familiares o de recursos suficientes para cubrir los honorarios de cuidadores profesionales. Incluso, la existencia de familiares que motivados por el amor y la solidaridad asumen el deber de cuidado de las personas con una incapacidad sobrevenida por un riesgo de trabajo, sufren un menoscabo en sus derechos humanos, especialmente los laborales, porque se favorece la subocupación o frena u obstaculiza la participación laboral y la permanencia en el mercado de trabajo que funciona a espaldas del desempeño de las labores de cuidado que se ejercen en el entorno familiar de manera informal.

7. LOS AJUSTES RAZONABLES EN MATERIA DE RIESGOS DE TRABAJO

La LFT[43] y la LISSSTE[44] imponen al empleador la obligación de reacomodar en un trabajo adecuado a su nueva condición física a la persona trabajadora que sufrió un riesgo de trabajo o reponerla en su empleo, si está capacitada para ejecutarlo, siempre que se presente dentro del año siguiente a la fecha en que se determinó su incapacidad, sin consignar la implantación de ajustes razonables en el lugar de trabajo.

[37] Borda, G. *Retroactividad de la ley y derechos adquiridos*, Buenos Aires, Perrot, 1951, p. 109.
[38] Alexy, R. y García Figueroa, A. *Star Trek y los derechos humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2012, p. 38.
[39] Espinosa Berecochea, C., *Jurisprudencia y los derechos adquiridos. Análisis y propuestas*, México, Porrúa, 2002. pp. 95 y 99.
[40] Josserand, L. *Teoría general del derecho*, Colombia, Leyer, 2008, p. 45.
[41] Artículo 17 de la Ley 24.557.
[42] Ley 2/2025, de 29 de abril.
[43] Artículos 498 y 499 de la LFT
[44] Artículo 62 de la LFT

En pocas palabras, en México a la persona trabajadora con una incapacidad permanente parcial se le busca un trabajo que pueda realizar, pero la referida normativa no impone el deber de realizar las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas al entorno laboral para garantizar a las personas trabajadoras con una incapacidad sobrevenida por un riesgo de trabajo, el goce o ejercicio de sus derechos humanos laborales. A partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se distingue el deber de realizar ajustes razonables de la obligación de garantizar la accesibilidad, como se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6. Diferencias entre ajustes razonables y accesibilidad[45]

	Accesibilidad	Ajustes razonables
Fundamento	Artículo 9 de la CDPD	Artículo 2 de la CDPD
Ámbito de aplicación	Todas las leyes, políticas o prácticas dirigidas a grupos de personas.	Casos concretos según la situación específica de la persona.
Diseño	Universal	Casuístico
Condiciones para su aplicación	Progresiva, pero sin condiciones	Inmediata, pero no debe imponer una carga desproporcionada o indebida para el individuo que deba realizar la acción en consideración a las posibilidades que éste posee para su realización,

Fuente: SCJN. *Apuntes sobre derechos de las personas con discapacidad***, México, SCJN, 2024, p. 27.**

La instauración de los ajustes razonables no debe ser una carga desproporcionada e indebida para el empleador. Algunos de los elementos que suelen revisarse para determinar si los ajustes razonables son una carga desproporcionada para el empleador son los costos financieros y de otro tipo que éstos puedan generar, el tamaño de la empresa, el volumen de los negocios de la empresa[46] y la disponibilidad de recursos para lograr su implantación. La adaptación del lugar de trabajo, la implementación del empleo a tiempo parcial y la modificación de las condiciones laborales son ejemplos representativos de ajustes razonables en el ámbito laboral. La falta de instauración de los ajustes razonables genera la transgresión de los derechos laborales por equipararse a un acto discriminatorio en el acceso al empleo o en su ejecutabilidad. La carga de demostrar que los ajustes razonables son una obligación excesiva recae sobre el empleador.

Doctrinalmente el efecto horizontal de los derechos humanos (*Horizontalwirkung der Grundrechte*) o irradiación extensiva de los derechos en las relaciones entre particulares (*Drittwirkung der Grundrechte*), se encuentra presente en el campo de las relaciones laborales, donde es especialmente sensible la subordinación de la persona trabajadora al poder del empleador y puede tener lugar la transgresión de los derechos laborales por parte de este último. Los principales efectos de la dimensión objetiva son la manifestación de los derechos fundamentales en deberes de protección, el efecto de irradiación que endosa a los poderes públicos la responsabilidad por los

[45] SCJN. *Apuntes sobre derechos de las personas con discapacidad*, México, SCJN, 2024, p. 27.

[46] Considerando 21 de 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 y la ocupación.

daños causados por los particulares[47] y la eficacia horizontal de los derechos humanos que encuentra sustento en dos teorías[48]:

i. La teoría de la eficacia mediata o indirecta (*mittelbare Drittwirkung o mittelbare horizontale Wirkung*). Como producto de la dimensión objetiva de los derechos humanos, la teoría de la eficacia mediata establece que el Estado tiene la obligación de no trasgredir la esfera jurídica de los particulares y garantizar su efectividad en las relaciones privadas porque los derechos fundamentales son asumidos como valores objetivos[49]dentro de todo sistema jurídico.

ii. La teoría de la eficacia directa o inmediata de los derechos (*unmittelbare Drittwirkung o horizontale Anwendbarkeit*) que sostiene que los derechos humanos no son valores, se trata de auténticos derechos subjetivos contenidos en las normas constitucionales y en los tratados internacionales ratificados por los Estados y, como tales, exigibles directamente por el ser humano que los ostenta frente a sus semejantes, sin que sea necesaria la mediación de un órgano estatal[50].

Conforme a este herramental teórico, la adopción de los ajustes razonables adecuados y que se ajusten a las necesidades de las personas incapacitadas como resultado de un riesgo de trabajo desempeña un papel importante a la hora de combatir la discriminación en el empleo que es necesaria su erradicación, porque transgrede el derecho humano al trabajo como un elemento fundamental para asegurar la vida, el bienestar y el desarrollo del ser humano y de las naciones.

8. CONCLUSIÓN

La conceptualización y regulación del sistema de incapacidades permanentes derivadas de los riesgos de trabajo en los ámbitos laboral y de la seguridad social resulta anticonstitucional y contra convencional por transgredir los derechos humanos de las personas trabajadoras, aseguradas y sus beneficiarios.

La falta de reconocimiento de la aptitud de las personas trabajadoras y aseguradas para ejecutar otro trabajo que le permita obtener ingresos y la cobertura de la indemnización o pensión por IPT no son incompatibles, por el contrario, favorecen el derecho humano de la inclusión laboral. Tampoco existe incompatibilidad en la percepción de las pensiones por incapacidad permanente y las pensiones de cesantía o vejez porque protegen riesgos divergentes que amenazan la existencia y subsistencia humana y deben ser objetos de protección para que pueda darse el respeto al contenido esencial del derecho a la seguridad social guiada bajo el postulado de la protección integral del ser humano.

La anterior divergencia de situaciones de riesgo a las que está expuesta la persona humana debe tomarse en consideración como parte de la necesaria revisión del sistema de incapacidades permanentes por riesgos de trabajo que requiere de tener como ejes rectores los presupuestos del trabajo decente, la evolución de la protección de los derechos y su necesaria renovación permanente, además de los esquemas de financiamiento diferenciado de los seguros de riesgos de trabajo y de RCV, la inclusión laboral y la necesaria implantación de los ajustes razonables en los centros de

[47] Cidoncha Martín, A. "Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental", *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 23, 2009, p. 169.

[48] López Sánchez, R. "El efecto horizontal del derecho a la protección de datos personales en México", *Cuestiones Constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 27, julio-diciembre de 2012, pp. 199-200.

[49] Quadra-Salcedo, T. *El recurso de amparo y los derechos fundamentales de las personas en las relaciones entre particulares*, Madrid, Civitas, 1981, p. 51.

[50] Anzures Gurría, J.J. "La eficacia horizontal de los derechos fundamentales", *Cuestiones Constitucionales*, n.º, 2010, p. 23.

trabajo para erradicar la discriminación en el empleo que padecen las personas con una incapacidad que es resultado de los riesgos de trabajo que amenazan y ponen en peligro su vida e integridad y la de su núcleo familiar.

BIBLIOGRAFÍA

Alexy, R. y García Figueroa, A. *Star Trek y los derechos humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2012

Álvarez Ramírez, G. *Libro Blanco sobre las personas con discapacidad sobrevenida en España*, Madrid, Cinca, 2025

Anzures Gurría, J.J. "La eficacia horizontal de los derechos fundamentales", *Cuestiones Constitucionales*, n.º, 2010.

Atienza, M. *Contribución a una teoría de la legislación*, España, Civitas, 1997, pp. 53-54

Borda, G. *Retroactividad de la ley y derechos adquiridos*, Buenos Aires, Perrot, 1951.

Brena Sesma, I. "La gestación subrogada ¿Una nueva figura del derecho de familia?", en Brena Sesma, I. (coord.). *Reproducción asistida*, México, UNAM, 2012.

Cidoncha Martín, A. "Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental", *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 23, 2009.

Consejo de la Judicatura Federal, *Perspectiva de género como herramienta transformadora,* México, CJF, 2009.

Espinosa Berecochea, C. *Jurisprudencia y los derechos adquiridos. Análisis y propuestas*, México, Porrúa, 2002.

Ferrer Mac-Gregor, E. "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano'', *En Revista Estudios Constitucionales*, Año 9, No. 2, 2011.

Fix-Zamudio, H. "Las repercusiones en los ámbitos interno e internacional de la reforma constitucional mexicana sobre derechos humanos del 10 de junio de 2011", en Serna de la Garza, J. M. (coord..). *Contribuciones al derecho constitucional* México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Josserand, L. *Teoría general del derecho*, Colombia, Leyer, 2008.

López Sánchez, R. "El efecto horizontal del derecho a la protección de datos personales en México", *Cuestiones Constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 27, julio-diciembre de 2012.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Unión Interparlamentaria. *Derechos Humanos. Manual para parlamentarios*, número 26, UIP-ACNUDH, 2015.

Quadra-Salcedo, T. *El recurso de amparo y los derechos fundamentales de las personas en las relaciones entre particulares*, Madrid, Civitas, 1981.

SCJN. *Apuntes sobre derechos de las personas con discapacidad*, México, SCJN, 2024.

Valencia Arango, J. *Derechos adquiridos. Doctrina extranjera, legislación, jurisprudencia y doctrina,* Colombia, Ediciones Librería del Profesional, 1983.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 139-167

Una aproximación histórica a las cuotas de Seguridad Social

A historical analysis of Social Security contributions

Rubén López Fernández *Profesor Ayudante Doctor*
Universidad de Murcia
https://orcid.org/0000-0002-0152-5840

Sumario

1. La ley de accidentes de trabajo de 1900: teoría del riesgo profesional y régimen de libertad subsidiada
2. El nacimiento del instituto nacional de previsión: implantación del retiro obrero y obligatoriedad de los Seguros Sociales
3. El Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) y sus particularidades de gestión
4. La ley de bases de seguridad social: tránsito de las bases tarifadas a los salarios reales
5. La creación del sistema moderno de Seguridad Social

Bibliografía

Fecha Recepción: 30/11/2025
Fecha Revisión: 2/12/2025
Fecha Aceptación: 5/5/2026

Cita Sugerida: LÓPEZ FERNÁNDEZ, R.: «Una aproximación histórica a las cuotas de Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 139-167.

Resumen

El presente artículo analiza la evolución histórica de las cuotas de nuestro sistema de previsión social, desde sus albores en el año 1900 hasta hoy. Para ello se empieza desde los primeros seguros de accidentes de trabajo, inicialmente voluntarios; se aborda el surgimiento del Instituto Nacional de Previsión y la proliferación de distintos seguros de manera dispersa y poco coordinada; se refiere el tránsito hacia un sistema moderno a partir de los años 60 del siglo pasado, inspirado por las ideas de Beveridge en la Inglaterra de 1942, y que no se culmina hasta la llegada de la democracia; y se esboza un cuadro de cómo queda la estructura de cotización en el sistema de Seguridad Social del siglo XXI. Todo ello intentando siempre dar un papel protagonista a las cuotas, que a lo largo del período que abarcan estas páginas van a pasar de ser múltiples —una por cada seguro social— a ser únicas; de ser voluntarias a ser obligatorias; de aplicarse sobre bases tarifadas a aplicarse sobre los salarios reales; de funcionar en un sistema de capitalización a funcionar en un sistema de reparto; o, en fin, de ser gestionadas por el Instituto Nacional de Previsión y un sinfín de Mutualidades a serlo por la Tesorería General de la Seguridad Social. Finalmente, se introduce al conocimiento del Mecanismo de Equidad Intergeneracional y de la cuota adicional de solidaridad, que van a acompañar a las referidas cuotas durante los decenios venideros.

Palabras clave

Historia de la Seguridad Social; Instituto Nacional de Previsión; Ley de Accidentes de Trabajo de 1900; Retiro Obrero; SOVI

Abstract

This article examines the historical evolution of contribution rates within the Spanish social security system, from its inception in 1900 to the present day. The analysis begins with the earliest work accident insurance schemes, which were initially voluntary in nature; it continues with the establishment of the National Social Security Institute and the proliferation of various insurance schemes implemented in a fragmented and uncoordinated manner. It then addresses the transition towards a modern system from the 1960s onward, inspired by the Beveridge Report in 1942 England—a transformation that would not be completed until the advent of democracy. Finally, the article outlines the current structure of contribution rates in the 21st-century Social Security system. Throughout the study, particular emphasis is placed on the central role of contributions, which over time have undergone significant transformations: from being multiple—one for each social insurance scheme—to unified; from voluntary to mandatory; from being calculated on flat-rate bases to being assessed on actual wages; from operating under a capitalization system to functioning under a pay-as-you-go model; and from being managed by the National Social Security Institute and a multitude of mutual societies to being administered by the General Treasury of the Social Security system. The article concludes with an introduction to the Intergenerational Equity Mechanism and the additional solidarity contribution, both of which are set to accompany the general contribution framework in the decades to come.

Keywords

History of Social Security; National Social Security Institute; 1900 Works Accidents Act; Workers' Retirement Scheme; SOVI

En una época como la presente, en la que el estudioso del mundo laboralista se ve abrumado por una marabunta de cuestiones de interés inmediato, puede suponer un grato pasatiempo echar la vista atrás para reconstruir los conceptos o las instituciones jurídicas vigentes. Pero al margen de todo aspecto recreativo, hay quien opina que el conocimiento de los "antecedentes normativos" es un elemento sustancial para la interpretación de la norma presente[1]; especialmente en la rama social del Derecho, tan cambiante y tan expuesta a la evolución del mercado de trabajo, de las nuevas tecnologías, del comportamiento demográfico o, en fin, de la sociedad en su conjunto. En sintonía con esta opinión, se ha de convenir en que indagar en la historia de la Seguridad Social no es un ejercicio de pura nostalgia, sino un deber para quien pretenda gestionar su presente, o predecir y calcular su futuro[2].

Como sabrá el lector, desde la Edad Media se han sucedido tres tipos de Seguridad Social en Europa. Inicialmente surgió la asistencia social, enfocada al alivio de la pobreza mediante acciones de beneficencia. Estas acciones se inspiraban en criterios de piedad cristiana y se prolongaron, sin cambios sustanciales, hasta finales del siglo XIX. En segundo lugar aparecieron los seguros sociales vinculados a una profesión, más propios del Estado "benefactor", y que arraigaron en la Alemania de Bismarck desde la década de 1880 para luego extenderse al resto del continente[3]. Por último, el sistema de Seguridad Social universal, tal como se le concibe hoy, floreció en 1942 con el Informe Beveridge, que sentó las bases del sistema inglés[4]. Huelga decir que conseguir introducir enteramente estos principios en el sistema español costó cerca de medio siglo.

Se ha considerado, pues, útil o provechoso o interesante el acometer esta reconstrucción iushistórica, por comulgar con la creencia de que el Derecho del Trabajo es "una realidad histórica cuya materia es la vida y se encuentra sometido por lo mismo a evolución constante"[5]. Siendo así, la investigación sobre los orígenes de una institución o concepto jurídico-laboral no puede estar de más si se pretende comprender su esencia. Y esbozado lo anterior, las páginas siguientes van a centrarse en el análisis de los dos últimos modelos de Seguridad Social, que en el caso de España arrancan con el cambio de siglo. Esta ventana temporal permitirá ofrecer un boceto evolutivo de la cotización al sistema vigente. Y para ello se desglosan estos cinco apartados: la aparición del seguro de accidentes de trabajo y otros de carácter voluntario que vinieron después; la creación del Instituto Nacional de Previsión (en adelante INP) y la obligatoriedad gradual de los seguros sociales; la multiplicación de estos seguros durante los años de la Guerra Civil y la posterior autarquía; el proceso de concentración en un sistema unitario que comienza con la Ley de Bases de Seguridad Social (LBSS)[6]; y la

[1] Martín Valverde, A.: "La formación del Derecho del Trabajo en España", Estudio preliminar a *La legislación social en la historia de España: de la revolución liberal a 1936*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, p. XV.
Por su parte, Mercader Uguina considera que "acudir a la concepción inicial de las instituciones puede ayudar a comprender su fundamento, a la vez que sirve para entender, también, las variaciones que las mismas han sufrido a lo largo de su evolución". Mercader Uguina, J. R.: *Indemnizaciones derivadas del accidente de trabajo. Seguridad Social y derecho de daños*, Madrid, La Ley, 2001, p. 137.

[2] Montoya Melgar, A.: "Sobre los orígenes del seguro social en España", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 80/1996, pp. 961-968. En el mismo sentido, Desdentado Bonete, A.: "Un sistema en busca de su identidad: notas para una aproximación histórica a la crisis de la Seguridad Social española", en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 139/2008, pp. 491-521.
Nótese además que el art. 3 CC establece la revisión histórica como un criterio fundamental para interpretar el sentido de las normas.

[3] En donde se constituyó el seguro de enfermedad en 1883, el de accidentes en 1884, y el de invalidez y vejez en 1889.

[4] Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social del siglo XX", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 643.

[5] De La Villa Gil, L. E.: "El Derecho del Trabajo en España a partir de la Transición", *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 238/2003, p. 40.

[6] Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social.

constitución del sistema moderno de Seguridad Social acontecida entre los Pactos de la Moncloa y la entrada en el siglo XXI.

1. LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE 1900: TEORÍA DEL RIESGO PROFESIONAL Y RÉGIMEN DE LIBERTAD SUBSIDIADA

No parece inoportuno referir cuál fue el contexto económico y social en el que se produjo el cambio de paradigma jurídico que se quiere abordar. Al término del siglo XIX, en plena Restauración Borbónica, más del 71 % de la población española se dedicaba a una agricultura latifundista de bajo rendimiento o a la elaboración de productos hortofrutícolas[7]. La consolidación del modelo de mercado proteccionista se tradujo en situaciones de hambruna, altos índices de analfabetismo y emigraciones a América[8]. Todo ello situó a España en una posición de retraso respecto de los países de su entorno, en términos de industrialización, y trajo unas cifras de siniestralidad más abultadas conforme la Revolución Industrial fue penetrando de manera tardía[9].

En efecto, la introducción de maquinaria nueva accionada por vapor y electricidad, la concentración de las masas trabajadoras en fábricas con condiciones higiénicas nulas, unidas a una población con bajos índices de alfabetización hizo que España sufriera el fenómeno de la accidentalidad industrial con más virulencia que sus vecinos. Pero lo que realmente preocupaba era la indefensión en que quedaban las familias obreras tras el siniestro que, de resultar grave o mortal, las arrojaba sin remedio a la marginalidad social[10]. La situación de penosidad en que se veía el accidentado, o sus familiares, fue engendrando la concepción de que había de achacársele al empresario la responsabilidad por los daños acaecidos al obrero como consecuencia de su actividad. Así, ya durante los dos últimos decenios del siglo XIX, casi la totalidad de las ideologías políticas convergían en la consideración de que el enriquecimiento empresarial cimentado sobre la salud de los trabajadores era inmoral[11]. De tal manera que empezó a reclamarse la regularización de un marco

[7] Azagra Ros, J.: *Actividad y territorio: un siglo de cambios*, Bilbao, Fundación BBVA, 2007, pp. 45-58.

[8] Ello supuso un crecimiento poblacional muy débil y una esperanza de vida de 34'8 años en 1900. Sobre el tema puede leerse, por ejemplo, a Pérez Moneda, V.: "Población y economía en la España de los siglos XIX y XX", *Historia económica de España: siglos XIX y XX*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1999, pp. 7-62.

[9] En opinión de Valdeolivas García y Morón Prieto, el inicio de la industrialización "mostró su cara más descarnada y, al amparo de las doctrinas económicas e ideológicas liberales, propició un sistema de explotación de la mano de obra que tuvo en la permanente degradación de las condiciones de trabajo una de sus principales señas de identidad. Fue precisamente la magnitud de este fenómeno lo que produjo las primeras intervenciones de los poderes públicos inspirados en un primer momento no tanto en un principio de justicia como en criterios pietistas, impulsado en todo caso por las crecientes protestas sociales y las doctrinas aparecidas en torno a la *cuestión social*. […] Consecuencia directa es la constatación de que las primeras normas sociales tuvieron por objeto casi exclusivo el establecimiento de medidas para atenuar la situación descrita". Valdeolivas García, Y. y Morón Prieto, R.: "La seguridad en el trabajo: de la Ley de Accidentes de Trabajo a la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000, p. 681.

[10] En el mismo sentido, De Francisco López, R.: "Los orígenes de la prevención de riesgos laborales en España y el comienzo del intervencionismo del Estado hasta 1939", *Historia de la prevención de riesgos laborales en España*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Fundación Largo Caballero, 2007, p. 45.
De ello también se hacía eco la exposición de motivos de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900 (en adelante LAT 1900): "No era posible cerrar los ojos al espectáculo frecuente de seres humanos heridos, mutilados o deshechos por la fuerza incontrastable de las máquinas o el poder expansivo y del etéreo de sustancias aún más potentes y peligrosas, sin la esperanza siquiera de que serían curadas sus lesiones, asegurada su incapacidad contra el hambre, y amparada, durante su triste y forzada ociosidad, o después de extinguida su vida, contra la indigencia la existencia de sus familias". Citado en Montoya Melgar, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, Pamplona, Civitas, 2009, p. 55.

[11] Se llegó a afirmar que "es contrario a la dignidad humana […] que un patrono, al dar trabajo a un obrero, no emplee todos los recursos oportunos para ponerlo a cubierto de un accidente o de una enfermedad. Aunque el obrero consienta en trabajar en una fábrica en la cual no existe garantía alguna de seguridad […] la sociedad no debe

de medidas preventivas dirigidas a proteger el derecho a la vida y a la integridad de las personas trabajadoras, a la par que mecanismos resarcitorios de las contingencias que sufrieran en la órbita de la actividad desempeñada[12].

Hasta ese momento, toda previsión social había estado en manos del mutualismo obrero mediante las sociedades de socorro mutuo, que no eran otra cosa que un conjunto de entidades sin ánimo de lucro cuyo principio básico era la solidaridad de carácter profesional[13]. Su funcionamiento consistía en la aportación de una parte del jornal para depositarlo en una caja común con el fin de acometer las situaciones de necesidad en que cada uno de sus integrantes pudiera verse.

Empezaba a forjarse la teoría del riesgo profesional, que venía para desbancar a la doctrina clásica de la culpa extracontractual. Esta última había imperado sobre las relaciones laborales entendiendo que para que el patrón respondiera en casos de siniestro debía mediar culpa o negligencia. De esta manera se excluían los sucesos fortuitos —tan intrínsecos al accidente de trabajo— atribuyendo al contratante más débil la carga de probar la actuación culposa o negligente del sujeto empresarial[14]. La LAT 1900 —también conocida como Ley Dato— vino a romper con este planteamiento, que

consentirlo, porque un hombre no tiene derecho a jugar de esta manera con su vida y con su salud". Yaben Yaben, H.: *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, 1914, p. 102.

[12] En este escenario, la Ley de 24 de julio de 1873, sobre condiciones de trabajo en las fábricas, talleres y minas (conocida como Ley Benot) dispuso la primera expresión de responsabilidad empresarial por accidente de trabajo, al establecer su art. 6 que estos centros de trabajo habían de tener un botiquín y sus titulares tenían que "celebrar contratos de asistencia con un Médico-cirujano, cuyo punto de residencia no exceda de diez kilómetros, para atender a los accidentes desgraciados que por efecto del trabajo puedan ocurrir".
Bretín Herrero sitúa los comienzos del intervencionismo estatal en 1883, con la creación de la Comisión de Reformas Sociales (CRS) mediante RD de 5 de diciembre. En el preámbulo de la norma, Segismundo Moret contemplaba ya la necesidad de intervenir por "las necesidades [de la clase trabajadora] que importaba remediar […] que no se podían prolongar sin menoscabo de la paz pública", pues sin la citada paz se iba a "exponer a la sociedad a dolorosas sorpresas". Por Decreto de 23 de julio de 1903 pasó a denominarse Instituto de Reformas Sociales (IRS). Bretín Herrero, C.: *100 años de Seguridad Social en España (1900-2000)*, Madrid, Dykinson, 2009, p. 19.
A la CRS se le debe el desarrollo de las primeras instituciones pedagógicas, creadoras y propagadoras de la conciencia de solidaridad que facilitó la creación de instituciones reguladoras de las relaciones entre individuos y los grupos sociales dentro del Estado, y transmisoras de la corriente de reconocimiento de la fuerza de los obreros, en consonancia con la política internacional del momento. Díaz Moya, R.: *La clase obrera en riesgo. La protección laboral ante la cuestión social (1873-1936)*, Madrid, Iustel, 2024, pp. 68-69.

[13] La pérdidas de rentas del trabajo, cuando estas procedían de un trabajo dependiente, fue un acusado problema social en la España del siglo XIX. Comenzó a gestarse tras la desaparición de las instituciones que venían compensado estas carencias durante el Antiguo Régimen. Sobre los montepíos y las referidas sociedades de socorro mutuo, puede leerse a Palacio Morena, J. I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, Madrid, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 3 ss.

[14] Ello resultaba prácticamente imposible, por la flaqueza económica del obrero y por "el talante clasista y conservador de los jueces […], que también participaban de un imaginario en el que la lesión se consideraba una desgracia, un caso fortuito, que no acarreaba responsabilidad civil alguna para el patrono". Navarro Fernández, A. y Pertíñez Vílchez, F.: *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, Barcelona, Bosch, 2002, p. 22.
Puede resultar ilustrativo consultar cuatro sentencias de finales del siglo que, aplicando esta doctrina de la culpa, rechazaron distintas demandas obreras. A saber: La STS de 2 de marzo de 1987, que le niega a los hijos de un maquinista de tren fallecido, en descarrilamiento causado por la rotura de unos ganchos de las cadenas de seguridad, una pensión "igual al haber que disfrutaba su padre", pues el siniestro fue "fortuito y casual, sin responsabilidad alguna de parte de la compañía demandada". La STS de 10 de marzo del mismo año, en el mismo sentido, por entender que no había existido por parte de la compañía demandada ni culpa ni negligencia, "como sería indispensable para que hubiese incurrido en responsabilidad", en otro caso ferroviario en el que un fogonero cayó y fue arrollando sufriendo la fractura y posterior amputación del brazo derecho. La STS de 18 de marzo de 1898, que consideró que la prueba de la culpa correspondía a un obrero que se había quedado inútil tras incrustársele un trozo de acero proyectado en la esclerótica, y "no habiendo probado el recurrente […] que la lesión que sufrió fue producida por culpa o negligencia de la compañía o de alguno de sus empleados" procedía absolver a la empresa. En último lugar la STS de 30 de abril de 1898, en tanto que rechazó, en otro accidente ferroviario, la pretensión del siniestrado por

propiciaba el desamparo de las familias obreras, y lo hizo enarbolando un movimiento intelectual con presencia ya en buena parte de Europa y que era favorable a la intervención estatal, en aras de proteger a la clase trabajadora de la exclusión social derivada del accidente invalidante. Se trataba, pues, de la teoría del riesgo profesional o riesgo objetivo, y su novedoso razonamiento se podía sintetizar en que, dado que el patrón se enriquece del producto que generan sus operarios, es de lógica consecuencia que sea él mismo quien repare los daños que estos sufran mientras trabajan en su industria. De manera que el empleador no responde del daño laboral por actuar o dejar de actuar culposamente, sino por ser quien utiliza y aprovecha la fuerza del obrero[15].

Lo anterior se concretó en el art. 12 LAT 1900, que otorgó al empresario la posibilidad de "sustituir las obligaciones de los artículos 4º, 5º y 10º, o cualquiera de ellas por el seguro hecho a su costa en cabeza del obrero de que se trate […], en una Sociedad de seguros debidamente constituida […] siempre a condición de que la suma que el obrero reciba no sea inferior a la que correspondiera con arreglo a esta ley"[16]. Así, la teoría del riesgo utilizó la técnica del seguro de responsabilidad civil, en una suerte de subrogación de la aseguradora en la posición del patrono. Ello sobre el fundamento de que, al tener el siniestro su origen en una actividad económica, este supone un gasto más de producción que debe repercutir sobre el precio final del bien o servicio[17]. Hay que subrayar su carácter voluntario y que, en caso de que la empresa no concertara la operación de seguro y resultase insolvente, el obrero quedaría igualmente desprotegido. Además, la LAT 1900 dejaba fuera de su círculo protector a los trabajadores agrarios y a las enfermedades derivadas del trabajo. Pero, con todo, este precepto puede considerarse el primer trazo de lo que acabaría convirtiéndose en los seguros sociales obligatorios[18].

---

apreciar que la acción había prescrito. Esta doctrina judicial, aunque impecable, contribuyó a agudizar el problema social referido, pues redujo a la indigencia a masas enteras de trabajadores lisiados y a sus familias.

[15] Dato E Irardier, E.: "Significado y representación de las Leyes Protectoras de Trabajo", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 114, 1909. Con similares términos, en el Proyecto de Ley de Responsabilidad Industrial, presentado en 1890 a la Comisión de Reformas Sociales, su ponente Sanromá, vocal de la Comisión, decía: "Si el accidente sobrevino a causa de la propia industria, la reparación del daño ha de correr a cargo de la industria. […] Tan sencillo es esto que basta buscar analogías: cuando ocurre en una máquina algún desperfecto o una grave alteración en alguna sustancia el dueño se encarga de la reparación; si cae el accidente sobre algún operario, la reparación ha de obedecer al mismo principio de equidad, y ciertamente para más altos fines". También De Hinojosa Ferrer, J. y Espejo de Hinojosa, R.: *La nueva Ley de Accidentes de Trabajo, concordada y comentada*, Valencia, Imprenta de Vicente Taroncher, 1922, pp. 9-10. "El patrono responde en principio, porque es el propietario de la máquina. Al amo pertenece la máquina que hiere y mata. ¿No debe responder de ella haciendo entrar el riesgo profesional en el precio de coste?".
Estos estudiosos españoles debieron empaparse de autores como Cheysson o Déjace. Véase a ambos en Jourdain, R.: *Congrès International des Accidents du Travail Paris 1889,* Comptes rendus des séances et visites du Congrès réunis et publiés par le soins de E. Gruner, Tomo II, París, Librairie Polytecniche, Baudry et Compagne Editeurs, 1889, pp. 237 y 197 respectivamente.

[16] El art. 4 establecía las indemnizaciones por los accidentes indicados en el art. 2 que produjeran una incapacidad para el trabajo "absoluta o parcial, temporal o perpetua". El art. 5 disponía las indemnizaciones derivadas de accidentes mortales para la viuda, descendientes legítimos menores de diez y seis años o ascendientes, así como los gastos del sepelio. Y el art. 10 daba la posibilidad al empresario de cambiar las indemnizaciones establecidas por pensiones vitalicias que garantizaran la satisfacción de la víctima o sus derechohabientes.

[17] González Labrada, M.: *Seguridad y salud en el trabajo y responsabilidad contractual del empresario*, Barcelona, Cedecs, 1996, p. 267.

[18] La Ley Dato convierte al año 1900 en el cambio de paradigma de la legislación social española. Para De La Villa Gil, "[…] la *teoría del riesgo profesional* gana progresivamente adeptos y se convierte en una novedad jurídica imparable cuando obtiene la complicidad judicial, lo que evita afortunadamente —a diferencia de lo ocurrido con otros avances sociales normativos— que la letra de la ley duerma tranquila en las colecciones legislativas, sin eficacia transformadora de la realidad social". De La Villa Gil, L. E.: "La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del ordenamiento laboral español", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000, p. 5. En opinión de Martín Valverde, la Ley Dato inaugura la legislación de trabajo. "Para decir toda la verdad, esta afirmación de que, pese a su fundación en 1883 [creación de la Comisión de Reformas Sociales], nuestro derecho del trabajo empieza con el siglo debe ser matizada con la mención de las excepciones de la Ley Benot de 1873 y

El art. 3 LAT 1900 incluía expresamente en su ámbito de aplicación a quince industrias y acababa con una cláusula abierta para incluir otras actividades análogas[19]. Y hay que poner también de relieve que el recargo de prestaciones —por entonces "aumento de las indemnizaciones"— también fue susceptible de aseguramiento hasta la aparición de la Ley de Accidentes de Trabajo de 10 de enero de 1922.

El Reglamento de Accidentes de Trabajo, aprobado por RD de 28 de julio de 1900, dedicó su capítulo VII al seguro de accidentes. Este estaba constituido por los arts. 71 y 72, determinando el primero de ellos qué condiciones habían de reunir las entidades de seguros para que el Ministerio de Gobernación les habilitase a sustituir al patrono en los casos previstos[20]; y señalando el segundo que las indemnizaciones por fallecimiento gozarían de la exención por reclamaciones de acreedores contenida en el art. 428 del Código de Comercio entonces vigente. También durante el año 1900 aparecieron la Real Orden, de 16 de octubre, sobre fianzas y pólizas y la Real Orden, de 10 de noviembre, sobre mutuas de seguros de accidentes de trabajo.

Con estas normas se entró en una etapa de clara inspiración bismarckiana que se apoyaba en medidas pretéritas, y cuyo referente español más inmediato era la Ley general de Beneficencia sobre la pobreza y la mendicidad, firmada por Fernando VII en 1822, esto es, en pleno período

---

de la Ley sobre trabajos peligrosos de los niños de 1878. Pero se trata de excepciones que, por distintos motivos, confirman la regla; la Ley Benot, porque, según todos los testimonios, nunca llegó a ponerse en práctica, y la Ley de 1878, porque era un híbrido de norma laboral y de norma sobre el abuso de la patria potestad en el que este último ingrediente resultaba a la postre dominante". Martín Valverde, A.: "La formación del Derecho del Trabajo…", p. CXII. Por su parte, Ojeda Avilés considera, respecto de la evolución de la legislación española, que "desde el punto de vista del Derecho del Trabajo, el siglo XIX no existe, aunque cumple una valiosa función de preparar su advenimiento". Ojeda Avilés, A.: *La deconstrucción del derecho del trabajo*, Madrid, La Ley, 2010, p. 31. Diversamente, Alonso Olea entiende que se está ante la primera norma de Seguridad Social y "una de las primeras importantes del Derecho del Trabajo en nuestro país". Alonso Olea, M.: "La responsabilidad por accidente de trabajo", en *Revista Iberoamericana de Derecho del Trabajo*, nº 1/1967, p. 5.

[19] *1.º Las fábricas y talleres y los establecimiento» industriales donde se hace uso de una fuerza cualquiera distinta de la del hombre.*
2.° Las minas, salinas y canteras.
3.° Las fábricas y talleres metalúrgicos y de construcciones terrestres ó navales.
4.° La construcción, reparación y conservación de edificios, comprendiendo los trabajos de albañilería y todos sus anexos: carpintería, cerrajería, corte de piedras, pintura, etc.
5.° Los establecimientos donde se producen ó se emplean industrialmente materias explosivas ó inflamables, insalubres ó tóxicas.
6.° La construcción, reparación y conservación de vías férreas, puertos, caminos, canales, diques, acueductos, alcantarillas y otros trabajos similares.
7.° Las faenas agrícolas y forestales donde se hace uso de algún motor que accione per medio de una fuerza distinta a la del hombre. En estos trabajos, la responsabilidad del patrono existirá sólo con respecto al personal expuesto al peligro de las máquinas.
8.° El acarreo y transporte por vía terrestre, marítima y de navegación interior.
9.° Los trabajes de limpieza de calles, pozos negros y alcantarillas.
10.º Los almacenes de depósito y los depósitos al por mayor de carbón, leña y madera de construcción.
11.º Los teatros, con respecto de su personal asalariado.
12.º Los cuerpos de bomberos.
13.º Los establecimientos de producción de gas ó de electricidad y la colocación y conservación de redes telefónicas.
14.º Los trabajos de colocación, reparación y desmonte de conductores eléctricos y de pararrayos.
15.º Todo el personal encargado en las faenas de carga y descarga.
16.º Toda industria ó trabajo similar no comprendido en los números precedentes.

[20] Tales condiciones podían sintetizarse en la separación de las operaciones de seguro respecto de las demás que se realicen; fianza especial; aceptación de los preceptos legales vigentes en la materia; y comunicación al Ministerio de los estatutos, balances y empleo de capital, condiciones de las pólizas, tarifas de primas, cálculo de reservas de seguros y rentas vitalicias o estadísticas de los contratos estipulados. Sobre el tema, véase a Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, Madrid, Gráficas González, 1955, pp. 191-192.

constitucionalista tras el alzamiento del general Riego en Cabezas de San Juan[21]. No obstante, la respuesta tuvo un incuestionable componente defensivo, o de búsqueda de paz social, que se venía gestando desde la crisis política del último tercio de siglo XIX y en cuyo propósito reformador vinieron a confluir muy variadas ideologías: krausismo liberal, liberalismo, catolicismo social o socialismo. Y precisamente en haber sido obra de muchos estuvo su más alta cualificación y su capacidad para perdurar en el tiempo[22].

2. EL NACIMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN: IMPLANTACIÓN DEL RETIRO OBRERO Y OBLIGATORIEDAD DE LOS SEGUROS SOCIALES

Por Ley de 27 de febrero de 1908 se creó el Instituto Nacional de Previsión (INP) —dotándose de estatutos el 24 de diciembre— para organizar los servicios de intervención estatal en materia de seguros sociales y desplegar una labor educativa para el fomento de la previsión[23]. En cierta medida estuvo inspirado en el IRS, aunque con finalidades más delimitadas, asumiendo el modelo de libertad subsidiada, adoptado ya en Italia o Bélgica, en detrimento del seguro obligatorio alemán. Se trata del órgano gestor más longevo que ha conocido el sistema de seguros sociales español, sin el cual no se podría concebir la Seguridad Social de hoy[24]. Eduardo Dato fue su artífice político, pero la idea técnica surgió de la mente de José Maluquer[25], que consideraba necesaria la creación de un organismo que gestionase el aseguramiento conforme a las directrices de la técnica actuarial[26]. Desde 1904 venía defendiéndose su constitución para acometer una serie de reformas graduales en lo referente a la situación socioeconómica del país. De ahí la moderación de los discursos y programas ya referida, la

[21] Velarde Fuertes, J.: "Reflexión sobre dos circunstancias inseguras: la Seguridad Social española en 1900 y en el 2000. El entorno económico de Dato y Pimentel", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, UNED, 2000, p. 388.

[22] "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. […] en esa continuidad está la eficacia de la política social de nuestro país, y esto nos lo envidian en el extranjero". López Núñez, A.: *Veinticinco años de legislación social*, Madrid, Biblioteca Marvá, 1928, p. 45

[23] Su art. 1 establecía entre sus funciones: primero, difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro; segundo, administrar la mutualidad de asociados que al efecto, y voluntariamente, se constituyera bajo este patronato en las condiciones más beneficiosas para los mismos; tercero, estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación, con carácter general o especial, por entidades oficiales o particulares.

[24] "La creación del Instituto, en 1908, constituye realmente el paso inicial dado en nuestro país en materia de política social de previsión […] el órgano que preparó o inspiró cuanto con posterioridad se ha elaborado entre nosotros sobre seguros sociales obligatorios". Posada, C. G.: "Los seguros sociales obligatorios en España", *Información Comercial Española ICE: Revista de economía*, nº 111/1945, p. 81.

[25] José Maluquer y Salvador fue un liberal inspirado en el catolicismo social, con una inclinación particular hacia el estudio de las ciencias actuariales, y cuya preocupación por la cuestión social marcó toda su vida y obra. Fue un experto en materia de previsión que había desempeñado la labor de tesorero de compañías aseguradoras con anterioridad y que mantenía relaciones con técnicos actuariales belgas. Sobre su figura puede leerse, entre otros, a Monereo Pérez, J. L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007.

[26] La ciencia actuarial posibilitó la determinación de tablas de probabilidad de accidentes y mortalidad subyacentes por actividad. Se pudo calcular en términos razonablemente concretos la actualización habitual de distintas modalidades de riesgo, de forma que se pudiera predisponer de los medios idóneos para la cobertura de necesidades generales. Estos seguros sociales voluntarios se basaban en el cálculo de probabilidades y el perfeccionamiento de las técnicas de aseguramiento.

La labor de preparación del INP se fundamentó en amplios estudios actuariales, mayormente por medio de la Caja de Ahorros de Santander. Se nombró una comisión presidida por Maluquer, quien desarrolló las bases para la constitución de una Caja Nacional del Seguro Popular que fue remitida al IRS. En pleno de esta institución se redactó un proyecto discutido en la Conferencia de Previsión Popular, celebrada en octubre de 1904 en Madrid, propiciando la creación definitiva del INP, que por dificultades parlamentarias que no vienen al caso no pudo ser aprobada hasta 1908. Martín-Granizo, L.: "Eduardo Dato", *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, Servicio de Publicaciones del ministerio de Trabajo, 1963, p. 96.

fórmula de la libertad subsidiada como camino intermedio entre el aseguramiento libre y el seguro social obligatorio, o la opción financiera de la capitalización. Dentro de estas coordenadas, su enfoque era liberal-conservador, pero de marcada orientación social, teniendo como máxima la protección de las clases más desfavorecidas como vehículo de pacificación social y motor económico[27].

A estos efectos, la ciencia matemática dispuso la posibilidad de elaborar tablas de morbilidad y mortalidad mediante el cálculo de las probabilidades que había de enfermar a cada edad o cuántos días probables de incapacidad podían derivarse de ello, en función de la actividad desempeñada y desagregándose los números por sexo. El conocimiento científico de estas variables a lo largo de la vida de un profesional, con anterioridad a que se materializara un suceso, hizo posible que, para una colectividad, se crearan fórmulas para calcular la aportación requerida, en orden a constituir un capital suficiente para suplir las indisposiciones o pérdidas de capacidad para el trabajo que los individuos pudieran experimentar. La medición del infortunio no era ya la previsión de la cuantía necesaria para reparar sus consecuencias, sino el cociente de dividirla entre el número de obreros sujetos al mismo riesgo[28].

La estrategia del INP durante sus primeros compases fue realizar los fines de mutualidad obrera en la medida que permitiera el régimen de libertad subsidiada y, paralelamente, inculcar el espíritu de la previsión social mediante el despliegue de una función educativa que preparara para el advenimiento de los seguros sociales obligatorios[29]. Para la consecución de esta meta, Dato sería el presidente[30] y Maluquer el alma del Instituto, siendo de destacar que todos los gastos de la primera oficina fueron sufragados personalmente por ellos[31].

Primeramente, el INP funcionó como una federación regionalista en materia social a la que competía fundamentalmente gestionar el Retiro Obrero, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, y cuya financiación provenía de dos fuentes: las cuotas empresariales y las bonificaciones del Estado. Asimismo, su gestión se desplegaba mediante Cajas colaboradoras regionales y provinciales, entidades aseguradoras de gestión complementaria y de ahorro directo, autorizadas para constituir fondos de capitalización[32]. Se instituyó una jurisdicción especial para conocer de las cuestiones que se pudieran suscitar en la materia, con base en los denominados Patronatos de Previsión Social; mientras que los asuntos de carácter administrativo distintos del pago de la cuota patronal eran cursados ante

---

[27] Seco Serrano, C.: "La legislación social de Dato: El desglose de la *Rerum Novarum*", *Viñetas históricas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, pp. 335 y ss.

[28] López Núñez, A. y Sanz y Escartín, E.: "Ideario de previsión social", *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, 1924, pp. 546-556.

[29] Para Castillo Alonso, lo que mejor definió esta voluntad propagandística y educativa a la vez fue la constitución temprana de Mutualidades escolares, con el propósito de instruir a los niños e involucrar a los maestros y padres en los valores de la previsión social; no limitándose ello a la explicación teórica sino llegando a la demostración práctica del cálculo de una futura pensión de vejez o subvención en caso de enfermedad. Castillo Alonso, S. J.: "El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario y el obligatorio: la libertad subsidiada", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, p. 44.
Es más, se aprobaron iniciativas educativas en orden a incorporar al plan de estudios de Escuelas Normales o de Magisterio Superior la asignatura "Nociones elementales de ahorro y previsión".

[30] Lo fue hasta 1913.

[31] Martín-Granizo, L.: "Eduardo Dato", *op. cit.*, p. 95. Maluquer estuvo vinculado a Eduardo Dato, hasta el punto de que llegó a ofrecérsele una implicación directa en la vida política, la cual declinó.
Para Monereo Pérez, no cabe duda de que la estrategia de Maluquer fue superar las reticencias iniciales de las aseguradoras privadas y las organizaciones empresariales mediante un intervencionismo moderado unido a una labor de culturización de la masa proletaria, para después caminar hacia la obligatoriedad de los seguros y su unificación sistemática. Monereo Pérez, J. L.: "El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica, social y político-jurídica", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, pp. 68-69.

[32] Monereo Pérez, J. L.: "El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica…", p. 56.

los Juzgados de primera instancia[33]. Y contra las sentencias recaídas en estos juicios no era dable recurso de apelación, sino tan sólo de casación, debiendo el patronato recurrente consignar la cantidad objeto de litigio.

Con esta proyección, el nuevo organismo fue creado como instituto y no como caja, pues su labor no se limitaba a las operaciones técnicas de seguro sino además a la difusión de una cultura de previsión que calara en todos los segmentos de la sociedad. No cabe duda de que la intención de Maluquer, con esta labor de culturización y un intervencionismo moderado, fue superar también las reticencias iniciales de las aseguradoras privadas para acabar desembocando progresivamente en seguros sociales obligatorios y, llegados a ese punto, trabajar por la unificación y racionalización de un elenco disperso de tales seguros.

El INP surgió, pues, como una "institución autónoma creada por el Estado para regir todos los servicios intervencionistas en materia de seguros sociales y difundir e inculcar la previsión popular"[34]. Y para alcanzar los objetivos encomendados por el Estado se le dotó de personalidad jurídica, capacidad de gestión autónoma y fondos propios, conformados por un capital fundacional provisto por el Estado, las cuotas de los asociados y otros ingresos como subvenciones o donaciones[35]. En el plano técnico, el desempeño del INP se concretaba en efectuar operaciones de "renta vitalicia, diferida o temporal, constituida a favor de las clases trabajadoras, mediante imposiciones únicas o periódicas" (art. 13 Ley 1908), conforme a lo especificado por las reglas de la ciencia del seguro (art. 14). La Ley establecía también que las rentas o pensiones de retiro no podrían ser objeto de cesión, retención o embargo, semejando ya a las futuras prestaciones de Seguridad Social (art. 31). Del mismo modo, cabe considerar precursor al art. 33 por cuanto reconocía al INP la prebenda de "litigar como pobre".

Habría de llegarse a 1919, durante el gobierno liberal del Conde de Romanones, para ver el alumbramiento del primer seguro obligatorio en España: el Retiro Obrero, creado en virtud de RD de 11 de marzo[36]. El Ministerio de Trabajo vino a ayudar a impulsarlo desde su creación en 1920, a pesar de las oposiciones ya mencionadas y del escaso énfasis mostrado por el régimen dictatorial de Primo de Rivera (1923-1930)[37]. En 1924 se creó el Consejo Superior de Trabajo, que absorbería al IRS. Se hizo también obligatoria la cuota empresarial, que se sumó a la aportación que el Estado venía realizando en el anterior régimen de libertad subsidiada. Primeramente, la cotización empresarial del Retiro Obrero se concibió como un aumento del salario destinado a la protección futura de la persona trabajadora, en una suerte de renta vitalicia en diferido. Pero Maluquer ya teorizaba con la posibilidad de confeccionar un sistema de previsión con el que cada generación de operarios atendiera a las necesidades presentes y luego fuera atendida por las generaciones venideras. Además, el Retiro

[33] Art. 54 del Reglamento, aprobado por RD de 21 de enero de 1921.

[34] Jordana de Pozas, L.: *El INP. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros sociales*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de Minuesa de los Ríos, 1925, p. 15.

[35] Cfr. con los arts. 2 y 3 Ley de 27 de febrero de 1908.

[36] Aunque esta afirmación habría que matizarla, según Martínez Girón, pues el retiro obrero no resultó operativo hasta 1921. Con lo que el primer seguro obligatorio en España sería el de los accidentes del mar, por RD de 14 de octubre de 1919, que en su art. 1 establecía que las compañías de navegación y toda entidad individual o colectiva "están obligadas a asegurar las dotaciones". Luego vendría el de accidentes de trabajo en la agricultura, por Decreto-ley de 12 de junio 1921; el seguro obligatorio de maternidad, por RD-ley de 22 de marzo de 1929; el de accidentes de trabajo en la industria, por Decreto-ley de 8 de octubre de 1932; o el de cargas familiares, por Decreto de 20 de octubre de 1938. Martínez Girón, J.: *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del derecho español de Seguridad Social*, Santiago de Compostela, Imprenta Paredes, 1990, pp. 30-32 y 34-35.

[37] Las relaciones entre el INP y la dictadura primorriverista fueron cordiales, dado el interés del primero en pervivir y de la segunda en conseguir fuentes de legitimación popular mediante el desarrollo, aunque fuera mínimo, de una política social. Ambos pudieron convivir porque el INP convenció al Directorio Militar del blanqueamiento social que propiciaría su mantenimiento, y las posibilidades de que el aumento del bienestar de la clase obrera se acabara traduciendo también en crecimiento económico. Monereo Pérez, J. L.: "El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica…", *op. cit.*, pp. 100-101.

Obrero sería el motor que impulsara una reforma social integral, mediante una utilización instrumental de los fondos acumulados por un sistema que aún era de capitalización, con la finalidad de acabar con los grandes males que castigaban a la España del momento: miseria en amplios segmentos de la población, vivienda, una educación errática, sanidad precaria[38].

Como ya se ha dicho, el sistema español se nutría de las contribuciones estatal y patronal, existiendo una cuota obrera de carácter libre a modo de mejoras voluntarias que podía utilizarse para el aumento de la pensión o su anticipación a la edad ordinaria. Lo cierto fue que, en la práctica, este modelo solo dio resultados satisfactorios donde había un nivel de vida suficiente para ahorrar, pudiendo así el obrero invertir en cotizaciones, quedando el de condición más humilde extramuros de las ventajas de la libertad subsidiada[39]. En este sentido, la mujer quedaba en una situación peor porque tenía que abonar también la cuota correspondiente al seguro de maternidad.

El RD de 11 de marzo de 1919 dispuso como ámbito de aplicación a la población asalariada entre los 16 y los 65 años de edad, española, y que no ingresara más de 4.000 pesetas anuales[40]. Esta población se dividía en dos subgrupos: los menores de 45 años a la fecha de entrada en vigor de la norma y los mayores. En lo referente a la edad de retiro, esta podía consignarse en la "libreta de previsión" escogiendo entre los 55, los 60 o los 65 años. Naturalmente esta fue criticada por elevada, habida cuenta de que la esperanza de vida se situaba en los 41 años[41]. La pensión inicial se fijó en 365 pesetas anuales, que sólo percibirían quienes cotizasen 20 años y no hubieran cumplido los 45 años de edad al momento de la implantación del seguro[42], el cual se nutría de las aportaciones estatales y de una cuota patronal de 3 pesetas al mes[43].

También fue criticada la situación desventajosa de los afiliados mayores de 45 años, así como lo exiguo de la pensión, en tanto en cuanto una peseta diaria no llegaba a representar por entonces ni el 20 % del salario medio. Ello resultaba aún más inadecuado al reparar en que el asegurado acabaría causando derecho transcurridos al menos 20 años[44]. Y otra incongruencia fue que para todos los integrantes del segmento de edad comprendido entre los 16 y 45 años, con independencia del tiempo que cotizaran, percibiesen la misma renta de 365 pesetas anuales llegado el retiro. No hubo, por tanto,

[38] Tanto que llegó a afirmarse que esta inversión social de sus fondos fue "artífice financiero de la reforma social en España". Cuesta Bustillo, J.: "Hacia los seguros sociales obligatorios", *Seguros sociales en la España del siglo XX*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 349 y ss.

[39] Álvarez de la Rosa, M.: "El Instituto Nacional de Previsión y el Seguro de Retiro Obrero (1908-1939)", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 182.

[40] Si el cómputo había de hacerse sobre jornal diario, este se multiplicaba por 300 días para determinar la anualidad (art. único RD de 24 de julio de 1921, que aprobó el procedimiento técnico administrativo para la aplicación del régimen del Retiro Obrero).

[41] Aznar Embid se preguntaba quién llegaría a los 65 años. Aznar Embid, S.: *Algunas acotaciones al nuevo régimen legal de Retiros Obreros*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de Minuesa de los Ríos, 1921, pp. 29-31.
Véase a Goerlich Gisbert, F. J. y Pinilla Pallejà, R.: *Esperanza de vida en España a lo largo del siglo XX. Las tablas de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística*, Bilbao, Fundación BBVA, 2006.

[42] Quienes tuvieran cumplidos los 45 años sólo aspiraban a cobrar un subsidio en función de la cantidad cotizada.

[43] Respecto al cobro de la pensión, un folleto de presentación del INP se expresaba con esta sencillez: "Hay dos grandes clases de pensiones: a capital cedido y a capital reservado. La pensión es a capital cedido cuando el imponente cede las cuotas que va pagando a cambio de la pensión que ha de cobrar desde que llegue a la edad estipulada hasta su muerte. La pensión a capital reservado es aquella en que con las cuotas se compra la pensión y además se asegura un capital, que se entregará a los herederos o derechohabientes al ocurrir la muerte del asegurado. Esta última clase de pensiones es algo más costosa, porque comprende dos operaciones: una de renta vitalicia y otra de seguro de vida". INP: *Qué es el Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, 1927, p. 7.
La clave del sistema residía en precisar la cuota a pagar, con observancia de la edad a la que se constituía el contrato y de una tabla de mortalidad. A falta de actuarios españoles durante los inicios, las primeras cuotas fueron calculadas por belgas y se uso la tabla de mortalidad francesa.

[44] Cuesta Bustillo, J.: "Hacia los seguros sociales…", *op. cit.*, p. 134.

proporcionalidad en la recaudación de cuotas, y ello resultaba un agravio comparativo para quien empezaba a aportar desde los 16 años respecto de quien lo hacía a una edad próxima a los 45 años. Así las cosas, la transición a un sistema de reparto y el aumento de la pensión no serían objetivos centrales hasta el término de la Guerra Civil.

Tres medidas de calado se acometieron entre 1929 y 1939: En primer lugar se estableció la obligatoriedad de la cuota obrera, junto a la patronal, para contribuir a la financiación de los seguros. En segundo lugar se introdujo el estímulo de responsabilizar al patrono de la obligación de ingresar ambas cuotas, la propia y la del obrero, so pena de pagarle a este la prestación que hubiera podido causarse. Y, en tercer lugar, se pasó a un sistema de reparto.

En efecto, el general Franco, convertido en Jefe del Estado con plena potestad legislativa, promulgó la Ley de 1 de septiembre de 1939, por la que se sustituyó el régimen de capitalización por el de reparto, se establecieron cuotas empresariales en proporción a los salarios y se elevó la cuantía mínima a 3 pesetas diarias[45]. Entró en vigor el 1 de enero de 1940, estableciéndose la afiliación obligatoria por Orden de 2 de febrero del mismo año, con excepción de los obreros del Estado, las Provincias y los Municipios. También supuso una novedad importante el Decreto de 1 de mayo de 1944, por el que se concedió el subsidio de vejez a los trabajadores que tenían 65 años de edad y al menos 5 trabajados y no hubieran podido acogerse al Retiro Obrero[46].

La idea central continuó siendo la paz social, no obstante, comenzó a calar en el Régimen la instrumentalidad económica del sistema inspirada en las políticas keynesianas y el Informe Beveridge (1942). Una extensión progresiva del sistema de seguros sociales, tendente a corregir los desequilibrios existentes y a aliviar la situación de precariedad del obrero, podía resultar una medida efectiva para salir de la depresión económica mediante el aumento del consumo. Se amplió, pues, la cobertura a todos los trabajadores sin restricciones de ingresos; se dio cabida a la distinción entre los riesgos profesionales y los comunes; se protegió por enfermedad, por paro o por cargas familiares; y, como se ha dicho, se inició la transición hacia un sistema de reparto en el que habría de existir una proporcionalidad entre las cotizaciones del asegurado y las prestaciones a percibir.

3. EL SEGURO OBLIGATORIO DE VEJEZ E INVALIDEZ (SOVI) Y SUS PARTICULARIDADES DE GESTIÓN

En lo referente al terreno que ahora interesa, se constituyó un nuevo Seguro de Vejez mediante Ley de 1 de septiembre de 1939. Este seguro también fue administrado por el INP, que por Reglamento de 1940[47] afiliaba obligatoriamente a este régimen a todos los operarios por cuenta ajena, con edad comprendida entre los 14 y los 65 años y cuyo salario no superara las 9.000 pesetas en cómputo anual[48]. La cuantía máxima sería incrementada a 18.000 pesetas por Decreto de 29 de diciembre de 1948. La afiliación había de realizarse por los empresarios o, en su defecto, solicitada por el obrero en

[45] Como afirmaban Alonso Olea y Tortuero Plaza, en la financiación de cualquier sistema de seguridad social "la disyuntiva es entre un sistema de capitalización, en que cada generación soporta sus propios riesgos presente y futuros, o uno de reparto, en que cada generación soporta los suyos actuales y los actuales de generaciones pasadas (a cambio de que los suyos futuros sean soportados por generaciones futuras)". Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza, J. L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 401-402.
El sistema de reparto se implantó por primera vez al crearse el seguro de maternidad en 1929. Cfr. Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, Madrid, Gráficas González, 1955, p. 219.

[46] A ellos les quedaban los llamados "homenajes a la vejez", que consistían en una prestación mínima, más próxima a la beneficencia que a la asistencia pública en el sentido contemporáneo.

[47] Aprobado por Orden de 2 febrero.

[48] Se proyectó que la edad de acceso a la pensión fuera disminuyendo a razón de una unidad al año hasta 1945, quedando en 60 años a partir de dicha fecha. Cosa que, como se sabe, no sucedió.

cuestión. Efectuada esta, el patrón era sujeto obligado a comunicar las altas y las bajas de su empresa en la oficina del INP que correspondiera.

En lo atinente a la financiación de estos subsidios de vejez, el Reglamento disponía en su art. 18 las fuentes que los nutrían. Cabe resaltar la cuota patronal, consistente en un 3 % sobre el salario, y la aportación anual de los presupuestos del Estado, especificada en el epígrafe "Fondo de bonificaciones". Ello para posibilitar una cuantía de la prestación que se concretó en 90 pesetas mensuales primeramente; la cual fue mejorada hasta las 125 pesetas por Decreto de 29 de diciembre de 1948, pudiendo llegar a 175 o 200 pesetas en función de las cotizaciones que hubiera aportado el operario[49].

No cabe hablar del SOVI hasta 1947, año en que sustituyó al Seguro de Vejez por Decreto de 18 de abril. Se extendió, pues, la cobertura al riesgo específico de invalidez por el motivo de que "la senilidad y la invalidez pueden equipararse en sus efectos". La pensión de invalidez se cuantificó en 1.800 pesetas anuales, siendo satisfecha a mes vencido con cargo a los fondos de la Caja Nacional, y era incompatible con la percepción de remuneraciones superiores a la tercera parte de las que se hubiera disfrutado en la "profesión habitual". Este seguro habría de ser transitorio, en tanto que no se desarrollara un sistema unificado que imbricara a la totalidad de los seguros sociales. En aras de alcanzar esta meta, el Decreto de 29 de diciembre de 1948 aunó y simplificó las reglas sobre afiliación y cotización en materia de vejez e invalidez, subsidio familiar y enfermedad[50]. La cuota se elevó al 18 % del salario, aunque fue reducida al 16 % por Decreto de 4 de julio de 1959, de la cual un 4 % se destinaba a vejez e invalidez (3 % a cargo de la empresa y 1 % del obrero). Se trató del primer intento de determinar las bases de cotización conforme a los salarios reales, que no consolidó por no haber tenido en consideración las circunstancias socio-económicas del momento: el Plan de Estabilización Económica, con las conocidas reducciones de plantilla y jubilaciones anticipadas, que conllevaron por extensión una congelación de las cuotas y un pronunciado desequilibrio financiero[51]. Como es natural, la recaudación de cuotas competía al INP, prescribiendo a los 5 años su derecho al cobro[52].

Por Decreto-Ley de 2 de septiembre de 1955 se procedió a crear prestaciones por muerte del causante para determinados derechohabientes. En lo que respecta a la pensión de viudedad, su cuantía era del 50 % del importe que hubiera correspondido al sujeto causante. Su percepción comenzaba el primer día del mes siguiente a la solicitud de la viuda y el derecho prescribía a los 5 años del fallecimiento[53]. Por Orden de 10 de agosto de 1957 se aclaró que las pensiones de vejez, invalidez y viudedad eran incompatibles, debiendo el beneficiario optar por la que entendiera más beneficiosa.

[49] 60 o 120 mensualidades de cotización obrera, respectivamente.

[50] El Seguro Obligatorio de Enfermedad data de 1942. Fue aprobado por Ley de 14 de diciembre y desde sus inicios funcionó conforme al sistema de reparto. Las primas del seguro fueron proporcionales a las rentas del trabajo, satisfaciéndose en un 7 % del salario de los asegurados, a razón de un 5 % por parte de la empresa y un 2 % del operario. Los trabajadores por cuenta propia asumían la totalidad de las cuotas. Tuvo un marcado carácter deficitario. Sobre el tema, puede leerse a García Murcia, J. y Castro Argüelles, M. A.: "SOVI, SOE y Desempleo", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, pp. 220-227; o con más profundidad a Serrano Guirado, E.: *El seguro de enfermedad y sus problemas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950.

[51] Ello llevaría en 1963 a un planteamiento cotizatorio sustentado en bases tarifadas, el cual será abordado *infra*. Laserna Perea, F. A.: "Análisis de la evolución desde un sistema de bases tarifadas a otro de bases salariales en la cotización a la Seguridad Social española", *Revista de Seguridad Social*, nº 22/1984, pp. 75-82.

[52] En el régimen agropecuario, así como en el de determinadas ramas industriales como la resinera, se estableció una cuota única que no se aplicaba sobre el salario sino sobre una base tarifada. En la pesca marítima, por ejemplo, la base de cotización se calculaba incrementando el sueldo reglamentario en un 25 %. Orden de 5 de abril de 1952.

[53] Los requisitos de acceso al percibo eran los que siguen: 1. Tener cumplidos 65 años o estar totalmente incapacitado para el trabajo. 2. No tener derecho al cobro del seguro de vejez o invalidez. 3. Una antigüedad en el matrimonio de 10 años al menos. 4. La existencia de convivencia matrimonial. En caso de separación, sólo se concedía la pensión si aquella no se había producido "por culpa de la mujer".

Por último, y apenas un par de años antes de la aparición de la LBSS, nace el Seguro de Desempleo por Ley 62/1961, de 22 de julio[54]. Fue implementado "en beneficio de quienes pudiendo y queriendo trabajar, pierden su ocupación, por cuenta ajena, y con ella su salario"; de manera que dejaba fuera a quienes "cesan voluntariamente o por despido imputable a ellos"[55]. Además de encontrarse en situación legal de desempleo, habían de reunirse otros tres requisitos; a saber: una afiliación al seguro durante al menos 6 meses, dentro de los 18 inmediatamente anteriores al hecho causante; que transcurrieran 4 días desde la fecha de cesación en la actividad; y que mediara la oportuna solicitud por parte de la persona trabajadora.

Como se ha podido leer, el número de seguros sociales aumentó durante los años de la autarquía. Además, la labor de gestión del INP se superpuso con la del Mutualismo Laboral[56], que vino a conformar otra Seguridad Social adicional de tipo más corporativo y profesional[57]. Y fue esta proliferación de seguros corporativos y de regímenes especiales la que postergó hasta la década de los 60 la aplicación de las ideas de Beveridge. Entretanto, por Decreto de 26 de octubre de 1956, la aportación del Estado se situó a la cola de los países europeos industrializados, y ello derivó en una quiebra que algunos autores atribuyen a la inexistencia de una política fiscal progresiva, incompatible con las ideas profundamente conservadoras del franquismo[58]. Como se sabe, el SOVI cerró su andadura legislativa en enero de 1967, con la puesta en marcha del sistema de Seguridad Social.

4. LA LEY DE BASES DE SEGURIDAD SOCIAL: TRÁNSITO DE LAS BASES TARIFADAS A LOS SALARIOS REALES

No resultará difícil imaginar que la progresiva implantación de esta cantidad de seguros obligatorios provocó un auténtico caos, tanto legal como burocrático, a causa de la coexistencia de una amalgama de regímenes aseguradores totalmente independientes entre sí. De ahí la necesidad de dictar normas unificadoras para ensamblar, coordinar y simplificar de alguna manera esa pluralidad protectora. Las normas más importantes en este sentido fueron: el referido Decreto de 18 de abril de 1947, que integró el seguro de vejez e invalidez, popularmente denominado ―aun hoy― como SOVI[59]; el Decreto de 29 de diciembre de 1948, que dispuso un procedimiento unificado de afiliación y cotización primeramente aplicable al SOVI y a los seguros obligatorios de cargas familiares y

[54] Reglamentada por Orden de 14 de noviembre de 1961. Precedentes de esta normativa fueron el Decreto-ley de 25 de septiembre de 1953, que estableció el seguro de paro por escasez de energía eléctrica; el Decreto de 16 de junio de 1954, que creó el seguro de paro tecnológico; y los Decretos de 5 de marzo y de 25 de junio de 1959, que crearon subsidios de paro en la industria textil.

[55] Aparece así el conocido concepto de *situación legal de desempleo*, que tanta incidencia ha tenido —y tiene— en el vigente sistema de Seguridad Social.

[56] Desde la Ley de 6 de diciembre de 1941, desarrollada por Reglamento de 26 de mayo de 1943. El mutualismo franquista fue voluntario en sus inicios, utilizando las "cajas de empresa" para complementar la actividad de los seguros sociales del INP; no obstante, como tantas medidas voluntarias del Régimen, no tardó en convertirse en obligatorio. Cada mutualidad tenía su propio organismo gestor, sus particularidades de recaudación y cotización, y una solidaridad restringida a su industria correspondiente.

[57] Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social…", *op. cit.*, p. 663.

[58] Por todos, González Murillo, P.: "El franquismo social: propaganda y seguros a través del Instituto Nacional de Previsión (1939-1962)", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, p. 99; o Comín, F.: "La Hacienda Pública en el franquismo autárquico (1940-1959)", *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-59*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 247-272.

[59] En el cuarto párrafo de su exposición de motivos se puede leer que "la implantación rápida de los citados Seguros Sociales motiva, en algunos casos, una duplicidad innecesaria de actividades en los distintos Regímenes, que urge evitar para conseguir una considerable reducción en los gastos de gestión, unida a una mayor simplificación del sistema administrativo, con la consiguiente economía y máxima comodidad para las empresas".

enfermedad común[60]; y el significativo Decreto de 22 de junio de 1956, dictado para unificar los regímenes de accidentes de trabajo en la agricultura y en la industria, y que aprobó el texto refundido de la legislación de accidentes de trabajo y el reglamento para su aplicación y desarrollo[61].

Aunque necesarias para evitar el caos, estas normas unificadoras supusieron un avance muy modesto, sobre todo si se entra en comparaciones con algunos países vecinos. Como Inglaterra que, previa elaboración de estudios económicos muy complejos ―encabezados por Beveridge―, había llevado tal unificación hasta casi sus últimas consecuencias[62]. Por eso, un Decreto, de 23 de diciembre de 1944, ya había mandatado constituir la comisión redactora de un proyecto de ley para la implantación en España de un "sistema de seguro total", ordenado "en lo jurídico, sobre la base de un régimen de obligatoriedad, y en lo financiero, sobre una conjunta consideración de riesgos"[63]. Y ello desembocó, a finales de la década de los 50, en el Proyecto de Plan Nacional de Seguridad Social, que habría de impulsarse desde la aprobación de una ley de bases cuyo propósito máximo fuera "operar el tránsito de un conjunto de Seguros Sociales a un sistema de Seguridad Social".

El modelo de Seguridad Social propuesto por Beveridge[64] rompió con la concepción de los seguros sociales expuesta hasta este punto. Se basó en una consideración nueva del papel del Estado y se pasó de la teoría del riesgo profesional a la del riesgo social. Ya no había de hacerse frente a la reparación del daño, sino que el sistema tenía el deber de "liberar al hombre de la necesidad", de garantizarle unos ingresos que le permitieran vivir por encima del umbral de la mera dignidad y, así, potenciar el consumo para dinamizar la economía nacional. Ello en el marco de un sistema con cuatro características principales: generalizado, en el sentido de proteger al conjunto de la población independientemente de su estatus profesional o económico; simple, con una sola cotización para cubrir la totalidad de las contingencias que puedan privar de ingresos a la persona trabajadora; uniforme, en tanto que las prestaciones sean iguales para todos; y centralizado, es decir, desde el punto de vista administrativo debe tratarse de un sistema público único[65].

Habría que esperar a 1963 para que en España se virase hacia un sistema de Seguridad Social, y mucho más para que la metamorfosis culminara. La LBSS vino con el propósito de acabar con la descoordinación de los seguros sociales del INP y el Mutualismo Laboral[66]. La unificación de los

[60] Razón por la cual fueron luego conocidos como "seguros sociales unificados". Por ejemplo, el Decreto 931/1959, de 4 de junio, que derogó otro Decreto unificador de 29 de diciembre de 1948.

[61] Este Decreto dio cumplimiento al mandato de una ley de 22 de diciembre de 1955, según la cual "a partir de 1 de abril de 1956 se aplicarán a todos los accidentes laborales las mismas disposiciones que rigen para la reparación de los accidentes de trabajo en la industria" (art. 1).

[62] Martínez Girón, J.: *Una introducción histórica al estudio de las fuentes…, op. cit.*, pp. 50-51. También lo destacó Gascón y Marín, J.: *Los planes de Seguridad Social. De la beneficencia al seguro*, Madrid, Publicaciones del INP, 1944, p. 82.
Sobre el Informe Beveridge, véase a Alonso Olea, M.: "Cien años de seguridad social", *Papeles de Economía Española*, nº 12-13, 1982, pp. 9 y ss.

[63] Sobre el paralelismo entre las bases que aprobaba este Decreto y algunas de las propuestas del Informe Beveridge, puede leerse Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, *op. cit.*, pp. 339 y ss.

[64] William Beveridge, profesor inglés que definió, en 1944, la Seguridad Social como el conjunto de medidas que el Estado debe adoptar para proteger a la ciudadanía de una serie de riesgos individuales que son consustanciales a la vida humana, con independencia de lo óptimas que sean las condiciones de la sociedad en que se viva. Beveridge, W. H.: *Full employment in a free society*, Londres, George Allen & Unwin LTD, 1944.

[65] Beveridge, W. H.: *Bases de la Seguridad Social*, México D. F., FCE, 1946, p. 66.
La expresión "Seguridad Social" ya había sido utilizada en 1935, cuando Roosevelt potenció la *Federal Social Security Act* norteamericana. No obstante, es a partir de Beveridge cuando adopta el sentido con el que se la conoce hoy.

[66] La LBSS tuvo cuatro objetivos principales: Primero impedir que las compañías privadas continuaran haciendo negocio en una parcela tan sensible como la seguridad y la salud laboral, como llevaba sucediendo desde el año 1900, a cuyo efecto la norma declaraba que "en ningún caso la ordenación de la Seguridad Social podrá servir de

seguros en el ordenamiento español, en lo atinente a financiación y gestión de prestaciones, la pasó a llevar cabo el Estado sin ánimo de lucro, dejando sin negocio a las aseguradoras privadas[67]. El modelo de cotización se implementó sobre bases tarifadas en orden a categorías profesionales. Se dio carpetazo a todo vestigio del régimen de capitalización y se extendió el ámbito subjetivo a la totalidad de la población activa[68].

En lo atinente a su aparato gestor, este venía contenido en la Base XVII, la cual podría esquematizarse como sigue:

1) El INP y las Mutualidades Laborales continuaron haciendo de entidades gestoras, pero "en forma que se eviten su concurrencia sobre un mismo régimen o situación de los integrados en la seguridad social"[69].

---

fundamento a operaciones de lucro mercantil". En segundo lugar, unificar la dispar acción protectora de ciertos seguros obligatorios de riesgos comunes y riesgos profesionales. En tercer término, eliminar los regímenes obligatorios de previsión social complementarios (plus de cargas familiares y mutualismo laboral) autorizando a la negociación colectiva a llenar ese hueco en forma de mejoras voluntarias de seguridad social. Y en cuarto lugar generalizar la cobertura del sistema extendiendo la acción protectora del sistema "a la población activa en su conjunto", la cual quedaría encuadrada en un régimen general y distintos regímenes especiales.

En su Exposición de Motivos, I. 3, el legislador expresaba que se buscaba "poner término a la complejidad de que adolece nuestro actual sistema de Previsión Social, que se manifiesta en una incesante proliferación de disposiciones, causa y efecto, a la vez, de la diversidad de organismos y entidades cuyas actividades se entrecruzan e interfieren cuando no aparecen superpuestas en atención a un mismo sujeto y a idéntico estado de infortunio, con la inevitable duplicidad y consiguiente despilfarro de esfuerzos".

La LBSS estableció un plazo de dos años, que como se sabe no fue cumplido, para su articulación por el gobierno. El 21 de abril de 1966 se aprobaron los Textos Articulados de Seguridad Social mediante los Decretos 907/1966 y 909/1966. Algunos autores atribuyen el hecho de que el nuevo sistema no echara a andar hasta 1967 a luchas internas entre familias políticas del franquismo por hacerse con su control. Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social…", *op. cit.*, p. 666.

Sobre la complejidad y la lentitud de la empresa, puede leerse a Velarde Fuertes, J.: *El tercer viraje de la Seguridad Social en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990.

[67] El seguro único supondría la existencia de una sola prima, a causa de considerar también un único riesgo: la pérdida de salarios. Su coordinación se habría de proponer en torno a una sola cuota (aunque de disgregada en una participación patronal y otra obrera), a satisfacer a una sola entidad que obligase a la inscripción de todos los profesionales por cuenta ajena de entre 16 y 65 años, y estableciéndose un derecho indistinto a recibir prestaciones tanto de carácter económico como sanitario. Como se sabe, incluso hoy hay que hacer la salvedad de los tipos aplicables a las contingencias profesionales. Sobre el tema puede leerse a Jiménez Vicente, I.: "La unificación de los seguros sociales: el problema de la unificación en España", *Publicaciones del INP*, Madrid, Imprenta de los Sobrinos de la Sucesora de Minuesa de los Ríos, 12-14 de diciembre de 1934, pp. 687-693.

[68] Para De La Villa Gil, se trata de la primera norma destinada a sacar a "la previsión social de los moldes tradicionales en que se encontraba, superando los esquemas arquetípicos del seguro privado y mejorando, al ordenarlo y conferirle significados unitarios, las manifestaciones de lo que retóricamente se llamó *previsión ofensiva*". De La Villa Gil, L. E.: "La reforma de la seguridad social", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXX, nº 2/1964. También en De La Villa Gil, L. E.: "Limitaciones del régimen español de previsión social anterior a la Ley de Bases de 1963", *Diez lecciones sobre la nueva legislación española de seguridad social*, Madrid, Editorial Facultad de Derecho, 1964, pp. 19-24. En el mismo sentido, Tortuero Plaza, J. L.: "Principios y realidades en la configuración del sistema de Seguridad Social (1963-1972): Unidad en la contingencia y uniformidad en la protección", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 358.

[69] También la Caja de Compensación o las Entidades Gestoras de los Regímenes Especiales, como, por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, la Mutualidad Nacional Agraria, el Instituto Social de la Marina, las Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos, la Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar o las Mutualidades Laborales de la Minería del Carbón.

Cabe destacar que el Texto Articulado de 1966, desarrollado por la Orden de 28 de diciembre del mismo año, otorgó al INP las tareas de inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas, ingreso y recaudación de cuotas, conforme a lo previsto en sus arts. 63 y ss. y 77. Además, con esta norma comenzó la "totalización de los períodos de cotización", que impedía que un afiliado perdiera los derechos derivados de su cotización por cambiar de Régimen. Martínez

2) Las Mutualidades Laborales se encargaron de administrar lo derivado de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales "dentro del campo de sus respectivas competencias".

3) Las empresas empezaron a poder intervenir, en calidad de colaboradoras, en materia de enfermedad, protección a la familia e incapacidad laboral transitoria por contingencias profesionales.

El nuevo sistema no tardó en acusar carencias en la financiación, derivadas del insuficiente apoyo estatal. Las cotizaciones no alcanzaban para mantener el balance esperado, y la Seguridad Social tuvo que aparcar el ideal de ser redistributiva en tanto que el Presupuesto del Estado no contribuyó adecuadamente[70]. Antes al contrario, pues cuando el sistema tuvo superávit los flujos circularon en sentido inverso[71]: las reservas de la Seguridad Social se destinaron a la construcción de viviendas y hospitales[72]. Su estabilidad también se vio comprometida por la determinación de las cotizaciones conforme a unas bases tarifadas fijadas por el gobierno[73]. Tarifación esta que mostró insuficiencia y falta de equidad por cuanto las bases eran comunes a todas las industrias y poco tenían que ver con los salarios reales, ampliándose estas divergencias con el paso de los años[74].

Así las cosas, la oposición de distintos grupos de interés, la inexistencia de una política económica enfocada en la causa y las nulas partidas presupuestarias metieron a la Seguridad Social, a finales de los años 60 del pasado siglo, en una inercia que amplió su retraso respecto de las democracias vecinas. Si hubo alguna redistribución que subrayar fue la realizada desde el Régimen General hacia los Regímenes Especiales Agrario y de Autónomos, a los que se dio acceso a la jubilación aportando 5 años cotizados[75]. De manera que, como suele ocurrir cuando un sistema se usa para que un régimen político sume apoyos, las prestaciones rebasaron ampliamente a las contribuciones, cuyas bases tarifadas fueron quedando lejos de los sueldos tras no crecer durante cinco años consecutivos, y ello se tradujo en el consumo de las reservas generadas. El afán propagandístico del Régimen, junto con su negativa a instaurar un sistema fiscal progresivo que permitiera nutrir a la Seguridad Social con partidas presupuestarias decentes, propició que los trabajadores que pasaron a "pasivos" entre 1963 y 1972 se vieran sobre-beneficiados en al menos tres formas: consumieron las reservas acumuladas por la generación anterior, adscrita aún a los seguros sociales; cotizaron menos, pues las bases tarifadas fueron inferiores a los salarios reales; y cobraron jubilaciones más altas porque todavía se calculaban atendiendo a las bases de cotización más inmediatas al hecho causante.

La Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social (en adelante LFPSS) fue promulgada en junio de 1972 para corregir las deficiencias financieras recién expuestas, especialmente en lo atinente al desorden

---

Quinteiro, M. E.: "El INP, 1962-1977. El nacimiento de la Seguridad Social", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, pp. 140-141.

[70] Durante el período 1964-1966, las cuentas del INP indican que las cotizaciones representaban el 93 % de sus ingresos, mientras que la aportación del Estado era nula: un 0'2 %. El incumplimiento de las técnicas actuariales, las revalorizaciones políticas de las prestaciones del SOVI y el abultado déficit del Régimen Especial Agrario empezaron a generar problemas de tesorería. González Catalá, V. y Vicente Merino, A.: *Análisis económico-financiero del Sistema español de Seguridad Social (1964-1985)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.

[71] Al tratarse de un sistema nuevo, al principio hubo muchos cotizantes y pocos perceptores de prestaciones. Además coincidió con una época de bajo desempleo.

[72] Véase, sobre el tema, a González Catalá, V. y Vicente Merino, A.: *Análisis económico-financiero del Sistema español de Seguridad Social…*, *op. cit.*

[73] Primeramente el tipo se situó en el 14 %, del cual el 10 % era por cuenta del empresario y el 4 % restante de la persona trabajadora.

[74] Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social…", *op. cit.*, p. 668.

[75] Al margen de ello, estos Regímenes siempre fueron deficitarios.

del Mutualismo Laboral y la insuficiencia del régimen de pensiones. Se puso el acento en el modelo de cotización por bases tarifadas, que fue quedando desfasado al no tener en cuenta los salarios reales y no haberse actualizado en un quinquenio[76]. En efecto, aunque las bases tarifadas consiguieron eventualmente un equilibrio financiero —por el crecimiento inmediato de los ingresos— pronto se advirtió que esta no podía ser una solución duradera, dado el desfase existente entre las cuantías fijadas y los salarios reales[77]. Ello trajo consigo una pérdida de capacidad financiera y el empobrecimiento paulatino de las prestaciones. Se sustituyó, pues, por un sistema de "bases reales" con el que se buscaba una proporcionalidad más certera entre retribuciones, cotización y prestaciones, y así robustecer el papel de sustitución de rentas de la Seguridad Social española[78]. El art. 2 LFPSS dispuso que la base de cotización, para todas las contingencias protegidas por el régimen general, "estará constituida por la remuneración total, cualquiera que sea su forma o denominación, que tenga derecho a percibir el trabajador o la que efectivamente perciba, de ser superior, por razón del trabajo que realice por cuenta ajena", siendo "nulo todo pacto que altere las bases de cotización fijadas en el presente artículo". Y según el punto 2 del mismo artículo, esas bases tenían el "tope máximo a que se refiere el art. 65 LBSS y el mínimo que corresponderá a la cuantía del salario mínimo interprofesional, debiendo ser revisados periódicamente". A pesar de una fuerte oposición patronal, este modelo se plasmó en la Ley General de Seguridad Social (LGSS) de 1974, concretamente en su art. 73[79].

Se dispuso mediante una situación de derecho transitorio, a culminar el 31 de marzo de 1975, durante la que se fueron combinando las bases tarifadas con las nuevas o "complementarias". El importe de la base tarifada era el que correspondiera a la categoría profesional conforme a la tarifa vigente; siendo la cuantía de la complementaria la diferencia entre la tarifada y el salario real. Ahora bien, el término de este período transitorio fue estirado por Decreto 797/1974[80] y posteriormente obviado por el Decreto-Ley 2/1975[81], que restituyó el sistema anterior, dejando la problemática, pues, en suspenso[82]. Dos apreciaciones cabe advertir sobre esta situación transitoria: la primera es que no se aplicó a las contingencias profesionales, pues, como se sabe, ya cotizaban para entonces por salarios reales; y la segunda es que las cuantías de las prestaciones se vieron afectadas, evidentemente, por la misma progresividad[83].

---

[76] Desarrollado por el Decreto 56/1963, de 17 de enero, por el que se establece una tarifa de cotización para los Seguros Sociales obligatorios y Mutualidades Laborales, se establece un régimen voluntario y complementario de Seguridad Social y se regula la contratación colectiva sobre estas materias.
Esta norma vino con el propósito de evitar "la complejidad y los innumerables problemas hasta ahora suscitados sobre el cómputo o no cómputo de los distintos devengos". Se confeccionó una escala de "salarios teóricos" compuesta por doce niveles tarifarios correspondientes a otras tantas categorías profesionales.

[77] Según el INE, en 1971 la base teórica media de cotización representaba sólo un 50 % del salario medio. Laserna Perea, F. A.: "Análisis de la evolución desde un sistema de bases tarifadas a otro de bases salariales…, *op. cit.*, p. 76.

[78] Cfr. art. 3 LFPSS.

[79] Texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.

[80] De 29 de marzo, por el que se fijan el Salario Mínimo Interprofesional y las bases y tipos de cotización para la Seguridad Social. Esta norma estableció un tipo del 40 %, con una base máxima mensual de 49.000 pesetas. La medida careció de un fundamento económico realista y supuso un fuerte incremento sobre los costes empresariales en una época de alto desempleo.

[81] De 7 de abril, referente a la desgravación por inversiones en el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas. Las bases disminuyeron así, y pasaron a revisarse trimestralmente por el Gobierno. Los tipos fueron fijados en un 46 % sobre la base tarifada y un 20 % sobre la complementaria, no pudiendo exceder esta última el 150 % de aquella.

[82] Durante este período, los tipos cotizatorios se configuraron como sigue: para 1972, un 50 % sobre la base tarifada más un 10 % sobre la complementaria; para 1973, un 48 % sobre la tarifada más un 15 % sobre la complementaria; para 1974, un 46 % sobre la tarifada más un 20 % sobre la complementaria; y para 1975, un 45'3 % sobre la tarifada más un 25 % sobre la complementaria.

[83] Véase también, sobre la evolución desde el sistema de bases tarifadas hacia el de bases salariales, a Pereda Mateos, A. y Desdentado Bonete, A.: "La política de salarios y los salarios de cotización y prestaciones a efectos de Seguridad Social", *RT*, nº 31/1970.

En suma, las nuevas bases no consiguieron solucionar los problemas de financiación del sistema, fundamentalmente por tres motivos: las aportaciones del Estado continuaron siendo residuales[84], los tipos sobre las bases tarifadas fueron demasiado bajos, y la base reguladora de la jubilación aún se configuraba atendiendo sólo a los dos últimos años de la vida laboral del beneficiario. De manera que el sistema de Seguridad Social implantado por el franquismo necesitó menos de una década para evidenciar su deficiencia. A pesar de ello, el RD-Ley 3/1976[85] prorrogó el sistema de bases tarifadas, aplazando hasta el 31 de mayo de 1977 la aplicación efectiva de lo contenido en el art. 73 LGSS 1974. Y aún tuvo lugar otro último RD, el 4/1978, de 25 de enero, que mantuvo esta fórmula de combinación de bases tarifadas y complementarias hasta el 31 de diciembre de dicho año.

Haciendo abstracción de lo anterior, podría considerarse que el proceso de creación de un sistema unitario de Seguridad Social, iniciado en 1963, vino a culminarse con la LGSS 1974, cuyo título resulta adecuado en tanto que existían otras normas con rango de ley reguladoras de Regímenes Especiales[86]. Se trató de una refundición de la LBSS y la LFPSS que introdujo alguna novedad interesante, aunque manteniendo la estructura bipartita del Texto Articulado de 1966, esto es, un Título I para las "Normas Generales del Sistema de la Seguridad Social" y un Título II para el "Régimen General de la Seguridad Social"[87].

No obstante, habría que esperar a 1978 para que el RD-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo abordara con decisión la reducción y simplificación de las entidades gestoras, en número y multiplicidad de funciones administrativas[88]. Para ello se crearon tres entidades: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de la Salud y el Instituto Nacional de Servicios Sociales, sujetas todas al principio de solidaridad financiera y unidad de caja (art. 2); así como la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)[89], configurada como servicio común, para encargarse de las labores de control y gestión de los actos de encuadramiento, de la cotización y de la recaudación, que hasta entonces habían sido desempeñadas por el INP. Además, se devolvieron al Estado competencias que eran impropias de la Seguridad Social, como la educación o los servicios sociales, y se llevó a cabo el principio de caja única.

Así, la conformación del sistema supuso que el INSS absorbiera a las Mutualidades Laborales, que dejaron de tener personalidad jurídica conforme a lo dispuesto por el art. 1 del RD-Ley 36/1978. Y significó también la disolución del "viejo y glorioso" INP tras setenta años de andadura, en virtud de la Disp. Final 1ª de la referida norma[90]. No obstante, la Mutualidad del Mar se integró en el Instituto Social de la Marina (ISM), que aún pervive.

---

[84] Pertinaces en su ideología, se mantuvieron en torno al 5 % del total.

[85] De 22 de abril, sobre cotización a la Seguridad Social durante el período comprendido entre el 1 de abril de 1976 y el 31 de marzo de 1977.

[86] Mercader Uguina, J. R.: "La configuración del sistema de Seguridad Social: de la Ley de Bases a la Ley de Pensiones no contributivas", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 325.
Sobre la LGSS 1974, puede leerse a Pereda Mateos, A. y Desdentado Bonete, A.: *Estudio del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, Madrid*, MT, 1974.

[87] Constó de 217 artículos, 4 disposiciones finales, 2 adicionales y 7 transitorias.

[88] En 1977 aún había 78 entidades gestoras, 12 servicios comunes, 12 mutualidades y cajas de empresa, 185 mutuas patronales y 396 empresas en régimen de colaboración. Mercader Uguina, J. R.: "La configuración del sistema de Seguridad Social…", *op. cit.*, p. 333.

[89] Instituida por RD 2318/1978, de 15 de septiembre, por el que se establece la Tesorería General de la Seguridad Social.

[90] Montoya Melgar, A.: "El Instituto Nacional de Previsión, fundamento de la protección social española", en *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 165.

5. LA CREACIÓN DEL SISTEMA MODERNO DE SEGURIDAD SOCIAL

Resulta curioso que, para cerrar esta aproximación histórica, haya de partirse desde la "firma del acta de defunción" del INP con la aprobación del RD-Ley 36/1978[91]. Hasta entonces, la gestión del sistema había ido complicándose conforme aparecían nuevos seguros sociales y nuevos ámbitos de actividad susceptibles de aseguramiento[92]. Vinieron a cogerle el relevo, en este proceso de simplificación ya irreversible, el INSS y la TGSS con un aparato más modesto y que ha variado poco a lo largo de estos últimos 47 años, salvedad hecha del conocido trasiego de competencias de uno a otra[93]. Y, en lo que atañe al tema aquí abordado, cabe subrayar que la Disp. Adicional Segunda RD-Ley 36/1978 definió a la TGSS como un servicio común con personalidad jurídica propia, llamado a administrar los recursos de la Seguridad Social bajo los principios de solidaridad financiera y caja única, y mediante el sistema de reparto para todas las contingencias y situaciones amparadas, con excepción de los accidentes de trabajo[94].

Hubo de caer, pues, la dictadura franquista para que arraigara en España un sistema verdaderamente universal y redistributivo de Seguridad Social. Los gobiernos democráticos pudieron entonces implementar un sistema al estilo Beveridge, como los que ya se habían establecido en las democracias europeas al término de la Segunda Guerra Mundial. Los países que luego conformarían la Unión Europea de los 15 incrementaron su gasto social promedio del 22 al 28 %, haciéndolo España en mayor medida (del 14 al 24 %) con el afán de recuperar parte del terreno perdido[95]. Puede considerarse a este período como el "proceso de universalización" del sistema, con el que se cubrió a todos los ciudadanos con independencia de su contribución[96]. Se hace obvio, pues, atendiendo al incremento del gasto social y al ensanchamiento de las coberturas de asistencia pública, que el

[91] Cabeza Pereiro, J.: "La nueva ordenación de la gestión y su proyección actual", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 401.

[92] Baste exponer la relación de organismos extinguidos por la Disp. Final Primera de la referida norma:
"1. El Instituto Nacional de Previsión.
2. El Servicio de Mutualismo Laboral, Mutualidades Laborales y demás Entidades Gestoras de estructura mutualista.
3. Los siguientes Servicios Comunes del Sistema de la Seguridad Social:
3.1. Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.
3.2. Comisiones Técnicas Calificadoras.
3.3. Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo.
3.4. Fondo de Pensiones de Accidentes de Trabajo.
3.5. Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
3.6. Asistencia a los Pensionistas.
3.7. Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos.
4. Los Servicios Sociales de:
4.1. Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera.
4.2. Universidades Laborales,
4.3. Higiene y Seguridad en el Trabajo".

[93] La estructura y competencias del INSS se regularon por primera vez en el RD 1854/1979, de 30 de julio. Este fue modificado indirectamente por el RD 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la TGSS, en tanto que le asignó las competencias en materia de afiliación, altas, bajas y variaciones de datos. El RD 2583/1996 añade nuevas funciones a la TGSS, si bien la mayoría de ellas fueron de segundo orden.

[94] Poco después, en virtud del RD 1245/1979, de 25 de mayo, la TGSS pasó a asumir la recaudación de las cuotas y transferir mensualmente a las Mutuas el importe de las mismas que correspondiera, previa deducción de las aportaciones debidas para el sostenimiento de los Servicios Comunes y Sociales del sistema. La medida tuvo un impacto notable en términos financieros y contables.

[95] Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social…", *op. cit.*, p. 672.

[96] Por ejemplo, en 1982 la sanidad pública ya cubría al 86 % de la población, alcanzando el 99 % a la entrada en el siglo XXI. Algo parecido sucedió con la educación pública, que pasó de representar el 35 % del total del alumnado en Bachillerato en 1970, al 72 % en el año 2000. Sobre el tema léase, por ejemplo, a González Temprano, A.: *La consolidación del Estado del Bienestar en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.

despegue de la Seguridad Social española acaeció durante la transición a la democracia y, consolidada esta, se produjo una pausa o estabilización de dicho crecimiento hacia el año 1993.

En la Constitución de 1978 se incluyeron varias referencias a la protección social, de entre las que se puede destacar: el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, "especialmente en casos de desempleo" (art. 41); la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1); la formación profesional y la seguridad e higiene en el trabajo (art. 40.2); la atención especializada y la integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49); o la suficiencia y adecuación de las pensiones para los ciudadanos de la tercera edad, así como la atención de sus problemas específicos mediante un sistema de servicios sociales (art. 50). Y paralelamente, durante el mismo año, se adoptaron medidas cruciales como potenciar la Inspección de Trabajo, someter a gravamen por IRPF la percepción de prestaciones de Seguridad Social[97] y requerir la participación de los beneficiarios en el pago de productos farmacéuticos.

En 1979 tuvo lugar el paso definitivo a un sistema de cotización conforme a bases salariales. El RD 82/1979[98] estableció una base única, acorde a la retribución real, con topes máximos y mínimos para cada una de las 12 categorías profesionales previstas. Así, se fijó el tope máximo para la primera categoría (ingenieros y licenciados) en 106.470 pesetas mensuales, y el tope mínimo para la última categoría (aprendices de primer y segundo año y pinches de 14 y 15 años) en 251 pesetas diarias. El tipo se concretó en un 34'3 %, del cual el 29'15 corría a cargo de la mercantil y el 5'15 % a cargo del operario[99]. Durante este año, y los cuatro siguientes, hubo una diferencia en la base de cotización por accidente de trabajo y enfermedad profesional respecto del resto, consistente en que no se prorrateaba lo percibido en concepto de pagas extraordinarias. De manera que con carácter general estas eran más bajas, a excepción de los meses de julio y diciembre, en los que su cuantía se duplicaba. También con esta norma se empezó a cotizar adicionalmente por horas extraordinarias, siendo la base la cuantía percibida por este concepto y el tipo un 14 % sobre la misma (12 % la empresa, 2 % el trabajador)[100]. El mismo año, por RD 2930/1979, de 29 de diciembre, se fijaron los porcentajes de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en una Tarifa de Primas, en función de la peligrosidad de cada actividad productiva y comprendiendo las contingencias de Incapacidad Temporal, Incapacidad Permanente y Muerte y Supervivencia.

Ya en los años 80, la Ley 26/1985[101] acentuó la proporcionalidad de las pensiones respecto del tiempo cotizado y amplió las prestaciones asistenciales. Apareció la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) de 1988 para poner coto a los abusos y fraudes en el sistema[102]. También en 1988 comenzó a adjuntase el presupuesto de la Seguridad Social a los Presupuestos Generales del Estado, recogiendo las aportaciones destinadas a equilibrar las finanzas de aquella. Y el RD-

[97] Poco después se excluyeron las de Incapacidad Permanente.

[98] De 19 de enero, por el que se dictan reglas de cotización al Régimen General de la Seguridad Social durante 1979.

[99] Laserna Perea, F. A.: "Análisis de la evolución desde un sistema de bases tarifadas a otro de bases salariales…, *op. cit.*, p. 79.

[100] Cfr. art. 4. No está de más consignar que con esta medida se rompió el principio de relación cotizaciones/prestaciones, dado que por horas extraordinarias se cotizaba —y se cotiza— pero sus cuantías no entraban en el cómputo de las prestaciones económicas generadas. En 1981 se empezó a distinguir entre horas extraordinarias motivadas por fuerza mayor, que continuaron cotizando conforme a los mismos tipos, y horas extraordinarias que no tuvieran tal condición, para las cuales se incrementó el porcentaje en un 10 % (RD 1858/1981).

[101] De 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.

[102] Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social.
Como se sabe, el actual Texto Refundido de la LISOS, vigente desde el año 2000, dedica su Capítulo III a las infracciones en materia de Seguridad Social (arts. 20-32 bis).

Ley 3/1989[103] vino a reformar la financiación del sistema potenciando su carácter redistributivo y liberándolo de atenciones no contributivas.

En lo atinente a la cotización, el RD 92/1983[104] extendió el prorrateo de las bases también a las contingencias profesionales, cifrando el tope máximo en la misma cuantía que las contingencias generales (187.950 pesetas, por entonces); y bajando su tipo al 30'6 %, del cual el 25'8 lo asumía la empresa y el 4'8 el trabajador. Los tipos se fueron bajando a medida que se aumentaba la aportación estatal, que pasó de representar un 3'08 % en 1967 a un 29'15 % en 1984[105], lo cual aproximó a España al promedio de la Comunidad Europea[106]. Ya con el RD 46/1984, de 4 de enero, sólo se aprecia como reseñable el incremento del tope mínimo de cotización para equipararlo al salario mínimo interprofesional.

De la última década del siglo XX cabe destacar tres aspectos, en tanto que configuradores de la Seguridad Social de hoy. El primero fue la implantación del nivel no contributivo mediante la Ley 26/1990[107], por la que se amplió la cobertura a colectivos que no cumplieran con los requisitos para causar derecho a las pensiones sí contributivas de jubilación e invalidez. El segundo, la creación de dos niveles también para la protección por desempleo: el contributivo, con prestaciones ya percibidas por personas trabajadoras que perdieran un empleo por causas ajenas a su voluntad, siempre que hubieran cotizado al menos 12 meses durante los años inmediatamente anteriores; y el nivel asistencial, con subsidios por desempleo destinados a los parados que, habiendo cotizado, no lo hubieran hecho suficientemente y a aquellos que hubieran agotado la prestación y se encontraran en determinadas circunstancias familiares. Y, por último, la aprobación por el Pleno del Congreso del Pacto de Toledo, el 6 de abril de 1995, en el que se incluyeron recomendaciones como: separar la financiación de los niveles contributivo y no contributivo, sufragándose el segundo vía Presupuestos Generales del Estado; constituir reservas económicas para que el sistema pudiera afrontar el advenimiento de períodos deficitarios prolongados; igualar las bases de cotización con los salarios reales; simplificar los Regímenes Especiales y asimilarlos al General; impulsar la lucha contra el empleo irregular; o flexibilizar la edad de acceso a la jubilación, fomentado el estiramiento de las vidas laborales[108].

Volviendo a la TGSS, cabe resaltar que desde que le hurtó al INSS la competencia de los actos de encuadramiento, vía RD 1314/1984, se observa una petrificación de sus funciones hasta el RD 469/2003, cuyas modificaciones obedecieron más a cuestiones de rediseño de su estructura organizativa que a variaciones competenciales. Con todo, sí hay que decir que estas fueron bastante más allá de las finalidades que le atribuía la LGSS 1994[109] en su art. 63, limitadas a la unificación de recursos financieros, custodia de fondos, créditos y cuanto tuviera que ver con la recaudación de derechos y pagos del sistema[110]. La TGSS experimentó un notable aumento de su eficacia, a lomos del progreso de la tecnología y el procesamiento de datos, reduciendo exponencialmente sus errores,

[103] De 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social.

[104] De 19 de enero, sobre cotización a la Seguridad Social, desempleo, FOGASA y FP durante 1983.

[105] Llegando a un 30'7 % en el año 1992.

[106] Esto había quedado acordado como parte de los Pactos de la Moncloa (1977). Véase, sobre las principales transformaciones de la Seguridad Social durante los años posteriores, a Comín, F.: "La Protección Social en la Democracia (1977-2008)", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, pp. 161-199.

[107] De 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

[108] Algunos de los objetivos reseñados se fueron cumpliendo, siendo de destacar la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, por cuanto introdujo novedosos elementos de proporcionalidad entre prestaciones y cotizaciones o la actualización anual de las pensiones conforme a la inflación estimada.

[109] Texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Derecho Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

[110] Cabeza Pereiro, J.: "La nueva ordenación de la gestión…", *op. cit.*, p. 410.

acortando sus plazos de resolución en materia de prestaciones o pudiendo mostrar datos en tiempo real a los ciudadanos interesados[111]. Si bien, desde la Ley 4/1990[112], todos los empresario pasaron a tener la opción de formalizar la protección de sus contingencias profesionales con una Mutua o con la TGSS, conservando esta el resto de la gestión recaudatoria en exclusiva y debiendo, por tanto, transferir la cantidad recaudada en concepto de accidente o enfermedad profesional a las Mutuas que correspondiera[113].

Intentando reconducir a lo estrictamente cotizatorio, y con el propósito de ir cerrando esta aproximación histórica, puede resultar interesante mostrar un cuadro de los tipos que se aplicaban sobre las bases de cotización al entrar en el siglo XXI, esto es, para el año 2000:

CONCEPTOS		**PORCENTAJES**		
		Empresa	**Trabajador**	**Total**
Contingencias Comunes		23’6	4’7	28’3
Horas Extraordinarias				
	Fuerza Mayor	12	2	14
	Resto Horas Extras	23’6	4’7	28’3
Desempleo				
	Tipo General	6	1’55	7’55
	Duración det. tiempo completo	6’7	1’6	8’3
	Duración det. tiempo parcial	7’7	1’6	9’3
	ETT	7’7	1’6	9’3
FOGASA		0’4	0	0’4
FP		0’6	0’1	0’7

[111] En opinión de Tortuero Plaza, se pasó de una gestión “de manguito” a una gestión en red, que llevó a la Seguridad Social a ser referente de agilidad, eficacia y satisfacción del ciudadano, respecto del resto de administraciones. Tortuero Plaza, J. L.: “La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 44/2003, pp. 36-37.

[112] De 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado.

[113] La colaboración de las Mutuas pasó después a recogerse en el RD 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Pasaron entonces a intervenir también en la gestión de la Incapacidad Temporal derivada de contingencias comunes y a tener atribuciones en materia preventiva respecto de sus empresas asociadas.
Léase sobre el tema a Gómez-Pomar Rodríguez, J.: “Consecuencias financieras de los accidentes de trabajo en la financiación del sistema de la Seguridad Social”, *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000.

Como se aprecia, la estructura de tipos ha variado poco. Desde entonces hasta hoy han permanecido igual los aplicados por contingencias comunes, horas extraordinarias y FP; habiendo descendido los correspondientes al desempleo general en un 0'5 %, al desempleo en contratos con duración determinada a tiempo parcial en un 1 %, y al FOGASA en un 0'2 %. El tipo aplicable a los contratos de puesta a disposición mediante ETT ha sido suprimido, quedando estas relaciones laborales subsumidas en las categorías de duración determinada a tiempo completo o parcial, según proceda.

De más enjundia es la introducción, desde el 1 de enero de 2025, de la llamada cuota adicional de solidaridad, aunque aplicada sólo a las nóminas de trabajadores por cuenta ajena que perciban salarios superiores a la base de cotización máxima. Esta medida se incrementará paulatinamente hasta alcanzar en 2045 un 5'5 % a aplicar sobre los salarios que excedan la base de cotización máxima en una cuantía inferior a su 10 %, un 6 % a aplicar sobre los salarios que excedan la base máxima entre un 10 y un 50 %, y un 7 % a aplicar sobre los salarios que excedan la base máxima de cotización en más de su 50 %[114]. La medida viene desarrollada por RD 322/2024, de 26 de marzo, y viene soportada por las empresas a razón de 4/5 de la aportación total, por 1/5 de la misma que pone el trabajador.

Por último, no se puede dejar de mencionar la también reciente aparición del mecanismo de equidad intergeneracional (MEI), que desde el 1 de enero de 2023 introduce un concepto nuevo por el que cotizar para afrontar las dificultades financieras que representa la jubilación de la llamada

[114] Entretanto habrá de estarse a lo expuesto en la siguiente tabla:

AÑO	TIPO DE COTIZACIÓN DESDE LA BASE MÁXIMA HASTA UN EXCESO DEL 10 %	TIPO DE COTIZACIÓN PARA UN EXCESO ENTRE EL 10 Y 50 % SOBRE LA BASE MÁXIMA	TIPO DE COTIZACIÓN PARA UN EXCESO SUPERIOR AL 50 % SOBRE LA BASE MÁXIMA
2025	0'92	1'00	1'17
2026	1'15	1'25	1'46
2027	1'38	1'50	1'75
2028	1'60	1'75	2'04
2029	1'83	2'00	2'33
2030	2'06	2'25	2'63
2031	2'29	2'50	2'92
2032	2'52	2'75	3'21
2033	2'75	3'00	3'50
2034	2'98	3'25	3'79
2035	3'21	3'50	4'08
2036	3'44	3'75	4'38
2037	3'67	4'00	4'67
2038	3'90	4'25	4'96
2039	4'13	4'50	5'25
2040	4'35	4'75	5'54
2041	4'58	5'00	5'83
2042	4'81	5'25	6'13
2043	5'04	5'50	6'42
2044	5'27	5'75	6'71
2045	5'50	6'00	7'00

generación del *baby boom*[115]. Se trata de una cotización finalista, aplicable en todos los Regímenes y en todos los supuestos en los que se contribuya por la contingencia de jubilación, que no se computa para el cálculo de prestaciones y que va directamente a nutrir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Esta cotización será de 1'2 puntos porcentuales, que en el caso de los trabajadores por cuenta ajena será asumida en el 1 % por la empresa y en el 0'2 % por ellos mismos. Pero esto sucederá cuando finalice la situación de derecho transitorio prevista por la disposición transitoria cuadragésima tercera de la vigente LGSS[116], que establece una aplicación gradual hasta que en el año 2029 se alcancen los porcentajes referidos. Dicha aplicación gradual será esta que sigue:

— En el año 2023, de 0,60 puntos porcentuales, de los que el 0,50 corresponderá a la empresa y el 0,10 al trabajador.

— En el año 2024, de 0,70 puntos porcentuales, de los que el 0,58 corresponderá a la empresa y el 0,12 al trabajador.

— En el año 2025, de 0,80 puntos porcentuales, de los que el 0,67 corresponderá a la empresa y el 0,13 al trabajador.

— En el año 2026, de 0,90 puntos porcentuales, de los que el 0,75 corresponderá a la empresa y el 0,15 al trabajador.

— En el año 2027, será de 1 punto porcentual, del que el 0,83 corresponderá a la empresa y el 0,17 al trabajador.

— En el año 2028, será de 1,10 puntos porcentuales, de los que el 0,92 corresponderá a la empresa y el 0,18 al trabajador.

— Desde el año 2029 en adelante, será de 1,2 puntos porcentuales, de los que el 1,00 corresponderá a la empresa y el 0,2 al trabajador.

La norma prevé que en el año 2050 deje de aplicarse este concepto cotizatorio, momento en el que las proyecciones demográficas indican que los problemas de sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social habrán remitido[117].

BIBLIOGRAFÍA

Alonso Olea, M.: "Cien años de seguridad social", *Papeles de Economía Española*, nº 12-13, 1982.

Alonso Olea, M.: "La responsabilidad por accidente de trabajo", *Revista Iberoamericana de Derecho del Trabajo*, nº 1/1967.

Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza, J. L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 1990.

[115] Por Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Posteriormente modificado por el art. 127 bis del RD-Ley 2/2023, de 16 de marzo, que reformó el sistema de pensiones y estableció el incremento progresivo de las cotizaciones.

[116] Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.

[117] Sobre el MEI, puede leerse a Tortuero Plaza, J. L.: "El mecanismo de equidad intergeneracional", *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2022*, Madrid, Editorial Cinca, 2022, pp. 21-25; o a Cano Galán, Y.: "Las cotizaciones como garantía del sistema de pensiones: el incremento de cotizaciones, el mecanismo de equidad intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 6/2024.

Álvarez de la Rosa, M.: "El Instituto Nacional de Previsión y el Seguro de Retiro Obrero (1908-1939)", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Azagra Ros, J.: *Actividad y territorio: un siglo de cambios*, Bilbao, Fundación BBVA, 2007.

Aznar embid, S.: *Algunas acotaciones al nuevo régimen legal de Retiros Obreros*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de Minuesa de los Ríos, 1921.

Beveridge, W. H.: *Full employment in a free society*, Londres, George Allen & Unwin LTD, 1944.

Beveridge, W. H.: *Bases de la Seguridad Social*, México D. F., FCE, 1946.

Bretín Herrero, C.: *100 años de Seguridad Social en España (1900-2000)*, Madrid, Dykinson, 2009.

Cabeza Pereiro, J.: "La nueva ordenación de la gestión y su proyección actual", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Cano Galán, Y.: "Las cotizaciones como garantía del sistema de pensiones: el incremento de cotizaciones, el mecanismo de equidad intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 6/2024.

Castillo Alonso, S. J.: "El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario y el obligatorio: la libertad subsidiada", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

Comín, F.: "La Hacienda Pública en el franquismo autárquico (1940-1959)", *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-59*, Barcelona, Crítica, 2003.

Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social del siglo XX", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Comín, F.: "La Protección Social en la Democracia (1977-2008)", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

Cuesta Bustillo, j.: "Hacia los seguros sociales obligatorios", *Seguros sociales en la España del siglo XX*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

Dato e Irardier, E.: "Significado y representación de las Leyes Protectoras de Trabajo", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 114, 1909.

De Francisco López, R.: "Los orígenes de la prevención de riesgos laborales en España y el comienzo del intervencionismo del Estado hasta 1939", *Historia de la prevención de riesgos laborales en España*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Fundación Largo Caballero, 2007.

De Hinojosa Ferrer, J. y Espejo de Hinojosa, R.: *La nueva Ley de Accidentes de Trabajo, concordada y comentada*, Valencia, Imprenta de Vicente Taroncher, 1922.

De la Villa Gil, L. E.: "La reforma de la seguridad social", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXX, nº 2/1964.

De la Villa Gil, L. E.: "Limitaciones del régimen español de previsión social anterior a la Ley de Bases de 1963", *Diez lecciones sobre la nueva legislación española de seguridad social*, Madrid, Editorial Facultad de Derecho, 1964.

De la Villa Gil, L. E.: "La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del ordenamiento laboral español", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000.

De La Villa Gil, L. E.: "El Derecho del Trabajo en España a partir de la Transición", *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 238/2003.

Desdentado Bonete, A. (2008): "Un sistema en busca de su identidad: notas para una aproximación histórica a la crisis de la Seguridad Social española", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 139/2008.

Díaz Moya, R.: *La clase obrera en riesgo. La protección laboral ante la cuestión social (1873-1936)*, Madrid, Iustel, 2024.

Gascón y Marín, J.: *Los planes de Seguridad Social. De la beneficencia al seguro*, Madrid, Publicaciones del INP, 1944.

García Murcia, J. y Castro Argüelles, M. A.: "SOVI, SOE y Desempleo", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Goerlich Gisbert, F. J. y Pinilla Pallejà, R.: *Esperanza de vida en España a lo largo del siglo XX. Las tablas de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística*, Bilbao, Fundación BBVA, 2006.

Gómez-Pomar Rodríguez, J.: "Consecuencias financieras de los accidentes de trabajo en la financiación del sistema de la Seguridad Social", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000.

González Catalá, V. y Vicente Merino, A.: *Análisis económico-financiero del Sistema español de Seguridad Social (1964-1985)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.

González Labrada, M.: *Seguridad y salud en el trabajo y responsabilidad contractual del empresario*, Barcelona, Cedecs, 1996.

González Murillo, P.: "El franquismo social: propaganda y seguros a través del Instituto Nacional de Previsión (1939-1962)", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

González Temprano, A.: *La consolidación del Estado del Bienestar en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.

INP: *Qué es el Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, 1927.

Jiménez Vicente, I.: "La unificación de los seguros sociales: el problema de la unificación en España", *Publicaciones del INP*, Madrid, Imprenta de los Sobrinos de la Sucesora de Minuesa de los Ríos, 12-14 de diciembre de 1934.

Jordana de Pozas, L.: *El INP. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros sociales*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de Minuesa de los Ríos, 1925.

Jourdain, R.: *Congrès International des Accidents du Travail Paris 1889,* Comptesrendus des séances et visites du Congrèsréunis et publiés par le soins de E. Gruner, Tomo II, París, Librairie Polytecniche, Baudry et Compagne Editeurs, 1889.

Laserna Perea, F. A.: "Análisis de la evolución desde un sistema de bases tarifadas a otro de bases salariales en la cotización a la Seguridad Social española", *Revista de Seguridad Social*, nº 22/1984.

López Núñez, A. y Sanz y Escartín, E.: "Ideario de previsión social", *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, 1924.

López Núñez, A.: *Veinticinco años de legislación social*, Madrid, Biblioteca Marvá, 1928.

Martín-Granizo, L.: "Eduardo Dato", *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963.

Martín Valverde, A.: "La formación del Derecho del Trabajo en España", Estudio preliminar a *La legislación social en la historia de España: de la revolución liberal a 1936*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.

Martínez Girón, J.: *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del derecho español de Seguridad Social*, Santiago de Compostela, Imprenta Paredes, 1990.

Martínez Quinteiro, M. E.: "El INP, 1962-1977. El nacimiento de la Seguridad Social", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

Mercader Uguina, J. R.: *Indemnizaciones derivadas del accidente de trabajo. Seguridad Social y derecho de daños*, Madrid, La Ley, 2001.

Mercader Uguina, J. R.: "La configuración del sistema de Seguridad Social: de la Ley de Bases a la Ley de Pensiones no contributivas", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Monereo Pérez, J. L.: "El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica, social y político-jurídica", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Monereo Pérez, J. L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007.

Montoya Melgar, A.: "Sobre los orígenes del seguro social en España", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 80/1996.

Montoya Melgar, A.: "El Instituto Nacional de Previsión, fundamento de la protección social española", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Montoya Melgar, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, Pamplona, Civitas, 2009.

Navarro Fernández, A. y Pertíñez Vílchez, F.: *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, Barcelona, Bosch, 2002.

Ojeda Avilés, A.: *La deconstrucción del derecho del trabajo*, Madrid, La Ley, 2010.

Palacio Morena, J. I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, Madrid, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

Pereda Mateos, A. y Desdentado Bonete, A.: "La política de salarios y los salarios de cotización y prestaciones a efectos de Seguridad Social", *RT*, nº 31/1970.

Pereda Mateos, A. y Desdentado Bonete, A.: *Estudio del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social,* Madrid, MT, 1974.

Pérez Moneda, V.: "Población y economía en la España de los siglos XIX y XX", *Historia económica de España: siglos XIX y XX*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1999.

Posada, C. G.: "Los seguros sociales obligatorios en España", *Información Comercial Española ICE: Revista de economía*, nº 111/1945.

Seco Serrano, C.: "La legislación social de Dato: El desglose de la *Rerum Novarum*", *Viñetas históricas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983.

Tortuero Plaza, J. L.: "La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 44/2003.

Tortuero Plaza, J. L.: "El mecanismo de equidad intergeneracional", *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2022*, Madrid, Editorial Cinca, 2022.

Tortuero Plaza, J. L.: "Principios y realidades en la configuración del sistema de Seguridad Social (1963-1972): Unidad en la contingencia y uniformidad en la protección", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, Madrid, Gráficas González, 1955.

Valdeolivas García, Y. y Morón Prieto, R.: "La seguridad en el trabajo: de la Ley de Accidentes de Trabajo a la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000.

Velarde Fuertes, J.: *El tercer viraje de la Seguridad Social en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990.

Velarde Fuertes, J.: "Reflexión sobre dos circunstancias inseguras: la Seguridad Social española en 1900 y en el 2000. El entorno económico de Dato y Pimentel", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, UNED, 2000.

Yaben Yaben, H.: *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, 1914.

Estudios de Doctrina Judicial

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios de Doctrina Judicial
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 171-181

Reconocimiento de la incapacidad permanente total a futbolista profesional (a propósito de la STSJ País Vasco de 15 de enero de 2026)[1]

Recognition of total permanent disability for professional football player (commentary on STSJ Basque Country 15 january 2026)

Fernando Elorza Guerrero *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad Pablo de Olavide
https://orcid.org/0000-0002-2872-9616

Sumario

1. Introducción
2. El supuesto de hecho origen del recurso de suplicación
3. La fundamentación jurídica de la sentencia
4. Valoración de la sentencia
Bibliografía

Fecha Recepción: 11/3/2026
Fecha Revisión: 8/4/2026
Fecha Aceptación: 13/5/2026

Cita Sugerida: ELORZA GUERRERO, F.: «Reconocimiento de la incapacidad permanente total a futbolista profesional (a propósito de la STSJ País Vasco de 15 de enero de 2026)». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 171-181.

[1] El estudio forma parte de la actividad investigadora desarrollada en el seno del Grupo de investigación SEJ-172: Derecho del Trabajo (Universidad Pablo de Olavide).

Resumen

La sentencia analizada descarta otorgar relevancia a la edad de un futbolista profesional a la hora de reconocer su situación de incapacidad permanente total, centrándose en la consideración de la naturaleza y alcance de las lesiones probadas. Compartiendo el criterio manejado por el Tribunal, este análisis plantea algunas dudas sobre si, desde un punto de vista jurídico, el reconocimiento de la incapacidad permanente total al futbolista corresponde en este caso.

Palabras clave

Incapacidad permanente total; futbolista profesional; prestación contributiva de la Seguridad Social

Abstract

The judgment under review dismisses the age of a professional football player as a factor in determining their permanent total disability, focusing instead on the nature and extent of the proven injuries. Sharing the criteria used by the Court, this analysis raises some doubts as to whether, from a legal point of view, the recognition of the footballer's total permanent disability is appropriate in this case.

Keywords

Total permanent disability; professional footballer; contributory Social Security benefit

1. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de la incapacidad permanente total de los deportistas profesionales continúa siendo, a día de hoy, una cuestión polémica. De hecho, la inclusión de este colectivo en el Régimen General de la Seguridad Social, en virtud del Real Decreto 287/2003, de 7 de marzo, no se hizo de forma cuidada. Es precisamente en relación con la incapacidad permanente total donde posiblemente más evidente resulta la falta de una consideración de aspectos fácticos trascendentes como las exigencias físicas de este tipo de actividad profesional, los particulares riesgos asociados a la misma. Una circunstancia que, además, en el caso de esta institución coincide con la posibilidad de obtener una prestación económica vitalicia cuando estos profesionales suelen realizar cortas carreras profesionales. Por ello, cuando un tribunal reconoce una prestación económica por incapacidad permanente total no es extraño que la prensa, deportiva y no deportiva, se hagan eco de dicha concesión[1], pues sigue siendo controvertido socialmente el que el sistema público de Seguridad Social otorgue prestaciones económicas vitalicias a deportistas a los que se presume alto poder adquisitivo, como es el caso del litigio que resuelve la sentencia que me dispongo a comentar, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) del País Vasco[2], en relación con un futbolista que militó en la máxima categoría del fútbol patrio durante una década.

Más concretamente, la sentencia referida lo que hace es desestimar el recurso de suplicación interpuesto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social núm. 5 de Bilbao, de fecha 27 de mayo de 2025, reconociendo, por tanto, el derecho que asiste al trabajador demandante (futbolista profesional), al que se reconoce el grado de incapacidad permanente total para su profesión habitual de futbolista profesional derivada de enfermedad común, a cobrar una pensión vitalicia mensual consistente en el 55% de la base reguladora, estimada en este caso en 3.042,82 €. Un pronunciamiento que, sin embargo, no resulta unánime, y que cuenta con el voto particular de uno de los tres magistrados de la Sala, quien no duda en manifestar su perplejidad por el fallo emitido calificándolo en su voto particular de "Asombroso".

La sentencia tiene el interés de que también completa el acervo de la doctrina jurisdiccional conocida, pues en el caso concreto coincide alguna circunstancia diferencial respecto de situaciones valoradas anteriormente, como es el que se inste el reconocimiento de la incapacidad permanente total una vez el futbolista dejó de serlo, en concreto nueve meses más tarde. Por tanto, el supuesto de hecho difiere del que en su momento conoció el Tribunal Supremo (TS) en la única sentencia dictada en la materia por el Alto Tribunal – STS (Sala de lo Social) núm. 1069/2016, de 20 de diciembre (ECLI:ES:TS:2016:5773) -, o también de la que en su día dictó la Sala de lo Social del TSJ de Asturias núm. 2853/2008, de 3 de octubre (ECLI:ES:TSJAS:2008:2847)[3], donde un jugador de baloncesto profesional solicitó tras dejar dicha actividad y comenzar a trabajar en una empresa de autobuses el reconocimiento de la incapacidad permanente total – en el caso ahora analizado no consta actividad laboral posterior del futbolista profesional -.

[1] Así, por ejemplo, en relación con este pronunciamiento del TSJ el Diario Marca (30/01/2026) tituló la noticia de la siguiente forma: "Mikel San José gana a la Seguridad Social y cobrará una pensión vitalicia de 1.600 euros" (Diario Marca (consultado el 1/2/2026) disponible en https://www.marca.com/futbol/athletic/2026/01/30/mikel-san-jose-gana-seguridad-social-cobrara-pension-vitalicia-1-600-euros.html).

[2] Sentencia del TSJ del País Vasco (Sala de lo Social), núm. 138/2026, de 15 de enero (ECLI:ES:TSJPV:2026:102).

[3] En relación con esta sentencia puede ser de interés el análisis realizado por Hierro Hierro, J., "Incapacidad permanente total, profesión habitual y contingencia causante: el caso del jugador de baloncesto ocupado en labores de conductor de autobús. Comentario a la STSJ Asturias, 3 octubre 2008 (AS 2008, 2847)", *Revista Aranzadi de Derecho del Deporte y Entretenimiento*, núm. 26, 2009, pp. 311-314.

2. EL SUPUESTO DE HECHO ORIGEN DEL RECURSO DE SUPLICACIÓN

Los antecedentes de hecho de la sentencia, recogen que el trabajador demandante prestó servicios como futbolista profesional en un periodo comprendido entre 2005 y 2022, fundamentalmente en el Athletic Club de Bilbao – en los distintos escalafones, hasta alcanzar en la temporada 2008 /2009 el primer equipo -, si bien, al final de su carrera militó en el Birmingham City Football Club (temporada 2020/2021), y por último en la S.D. Amorebieta (2021/2022), club en el que se retiró como profesional al finalizar la correspondiente temporada federativa. No obstante, constituye hecho probado que el actor permaneció en el periodo que va del 13 de diciembre de 2021 al 20 de febrero de 2022 en situación de incapacidad temporal, con un diagnóstico de hernia discal cervical.

Iniciado el procedimiento de incapacidad permanente a instancia del trabajador el 21 de marzo de 2023, y formulada reclamación previa, por resolución del INSS de fecha 26 de abril de 2024 le fue denegada la prestación de incapacidad permanente total por considerar que las lesiones de carácter definitivo que presenta no afectan a su capacidad de trabajo en grado suficiente para constituir una incapacidad permanente. Consta en el procedimiento un informe médico detallado de 26/04/2023 que recogía como diagnóstico "cervicoartrosis, hernia C4-C5 y protusión C5-C6 sin mielopatía, uncoartrosis C3-C4 y C5-C6, con estenosis foraminal. Discopatía T3-T9. Espondiloartrosis L3-S1, protusiones L3-L5 Hernia L5-S1 no compresiva", y como perjuicio para la salud "síndrome facetario cervical y lumbar con dolor de ritmo mecánico. Balance articular conservado. Maniobras de distensión radicular. No déficits sensitivo-motores". Asimismo, el dictamen propuesta emitido el 19 de marzo de 2024 recogía como cuadro clínico residual "cervicoartrosis, hernia C4-C5 y protusión C5-C6 sin mielopatía, uncoartrosis C3-C4 y C5-C6, con estenosis foraminal. Discopatía T3-T9. Espondiloartrosis L3-S1, protusiones L3-L5 Hernia L5-S1 no compresiva. Tobillos: pinzamiento anterior. Fibrosis cicatrizal en ligamento deltoideo y ligamentos laterales (ATFL, EL CFL Y ELPTFL)".

Ahora bien, el Juzgado de lo Social que conoció de la correspondiente demanda interpuesta contra la resolución del INSS consideró que el actor debía ser declarado en situación de incapacidad permanente total para la profesión habitual, con derecho a recibir la correspondiente prestación económica. Un pronunciamiento judicial que, sin embargo, el INSS recurre, denunciando la infracción de los arts. 193 y 194.1 b) LRJS / Disp. Trans. 26 TRLGSS (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre / Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social), al considerar que el órgano judicial no había valorado suficientemente la profesión del trabajador. En concreto, y como recoge el TSJ en la sentencia, lo que sostiene el INSS en su recurso es que el actor es un futbolista profesional de treinta y tres años, y que los requisitos de alta competitividad hacen que la mayoría de los jugadores de fútbol se retiren entre los treinta y treinta y cinco años, por lo que una interpretación ajustada al artículo 3 del Código Civil impone asegurar que la única circunstancia que motiva el abandono de la profesión ha sido una lesión física que le incapacite para el ejercicio de la misma. La cuestión es que, sin embargo, el INSS entiende que en este caso no ha sido así, como lo demostraría el histórico de lesiones sin gravedad y la lesión actual cervical, sin limitación funcional a la vista del informe médico de síntesis, circunstancias que, a su vez, resultan coherentes con que el actor disputara la totalidad de los minutos del tramo final de su última temporada.

3. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA

Para la mayoría de la Sala de lo Social del TSJ, sin embargo, la conclusión alcanzada por el INSS, tras el razonamiento realizado por el ente administrativo, no puede compartirse, de forma que, a su juicio, con base en el art. 194.1 b) / Disp. Trans. 26 TRLGSS, y la prueba practicada, la cual se basa no sólo en el informe médico de síntesis de fecha 26 de abril de 2023, sino también en las diversas pruebas diagnósticas realizadas y en la correspondiente pericial, que obran en el procedimiento

judicial, lo que corresponde es compartir la sentencia de instancia dictada por el Juzgado de lo Social de San Sebastián.

En concreto, considera el TSJ que (F.J. Tercero):

a) La profesión habitual del demandante implica "…una preparación física muy intensiva, con entrenamientos físicos intensos diarios, realizando movimientos repetitivos, posturas forzadas y mantenidas en los entrenamientos y alta intensidad física en los partidos de competición, con sobrecarga evidente a nivel de todo el aparato locomotor".

b) Si bien el actor contaba con treinta y cuatro años cuando el INSS dictó su resolución administrativa, la jurisprudencia citada por la instancia es clara al declarar que la edad no es la circunstancia definitiva para el reconocimiento o denegación de la incapacidad permanente de los deportistas profesionales, sino que lo que ha de constatarse es si ha perdido capacidad para desempeñarse como futbolista profesional – y todo ello pese al que el TSJ es consciente de que en los últimos años la edad activa de los deportistas profesionales está retrasándose, y es notorio que futbolistas destacados continúan hoy en día en activo a edades superiores a la del demandante –.

c) Ha resultado, por parte de la juzgadora, acreditada una evidente patología degenerativa que afecta a la columna lumbar, cervical y dorsal, que determina un síndrome facetario cervical y lumbar, con dolor de ritmo mecánico y balance articular conservado, con maniobras de distensión radicular negativas y sin déficits sensitivo motores, presentando un síndrome facetario lumbar, con dolor en la espalda baja a nivel lumbar que empeora con el movimiento de extensión y rotación, incrementándose con la carga de objetos pesados y con un exceso físico, con síndrome facetario cervical, con dolor agudo experimentado a nivel de la región cervical, occipital y escapular posterior. De tal manera que para el órgano judicial de instancia la conclusión a la que se debe llegar en este caso, y que el TSJ hace suya, es que el dolor va a estar presente en actividades de sobreesfuerzo y posturas forzadas, que están dentro del contenido esencial de su profesión – dolencias y limitaciones confirmadas, por cierto, por las resonancias magnéticas practicadas en 2021 y 2022, donde se objetivan pinzamientos foramidales –.

d) El que el actor haya jugado partidos durante el tiempo en que estuvo como futbolista profesional no desvirtúa la existencia de las limitaciones indicadas, pues lo más que se podría demostrar es que el actor intentó reincorporarse a su vida activa pero el médico le recomendó retirarse.

e) Si bien ninguna lesión aislada pudiera parecer definitiva para el reconocimiento de la incapacidad permanente total, el conjunto de patología multisegmentaria cervical, dorsal, lumbar y de tobillos que padece, sí produce una limitación global incompatible con la práctica del fútbol profesional, que exige rendimiento físico máximo, continuidad competitiva, tolerancia al impacto y ausencia de riesgo estructural grave.

Sin embargo, y como se ha indicado antes, este fallo del TSJ del País Vasco cuenta con un Voto particular, de uno de los tres magistrados de la Sala, en el que el mismo muestra de forma contundente su perplejidad por el fallo emitido – como he indicado manifiesta que es "Asombroso" -. Una opinión que se fundamenta en que, para el magistrado discrepante, lo que hace la Sala es terminar reconociendo la incapacidad permanente total y la correspondiente prestación vitalicia al deportista profesional que ha desempeñado la profesión con normalidad hasta su retirada voluntaria a los treinta

y tres años de edad y que solicita la incapacidad nueve meses después, sin que estos hechos posean relevancia para la sentencia.

En este sentido, considera dicho magistrado que en esta ocasión se han ignorado una serie de circunstancias que deberían haber determinado un fallo favorable al recurso de suplicación presentado, entre las que señala: a) que no se haya dado trascendencia a la situación de incapacidad temporal durante dos meses en que incurrió el futbolista, en la temporada 2021/2022 – por tanto, al final de su vida deportiva -; b) que desde que fue dado de alta, tras dicha situación de incapacidad temporal, jugó en doce partidos de fútbol, de los cuales diez los jugó completos y dos medio tiempo; y c) que retirado del ejercicio de su profesión como futbolista con treinta y tres años edad, no fuera hasta nueve meses después cuando instara el reconocimiento de la incapacidad permanente total.

Adicionalmente discrepa de que la Sala considere que la edad del futbolista no es un factor determinante para examinar la incapacidad permanente de un deportista profesional, otorgando sólo relevancia a las dolencias cervicales y lumbares que el mismo padece, así como a la incompatibilidad de éstas con las exigencias físicas de la profesión futbolística, olvidando que las relaciones laborales especiales de los deportistas profesionales son temporales en todo caso.

Por último, el magistrado remata su reflexión sobre el sentido correcto que debería tener el fallo afirmando:

a) Por un lado, que, si se aceptara que el asunto pudiera resolverse de esa manera, habría que aceptar, igualmente, el absurdo de que, o bien la incapacidad puede ser solicitada válidamente, por ejemplo, a los cincuenta años, o que el futbolista continuara compitiendo hasta una edad en que las carencias físicas naturales le llevaran a la incapacidad. En uno y otro caso la conclusión sería jurídicamente insostenible: todo deportista profesional finalizará la carrera laboral por incapacidad permanente.

b) Por otro, que lo que realmente resulta incompatible es la incapacidad permanente con la normal prestación laboral hasta finalizar la carrera profesional por edad. De tal manera que no puede otorgarse relevancia incapacitante a las dolencias cervicales y lumbares si las mismas no impidieron realizar la actividad deportiva hasta la retirada a la razonable edad de treinta y tres años.

4. VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

Define el art. 193.1 TRLGSS la incapacidad permanente como "…la situación de la persona trabajadora que, después de haber estado sometida al tratamiento prescrito, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral", precisándose además en dicho apartado que: "No obstará a tal calificación la posibilidad de recuperación de la capacidad laboral de la persona incapacitada, si dicha posibilidad se estima médicamente como incierta o a largo plazo".

Partiendo de esta definición, se puede afirmar, sin temor a equivocarnos, que la incapacidad permanente es una situación jurídica caracterizada por la existencia de unas reducciones anatómicas o funcionales objetivables, por lo que las mismas deben ser constatables médicamente de forma indubitada; previsiblemente definitivas, en el entendimiento de que es suficiente con una previsión de irreversibilidad; y, como indica la LGSS, de carácter grave, de ahí que el mínimo legal se fije por nuestro ordenamiento en el 33 %, y que tal grado solo permita acceder a una calificación de

incapacidad parcial[4]. Si bien, a mi juicio, en el caso del fútbol profesional esta calificación jurídica no tiene cabida, pues como en alguna ocasión los tribunales han señalado, en el caso de los deportistas profesionales no puede considerarse que cualquier deficiencia objetiva que registre uno de estos profesionales necesariamente pueda integrar una incapacidad permanente[5]. Asimismo, también considero que deberían descartarse como relevantes, a los efectos que aquí interesan, las deficiencias leves que pudieran incidir en el futuro profesional del futbolista que las padece, aunque ello dificulte su rendimiento máximo y sus posibilidades de desempeño profesional[6] -.

En el presente caso, para la Sala del TSJ, descartado que en supuestos como el enjuiciado la edad pueda ser un factor determinante para reconocer la incapacidad permanente total, el TSJ estima que resulta acreditada una "…evidente patología degenerativa que afecta a la columna lumbar, cervical y dorsal…", hasta el punto de que llega a la conclusión de que "…ese dolor va a estar presente en actividades de sobreesfuerzo y posturas forzadas, que están dentro del contenido esencial de su profesión". En este sentido, y como se ha referido antes, si bien ninguna de las lesiones apreciadas en el jugador pueden considerarse definitivas para el reconocimiento de la incapacidad permanente total, para el TSJ el conjunto de la patología que padece – multisegmentaria cervical, dorsal, lumbar y de tobillos - sí produce, tal y como he señalado antes, una limitación global incompatible con el núcleo esencial del fútbol profesional, que exige rendimiento físico máximo, continuidad competitiva, tolerancia al impacto y ausencia de riesgo estructural grave.

A mi juicio, debe valorarse positivamente el que el Tribunal descarte la relevancia de la edad en casos como el presente, en línea con la doctrina de la STS (Sala de lo Social) núm. 109/2016, de 20 de diciembre, y ello porque, como en alguna ocasión se ha señalado "…los procesos determinados por el ordinario transcurso de los años no son contingencia protegible por las prestaciones de incapacidad permanente, sino que la referida disfuncionalidad atribuible al natural proceso de envejecimiento más bien encuentra su natural cobertura en el mecanismo de la jubilación…" – cuestión distinta es que se reúnan los requisitos para acceder a la misma –. Como consecuencia de ello, parece razonable concluir que "…el deterioro y desgaste inherente a los extremos esfuerzos del deporte de élite, con menoscabos físicos que se manifiestan lentamente y que se potencia con las inevitables pequeñas

[4] Como señaló en su momento Fernández Domínguez, J.J., "Edad e incapacidad permanente total de los deportistas profesionales (a propósito de la STS 20 diciembre 2016)", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 11, 2017, p. 32, el que no exista en nuestro ordenamiento espacio para la incapacidad permanente parcial en el caso de los deportistas profesionales se explica, entre otras razones, por las altas exigencias inherentes a la actividad de este tipo de profesionales, hasta el punto de que "…una disminución de la capacidad que en otros ámbitos resultaría apenas si relevante, en este trae aparejada la ausencia de ofertas, la no renovación o, cuando aún resten años de contrato, incluso la posibilidad de plantear un despido objetivo pro ineptitud sobrevenida". Al respecto puede consultarse igualmente el razonamiento realizado por Maldonado Molina, J.A., "Los deportistas profesionales en la Seguridad Social", en *Los deportistas profesionales: estudio de su régimen laboral y de Seguridad Social*, en AA.VV., Monereo Pérez, J.L. y Cardenal Carro, M. (Dirs.), Comares, Granada, 2010, p. 610.
No obstante, alguna sentencia ha apoyado su viabilidad (STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Social) núm. 813/2003, de 25 de febrero (ECLI:ES:TSJCV:2003:1482); anteriormente la STSJ de Andalucía (Sala de lo Social/Málaga) núm. 549/1998, de 16 de marzo (ECLI:ES:TSJAND:1998:3130), al igual que, en el ámbito doctrinal, en algún caso se ha defendido como una consecuencia lógica de la aplicación del régimen general vigente en la materia (Fernández Orrico, F.J., "Peculiaridades en materia de Seguridad Social de los deportistas", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 69, 2007, p. 154).

[5] Sentencia del TSJ de Andalucía (Sala de lo Social/Granada), núm. 1247/2013, de 26 de junio (ECLI:ES:TSJAND:2013:6910).

[6] En este sentido, Trillo García, A.R.: "La edad y la incapacidad permanente de los futbolistas profesionales. Comentarios a la sentencia de la sala de lo social del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2016 (RJ 2017/135)", *Revista Aranzadi de Derecho del Deporte y Entretenimiento*, núm. 55, 2017, p. 324, quien precisamente ha destacado cómo, en estos casos, "…las limitaciones profesionales deben inhabilitar para desarrollar una profesión con un mínimo de capacidad y eficacia y con un rendimiento profesional aprovechable, y sin que por tanto, se trate de una mera posibilidad del ejercicio esporádico de una determinada tarea, sino de su realización conforme a las exigencias de continuidad, dedicación y eficacia".

lesiones, constituyen el objetivo a proteger como invalidez permanente; en caso contrario se llegaría a la rechazable conclusión (…) de que la actividad laboral de los deportistas profesionales había de concluir generalmente con declaración de discapacidad"[7]. Por tanto, y en este punto sí discrepo del razonamiento del Voto particular, no es que se olvide que las relaciones laborales de los deportistas profesionales son temporales en todo caso, sino que ante solicitudes como las que nos ocupa en este momento lo que hay que valorar es hasta qué punto las lesiones evidenciadas pueden respaldar la calificación del futbolista en situación de incapacidad permanente total.

Una discrepancia que también hace que rechace, por cierto, el razonamiento realizado igualmente en el Voto particular sobre lo absurdo que sería admitir el que es posible solicitar una incapacidad permanente total a los cincuenta años, en el caso de un futbolista profesional, o que todo deportista profesional, si la edad no es un elemento relevante, finalizaría la carrera laboral por incapacidad permanente. Igualmente, no creo significativo en el sentido de considerar argumento suficiente para denegar la solicitud efectuada por el demandante el que el futbolista en este caso realizara la misma nueve meses después de, si se me permite la expresión, colgara las botas. Y ello porque debe recordarse que, si bien lo más común es que la incapacidad permanente tenga como antecedente inmediato una situación de incapacidad temporal, en nuestro ordenamiento jurídico es posible que el deportista pueda instar el reconocimiento en una situación asimilada al alta, no sólo en alta. Curiosamente, sin embargo, ni en fase administrativa ni durante el litigio judicial, las partes interesadas discutieron en este punto la situación jurídica del exfutbolista, por lo que podemos considerar que jurídicamente éste no era el problema. No obstante lo cual, bueno será recordar que, en ocasiones, el no cumplimiento de este requisito (alta / situación asimilada al alta) ha sido determinante para denegar al futbolista profesional el derecho a una prestación por incapacidad permanente total. Tal es el caso resuelto, por ejemplo, en una sentencia reciente, la dictada por el TSJ de Asturias (Sala de lo Social) núm. 1474/2025, de 23 de septiembre (ECLI:ES:TSJAS:2025:2398) [8].

[7] STSJ de Galicia (Sala de lo Social) de 8 de noviembre de 2008 (ECLI:ES:TSJGAL:2000:8727).

[8] En concreto, la sentencia dictada por el TSJ de Asturias se refiere a la situación que registra un futbolista profesional que, desde su juventud, estaba aquejado de una diabetes melius tipo 1 (insulino dependiente) que le ocasionaba una limitación en su rendimiento físico, sin tolerar grandes esfuerzos, presentando, además episodios de disnea respiratoria, cefaleas y mareos, lo cual hizo que, finalmente en 2022, la empresa, en este caso el Real Racing Club Santander, extinguiera el contrato de dicho trabajador. Pues bien, el Juzgado que conoció el caso partió de la base de que para lucrar prestaciones de IPT el demandante debe estar en situación de alta o situación asimilada (art. 195.1 LGSS), por lo que, al no encontrarse en ninguno de esos dos supuestos el futbolista profesional, finalmente le denegó el reconocimiento de la correspondiente prestación – consta como hecho probado que el futbolista rescindió su contrato, y causó baja en el Régimen General de la Seguridad Social, el 4 de enero de 2022, no siendo hasta el 8 de febrero de 2023 cuando se inscribió como demandante de empleo, sin que se haya probado o alegado circunstancia alguna que justifique el mantenerse apartado del sistema durante ese tiempo -. Una conclusión que el recurrente en suplicación combatió exponiendo que la suya era una situación de alta en el sistema, toda vez que esa era su situación al sobrevenir la contingencia determinante de la incapacidad permanente total, esto es, "…cuando la diabetes perdió la aptitud física que se exigía a futbolista".

Sin embargo, el TSJ compartió la posición del Tribunal de instancia, descartando la aplicación de lo que se ha dado en llamar la doctrina humanizadora, y que implica una flexibilización de las exigencias sobre el alta que derivan de la legislación vigente, pues en el trabajador afectado no concurrían los elementos que pudieran determinar su aplicación. Especialmente interesante es, en este sentido, el pasaje donde el TSJ realiza el siguiente razonamiento (F.J. Tercero): "Entraría en juego la jurisprudencia del TS recogida en las sentencias citadas por el recurrente y extractadas, en concreto aquella que, recordando sentencias que datan de 1980, 1982 y 1986, señala que el alta ha de referirse al momento en que sobrevino la contingencia determinante de la situación protegida, esto es, cuando se inicia el acontecer que conduce al hecho causante. Esa jurisprudencia para no despojar de su efecto útil al requisito legal exigido de alta señala que además "debe ser fundadamente explicable que se hayan descuidado los resortes legales prevenidos para continuar en alta", y es precisamente este elemento adicional el que explica la desestimación de la demanda por falta de alta o situación asimilada, una conclusión que la Sala comparte, pues no concurre en este caso (no hay hechos probados que lo pongan de manifiesto) impedimento (ni más ni menos grave) capaz de sustituir la voluntad del trabajador de mantenerse dentro del sistema. La inscripción como demandante de empleo transcurridos trece meses de apartamiento voluntario del sistema de Seguridad Social, sin circunstancias que

Ahora bien, y compartiendo, como ya he señalado, el criterio seguido por el TSJ, que pone el acento, no por supuesto en la edad del futbolista, y sí en la naturaleza y alcance de las lesiones probadas, tengo que reconocer que, finalmente, de lo que no estoy tan convencido es de la conclusión final a que llega la Sala y que determina la calificación del futbolista en situación de incapacidad permanente total. Y en este sentido mis dudas surgen como consecuencia de la apreciación de dos circunstancias que para mí sí son significativas:

a) Por un lado, el que siendo cierto que, en su última temporada, la 2020/2021, el futbolista incurrió en situación de incapacidad temporal durante un poco más de tres meses, con posterioridad a la misma – y este es un elemento sobre el que el Voto particular también pone el acento -, jugó doce partidos, de los cuales diez lo fueron completos, y dos, medio tiempo. Por tanto, ¿hasta qué punto las lesiones que padecía el futbolista pueden considerarse determinantes de su abandono de la práctica profesional? – porque de esto se trata, en definitiva, y como señala el propio TSJ, de determinar "…si las dolencias y limitaciones que se declaran acreditadas padece en la actualidad son o no compatibles con la práctica del fútbol profesional." –. Doce partidos completos jugados son bastantes partidos como para al menos dudar de que las lesiones eran determinantes a la hora de decidir el abandono de su actividad profesional – es cierto que, según refleja la sentencia, su médico le recomendó retirarse, pero ello no deja de ser más que una concreta opinión profesional –.

b) El futbolista se retira a los treinta y tres años, una edad que tampoco es excesivamente avanzada – por ejemplo, y no es el único caso, el futbolista del Real Betis Balompié, Joaquín Sánchez, se retiró cumplidos los cuarenta y un años en la máxima categoría profesional, y jugando un significativo número de partidos, bien es verdad que en forma parcial (era frecuente que jugara sobre veinte minutos la última temporada) [9] – y, en principio, nada solicita. De tal manera que no es hasta nueve meses después cuando realiza la solicitud de reconocimiento de su situación de incapacidad permanente total, momento en que creo oportuno preguntarse si abandonó la práctica profesional, y posteriormente, en legítimo derecho intentó obtener una prestación vitalicia, o fueron las lesiones apreciadas las que determinaron que colgara las botas.

En todo caso, no me resisto antes de acabar a dejar constancia de la realidad de fondo preexistente al litigio que ha centrado este análisis, y que ha sido dibujada en un informe publicado por el sindicato internacional de futbolistas FIFPRO, en 2021, a partir de una encuesta realizada por investigadores de la Universidad de Bruselas a 282 jugadores y jugadoras profesionales, en activo y retirados, de treinta y tres países[10]. Dicho informe contiene datos como los siguientes: a) un 67 % de los encuestados no sabe qué hará con certeza cuando se retire; b) un 46 % confesó que sintió que el final de su carrera llegó de forma inesperada; c) sólo un 33 % afirmó tener confianza en lo que pudiera depararle su segunda etapa profesional, en tanto un 49 % manifestó tener alguna idea o intereses,

impidieran acceder a tal demanda, no deja a salvo el necesario mantenimiento de la voluntad de permanecer en el mundo de trabajo, condición imprescindible para flexibilizar el requisito legal que se echa en falta". No obstante, que en el presente caso no se aplicara la referida doctrina no significa que la misma no sea objeto de consideración y uso por el TS en ciertos casos (véase al respecto la aproximación realizada a esta cuestión por Sempere Navarro, A.V., "Capítulo 2. La incapacidad permanente en la jurisprudencia unificada", en *Las incapacidades laborales y la Seguridad Social en una sociedad en transformación*, en AA.VV., Murcia, Laborum, 2017, p. 623, y que da respuesta a un interrogante muy expresivo: "¿Pervive la doctrina flexibilizadora sobre el alta?").

[9] De hecho, el TSJ del País Vasco en un momento determinado admite que "…sabemos que en los últimos tiempos la edad activa de los deportistas profesionales está retrasándose y, como dice la instancia, es notorio que futbolistas destacados continúan hoy en día en activo a edades superiores a la del actor"

[10] Y que puede consultarse en: https://www.fifpro.org/es/articulos/2021/09/mind-the-gap-un-67-por-ciento-de-futbolistas-no-sabe-que-segunda-carrera-seguir-segun-encuesta-de-fifpro

situación que contrasta con un 18 % que manifestó no saber a qué se dedicaría el día después; d) un 34 % de los retirados comenzó a prepararse para una nueva carrera de uno a tres años, antes de dejar de jugar, en tanto un 19 % empezó a hacerlo al iniciar su etapa futbolística, y el 12 %, después de sufrir una lesión; e) un 54 % de jugadores profesionales no recibió ninguna asistencia para la planificación de su segunda carrera profesional. Estos datos, en definitiva, remiten a una situación de total desorientación de unos profesionales que, con frecuencia, no tienen claro cómo orientar profesionalmente su vida, tras una etapa, en determinados casos, exitosa – aunque no siempre -, por lo que de repente la consecución de un ingreso sostenido en el tiempo, vía reconocimiento de una prestación pública vitalicia, constituye una alternativa interesante a explorar.

Por último, y para finalizar, considero que sentencias como la analizada, lo que ponen de manifiesto, una vez más, es la necesidad, y oportunidad, de retomar más pronto que tarde aquella iniciativa institucional que tuvo un cierto desarrollo en un momento determinado, que abogó por una regulación específica de la situación de incapacidad de las profesiones cuyos requerimientos físicos resulten inasumibles a partir de una determinada edad[11], y que dio lugar a un compromiso concreto en el Acuerdo social sobre medidas de Seguridad Social, firmado por CEOE, CEPYME, CC.OO. y U.G.T., que finalmente derivó en una nueva redacción del art. 138 LGSS – contenido en el Proyecto de Ley sobre Medidas en Materia de Seguridad Social – la cual, sin embargo, no terminó de ver la luz.

BIBLIOGRAFÍA

Fernández Domínguez, J.J., "Edad e incapacidad permanente total de los deportistas profesionales (a propósito de la STS 20 diciembre 2016)", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 11, 2017, pp. 25-39.

Fernández Orrico, F.J., "Peculiaridades en materia de Seguridad Social de los deportistas", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 69, 2007, pp. 137-174.

Hierro Hierro, J., "Incapacidad permanente total, profesión habitual y contingencia causante: el caso del jugador de baloncesto ocupado en labores de conductor de autobús. Comentario a la STSJ Asturias, 3 octubre 2008 (AS 2008, 2847)", *Revista Aranzadi de Derecho del Deporte y Entretenimiento*, núm. 26, 2009, pp. 311-314.

López Balaguer, M., "La incapacidad permanente total del futbolista profesional: STS de 20 de diciembre de 2016 (RJ 2017, 135)", *Revista Aranzadi de Derecho del Deporte y Entretenimiento*, núm. 55, 2017, pp. 311-320.

Maldonado Molina, J.A., "Los deportistas profesionales en la Seguridad Social", en *Los deportistas profesionales: estudio de su régimen laboral y de Seguridad Social*, en AA.VV., Monereo Pérez, J.L. y Cardenal Carro, M. (Dirs.), Comares, Granada, 2010, pp. 583-629.

Sempere Navarro, A.V., "Capítulo 2. La incapacidad permanente en la jurisprudencia unificada", en *Las incapacidades laborales y la Seguridad Social en una sociedad en transformación*, en AA.VV., Murcia, Laborum, 2017, pp. 623-678.

[11] Pese a lo indicado sobre el valor de edad como posible factor condicionante de una IPT, lo cierto es que, como en algún caso ya se ha señalado, una revisión de este régimen en el caso de los deportistas profesionales, y asumido que no es una cuestión fácil, posiblemente debería tener en cuenta la especialidad relativa a la edad de retiro real de dichos profesionales, y el carácter limitado en el tiempo de este tipo de actividades profesionales, lo que, por ejemplo, repercute sobre la existencia de una corta carrera de cotización (al respecto, puede ser de interés la reflexión que realiza López Balaguer, M., "La incapacidad permanente total del futbolista profesional: STS de 20 de diciembre de 2016 (RJ 2017, 135)", *Revista Aranzadi de Derecho del Deporte y Entretenimiento*, núm. 55, 2017, p. 318 y ss).

TRILLO GARCÍA, A.R.: "La edad y la incapacidad permanente de los futbolistas profesionales. Comentarios a la sentencia de la sala de lo social del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2016 (RJ 2017/135)", *Revista Aranzadi de Derecho del Deporte y Entretenimiento*, núm. 55, 2017, pp. 321-328.

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 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 185-202

Las alegaciones del gobierno portugués en los asuntos sobre cuestiones prejudiciales relativas a los reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea

The statements of case by the Portuguese Government in cases concerning preliminary rulings on the European Union regulations on the coordination of social security systems

Nuno Santos Silva *Asesor Jurídico del Instituto Portugués de Seguridad Social, Instituto Público*

Sumario

1. Introducción y planteamiento
2. Alegaciones del gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales con ciudadanos portugueses implicados, relativas al reglamento (CEE) num. 1408/71
3. Alegaciones del gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales con ciudadanos portugueses implicados, relativas al reglamento (CE) núm. 883/2004
4. Alegaciones del gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales sin ciudadanos portugueses implicados, relativas al reglamento (CEE) num. 1408/71
5. Alegaciones del gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales sin ciudadanos portugueses implicados, relativas al reglamento (CE) núm. 883/2004
6. Conclusiones

Bibliografía citada

Cita Sugerida: SANTOS SILVA, N.: «Las alegaciones del gobierno portugués en los asuntos sobre cuestiones prejudiciales relativas a los reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 185-202.

Resumen

A diferencia de lo que sucede en España, los tribunales portugueses no plantean cuestiones prejudiciales sobre asuntos de Derecho de la Seguridad Social. Ello no significa que el Gobierno portugués esté desinteresado en dicho tipo de asuntos, probándolo el hecho de que haya intervenido como «*amicus curiae*», realizando alegaciones u observaciones sobre cuestiones prejudiciales planteadas desde tribunales nacionales de otros Estados miembros. Este trabajo analiza dichas alegaciones, si realizadas a propósito de cuestiones prejudiciales relativas a los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea, centrando dicho análisis en un conjunto de siete casos.

Palabras clave

Derecho comparado de la Seguridad Social; Derecho de la Seguridad Social de la Unión Europea; España; Portugal; Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Abstract

Unlike in Spain, Portuguese courts do not raise questions for a preliminary ruling on matters of social security law. This does not mean that the Portuguese government is uninterested in such matters, as evidenced by the fact that it has intervened as «*amicus curiae*», submitting statements of case or written observations on preliminary rulings referred by national courts of other Member States. This paper analyzes those submissions, when made in connection with preliminary rulings concerning the Regulations on the coordination of social security systems of the Member States of the European Union, focusing the analysis on a set of seven cases.

Keywords

Comparative Law of Social Security; Court of Justice of the European Union; Portugal; Social Security Law of the European Union; Spain

1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO

Sobre la base de que el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea regula la llamada cuestión prejudicial, el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea —desarrollando, en parte, dichas previsiones genéricas del Tratado— procede luego a regular los detalles del régimen procesal de la intervención de terceros en la cuestión prejudicial de que se trate, cabiendo concluir que estos terceros procesales resultan del todo asimilables a una figura más que centenaria del Derecho procesal civil común norteamericano, que es el llamado en los Estados Unidos —utilizando un latinismo que le da un incuestionable caché de clásico— «*amicus curiae*»[1], esto es, amigo de la curia, teniendo en cuenta que aquí la curia o «tribunal» aludido es precisamente el Tribunal de Luxemburgo, llamado a resolver la cuestión prejudicial planteada. Según dicho precepto del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una vez recibida la resolución del órgano jurisdiccional nacional planteando la cuestión[2] (y una vez notificada esta última a todos los eventuales interesados en ella)[3], «en el plazo de dos meses desde esta última notificación», cabe que puedan «presentar alegaciones u observaciones escritas» sobre la cuestión planteada, entre otros distintos de las partes litigantes, «los Estados miembros»[4], así como «los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, distintos de los Estados miembros»[5], e incluso, «terceros Estados, los cuales podrán presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas en el plazo de dos meses a partir de dicha notificación»[6], debiendo tenerse en cuenta —en todos estos casos— que «las alegaciones u observaciones escritas presentadas por un interesado con arreglo al presente artículo se publicarán en el sitio web del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en un plazo razonable tras la conclusión del asunto, a menos que dicho interesado se oponga a la publicación de sus propios escritos»[7]. En mi opinión, el récord de «*amici curiae*» alegantes en una cuestión prejudicial lo ostenta el celebérrimo «caso Superleague», resuelto por Sentencia de Gran Sala del Tribunal de Justicia

[1] Sobre el tema, por todos, véase Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «El "amicus curiae" en el contencioso judicial norteamericano de seguridad social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 2 (2015), págs. 197 y ss.

[2] Literalmente, «en los casos a que se refiere el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la decisión del órgano jurisdiccional nacional que suspende el procedimiento y somete el asunto al Tribunal de Justicia será notificada a este último por dicho órgano jurisdiccional» (párrafo primero, inciso primero).

[3] Literalmente, «a continuación, el Secretario del Tribunal de Justicia notificará tal decisión a las partes litigantes, a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Banco Central Europeo, así como a la institución, órgano u organismo de la Unión que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona» (párrafo primero, inciso segundo).

[4] Literalmente, «en el plazo de dos meses desde esta última notificación, las partes, los Estados miembros, la Comisión y, cuando consideren que tienen un interés particular en las cuestiones planteadas en la petición de decisión prejudicial, el Parlamento Europeo, el Consejo y el Banco Central Europeo tendrán derecho a presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas» (párrafo segundo, inciso primero), teniendo en cuenta que, «cuando proceda, la institución, órgano u organismo de la Unión que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona también tendrá derecho a presentar alegaciones u observaciones escritas» (*ibidem*, inciso segundo).

[5] Literalmente, «en los casos a que se refiere el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Secretario del Tribunal de Justicia notificará la decisión del órgano jurisdiccional nacional a los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, distintos de los Estados miembros, y al Órgano de Vigilancia de la AELC, previsto por dicho Acuerdo, que, en el plazo de dos meses desde la notificación y siempre que resulte afectado uno de los ámbitos de aplicación de tal Acuerdo, podrán presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas» (párrafo tercero).

[6] Literalmente, «Cuando un acuerdo, referente a un ámbito determinado, celebrado por el Consejo y uno o varios terceros Estados atribuya a estos la facultad de presentar alegaciones u observaciones escritas en el caso de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro someta al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial que afecte al ámbito de aplicación de dicho acuerdo, la decisión del órgano jurisdiccional nacional que plantee dicha cuestión se notificará también a los correspondientes terceros Estados, los cuales podrán presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas en el plazo de dos meses a partir de dicha notificación» (párrafo cuarto).

[7] Cfr. párrafo quinto.

de la Unión Europea de 21 diciembre 2023[8], en el que consta que presentaron sus alegaciones u observaciones escritas hasta 22 Estados miembros de la Unión Europea, incluidos España y Portugal (esto es, todos ellos, salvo Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Lituania y Países Bajos), habiéndolas presentado asimismo otros dos Estados no miembros, aunque estrechamente vinculados a la Unión Europea (más en concreto, Islandia y Noruega), acreditando así inequívocamente no sólo la inmensa popularidad que tiene el fútbol profesional, sino también la extraordinaria repercusión económica y social (incluida, por supuesto, la repercusión jurídico-laboral y de seguridad social)[9] de este deporte, en toda Europa.

Centrándome ahora en las cuestiones prejudiciales sobre Derecho de la Seguridad Social planteadas desde tribunales nacionales portugueses y españoles, cabe resaltar un hecho que considero paradójico. España no ha realizado alegaciones u observaciones escritas —a título de «*amicus curiae*»— en dicho concreto tipo de cuestiones prejudiciales planteadas por tribunales portugueses (bien laborales, en lo tocante al Derecho laboral portugués de la Seguridad Social, bien contencioso-administrativos, en lo tocante al Derecho administrativo portugués de Seguridad Social, así como en lo tocante al Derecho portugués mixto de Seguridad Social)[10], por la sencilla razón de que dichos tribunales no han llegado a plantear todavía ninguna, en la fecha en que redacto este escrito. Por el contrario, los tribunales laborales españoles (de cualquiera de los tres órdenes en que se diversifica la jurisdicción laboral española, materialmente competente para conocer de asuntos de seguridad social)[11], sí resultan especialmente prolíficos y abundosos en el planteamiento de todo tipo de cuestiones prejudiciales[12], incluidas las materialmente relativas al Derecho de la Seguridad Social, cabiendo resaltar algunas de ellas que han tenido un impacto doctrinal muy grande (por no hablar de su evidente impacto económico) en el país vecino, como las resueltas recientemente por Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 mayo 2019 (a propósito del cálculo de la pensión de jubilación, cuando la potencial beneficiaria era una trabajadora a tiempo parcial)[13], de 24 febrero 2022 (a propósito del derecho a prestaciones contributivas de desempleo de las empleadas de hogar, tradicionalmente excluidas de su percepción en España)[14] o de 15 mayo 2025 (sobre discriminación

[8] Asunto C-333/21.

[9] Sobre este último tema, véase Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Las asociaciones deportivas modestas y sus responsabilidades como empresarios en orden a las prestaciones de seguridad social. A propósito del caso *Luisito* de la Cultural y Deportiva Leonesa», en Antonio Millán Garrido (Coordinador), *Asociacionismo deportivo: diagnóstico y perspectivas*, Reus (Madrid, 2017), págs. 247 y ss.

[10] Sobre estas distinciones, véase Silveiro de Barros, M., *Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2024), pág. 39.

[11] Por todos, véase Martínez Girón, J., Arufe Varela, A. y Carril Vázquez, X. M., *Derecho crítico del Trabajo. Critical labor law*, 5ª ed., Atelier (Barcelona, 2025), págs. 275 y ss.

[12] Véase, muy clarificador al respecto, Gárate Castro, J. y Maneiro Vázquez, Y. (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a Mª. Emilia Casas Baamonde*, Universidad de Santiago de Compostela-Servicio de Publicaciones (Santiago de Compostela, 2020), págs. 43 y ss.

[13] Asunto C-161/18 (Villar Láiz). Comentándola, véase Monereo Pérez, J. L. y Guindo Morales, S., «La discriminación indirecta en la forma de cálculo de la pensión de jubilación en la modalidad contributiva de las mujeres trabajadoras con contrato laboral a tiempo parcial a propósito del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 2019, asunto C-161/18: Villar Láiz», *La Ley Unión Europea*, núm. 73 (2019); Nieto Rojas, P., «La intensidad de la acción protectora de los trabajadores a tiempo parcial y su incidencia en la brecha prestacional: a propósito de las STJUE Villar Láiz y STC 92/2019», *Trabajo y Derecho: Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 59 (2019), págs. 57 y ss.; y Martínez Moreno, C., «Sentencia de 8 de mayo de 2019, *Villar Láiz*, asunto C-161/18», en Javier Gárate Castro y Yolanda Maneiro Vázquez (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a Mª. Emilia Casas Baamonde*, cit., págs. 719 y ss.

[14] Asunto C-389/20 (CJ). Comentándola, con perspectiva comparada, véase Brecht-Heitzmann, H., Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Schutz vor Diskriminierung für weibliche Hausangestellte», *ZESAR-Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, núm. 2 (2023), págs. 59 y ss. Asimismo, véase Monereo Pérez, J. L. y López Insua, B. M., «Discriminación indirecta y reconocimiento de las prestaciones por desempleo a las empleadas

inversa de los pensionistas varones, en la hipótesis del popularmente llamado complemento de maternidad o de brecha demográfica, ideado para combatir la discriminación tradicional padecida por las pensionistas contributivas mujeres)[15]. Son casos en que determinados Estados miembros, como resulta usual en este tipo de procesos, llegaron a plantear sus alegaciones u observaciones escritas a título de «*amici curiae*», pero siempre con exclusión de Portugal. Ello se debe quizá, a pesar de todo el interés dogmático y económico de las cuestiones prejudiciales a que dichos concretos casos se referían, al hecho de que el Gobierno portugués no las consideró suficientemente relevantes, a los efectos de replantearse o no la interpretación y aplicación de la correspondiente legislación portuguesa de seguridad social.

Reconduciendo aún más el tema que me propongo desarrollar en este escrito, sin rebasar los límites que considero razonables cuando se abordan cuestiones referentes al llamado «Derecho internacional de la Seguridad Social»[16] —y en congruencia, además, con una línea de investigación que me viene interesando últimamente[17]—, mi plan de trabajo es el de centrarme aquí sólo en una parte de las cuestiones prejudiciales sobre Derecho de la Seguridad Social planteadas ante el Tribunal de Luxemburgo, que son las relativas a la interpretación y aplicación de los reglamentos europeos de coordinación de las legislaciones nacionales de seguridad social, siempre y cuando el Gobierno portugués haya mostrado su interés en participar en la resolución de dicho tipo de asuntos, asumiendo la posición procesal de «*amicus curiae*» en los mismos. Contaré para ello, en ocasiones, con el punto de conexión suministrado por el hecho de que en esos asuntos apareciesen implicados ciudadanos portugueses, en concepto de integrantes de alguno de los vértices conformadores de la relación administrativa de seguridad social (señaladamente, bien como trabajadores beneficiarios, bien como empresarios cotizantes), aunque en otro tipo de casos dicho punto de conexión no exista, lo que no impidió en absoluto —como se verá— que el Gobierno portugués se creyese obligado a plantear sus alegaciones u observaciones escritas, al igual que sucedió cuando ciudadanos portugueses se veían afectados. Me propongo, además, realizar un análisis diacrónico (y no sólo meramente sincrónico) del tema, que tome en consideración, de un lado, el Reglamento de coordinación sustantivo vigente, cuyo

del hogar: un punto de partida para la consecución de una plena igualdad», *La Ley Unión Europea*, núm. 101 (2022); Quintero Lima, M. G., «El tratamiento discriminatorio de la —ausencia de— protección por desempleo en el sistema especial de empleo en el hogar: Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de febrero de 2022 (asunto C-389/20)», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 468 (2022), págs. 187 y ss.; y Ballester Pastor, A., «El desempleo del personal al servicio del hogar familiar y la punta del iceberg. Comentario a la STJUE de 24 de febrero de 2022, C-389/20», en Guillermo Emilio Rodríguez Pastor y José María Goerlich Peset (Directores), *La seguridad social en su jurisprudencia. Estudios ofrecidos a Jesús García Ortega con motivo de su jubilación*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2025), págs. 641 y ss.

[15] Asunto C-623/23 (Melbán). Comentándola, véase 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). Sobre los antecedentes del tema, profetizando lo que acabaría ocurriendo, véase Ballester pastor, Amparo, «El comprometido complemento de pensiones por maternidad en España y su improbable acomodo a la normativa y jurisprudencia antidiscriminatoria de la Unión Europea», *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 6, núm. 1 (2016), págs. 72 y ss.

[16] Al respecto, véase Martínez Girón, J., Arufe Varela, A. y Carril Vázquez, X. M., *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017), págs. 361 y ss.

[17] Al respecto, véase Santos Silva, N., «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. 44 (2025), págs. 177 y ss.; 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*, núm. 47 (2026), págs. 121 y ss.; y Santos Silva, N., «El cumplimiento por Portugal de los preceptos de la Carta Social Europea revisada en materia de seguridad social. Un análisis comparado con el Derecho español, por la vía de control de informes gubernamentales», *Lex social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 16, núm. 1 (2026), págs. 1 y ss.

interés dogmático resulta incuestionable; y de otro lado, el formalizado en su precedente sustantivo inmediato, actualmente derogado, con el resultado conjunto de que mi trabajo quede estructurado en cuatro porciones bien delimitadas. La primera se refiere a las alegaciones del Gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales con ciudadanos portugueses implicados, relativas al Reglamento (CEE) núm. 1408/71, actualmente derogado (cfr. *infra*, 2). La segunda, en paralelo, trata el mismo tema, pero ciñéndolo al Reglamento (CE) núm. 883/2004, actualmente en vigor (cfr. *infra*, 3). Por su parte, la tercera aborda el tema de las alegaciones del Gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales sin ciudadanos portugueses implicados, relativas al citado Reglamento (CEE) núm. 1408/71 (cfr. *infra*, 4). Y de nuevo en paralelo con ella, la cuarta y última estudiará el propio tema, pero conectándolo ahora con el vigente Reglamento (CE) núm. 883/2004 (cfr. *infra*, 5).

2. ALEGACIONES DEL GOBIERNO PORTUGUÉS EN ASUNTOS SOBRE CUESTIONES PREJUDICIALES CON CIUDADANOS PORTUGUESES IMPLICADOS, RELATIVAS AL REGLAMENTO (CEE) NUM. 1408/71

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 junio 2011[18] se refiere a un emigrante portugués que había trabajado y cotizado en Alemania, afirmando dicha Sentencia a este respecto que «el Sr. da Silva Martins, nacido en 1935, es nacional portugués»[19], que «tras haber trabajado breve tiempo en Portugal, se estableció y trabajó en Alemania»[20], que «desde 1974 estaba afiliado a Bank BKK para el seguro de enfermedad, y para el seguro de dependencia desde su introducción en Alemania, el 1 de enero de 1995»[21], así como que «desde septiembre de 1996 percibe una pensión de jubilación alemana por importe de unos 700 euros, al que se suma desde mayo de 2000 una pensión de jubilación portuguesa por un importe cercano a 150 euros»[22]. En este caso, la relación jurídica administrativa de seguridad social implicada (obviamente, de carácter triangular) era la alemana, apareciendo regulada en sus aspectos generales en el Libro IV del Código alemán de Seguridad Social[23]. Ahora bien, la concreta contingencia de seguridad social aquí controvertida era la contingencia contributiva de dependencia, regulada en el Libro XI del Código alemán de Seguridad Social[24]. Ocurrió que una prestación derivada de esta contingencia contributiva se le reconoció a dicho emigrante portugués (literalmente, «a raíz de una estancia en Portugal a partir de diciembre de 2001, Bank BKK le concedió una asignación de dependencia por importe de 205 euros mensuales desde el 1 de enero de 2002»)[25], suscitándose el problema por causa del hecho de que el mismo retornó a su país. Pretendía seguir cobrando en Portugal dicha prestación alemana por dependencia, habiendo llegado a litigar ante el Tribunal Federal de Seguridad Social o «*Bundessozialgericht*», que tuvo dudas acerca de si la prestación en cuestión resultaba o no exportable, por lo que planteó ante el Tribunal de Luxemburgo la correspondiente cuestión prejudicial, construida sobre la base de que en Portugal no existen prestaciones derivadas de la contingencia contributiva de dependencia que fuesen comparables[26]. El Tribunal de Luxemburgo respondió a esta cuestión prejudicial con un

[18] Asunto C-388/09 (João Filipe da Silva Martins).

[19] Cfr. marginal 24.

[20] *Ibidem*.

[21] *Ibidem*.

[22] *Ibidem*.

[23] Acerca del Libro en cuestión, véase Arufe Varela, A., «Los equívocos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el principio de automaticidad de las prestaciones. Su verificación a través del derecho alemán de la seguridad social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 77 (2008), págs. 197 y ss.

[24] Al respecto, véase Arufe Varela, A., *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier (Barcelona, 2019), 333 págs.

[25] Cfr. marginal 25.

[26] Literalmente, «¿Es compatible con las disposiciones del Derecho primario y/o derivado de la Comunidad Europea en materia de libre circulación y seguridad social de los trabajadores migrantes (en especial, los artículos 39 CE y 42 CE y los artículos 27 y 28 del Reglamento no 1408/71), que un antiguo trabajador por cuenta ajena que percibe una

fallo que considero extraordinariamente relevante no sólo para Portugal[27], sino también para otros países del sur de Europa (por ejemplo, España o Italia) que tampoco se encuentran alineados con el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en lo que concierne a la regulación de la contingencia contributiva de dependencia[28]. Lo que resolvió al respecto el Tribunal de Luxemburgo, contestando la cuestión prejudicial, fue literalmente lo siguiente: «Los artículos 15 y 27 del Reglamento (CEE) no 1408/71 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que una persona en una situación como la que es objeto del litigio principal, que percibe una pensión de jubilación de los organismos del seguro de vejez tanto de su Estado miembro de origen [Portugal] como del Estado miembro en el que ha transcurrido la mayor parte de su vida profesional [Alemania], y que se ha trasladado de este último Estado miembro a su Estado miembro de origen, pueda seguir disfrutando, en virtud de una afiliación facultativa continuada a un régimen específico de seguro de dependencia en el Estado miembro en el que ha transcurrido la mayor parte de su vida profesional, de una prestación en metálico correspondiente a dicha afiliación, en particular en el supuesto de que no existan en el Estado miembro de residencia prestaciones correspondientes al riesgo específico de dependencia, supuesto cuya certeza incumbe verificar al tribunal remitente»[29]. Todo esto despejado, debo resaltar que el Gobierno portugués realizó observaciones en este caso, a título de «*amicus curiae*». Según afirma el Tribunal de Luxemburgo, fueron del siguiente tenor: «El Gobierno portugués puntualiza en sus observaciones escritas que el Derecho portugués no prevé prestaciones específicas para situaciones de dependencia. El servicio nacional de salud no se condiciona a requisitos de seguro, y las prestaciones dinerarias proporcionadas por ese servicio no se han concebido para atender a tales situaciones. No obstante, los jubilados, inválidos o supervivientes en situación de dependencia pueden obtener en virtud de la legislación portuguesa un complemento de pensión en función del grado de dependencia»[30].

pensión de jubilación tanto del antiguo Estado de empleo como del Estado de origen, y que ha obtenido en el antiguo Estado de empleo el derecho a una asignación de dependencia a causa de una situación de dependencia, pierda ese derecho tras regresar a su Estado de origen?» (marginal 34).

[27] Sobre el tema, véase Silveiro de Barros, M., «La protección social por dependencia en Portugal. Un estudio de Derecho comparado, comunitario europeo e internacional», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 12 (2017), págs. 201 y ss.; Silveiro de Barros, M., «La protección social de las personas dependientes en Portugal», *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 8 (2017), págs. 142 y ss.; también, Silveiro de Barros, M., «La protección social de las personas mayores en Portugal. El sistema de protección de la dependencia», en Salvador Perán Quesada y Francisco Vila Tierno (Directores), *La protección de seguridad social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Bomarzo (Albacete, 2022), págs. 659 y ss.

[28] Al respecto, véase Martínez Girón, J., «La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán», *Revista de Derecho Social*, núm. 72 (2015), págs. 59 y ss.; Martínez Girón, J., «Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Sobre la nueva Ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44 (2016), págs. 1 y ss.; Arufe Varela, A., «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por "vivienda compartida"», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 34 (2023), págs. 133 y ss.; Arufe Varela, A., «Un reto inaplazable para una seguridad social del siglo XXI, especialmente desde la perspectiva del Derecho comparado: el reconocimiento de la dependencia como riesgo, y su configuración como contingencia contributiva», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 36 (2023), págs. 151 y ss.; así como, Arufe Varela, A., «Inconformismo alemán, en comparación con la autocomplacencia española, respecto de la regulación de la protección por dependencia, en cuanto que verdadera contingencia de seguridad social del siglo XXI. A propósito de la Ley alemana de Apoyo y alivio para la atención por dependencia de 2023», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 40 (2024), págs. 173 y ss.

[29] Cfr. su «Fallo», párrafo primero.

[30] Cfr. marginal 23.

3. ALEGACIONES DEL GOBIERNO PORTUGUÉS EN ASUNTOS SOBRE CUESTIONES PREJUDICIALES CON CIUDADANOS PORTUGUESES IMPLICADOS, RELATIVAS AL REGLAMENTO (CE) NÚM. 883/2004

A mis concretos efectos, otra resolución judicial que considero relevante es la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 enero 2025[31], relativa ahora a una cuestión prejudicial de seguridad social [que implicaba, además, la necesidad de interpretar el Reglamento (CE) núm. 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social] planteada por un tribunal penal belga. El punto de conexión portugués aquí implicado era un empresario portugués actuante en Bélgica, cuya actuación allí sólo podía ser considerada jurídicamente reprobable, al constar probado que «un empresario portugués, empleó, a través de varias sociedades, a 650 trabajadores de nacionalidad portuguesa que, durante los años 2012 a 2017, fueron desplazados al territorio del Reino de Bélgica para trabajar en obras de construcción en dicho Estado miembro»[32], teniendo en cuenta que «tal desplazamiento se efectuó, en esencia, mediante documentos que revestían la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos, de conformidad con el Reglamento n.º 883/2004, por la institución portuguesa competente para expedir este tipo de certificados, con el fin de acreditar la afiliación de los trabajadores afectados al régimen de seguridad social portugués durante el período de desplazamiento»[33], de manera que el «órgano jurisdiccional [belga] constató que los documentos que revestían la forma de certificados A 1 presentados por [el empresario portugués] eran documentos falsos que no habían sido emitidos por las autoridades portuguesas, lo que el acusado en el litigio principal no negó , dado que las sociedades, creadas o gestionadas por este último, a través de las cuales los trabajadores afectados fueron desplazados a Bélgica no ejercían ninguna actividad sustancial en Portugal en el sector de la construcción y no tenían otro objeto que el de suministrar mano de obra barata en Bélgica»[34]. El empresario portugués se defendía, aun reconociendo expresamente la falsedad documental en que había incurrido, alegando que según el artículo 76 del Reglamento resultaba preceptivo llevar a cabo un procedimiento de diálogo antes de proseguir con las actuaciones, recordando que dicho procedimiento no se había llevado aquí a cabo. De ahí las dudas del tribunal penal belga, relativas a si ese precepto del Derecho derivado de la Unión Europea resultaba o no aplicable, también en actuaciones de naturaleza penal, como las practicadas en este caso[35]. Pues bien, la respuesta del Tribunal de Luxemburgo fue afirmativa, cabiendo incluso considerarla de lógica, dada la primacía del Derecho de la Unión Europea sobre las legislaciones nacionales de los Estados miembros[36], aun en el caso de que se tratase de leyes penales. Más en concreto, lo que falló esta Sentencia —en lo más esencial— fue lo siguiente: «El Reglamento (CE) n.º 883/2004 … debe interpretarse en el sentido de que —en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro

[31] Asunto C-421/23 (EX).

[32] Cfr. marginal 13.

[33] *Ibidem*.

[34] Cfr. marginal 15.

[35] En lo más relevante, la cuestión prejudicial se planteaba en los siguientes términos literales: «el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que -en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social- se aplica también cuando, en el marco de un procedimiento penal incoado contra ese empresario, ante los órganos jurisdiccionales de este último Estado miembro, por la comisión de fraudes en materia de seguridad social, dichos órganos jurisdiccionales constaten, sin que el propio empresario formule objeciones al respecto, que tales documentos son falsos» (cfr. marginal 22).

[36] En este sentido, véase Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Contratación temporal y a tiempo parcial», en Susana Rodríguez Escanciano y Henar Álvarez Cuesta (Directoras), *Avanzando en transiciones justas en la Unión Europea: el trabajo decente como motor de cambio*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2024), págs. 167 y ss.

realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social— se aplica también cuando, en el marco de un procedimiento penal incoado contra ese empresario ante los órganos jurisdiccionales de este último Estado miembro por la comisión de fraudes en materia de seguridad social, dichos órganos jurisdiccionales constaten, sin que el propio empresario formule objeciones al respecto, que tales documentos son falsos»[37]. Todo esto despejado, de nuevo debo resaltar que el Gobierno portugués —a título de «*amicus curiae*»— volvió en este caso a realizar observaciones, las cuales fueron del siguiente tenor, según afirma el Tribunal de Luxemburgo: «de las observaciones del Gobierno portugués se desprende que, en el marco del diálogo entablado entre las instituciones belga y portuguesa competentes, la institución portuguesa constató, por una parte, que las sociedades a través de las cuales el acusado en el litigio principal desplazó a los trabajadores afectados mediante documentos que revestían la forma de certificados A 1 no ejercían ninguna actividad sustancial en Portugal en el sector de la construcción y no tenían otro objeto que el de suministrar mano de obra barata en Bélgica»[38].

4. ALEGACIONES DEL GOBIERNO PORTUGUÉS EN ASUNTOS SOBRE CUESTIONES PREJUDICIALES SIN CIUDADANOS PORTUGUESES IMPLICADOS, RELATIVAS AL REGLAMENTO (CEE) NUM. 1408/71

En este epígrafe, encajan como un guante cuatro Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a las que me referiré luego, analizándolas separada y sucesivamente. Tres de estos casos presentan un común denominador que considero claro, pues en ellos —a pesar de no estar implicado ningún ciudadano portugués— el Gobierno de mi país presentó alegaciones u observaciones escritas, que considero de mucho interés científico, cabiendo recordar que en el año a que se refieren, que es el año 2006, era Secretario de Estado de Seguridad Social del Gobierno portugués el Sr. Pedro MARQUES, durante cuya administración cabe reseñar el hecho de haberse introducido en la legislación portuguesa de seguridad social el llamado factor de sostenibilidad, que constituye una muestra inequívoca del interés del legislativo y ejecutivo portugueses por salvaguardar el futuro de uno de los pilares indiscutibles sobre los que se encuentra construido nuestro Estado de bienestar[39]. De ahí mi interés, al analizar estos casos, por investigar si dichas alegaciones aparecían o no reflejadas en el dictamen que está obligado a realizar el Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Como se sabe, el régimen jurídico de su actuación es idéntico al de los Jueces que conforman el Tribunal de Luxemburgo, dado que el Título I del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (conformado por sus artículos 2 a 8) afirma, precisamente en el artículo 8, que «las disposiciones de los artículos 2 a 7 serán aplicables a los Abogados Generales», resultando clave la afirmación respecto de él —contenida en el propio Estatuto— relativa a que «el procedimiento ante el Tribunal de Justicia constará de dos fases: una escrita y otra oral»[40], teniendo en cuenta, de un lado, que «la fase oral comprenderá la audiencia por el Tribunal de Justicia de los agentes, asesores y abogados, así como de las conclusiones del Abogado General y, si ha lugar, el examen de testigos y peritos»[41]; y de otro lado, que «Si considera que el asunto no plantea ninguna cuestión de derecho nueva, el Tribunal de Justicia podrá decidir, oído el Abogado General, que el asunto sea juzgado sin conclusiones del Abogado General»[42]. Doctrinalmente se ha puesto de relieve que «el Tribunal de

[37] Cfr. su «Fallo», apartado 1).
[38] Cfr. marginal 61.
[39] Al respecto, véase Silveiro de Barros, M., *Direito da Segurança Social*, cit., pág. 20, y págs. 91 y ss.
[40] Cfr. artículo 20, párrafo primero.
[41] *Ibidem*, párrafo cuarto.
[42] *Ibidem*, párrafo quinto.

Luxemburgo no cita doctrina científica en la fundamentación jurídica de sus fallos»[43], aunque no esté prohibido en ningún lado que lo haga (en unas denominadas «instrucciones prácticas relativas a los recursos directos y a los recursos de casación»[44] de que conoce el Tribunal de Luxemburgo, se afirma que «con el fin de facilitar la labor del Tribunal de Justicia se presentan, como anexo a un escrito procesal, copias de resoluciones judiciales, *de referencia a la doctrina* o de actos legislativos, éstas deberán ir separadas de los demás documentos anexos»[45]), aunque matizando —para poner de relieve la libertad de criterio de que goza el Abogado General— que «es frecuente, sin embargo, que el Abogado General cite doctrina científica en sus "conclusiones", al efecto de fundamentarlas»[46].

La primera de la serie de tres Sentencias del mismo año a que acabo de hacer referencia es la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 febrero 2006[47], resolviendo una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo austríaco. La cuestión prejudicial se refería a cierta prestación del seguro austríaco de dependencia, discutiéndose si la misma tenía o no carácter contributivo, a los efectos del artículo 4, apartado 2 ter, del Reglamento (CEE) núm. 1408/71. Ante todo, debo aclarar que doctrinalmente se ha puesto de relieve que existe una gran analogía entre el Derecho alemán de la Seguridad Social y el Derecho austríaco de la Seguridad Social, también en materia de prestaciones de dependencia[48]. A pesar de que —como ya puse de relieve antes, la legislación portuguesa en materia de dependencia y la legislación centroeuropea sobre el mismo tema han de considerarse como rigurosamente asimétricas (e incluso, recíprocamente exóticas)—, el Gobierno portugués expresó sus observaciones escritas acerca del problema litigado, razonándose en ellas —según afirma el Abogado General, en sus «conclusiones»— lo siguiente: 1) «en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia han presentado observaciones el Land de Salzburgo, los Gobiernos neerlandés, austriaco, portugués, finlandés y del Reino Unido, y la Comisión»[49]; 2) «el Land de Salzburgo, demandado en el procedimiento, los Gobiernos austriaco, portugués y finlandés, así como el Gobierno del Reino Unido, consideran que —a diferencia de la asignación de asistencia federal— la asignación de asistencia del Land constituye una prestación especial no contributiva»[50]; y 3) «el Land de Salzburgo y los Gobiernos que han presentado observaciones (excepto el Gobierno portugués) intentan restringir el alcance del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68»[51], teniendo en cuenta que «el Land de Salzburgo y los Gobiernos que han presentado observaciones (excepto el Gobierno portugués) consideran, además, que no es posible invocar el Reglamento nº 1612/68 cuando —como en el presente asunto— no existe ninguna relación entre la concesión de la prestación y la condición objetiva de trabajador de la solicitante»[52]. Por lo demás, las observaciones del Gobierno portugués también aparecen reflejadas en la fundamentación jurídica de la Sentencia, indicándose resumidamente en ella que «una asignación de asistencia como la prevista por la Salzburger Pflegegeldgesetz no constituye una prestación especial de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4, apartado 2 *ter,* del Reglamento (CEE) nº 1408/71 …, sino una prestación de enfermedad en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento»[53].

[43] Véase Martínez Girón, J., «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. 346-347.
[44] *Ibidem*, pág. 347.
[45] *Ibidem*.
[46] *Ibidem*.
[47] Asunto C-286/03 (Hosse).
[48] Véase Martínez Girón, J., «Las estructuras normativas del Derecho austríaco del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio comparado con el Derecho alemán», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. III (2011), págs. 89 y ss.
[49] Cfr. marginal 9.
[50] Cfr. marginal 46.
[51] Cfr. marginal 102.
[52] Cfr. marginal 105.
[53] Cfr. su «Fallo», apartado 1).

La segunda Sentencia de la «trilogía» citada es una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 julio 2006[54], resolviendo una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social. La cuestión se refería a la necesidad de tener en cuenta o no, a efectos de lo dispuesto en los artículos 3, 13, apartado 2, 67 y 72 del Reglamento (CEE) núm. 1408/71, el período de servicio militar obligatorio cumplido en España por un emigrante español en Alemania, que pretendía hacer valer dicho cómputo para lucrar las prestaciones contributivas de desempleo reguladas en el Libro Tercero del Código alemán de Seguridad Social[55]. Quizá por estar implicado un ciudadano español, y a la vista de la relativa proximidad existente entre las legislaciones portuguesa y española en materia de prestación contributiva por desempleo, el Gobierno portugués presentó sus alegaciones u observaciones escritas (por cierto, no mencionadas en la fundamentación jurídica de la Sentencia), resultando que el Abogado General se refiere abundosamente a las mismas, cabiendo resumir sus referencias a ellas, en lo esencial, en los siguientes términos literales: 1) «tal como con razón alega el Gobierno portugués, el artículo 67, apartado 1, no deja de ser aplicable por el mero hecho de que se aplique el artículo 71, apartado 1, letra b), inciso ii)»[56], dado que, «a mi entender, eso es algo que se desprende claramente del sistema y del tenor literal de dichas disposiciones»[57]; 2) «el Gobierno portugués alega que el servicio militar del demandante debe ser computado por la parte demandada»[58], teniendo en cuenta que «dicho Gobierno cita la sentencia Warmerdam-Steggerda en apoyo de la tesis según la cual la institución competente a la que se aplica el artículo 67 debe comprobar no si el servicio militar está reconocido como período de seguro o de empleo con arreglo a la legislación del Estado en el que ha sido cubierto, sino si habría sido considerado como un período de seguro en el supuesto de haber sido cubierto en el Estado de la institución competente, a saber, Alemania»[59]; y 3) «discrepo de esa interpretación»[60], pues «considero que el Gobierno portugués se centra únicamente en la salvedad final contenida en el artículo 67, apartado 1»[61], pero «el efecto que produce dicha salvedad es que los períodos de empleo sólo pueden totalizarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 67, apartado 1, a condición de que hubieran sido considerados como períodos de seguro en el supuesto de haber sido cubiertos bajo la legislación de la institución competente»[62]. El resultado fue, sin embargo, que estas detalladas y puntillosas observaciones del Gobierno portugués no se tuvieron en cuenta por el Tribunal de Luxemburgo. En efecto, lo que falló esta Sentencia fue que, «en circunstancias como las del asunto principal, el artículo 3 del Reglamento nº 1408/71 …, no se opone a que una institución competente, a efectos del examen del derecho a las prestaciones por desempleo, no compute, en el cálculo de los períodos de seguro cubiertos, un período de servicio militar obligatorio realizado en otro Estado miembro»[63].

Consuma la «trilogía» la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 julio 2006[64], en relación con una cuestión prejudicial planteada desde un tribunal finlandés [literalmente, «esta petición se presentó en el marco de un litigio interpuesto por la Sra. Nikula ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo Supremo de Finlandia) contra una resolución de la Lapin verotuksen oikaisulautakunta (Inspección tributaria de Laponia) relativa al importe de la renta imponible tenida en cuenta en el año 2000 para el cálculo de sus cotizaciones al seguro de enfermedad»][65]. Esta cuestión

[54] Asunto C-372/02 (Adanez-Vega).

[55] Sobre el tema, véase Brecht-Heitzmann, H., «Las fuentes normativas del Derecho alemán de la Seguridad Social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 18 (2019), págs. 199 y ss.

[56] Cfr. marginal 56.

[57] *Ibidem*.

[58] Cfr. marginal 67.

[59] *Ibidem*.

[60] Cfr. marginal 68.

[61] *Ibidem*.

[62] *Ibidem*.

[63] Cfr. su «Fallo», apartado 3).

[64] Asunto C-50/05 (Nikula).

[65] Cfr. marginal 2.

prejudicial se refería a la obligación o no de incluir en la base de las cotizaciones de las prestaciones de enfermedad y maternidad las pensiones o rentas abonadas por una institución de otro Estado miembro. Consta en la Sentencia que presentaron alegaciones los Gobiernos español y portugués (además de los Gobiernos finlandés, neerlandés y noruego)[66], refiriéndose a ellas el Abogado General en sus «conclusiones», en los siguientes términos literales: 1) «según la Comisión, el Tribunal de Justicia expresa así una postura general, que impide que los ingresos sobre los que se establece el cálculo de las cotizaciones al seguro de enfermedad incluyan las pensiones o las rentas abonadas por otro Estado miembro»[67], teniendo en cuenta que «esta es también la opinión de los Gobiernos portugués y español en sus observaciones ante el Tribunal de Justicia»[68]; 2) «en mi opinión, la objeción formulada por la Comisión, así como por los Gobiernos español y portugués, se basa en un equívoco»[69], dado que «los Gobiernos español y portugués pretenden que, en estas condiciones, el modo de cálculo elegido por la legislación finlandesa supone exigir un aumento de cotización sin que se derive de ello una protección social suplementaria»[70], de manera que «a su juicio, no obstante, tal exigencia es contraria a las normas del Tratado CE relativas a la libre circulación de personas»[71]; y 3) «no se explica, además, cómo la aplicación de la legislación finlandesa podría estar en el origen de lo que el Gobierno portugués llama una "casi armonización de las legislaciones"»[72]. De nuevo, el Tribunal de Luxemburgo no tuvo en cuenta las alegaciones realizadas por ambos Gobiernos ibéricos. Lo que falló esta Sentencia fue que «el artículo 33, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 1408/71 …, no se opone a que, para la determinación de la base de las cotizaciones al seguro de enfermedad aplicadas en el Estado miembro de residencia del titular de pensiones abonadas por instituciones de este Estado miembro competente para otorgar prestaciones en virtud del artículo 27 de dicho Reglamento, se incluyan en dicha base, además de las pensiones percibidas en el Estado miembro de residencia, las abonadas por instituciones de otro Estado miembro, siempre y cuando las referidas cotizaciones no superen el importe de las pensiones otorgadas en el Estado miembro de residencia»[73].

Al margen ya de la «trilogía», cabe encajar en este mismo apartado de mi trabajo la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 enero 2015[74], relativa a una cuestión planteada el Tribunal Central Administrativo de Apelación de los Países Bajos (literalmente, «dado que alberga dudas acerca de si, en una situación como la controvertida en el litigio principal, existe una discriminación directa o indirecta debido a la nacionalidad, y subsidiariamente de si, en caso de que haya discriminación indirecta, ésta podría estar justificada, el Centrale Raad van Beroep decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia …[cuestión prejudicial]»)[75], refiriéndose esta cuestión prejudicial a la determinación de la legislación aplicable a una beneficiaria, que era entonces nacional de un Estado miembro (Reino Unido) empleada en el consulado de un Estado tercero (USA) radicado en el territorio de otro Estado miembro en cuyo territorio reside (Países Bajos). Me ha llamado la atención que en esta Sentencia se mencionan «las observaciones presentadas … en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes, en calidad de agente, asistido por el Sr. A. Silva Rocha, Professor», habiendo realizado yo averiguaciones acerca de este último, con

[66] Comparando los sistemas español y portugués de seguridad social, véase Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023), págs. 249 y ss.

[67] Cfr. marginal 19.

[68] *Ibidem*.

[69] Cfr. marginal 20.

[70] Cfr. marginal 24.

[71] *Ibidem*.

[72] Cfr. marginal 29.

[73] Cfr. su «Fallo», apartado 1).

[74] Asunto C-179/13 (Evans).

[75] Cfr. marginal 27. Sobre el tema aludido, véase Cabeza Pereiro, J., «La libre circulación en la Unión Europea: entre movilidad económica y ciudadanía», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 122 (2016), págs. 19 y ss.

el resultado de que obtuvo su doctorado internacional en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, habiendo realizado su tesis doctoral sobre un tema de Derecho Tributario, que le fue dirigida por un catedrático de la especialidad, que acabaría siendo Rector de la propia Universidad compostelana. En relación con el tema que me interesa, el Abogado General se limita a afirmar en sus «conclusiones» que «presentaron observaciones escritas la Sra. Evans, el Svb y los Gobiernos neerlandés y portugués, así como la Comisión»[76], teniendo en cuenta que, «con la excepción del Gobierno portugués, todos ellos presentaron también informes orales en la vista celebrada el 9 de abril de 2014»[77], habiendo fallado en este asunto el Tribunal de Luxemburgo lo siguiente: «el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 …, en relación con el artículo 16 de ese mismo Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que, en lo que respecta al período durante el cual un nacional de un Estado miembro ha estado empleado en una oficina consular de un Estado tercero establecida en el territorio de un Estado miembro del que no es nacional pero en cuyo territorio reside, dicho nacional no está sujeto a la legislación de un Estado miembro en el sentido de esta disposición si, en virtud de la normativa del Estado miembro en el cual reside, adoptada de conformidad con el artículo 71, apartado 2, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, celebrada en Viena el 24 de abril de 1963, el referido nacional no está afiliado al régimen de seguridad social nacional»)[78].

5. ALEGACIONES DEL GOBIERNO PORTUGUÉS EN ASUNTOS SOBRE CUESTIONES PREJUDICIALES SIN CIUDADANOS PORTUGUESES IMPLICADOS, RELATIVAS AL REGLAMENTO (CE) NÚM. 883/2004

El conjunto de Sentencias sobre mi temática que me propuse analizar concluye con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 octubre 2020[79], relativa a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de Letonia [literalmente, «la Augstākā tiesa (Senāts) (Tribunal Supremo, Letonia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia …[cuestión prejudicial»][80], relativa a un asunto sobre el que he visto que, a diferencia de lo que sucede en Portugal, existe un intenso tratamiento del mismo por la doctrina científica laboralista española. Este tema es el de la asistencia sanitaria (en España, se hablaría de urgente y vital)[81] prestada por instituciones sanitarias extranjeras, distintas de las asignadas al beneficiario en cuestión por su legislación nacional aplicable, afirmando respecto de este tema la Sentencia en cuestión lo siguiente: «El artículo 20, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 …, en relación con el artículo 21, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que el Estado miembro de residencia del asegurado deniegue a este la autorización prevista en el artículo 20, apartado 1, de dicho Reglamento cuando, en ese Estado miembro, está disponible un tratamiento hospitalario cuya eficacia médica no se pone en duda, pero las

[76] Cfr. marginal 28.

[77] *Ibidem*.

[78] Cfr. su «Fallo».

[79] Asunto C-243/19 (Veselibas Ministrija). Con perspectiva española, véase Vidal Gallardo, M. M., «Asistencia sanitaria y convicciones religiosas, un motivo para la discriminación. A propósito de la Sentencia del TJUE de 29 de octubre de 2020», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 58 (2021), págs. 717 y ss.

[80] Cfr. marginal 20.

[81] Véase Sáez Lara, C., «Reintegro de gastos por asistencia sanitaria privada y asistencia sanitaria pública», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 150 (2011), págs. 349 y ss.; Arufe Varela, A., «Reintegro de gastos médicos en el extranjero», en Antonio V. Sempere Navarro (Director) y Yolanda Cano Galán (Coordinadora), *La obra jurídica de Aurelio Desdentado Bonete*, BOE (Madrid, 2021), págs. 157 y ss.; también, Vallecillo Gámez, M. R., «El reintegro de gastos por prestación de asistencia sanitaria en medios ajenos al sistema público o prestados en el extranjero: el concepto de urgencia vital», en José Luis Monereo Pérez, Pilar Rivas Vallejo, María Nieves Moreno Vida, Francisco Vila Tierno y Juan Carlos Álvarez Cortés (Directores), *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19. Tomo I*, Thomson Reuters Aranzadi (Cizur Menor-Navarra, 2021), págs. 1449 y ss.

creencias religiosas de dicha persona reprueban el método de tratamiento empleado»[82]. Curiosamente, no se hace alusión en la Sentencia al hecho de que el Gobierno portugués hubiese presentado sus alegaciones u observaciones (quizá porque no fueron escritas), a título de «*amicus curiae*», en este caso (literalmente, «consideradas las observaciones presentadas … en nombre del Gobierno letón, … en nombre del Gobierno italiano, … en nombre del Gobierno polaco, … en nombre de la Comisión Europea», así como «oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de abril de 2020»), aunque resulta evidente que el Gobierno portugués alegó en este caso (a pesar de la aparente falta de existencia de cualquier punto de conexión portugués, pues resultaba evidente que la beneficiaria implicada en este caso era de nacionalidad letona), dada la referencia al mismo contenida en las «conclusiones» del Abogado General, a cuyo tenor «en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el 13 de febrero de 2020, A, el Ministerio de Sanidad, los Gobiernos letón y portugués y la Comisión presentaron observaciones orales»[83].

6. CONCLUSIONES

A diferencia de lo que sucede en España, el planteamiento de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Luxemburgo desde los tribunales portugueses, sobre asuntos de Derecho de la Seguridad Social, es inexistente, en el momento en que realizo este escrito. Se trata, sin embargo, de un tema que no merece en absoluto la indiferencia del Gobierno portugués, al existir rastros de su interés en tales asuntos, que yo he recopilado y analizado aquí, a propósito de cuestiones prejudiciales planteadas desde tribunales de otros Estados miembros, relativas a la interpretación y aplicación de los Reglamentos sustantivos de coordinación de las legislaciones nacionales de seguridad social, habiendo centrado yo mi pesquisa tanto en casos relativos al Reglamento (CEE) núm. 1408/71, actualmente derogado, como en los relativos al vigente Reglamento (CE) núm. 883/2004. Se trata de un conjunto de siete casos, en dos de los cuales la presentación de alegaciones u observaciones por parte del Gobierno portugués, a título de «*amicus curiae*», resulta perfectamente comprensible, al tratarse de casos en que se encontraban implicados ciudadanos portugueses en las correspondientes cuestiones prejudiciales (en uno, a título de potencial beneficiario de prestaciones; en el otro, a título de empresario cotizante), mientras que en los cinco casos restantes dicho punto de conexión portugués no existía. De ahí que en ellos no me haya limitado a analizar las referencias a las observaciones realizadas por el Gobierno portugués en la fundamentación jurídica de las correspondientes sentencias del Tribunal de Luxemburgo, sino que la haya ampliado asimismo al comentario efectuado sobre tales observaciones por el Abogado General del Tribunal de Justicia, en sus «conclusiones» relativas a tales casos. En este tipo de asuntos sobre cuestiones prejudiciales sin punto de conexión portugués, sobresale una «trilogía» de casos de 2006 (período en el cual, como se indicó en las páginas que anteceden, se introdujo en la legislación portuguesa de seguridad social el llamado factor de sostenibilidad, que constituye una inequívoca expresión del compromiso portugués por salvaguardar la viabilidad futura de uno de los pilares indiscutibles sobre los que se asienta nuestro Estado de bienestar), cabiendo resaltar asimismo que en uno de los casos de esta «trilogía» el punto de conexión implicado era español (un potencial beneficiario de prestaciones contributivas de desempleo, que pretendía se le computasen como períodos cotizados los de cumplimiento del servicio militar obligatorio), lo que quizá explica la minuciosa y detallada intervención del Gobierno portugués, siempre a título de «*amicus curiae*», en la tramitación del mismo.

[82] Cfr. su «Fallo», apartado 1).

[83] Cfr. marginal 36.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arufe Varela, A., «Los equívocos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el principio de automaticidad de las prestaciones. Su verificación a través del derecho alemán de la seguridad social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 77 (2008).

Arufe Varela, A., *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier (Barcelona, 2019).

Arufe Varela, A., «Reintegro de gastos médicos en el extranjero», en Antonio V. Sempere Navarro (Director) y Yolanda Cano Galán (Coordinadora), *La obra jurídica de Aurelio Desdentado Bonete*, BOE (Madrid, 2021).

Arufe Varela, A., «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por "vivienda compartida"», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 34 (2023).

Arufe Varela, A., «Un reto inaplazable para una seguridad social del siglo XXI, especialmente desde la perspectiva del Derecho comparado: el reconocimiento de la dependencia como riesgo, y su configuración como contingencia contributiva», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 36 (2023).

Arufe Varela, A., «Inconformismo alemán, en comparación con la autocomplacencia española, respecto de la regulación de la protección por dependencia, en cuanto que verdadera contingencia de seguridad social del siglo XXI. A propósito de la Ley alemana de Apoyo y alivio para la atención por dependencia de 2023», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 40 (2024).

Ballester pastor, A., «El comprometido complemento de pensiones por maternidad en España y su improbable acomodo a la normativa y jurisprudencia antidiscriminatoria de la Unión Europea», *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 6, núm. 1 (2016).

Ballester Pastor, A., «El desempleo del personal al servicio del hogar familiar y la punta del iceberg. Comentario a la STJUE de 24 de febrero de 2022, C-389/20», en Guillermo Emilio Rodríguez Pastor y José María Goerlich Peset (Directores), *La seguridad social en su jurisprudencia. Estudios ofrecidos a Jesús García Ortega con motivo de su jubilación*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2025).

Brecht-Heitzmann, H., «Las fuentes normativas del Derecho alemán de la Seguridad Social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 18 (2019).

Brecht-Heitzmann, H., Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Schutz vor Diskriminierung für weibliche Hausangestellte», *ZESAR-Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, núm. 2 (2023).

Cabeza Pereiro, J., «La libre circulación en la Unión Europea: entre movilidad económica y ciudadanía», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 122 (2016).

Gárate Castro, J. y Maneiro Vázquez, Y. (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a Mª. Emilia Casas Baamonde*, Universidad de Santiago de Compostela-Servicio de Publicaciones (Santiago de Compostela, 2020).

Martínez Girón, J., «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, J., «Las estructuras normativas del Derecho austríaco del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio comparado con el Derecho alemán», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. III (2011).

Martínez Girón, J., «La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán», *Revista de Derecho Social*, núm. 72 (2015).

Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «El "amicus curiae" en el contencioso judicial norteamericano de seguridad social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 2 (2015).

Martínez Girón, J., «Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Sobre la nueva Ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44 (2016).

Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Las asociaciones deportivas modestas y sus responsabilidades como empresarios en orden a las prestaciones de seguridad social. A propósito del caso *Luisito* de la Cultural y Deportiva Leonesa», en Antonio Millán Garrido (Coordinador), *Asociacionismo deportivo: diagnóstico y perspectivas*, Reus (Madrid, 2017).

Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023).

Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Contratación temporal y a tiempo parcial», en Susana Rodríguez Escanciano y Henar Álvarez Cuesta (Directoras), *Avanzando en transiciones justas en la Unión Europea: el trabajo decente como motor de cambio*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2024).

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

Martínez Girón, J., Arufe Varela, A. y Carril Vázquez, X. M., *Derecho crítico del Trabajo. Critical labor law*, 5ª ed., Atelier (Barcelona, 2025).

Martínez Moreno, C., «Sentencia de 8 de mayo de 2019, *Villar Láiz*, asunto C-161/18», en Javier Gárate Castro y Yolanda Maneiro Vázquez (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a Mª. Emilia Casas Baamonde*, Universidad de Santiago de Compostela-Servicio de Publicaciones (Santiago de Compostela, 2020).

Monereo Pérez, J. L. y Guindo Morales, S., «La discriminación indirecta en la forma de cálculo de la pensión de jubilación en la modalidad contributiva de las mujeres trabajadoras con contrato laboral a tiempo parcial a propósito del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 2019, asunto C-161/18: Villar Láiz», *La Ley Unión Europea*, núm. 73 (2019).

Monereo Pérez, J. L. y López Insua, B. M., «Discriminación indirecta y reconocimiento de las prestaciones por desempleo a las empleadas del hogar: un punto de partida para la consecución de una plena igualdad», *La Ley Unión Europea*, núm. 101 (2022).

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).

Nieto Rojas, P., «La intensidad de la acción protectora de los trabajadores a tiempo parcial y su incidencia en la brecha prestacional: a propósito de las STJUE Villar Láiz y STC 92/2019», *Trabajo y Derecho: Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 59 (2019).

Quintero Lima, M. G., «El tratamiento discriminatorio de la —ausencia de— protección por desempleo en el sistema especial de empleo en el hogar: Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de febrero de 2022 (asunto C-389/20)», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 468 (2022).

Sáez Lara, C., «Reintegro de gastos por asistencia sanitaria privada y asistencia sanitaria pública», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 150 (2011).

Santos Silva, N., «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. 44 (2025).

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*, núm. 47 (2026).

Santos Silva, N., «El cumplimiento por Portugal de los preceptos de la Carta Social Europea revisada en materia de seguridad social. Un análisis comparado con el Derecho español, por la vía de control de informes gubernamentales», *Lex social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 16, núm. 1 (2026).

Silveiro de Barros, M., «La protección social por dependencia en Portugal. Un estudio de Derecho comparado, comunitario europeo e internacional», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 12 (2017).

Silveiro de Barros, M., «La protección social de las personas dependientes en Portugal», *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 8 (2017).

Silveiro de Barros, M., «La protección social de las personas mayores en Portugal. El sistema de protección de la dependencia», en Salvador Perán Quesada y Francisco Vila Tierno (Directores), *La protección de seguridad social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Bomarzo (Albacete, 2022).

Silveiro de Barros, M., *Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2024).

Vidal Gallardo, M. M., «Asistencia sanitaria y convicciones religiosas, un motivo para la discriminación. A propósito de la Sentencia del TJUE de 29 de octubre de 2020», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 58 (2021).

Vallecillo Gámez, M. R., «El reintegro de gastos por prestación de asistencia sanitaria en medios ajenos al sistema público o prestados en el extranjero: el concepto de urgencia vital», en José Luis Monereo Pérez, Pilar Rivas Vallejo, María Nieves Moreno Vida, Francisco Vila Tierno y Juan Carlos Álvarez Cortés (Directores), *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19. Tomo I*, Thomson Reuters Aranzadi (Cizur Menor-Navarra, 2021).

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 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 205-247

Sumario

1. **Crónica legislativa laboral y otras materias conexas**
   1.1. Pensiones
   1.2. Cotización
   1.3. Ingreso Mínimo Vital
   1.4. Mutualidad general de funcionarios civiles del estado
   1.5. Otras normas de Seguridad Social
   1.6. Sanidad
   1.7. Asistencia social
   1.8. Dependencia y discapacidad
   1.9. Relaciones laborales
   1.10. Empleo y formación profesional
   1.11. Prevención de riesgos
   1.12. Migraciones
   1.13. Empleo público
   1.14. Economía social
   1.15. Responsabilidad social empresarial
   1.16. Medidas urgentes
   1.17. Otras normas
2. **Crónica de doctrina judicial. Jurisprudencia seleccionada**
3. **Novedades bibliográficas**
4. **Recensiones bibliográficas**

1. CRÓNICA LEGISLATIVA LABORAL Y OTRAS MATERIAS CONEXAS

1.1. Pensiones

— Real Decreto 241/2026, de 25 de marzo, 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 26-3-2026)

Mediante este real decreto se procede al desarrollo reglamentario de las previsiones establecidas 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.

Desde el 1 de enero de 2026, se ha producido automáticamente la prórroga presupuestaria; por tanto, resulta de aplicación el título IV de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, que recoge la revalorización de las pensiones públicas.

Para el año 2026, tras la no convalidación por el Congreso de los Diputados del Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, se aprobó 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, que

establece la limitación de la cuantía inicial de las pensiones públicas y los criterios de revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de Clases Pasivas del Estado y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2026.

Mediante este real decreto se establecen las disposiciones necesarias para su desarrollo y ejecución.

— 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.

— 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.

— 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.

— 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.

— Fija la revalorización de las prestaciones de orfandad causadas por violencia contra la mujer previstas en el artículo 224.1, tercer párrafo, LGSS; 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 416/2026, de 27 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico de la jubilación flexible y otros aspectos comunes a las modalidades de compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación con el trabajo, y se modifica el régimen de la jubilación demorada (BOE 28-5-2026)

Este real decreto tiene por objeto regular el régimen jurídico de la jubilación flexible para posibilitar que el disfrute de la pensión de jubilación sea compatible con el trabajo de la persona pensionista, de conformidad con lo previsto en el artículo 213.1 LGSS. Asimismo, regula aquellos aspectos que son comunes a las modalidades de compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación con el trabajo.

Desde que se puso en marcha la jubilación flexible, se han sucedido diversas reformas legislativas que han establecido nuevas fórmulas que también permiten compatibilizar el cobro de la pensión de jubilación y las rentas derivadas del trabajo con el propósito de potenciar el envejecimiento activo. Es el caso de la jubilación activa, la jubilación parcial y la denominada jubilación demorada.

La Exposición de Motivos explica que, mientras que estas medidas están cumpliendo con las expectativas esperadas para incentivar la permanencia de la persona trabajadora en la actividad, sin embargo la jubilación flexible no está consiguiendo los resultados perseguidos, puesto que el número de solicitudes apenas ha variado en los últimos años. El motivo de ello probablemente radique en algunas de sus características, que desincentivan su utilización.

Por ello, se considera necesario acometer una nueva regulación de la jubilación flexible que potencie su configuración como instrumento que facilita el retorno al mercado de trabajo, tras haberlo abandonado con motivo de la jubilación total, sin tener que renunciar a una parte de la pensión. Por estos motivos, se aprueba este real decreto que implementa las mejoras precisas en su regulación para impulsar su uso y que es respetuosa con la regulación de las demás fórmulas de flexibilización del régimen de incompatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, de tal manera que sea posible la coexistencia eficaz de todas ellas.

De este modo, se procede a la derogación del Real Decreto 1132/2002, de 31 de octubre, aprobándose una nueva norma que sustituya a la anterior en su totalidad, pues ello favorece la seguridad jurídica y el conocimiento de la norma vigente. El resto del contenido del citado real decreto se encuentra integrado actualmente en el vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Finalmente, el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, introdujo modificaciones en el complemento económico previsto en el artículo 210.2 LGSS, cuyo desarrollo reglamentario se encuentra en el Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo. La disposición final primera del Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, mandata al Gobierno para que acometa en el plazo de seis meses una modificación del mencionado Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo, que adapte la opción mixta para el percibo del referido complemento a dichas modificaciones legales. En cumplimiento de este mandato, este real decreto también acomete dicha reforma.

1. El capítulo I de este real decreto, relativo a las disposiciones generales, regula su objeto y su ámbito de aplicación: Lo dispuesto en este real decreto será de aplicación a todos los regímenes del sistema de la Seguridad Social. No obstante, la Jubilación Flexible (capítulo II) no será de aplicación al Régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, al Régimen especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y al Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.

2. El capítulo II recoge una *nueva regulación de la jubilación flexible*.

Esta regulación mantiene algunos de los elementos característicos para su acceso: posibilidad de acceder a la misma en cualquier momento con la única exigencia de que se haya causado el derecho a pensión y sin que sea preciso esperar un tiempo para solicitarla.

Se introducen importantes variaciones dirigidas a incentivar su eficacia:

— La jubilación flexible ya no va a ir inexorablemente unida a la realización de una actividad por cuenta ajena y a tiempo parcial, como hasta ahora.

— También se va a permitir compatibilizar la pensión con el desarrollo de una actividad por cuenta propia, siempre que, en los tres años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante de la pensión de jubilación, la persona pensionista no hubiera estado en alta en un régimen de la Seguridad Social como persona trabajadora por cuenta propia.

En estos casos, el importe de la pensión a percibir se corresponderá con un porcentaje del 25 por ciento.

— Cuando se compatibilice la pensión con un trabajo por cuenta ajena y a tiempo parcial, la jornada ya no deberá oscilar dentro de los límites recogidos en el artículo 12.6 ET, sino que puede estar comprendida entre un 33 y un 80 por ciento en relación con la de una persona trabajadora a tiempo completo comparable.

— La cuantía de la pensión se minorará respecto de la jornada de trabajo realizada en los mismos términos que antes, si bien, se establece la posibilidad de incrementar la pensión a percibir, en un 15 o un 25 por ciento adicional, según cual sea el porcentaje de jornada de trabajo a tiempo parcial que se realice dentro de los intervalos que se fijan en una escala para aquellos casos en que la actividad por cuenta ajena se inicie por primera vez transcurridos al menos seis meses desde la fecha en que se hubiera causado la pensión de jubilación.

— Se mantiene la toma en consideración de los periodos cotizados durante el desarrollo de la actividad compatible con la pensión en el caso de acceso a la jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación, mediante un nuevo cálculo de la base reguladora o la modificación del porcentaje aplicable a la base reguladora, en función del nuevo periodo de cotización acreditado.

3. El capítulo III *regula aspectos comunes a las modalidades de compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo*, que se han venido aplicando hasta ahora por criterio administrativo y que, por seguridad jurídica, se recogen en este real decreto.

Son aspectos relativos al cómputo de periodos de carencia, la incompatibilidad de la pensión de jubilación y de la prestación de incapacidad temporal, y las prestaciones de muerte y supervivencia causadas durante las situaciones de compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación con el trabajo.

4. Las disposiciones adicionales primera y segunda, establecen, respectivamente, las reglas para el cálculo de la base reguladora en supuestos de exoneración de cuotas de la Seguridad Social a partir de la edad de jubilación y un mandato al Gobierno para llevar a cabo una evaluación del impacto de la nueva regulación de la jubilación flexible.

5. La disposición transitoria única determina el régimen transitorio aplicable a las pensiones de jubilación flexible iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto.

6. La disposición derogatoria única procede a la derogación del Real Decreto 1132/2002, de 31 de octubre, así como de todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en este real decreto.

7. La disposición final primera establece la *modificación del Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 LGSS*:

— Se modifica el artículo 3 relativo a las Reglas de determinación de la opción mixta de abono del complemento económico.

— Se suprime el artículo 6 sobre la Incompatibilidad del complemento económico con el acceso al envejecimiento activo.

— Se introduce una disposición transitoria única, que establece el Régimen transitorio del régimen de incompatibilidad del complemento por demora con el acceso al envejecimiento activo.

8. La Disposición final cuarta establece que este real decreto entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el BOE, es decir a partir del 28 de agosto de 2026.

1.2. Cotización

— Orden PJC/297/2026, de 30 de marzo, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2026 (BOE 31-3-2026)

Como consecuencia de la prórroga presupuestaria producida desde el 1 de enero de 2026 y la no convalidación en el Congreso de los Diputados del Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, se ha aprobado 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, que determina las disposiciones legales que permiten articular esta orden.

-Las bases mínimas de cotización de los grupos de cotización de los regímenes que las tengan establecidas se fijan de forma automática en la cuantía establecida en el Real Decreto 126/2026, de 18 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2026, incrementada en un sexto; y las bases máximas y el tope máximo de las bases de cotización se fijarán aplicando el porcentaje previsto para la revalorización de pensiones, al que se sumará el establecido en la disposición transitoria trigésima octava del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

-Se establece la cotización correspondiente al mecanismo de equidad intergeneracional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 bis y en la disposición transitoria cuadragésima tercera LGSS, que será de 0,90 puntos porcentuales.

-Resulta de aplicación la cotización adicional de solidaridad prevista en el artículo 19 bis y en la disposición transitoria cuadragésima segunda LGSS. Esta cotización adicional de solidaridad varía en función del exceso de los rendimientos del trabajo por cuenta ajena sobre la base máxima de cotización establecida, determinando a ese efecto tres tramos de rendimientos, a los que corresponde un tipo de cotización progresivo.

-Respecto a la cotización de las personas trabajadoras del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, en el año 2026, la tabla general y la tabla reducida y las bases máximas y mínimas aplicables a los diferentes tramos de rendimientos netos se fijan de conformidad con lo previsto en el citado artículo 3. Asimismo, ha actualizado el límite de la cuantía para el reintegro de cotizaciones a las personas trabajadoras autónomas en situación de pluriactividad.

-En lo que respecta al salario mínimo interprofesional, es de aplicación lo establecido en el Real Decreto 126/2026, de 18 de febrero.

-En materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, para las personas trabajadoras por cuenta ajena, será de aplicación la tarifa de primas establecida en la disposición adicional sexagésima primera LGSS, introducida por la disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2026, de 3 de febrero.

-Se fijan los coeficientes aplicables para determinar la cotización a la Seguridad Social en supuestos específicos, como son los de convenio especial o exclusión de alguna contingencia.

-En lo que respecta a la cotización de las personas trabajadoras incluidas en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios establecido en el Régimen General de la Seguridad Social, esta orden determina los tipos de cotización y reducciones en las aportaciones empresariales, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria decimoctava LGSS sobre aplicación paulatina de las bases y tipos de cotización y de reducciones en este sistema especial.

-También se establecen los coeficientes para la determinación de las aportaciones a cargo de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social al sostenimiento de los servicios comunes de la Seguridad Social, aportaciones mediante las que se garantiza el mantenimiento del equilibrio financiero entre las entidades colaboradoras señaladas y la Administración de la Seguridad Social.

-Al margen de las previsiones y novedades con rango de ley reseñadas, se ha mantenido la regulación de bases y tipos restantes prevista en la Orden PJC/178/2025, de 25 de febrero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2025.

1.3. Ingreso Mínimo Vital

— Real Decreto 240/2026, de 25 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación (BOE 26-3-2026).

Para impulsar el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad, la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, establece que el ingreso mínimo vital debe contener en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión aplicados con el fin de evitar la llamada «trampa de pobreza», es decir, que la mera existencia de la prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de las personas beneficiarias. En particular, el artículo 11.4 establece que con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la misma es compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan.

El incentivo al empleo vinculado al ingreso mínimo vital persigue motivar a las personas beneficiarias para que se incorporen al mercado laboral o mejoren sus condiciones, es decir, para que puedan obtener ingresos provenientes del trabajo, sin que suponga la pérdida inmediata de la prestación.

La regulación del incentivo al empleo establece una fórmula para determinar el porcentaje del incremento de rentas derivadas del trabajo que no se computan para la determinación de la

cuantía de la prestación. Dicho porcentaje se determina en función de la composición de la unidad de convivencia, el tipo de incremento de la oferta laboral y los ingresos que dieron lugar a la prestación.

La complejidad de esta fórmula ha supuesto que las potenciales personas beneficiarias del incentivo tengan dificultades para comprender su aplicación a situaciones concretas, frenando así su impacto en la toma de decisiones sobre el empleo por parte de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.

Por ello, tras más de tres años de aplicación del incentivo al empleo, se considera necesario reformar este mecanismo:

- Se pretende mejorar su eficacia y contribuir a que cumpla sus objetivos de fomento de la inserción laboral de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.

- La reforma de este mecanismo pretende otorgar coherencia a la dinámica de la prestación del ingreso mínimo vital, homogeneizando los conceptos de renta computables para el acceso y el mantenimiento de la prestación con los aplicables en el Incentivo al Empleo.

- Se eliminan del cómputo de los ingresos y rentas, la prestación por desempleo de pago único prevista en el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, así como el subsidio no contributivo por desempleo cuando a la fecha de solicitud de IMV dicho subsidio se hubiera extinguido.

- La presente modificación busca también fomentar la participación de las personas beneficiarias del IMV en políticas activas de empleo y otras políticas de inclusión que mejoren su empleabilidad y aumenten sus posibilidades de inserción laboral. Por ello, se añade una disposición adicional cuarta, que establece que las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital estarán comprendidas en las políticas activas de empleo desplegadas por el conjunto de los servicios públicos de empleo del estado y de las comunidades autónomas. El Plan anual para el Fomento del Empleo Digno incluirá programas específicos destinados a fomentar el empleo y el desarrollo de la empleabilidad de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital. Los servicios públicos de empleo se coordinarán con los servicios sociales para dar una mejor atención a estas personas mediante protocolos de coordinación aprobados para tal fin.

-Asimismo, para garantizar la efectividad de la presente modificación, se prevé una revisión de la eficacia del incentivo al empleo transcurrido el primer ejercicio de aplicación de esta modificación.

— Modificación de la Ley del Ingreso Mínimo Vital por la Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social (BOE 9-4-2026)

La Disposición final tercera de la Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social lleva a cabo la *Modificación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital*.

Se introducen las siguientes modificaciones en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital:

- Se modifica el apartado 4 del artículo 10, con la introducción de un párrafo segundo, en relación con el cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación en las solicitudes de revisión motivadas por haber dejado de residir en el mismo domicilio alguna de las personas integrantes de una unidad de convivencia.

- Se modifica el párrafo cuarto, del apartado 6, del artículo 13, en relación con la determinación de la cuantía de la prestación.

- Se modifica el artículo 16, con la introducción de un nuevo párrafo 2.º en el apartado 2, y la adición de nuevos apartados 3, 4 y 5, en relación con la actualización de la cuantía de la prestación.

- Se da nueva redacción al apartado 1 de la disposición transitoria séptima, en relación con la colaboración de las Entidades del Tercer Sector de Acción social en la gestión de la prestación de Ingreso Mínimo Vital.

- Se añade una disposición transitoria undécima relativa a los Procedimientos de reconocimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital, por la que las reformas de los artículos 10.4 y 16 será aplicable a los procedimientos de reconocimiento y mantenimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital, en los que, en la fecha de entrada en vigor, no se hubiera dictado resolución o no se hubiera resuelto la reclamación administrativa previa formulada. Pero los efectos económicos establecidos en el artículo 16.4 se aplicarán exclusivamente a las actualizaciones anuales del importe del ingreso mínimo vital que se hayan practicado a partir del 1 de enero de 2025.

-Modelos normalizados. Resolución de 20 de abril de 2026, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se aprueban los nuevos modelos normalizados que deberán cumplimentar las Entidades del Tercer Sector de Acción Social para certificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (BOE 29-4-2026)

1.4. Mutualidad general de funcionarios civiles del estado

— Prestaciones. Real Decreto 397/2026, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Mutualidad General Judicial, y por el que se modifica el Reglamento del Mutualismo Judicial, aprobado por el Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio (BOE 21-5-2026).

1. Mediante el presente real decreto, en su artículo único, se procede a la *aprobación del Estatuto del Organismo Autónomo Mutualidad General Judicial*, regulándose su estructura central y territorial, los órganos de dirección y participación institucional, y lo relativo al régimen patrimonial, económico-financiero, presupuestario, de contratación, personal, recursos y régimen jurisdiccional.

2. Por otro lado, en la disposición final primera, se lleva a cabo la *modificación del Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial*, apostando por la modernización y el fomento de la proximidad en el organismo, a través de la digitalización y el uso de las nuevas tecnologías.

- Se implementan medidas de apoyo y protección al colectivo de mutualistas víctima de violencia contra la mujer y sus personas beneficiarias en el ámbito del Mutualismo Judicial, dotando de homogeneidad y coherencia a la regulación de las situaciones de alta, baja y cotización, y permitiendo conservar la condición de personas beneficiarias, como mutualistas titulares por derecho derivado, a las mujeres víctimas de violencia de género, a los hijos e hijas menores de edad o mayores con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, así como a los menores sujetos a la tutela o guarda y custodia de las mujeres víctimas de violencia de género.

- Se otorga a la persona afectada un plazo para llevar a cabo la notificación (establecida en el RD 375/2003, de 28 de marzo) al Organismo Autónomo Mutualidad General Judicial del inicio de la asistencia sanitaria por medios ajenos para su reintegro, por causa de denegación injustificada o por asistencia urgente de carácter vital.

- Se lleva a cabo la adaptación del Reglamento del Mutualismo Judicial, en lo relativo al plazo de prescripción para el reconocimiento de las prestaciones, conforme a lo previsto en la LGSS. Se aprovecha, asimismo, para integrar la caducidad del derecho al reconocimiento de las prestaciones sujetas a convocatoria pública, así como los plazos de prescripción del subsidio por jubilación y de la ayuda por gastos de sepelio.

- Se da un tratamiento diferenciado de la incapacidad temporal derivada de la situación de riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural ya que son prestaciones encuadrables en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Asimismo, se incorporan mejoras de redacción en el articulado relativo a la prestación por incapacidad temporal. Se ha tenido en cuenta lo establecido en la disposición final novena de la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, respecto de las nuevas situaciones especiales de incapacidad temporal por contingencias comunes a que se refiere el artículo 169.1.a) LGSS.

3. La disposición derogatoria única deroga el Real Decreto 96/2019, de 1 de marzo, de reordenación y actualización de la estructura orgánica de la Mutualidad General Judicial, los capítulos VI y VII del Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Mutualismo Judicial, así como las disposiciones de igual o inferior rango.

1.5. Otras normas de Seguridad Social

— Delegación de competencias. Resolución de 23 de abril de 2026, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se modifica la de 23 de julio de 2020, sobre delegación de competencias en sus órganos centrales y provinciales y en el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social (BOE 1-5-2026)

Esta modificación atiende a las recomendaciones formuladas de manera reiterada por la Intervención Delegada en la Tesorería General de la Seguridad Social en sus informes de control financiero permanente, así como a las observaciones del Tribunal de Cuentas en sus informes de fiscalización de la contratación del sector público, en las que ambos órganos de control han puesto de manifiesto la conveniencia de centralizar las competencias de contratación de los servicios centrales de este servicio común de la Seguridad Social en un único órgano administrativo.

-Convenios. Resolución de 4 de marzo de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Asociación Española de Entidades de Pago, en materia de intercambio de información (BOE 13-3-2026).

-Convenios. Resolución de 5 de marzo de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Diputación Foral de Álava, en materia de cesión de datos (BOE 13-3-2026).

-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Incapacidad temporal. Resolución de 16 de marzo de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, las

Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo Y Enfermedades Profesionales, para la mejora en la gestión de la Incapacidad Temporal y de Asistencia Sanitaria (BOE 24-3-2026).

-Cantabria. Incapacidad temporal. Resolución de 31 de marzo de 2026, de la Secretaría General Técnica, por las que se publica el Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, las Comunidad Autónoma de Cantabria, las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, para la mejora en la gestión de la incapacidad temporal y de asistencia sanitaria (BOE 8-4-2026)

-Comunidad Autónoma de Canarias. Afiliación. Resolución de 6 de abril de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de Canarias, para la cesión de información en materia de afiliación (BOE 11-4-2026)

-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Afiliación. Resolución de 8 de mayo de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para la cesión de información en materia de afiliación (BOE 18-5-2026)

-**Seguridad Social. Contabilidad.** Resolución de 28 de abril de 2026, de la Intervención General de la Seguridad Social, por la que se modifica la de 3 de julio de 2014, por la que se aprueba la instrucción de gestión contable para las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social (BOE 9-5-2026)

-Organización. Resolución de 22 de mayo de 2026, del Instituto Social de la Marina, por la que se establece el ámbito territorial y competencial de sus direcciones provinciales (BOE 29-5-2026)

1.6. Sanidad

— Asistencia sanitaria. Real Decreto 180/2026, de 11 de marzo, por el que se regula el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos de las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español (BOE 12-3-2026)

La universalidad es uno de los principios fundamentales de nuestro sistema sanitario, como se recoge en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

No obstante, tras la publicación y entrada en vigor del Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, se ha podido observar la persistencia de situaciones de falta de homogeneidad en la aplicación de dicha norma en los diferentes territorios, así como la presencia de barreras administrativas añadidas a los elementos señalados en la ley para el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria.

- Por ello, esta norma regula el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos de las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español, sin la exigencia de un mínimo de antigüedad, de manera que se garantiza la homogeneidad en la efectividad del derecho

a la protección a la salud. Para ello se establece la forma de acreditación de los requisitos previstos en el artículo 3 ter.2 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

- Por otro lado, en la disposición final primera, se amplía el derecho a la asistencia sanitaria para un colectivo de población (personas españolas de origen residentes en el exterior que no trabajan) que actualmente no está incluida: las personas españolas de origen residentes en el exterior durante sus desplazamientos temporales al territorio español y los familiares que les acompañen, cuando, de acuerdo con lo dispuesto en los reglamentos comunitarios de coordinación de sistemas de Seguridad Social o los convenios bilaterales que comprendan la prestación de asistencia sanitaria, no tuvieran prevista esta cobertura. En el momento actual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados, únicamente tienen derecho a la asistencia sanitaria los pensionistas o trabajadores. Por tanto, las personas que no han conseguido un trabajo en el exterior no tienen derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos durante sus desplazamientos en España.

- Asimismo, se ha constatado que las personas con discapacidad y sus familias se ven desproporcionadamente afectadas por la falta de homogeneidad territorial y las barreras burocráticas en el acceso a la salud. Por ello, este real decreto persigue también garantizar que la universalidad del sistema sea plenamente inclusiva, atendiendo a las barreras específicas que enfrenta este colectivo, en línea con los mandatos de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- Se incluye la modificación del Real Decreto 1506/2012, de 2 de noviembre, por el que se regula la cartera común suplementaria de prestación ortoprotésica del Sistema Nacional de Salud y se fijan las bases para el establecimiento de los importes máximos de financiación en prestación ortoprotésica, para equiparar de manera automática los colectivos exentos de aportación ortoprotésica con las categorías de personas usuarias y sus personas beneficiarias exentas de la prestación farmacéutica ambulatoria.

- Finalmente, se incorpora la derogación del apartado segundo de la disposición adicional segunda, así como de las disposiciones adicionales primera, tercera, cuarta, quinta, sexta, octava y novena del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, incorporándose su contenido al presente real decreto.

— Asistencia sanitaria transfronteriza. Recetas médicas. Orden SND/208/2026, de 9 de marzo, por la que se modifica el anexo II del Real Decreto 81/2014, de 7 de febrero, por el que se establecen normas para garantizar la asistencia sanitaria transfronteriza, y por el que se modifica el Real Decreto 1718/2010, de 17 de diciembre, sobre receta médica y órdenes de dispensación (BOE 14-3-2026)

La presente orden actualiza el anexo II de prestaciones sanitarias sometidas a autorización previa del Real Decreto 81/2014, de 7 de febrero, por el que se establecen normas para garantizar la asistencia sanitaria transfronteriza, y por el que se modifica el Real Decreto 1718/2010, de 17 de diciembre, sobre receta médica y órdenes de dispensación, con la experiencia acumulada desde su entrada en vigor y conforme al avance de los conocimientos científicos y técnicos.

En el anexo II se revisan las prestaciones sometidas a autorización previa para incluir todos los equipos de alta tecnología del Plan de Inversiones en Equipos de Alta Tecnología del Sistema Nacional de Salud, que ha sido financiados con los fondos europeos Next Generation EU del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y que permiten el diagnóstico y tratamiento de enfermedades en estadios tempranos, posibilitando una rápida intervención terapéutica. Por los mismos motivos, se han incluido los equipos del Plan para la implantación de la protonterapia en el Sistema Nacional de Salud.

Asimismo, se ha actualizado el listado del anexo II con los medicamentos de terapia avanzada, una nueva generación de medicamentos innovadores de uso humano que pueden ser: medicamentos de terapia génica, medicamentos de terapia celular somática o productos de ingeniería tisular, tal como vienen definidos en la legislación vigente.

También se incorporan al anexo II los sistemas robóticos médicos, equipos automatizados que se emplean para llevar a cabo diversas funciones como la cirugía asistida por robots quirúrgicos, la robótica para radioterapia con sistemas que aportan precisión, exactitud y seguridad, los robots de rehabilitación que ofrecen un entrenamiento controlado, repetitivo e intenso, y las prótesis y exoesqueletos robóticos que pueden replicar los movimientos naturales de una extremidad al captar las señales nerviosas generadas por el cerebro.

Se mantienen en el listado tanto los estudios genéticos humanos como la reproducción humana asistida, así como la crioconservación de gametos y preembriones, el diagnóstico preimplantacional y las técnicas terapéuticas en el preembrión, debido al uso que hacen de procedimientos complejos que requieren de tecnologías avanzadas de laboratorio.

Igualmente se mantiene en el listado del anexo II la realización de procedimientos diagnósticos y terapéuticos en patologías para cuya atención han sido designados centros, servicios unidades de referencia que, por sus características, suponen la administración de cuidados de elevado nivel de especialización que requieren concentrar, en un número reducido de centros, los casos a tratar o las técnicas, tecnologías o procedimientos preventivos, diagnósticos o terapéuticos, a fin de garantizar la calidad, la seguridad y la eficiencia asistenciales.

— **Establecimientos sanitarios. Real Decreto 239/2026, de 25 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios (BOE 26-3-2026)**

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en su artículo 27.3, establece que mediante real decreto se determinarán, con carácter básico, las garantías mínimas de seguridad y calidad que, acordadas en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, deberán ser exigidas para la regulación y autorización por parte de las comunidades autónomas de la apertura y puesta en funcionamiento en su respectivo ámbito territorial de los centros, servicios y establecimientos sanitarios.

Esta norma responde a las "Estrategias de Seguridad del Paciente para el Sistema Nacional de Salud", aprobadas por el Ministerio de Sanidad en colaboración con las comunidades autónomas, cuya última actualización se aprobó por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud en su reunión de 4 de julio de 2025.

- En primer lugar, la norma modifica el apartado 2 del artículo 4 y añade un artículo 7 Real Decreto 1277/2003, ambos orientados a garantizar que la atención sanitaria sea prestada por profesionales con la titulación oficial y las competencias adecuadas a cada unidad asistencial.

Con ello se pretende reforzar los mecanismos de garantía en el propio procedimiento de autorización de centros, así como establecer obligaciones uniformes de verificación aplicables en todo el territorio con carácter de garantía mínima básica (frente a la notable heterogeneidad existente en los procedimientos actuales para verificar la titulación y las competencias del personal sanitario).

Todo esto unido al compromiso internacional derivado de la Decisión WHA74(13), mediante la que se aprobó el Plan de Acción Mundial para la Seguridad del Paciente 2021-2030 (con la que España, en su condición de Estado Miembro de la Organización Mundial de la Salud, quedó vinculada).

- Se modifica el anexo II con el fin de actualizar las definiciones de las unidades asistenciales que contaban con una definición obsoleta (Nutrición y Dietética, Planificación Familiar, y Tratamiento del Dolor), así como corregir algunas erratas.

Las definiciones del anexo II constituyen el estándar mínimo de referencia para la autorización sanitaria, sin perjuicio de la potestad de las comunidades autónomas de autorizar modelos organizativos que, con respeto a dicho estándar, respondan a las particularidades de su sistema de salud.

- Las dos disposiciones adicionales establecen plazos para la adaptación a lo establecido en esta norma.

El real decreto entrará en vigor el 1 de julio de 2026.

— Medidas urgentes. Real Decreto-ley 11/2026, de 12 de mayo, por el que se modifica la aportación de los usuarios y sus beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria (BOE 13-5-2026) [Acuerdo de convalidación publicado por Resolución de 28 de mayo de 2026, BOE 30-5-2026]

Mediante este Real Decreto-ley se establece la *modificación del artículo 102 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios*, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, que regula la aportación de los usuarios y sus beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria, para adecuar los porcentajes de aportación e incorporar mecanismos de protección adicionales en aquellos supuestos en los que el esfuerzo económico resulte desproporcionado.

La Exposición de Motivos señala que en el proceso de reforma se ha priorizado aquella configuración que permita dar cumplimiento a los principios de equidad, progresividad y garantía de acceso, minimizando al mismo tiempo efectos adversos sobre los distintos grupos de población y evitando la imposición de cargas adicionales significativas a cualquier tramo de renta.

- Se revisan tanto los umbrales de renta que determinan los distintos niveles de aportación, en función de la base liquidable general y del ahorro consignada en el IRPF, como los topes aplicables en función de los mismos.

La combinación de umbrales de renta y topes aplicables da como resultado pasar de tres niveles de aportación a seis niveles de aportación para las personas que ostentan la condición de

asegurado activo y sus beneficiarios, y de tres a cuatro niveles de aportación para los pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios.

La instauración o modificación de los topes tiene como objetivo garantizar la continuidad de los tratamientos de carácter crónico y asegurar un alto nivel de equidad a los pacientes pensionistas o activos de rentas más bajas y sus beneficiarios con tratamientos de larga duración. Por ello se incorporan de manera progresiva topes máximos de aportación en las personas que ostentan la condición de asegurado activo y sus beneficiarios de rentas por debajo de 35.000 euros. También se introduce un tope intermedio para los pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios en el tramo de renta entre los 18.000 y los 60.000 euros (que anteriormente era similar para todo el bloque entre los 18.000 y los 100.000 euros).

- Se introduce, asimismo, una modificación en la regulación de la exención de aportación farmacéutica aplicable a los pensionistas de la Seguridad Social con menores niveles de renta.

La revalorización de las pensiones ha determinado que un número creciente de dichos pensionistas haya dejado de cumplir los requisitos de exención y para corregir este efecto no deseado se procede a la modificación del apartado 8.i) del artículo 102 del Real Decreto Legislativo 1/2015, sustituyendo el umbral de renta de carácter fijo por un criterio de naturaleza dinámica.

Como consecuencia de ello, también se incorpora una disposición transitoria que garantiza el mantenimiento de la exención de aportación farmacéutica ambulatoria para aquellos pensionistas de la Seguridad Social que, aun no siendo beneficiarios de complementos por mínimos, ya estuvieran exentos conforme a la regulación anterior y acrediten niveles de renta reducidos.

-Fondo de cohesión sanitaria. Orden SND/433/2026, de 27 de abril, por la que se actualizan los anexos I, II y III del Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula la gestión del Fondo de cohesión sanitaria (BOE 6-5-2026)

-Sistema Nacional de Salud. Cartera Común de Servicios en el Área de Genética Orden SND/356/2026, de 13 de abril, por la que se modifican, en relación con la información y vigilancia en salud pública, cribados prenatales, neonatales y de cáncer colorrectal, los anexos I, II y III 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 por la que se modifica la Orden SND/606/2024, de 13 de junio, por la que se crea el Comité Asesor para la Cartera Común de Servicios en el Área de Genética (BOE 20-4-2026)

-Sustancias y preparados medicinales psicotrópicos. Orden SND/362/2026, de 13 de abril, por la que se modifica el anexo 1 del Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre, por el que se regulan las sustancias y preparados medicinales psicotrópicos, así como la fiscalización e inspección de su fabricación, distribución, prescripción y dispensación (BOE 21-4-2026)

-Cartas de servicios. Resolución de 14 de mayo de 2026, de la Subsecretaría, por la que se aprueba la actualización de la Carta de Servicios de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (BOE 27-5-2026)

-Convenios. Emigrantes españoles residentes en Venezuela Resolución de 4 de mayo de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio con la Fundación España Salud, sobre la prestación de asistencia sanitaria subvencionada a los emigrantes españoles residentes en Venezuela que carezcan de recursos suficientes (BOE 11-5-2026)

-Convenios. Foro Español de Pacientes. Resolución de 23 de marzo de 2026, de la Secretaría General de Salud Digital, Información e Innovación del Sistema Nacional de Salud, por la que se publica el Convenio con el Foro Español de Pacientes, para la promoción, impulso, desarrollo de la transformación digital y la aplicación de las tecnologías digitales en el Sistema Nacional de Salud (BOE 4-4-2026).

-Comunidad Autónoma de Cantabria. Personal estatutario de instituciones sanitarias. Ley de Cantabria 2/2026, de 27 de febrero, de modificación de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de personal estatutario de Instituciones Sanitarias de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOE 12-3-2026)

-Comunidad Autónoma de Andalucía. Convenio. Resolución de 23 de marzo de 2026, del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, por la que se publica el Convenio marco con el Servicio Andaluz de Salud y la Organización Nacional de Trasplantes, O.A., sobre asistencia sanitaria, docencia e investigación, y donación y trasplantes de órganos, tejidos y células (BOE 30-3-2026)

-Federación Española de Municipios y Provincias. Convenio. Resolución de 7 de abril de 2026, de la Secretaría de Estado de Sanidad, por la que se publica el Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias, para la potenciación de la Red Española de Ciudades Saludables y la implementación local de la Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención (BOE 14-4-2026)

-Comunidad Autónoma de Galicia. **Sistema de Salud**. Ley 3/2026, de 30 de marzo, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, por la que se establecen medidas de prevención y protección integral contra la violencia en el Sistema de salud de Galicia (BOE 2-5-2026)

-Comunidad Autónoma de Andalucía. Convenio. Resolución de 11 de mayo de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga del Convenio entre el Servicio Andaluz de Salud y el Instituto Social de la Marina, relativo a la cesión o comunicación de datos de carácter personal mediante el acceso a la historia clínica electrónica para la realización de los reconocimientos médicos de embarque marítimo (BOE 16-5-2026)

— Tecnologías sanitarias. Real Decreto 415/2026, de 27 de mayo, por el que se regula la evaluación de tecnologías sanitarias (BOE 29-5-2026)

Este real decreto regula las actividades de evaluación de tecnologías sanitarias (ETS) en tanto estén dirigidas específicamente a informar decisiones de la administración competente relativas a la incorporación, financiación, precio, reembolso, modificación de las condiciones de uso o desinversión en tecnologías sanitarias, o formen parte del despliegue de dichas decisiones en la práctica clínica. A tal efecto, sus objetivos son: Desarrollar un marco de la ETS coherente y complementario con el Reglamento (UE) 2021/2282 del Parlamento Europeo y del Consejo; desarrollar un marco, normas y metodologías comunes para la ETS a nivel nacional en aquellos aspectos que son competencia exclusiva de los Estados miembros; y desarrollar los mecanismos de coordinación necesarios que permitan trasladar de manera eficiente el conjunto de evaluaciones a las decisiones de las administraciones competentes.

Están excluidas del ámbito de aplicación de este real decreto aquellas actividades de ETS que no tengan como razón de ser la toma de decisiones informadas por parte de la administración

El Sistema para la evaluación de las tecnologías sanitarias está formado por el Consejo de Gobernanza y dos oficinas independientes para la evaluación de las tecnologías sanitarias: la Oficina

para la evaluación de los Medicamentos y la Oficina para la evaluación de las tecnologías sanitarias no farmacológicas.

Se regula en este real decreto qué tecnologías serán objeto de la evaluación; qué prioridades habrán de tenerse en cuenta; el contenido de las evaluaciones; y las garantías establecidas para este procedimiento.

1.7. Asistencia social

-Comunitat Valenciana. Ley 2/2026, de 14 de abril, de la Generalitat, para la mejora de la renta valenciana de inclusión (BOE 6-5-2026)

1.8. Dependencia y discapacidad

-Personas con discapacidad. Orden DCA/348/2026, de 8 de abril, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo, en las ciudades de Ceuta y de Melilla, del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad (BOE 17-4-2026)

-Comunidad Autónoma de Canarias. Personas en situación de dependencia. Decreto-ley 2/2026, de 9 de marzo, por el que se modifica el Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se aprueban las condiciones y las cuantías máximas de las prestaciones económicas vinculada al servicio y la de cuidados en el entorno familiar y de apoyo a personas cuidadoras no profesionales y la de asistencia personal, y se modifica la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, en cuanto al régimen de compatibilidades e incompatibilidades de las prestaciones de atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE 25-4-2026)

-Convenios. Resolución de 13 de marzo de 2026, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Convenio con la Diputación Foral de Bizkaia, para establecer y regular el procedimiento que posibilite la interoperabilidad de los sistemas de información de la diputación foral y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia del Imserso (BOE 24-3-2026).

— Personas en situación de dependencia. Orden DCA/448/2026, de 5 de mayo, por la que se regula el Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales (BOE 9-5-2026)

Esta orden tiene por objeto desarrollar la estructura y funcionamiento del Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales (SIESS), en cumplimiento de la función estadística del Estado y en virtud del artículo 37 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

El Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales tiene como finalidad la explotación estadística, de forma organizada, estructurada y estandarizada, de la información relativa a los servicios sociales, en todos sus niveles territoriales de atención (estatal, autonómico, local) y de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Los datos estadísticos del SIESS serán abiertos, de acceso público y estarán disponibles de forma gratuita en formatos que permitan utilizar, reutilizar y redistribuir la información de forma ágil y sencilla sin mayores restricciones que las impuestas por la normativa vigente.

-Comunidad Autónoma de Cataluña. **Personas en situación de dependencia. Servicios sociales.** Decreto-ley 1/2026, de 17 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas para las personas con grado III+ de dependencia extrema y de modificación de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (BOE 14-5-2026)

1.9. Relaciones laborales

-Cantabria. **Inspección de Trabajo.** Resolución de 16 de marzo de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, O.A., y la Comunidad Autónoma de Cantabria, para el desarrollo efectivo de la cooperación para la consecución de los fines públicos asignados a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE 24 de marzo de 2026)

-Comunidad de Madrid. Registro de Empresas Acreditadas Construcción. Resolución de 29 de abril de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga del Convenio con la Comunidad de Madrid, para el funcionamiento del Registro de Empresas Acreditadas en el sector de la construcción (BOE 11-5-2026)

1.10. Empleo y formación profesional

— Modificación del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas por la Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social (BOE 9-4-2026)

La Disposición final cuarta de la Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social, lleva a cabo la *Modificación del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas*.

- Se modifica el apartado 3 del artículo 11, de forma que las exclusiones a los incentivos a la contratación previstos en este real decreto-ley no se aplicarán si se trata de personas trabajadoras con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, así como a las personas en riesgo o situación de exclusión social [incluidas en alguno de los grupos señalados en el artículo 6.c) y d)].

- Se introduce un nuevo apartado 3 en el artículo 20 (bonificaciones por la contratación indefinida de personas en situación de exclusión social) en relación con la contratación de personas trabajadoras mediante el contrato de transición al empleo ordinario (artículo 10 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción), que se realice con personas menores de treinta años, o personas menores de treinta y cinco años que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al treinta y tres por ciento y se acredite la concurrencia de factores de vulnerabilidad y/o exclusión social por los servicios sociales u órgano público competente.

-Cualificaciones profesionales. Real Decreto 325/2026, de 22 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI), en relación con los requisitos mínimos

de formación para las profesiones de enfermería responsable de cuidados generales, odontología, farmacia y veterinaria (BOE 23-4-2026)

-Formación profesional. Orden EFD/374/2026, de 14 de abril, por la que se actualizan determinados estándares de competencias profesionales de las familias profesionales Agraria; Artes Gráficas; Electricidad y Electrónica; Energía y Agua; Edificación y Obra Civil; Fabricación Mecánica; Industrias Extractivas; Madera, Mueble y Corcho; Química; Seguridad y Medio Ambiente; Servicios Socioculturales y a la Comunidad; Textil, Confección y Piel; Transporte y Mantenimiento de Vehículos; y Vidrio y Cerámica recogidos en el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales (BOE 24-4-2026)

— Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Mujeres rurales. Ley del Principado de Asturias 1/2026, de 18 de marzo, del Estatuto de las Mujeres Rurales del Principado de Asturias (BOE 11-4-2026)

El Estatuto de las Mujeres Rurales que aprueba la Ley del Principado de Asturias 1/2026 será de aplicación a las mujeres rurales del Principado de Asturias: a) Mujeres que ejercen su actividad profesional principal en los sectores regulados por el presente estatuto. b) Mujeres que viven en las zonas rurales periurbanas, intermedias y naturalizadas, definidas en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico.

El título III se dedica a la «Promoción de la formación, el empleo y las condiciones laborales» (artículos 14 a 19), definiendo un conjunto de medidas dirigidas a promover el empleo activo de las mujeres rurales, su formación, la salud en la realización de la actividad agraria, el emprendimiento y su acceso al crédito.

Además, en el título IV, relativo a las mujeres agricultoras y ganaderas del Principado de Asturias, se contempla, entre otros objetivos, el fomento de la afiliación de las mujeres a la Seguridad Social, en coherencia con lo establecido en el art. 10 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, que establece que «El ejercicio de una actividad agraria por parte de las personas titulares de una explotación agraria de titularidad compartida determina la inclusión en el sistema de la Seguridad Social».

-País Vasco. Decreto 30/2026, de 10 de marzo, del Foro Vasco de Empleo (BOPV 24 de marzo de 2026)

-Subvenciones. Real Decreto 370/2026, de 6 de mayo, por el que se regula la concesión directa por el Servicio Público de Empleo Estatal de subvenciones en el ámbito del empleo y de la formación en el trabajo, para el ejercicio presupuestario 2026 (BOE 7-5-2026)

— Contrato de formación en alternancia. Costes financiables. Resolución de 31 de marzo de 2026, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se actualizan los módulos económicos para el cálculo de los costes financiables de la actividad formativa del ámbito laboral inherente al contrato de formación en alternancia (BOE 8-5-2026)

Mediante esta Resolución, se actualizan los módulos económicos para el cálculo de los costes financiables de la actividad formativa del ámbito laboral inherente al contrato de formación en alternancia, fijándolos en las cuantías siguientes:

a) Modalidad presencial: Los costes hora/participante serán de 10,1 euros.

b) Modalidad a distancia/teleformación: Los costes hora/participante serán de 6,3 euros.

Los contratos de formación en alternancia que tengan derecho a bonificación según la legislación vigente, podrán aplicarse las cuantías indicadas desde el día de entrada en vigor de la presente resolución, que se producirá el primer día del mes siguiente al de su publicación en el BOE.

1.11. Prevención de riesgos

— Modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales Economía social por la Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social (BOE 9-4-2026)

La Disposición final primera de la Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social, lleva a cabo la *Modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales*:

- Se modifica el artículo 7, apartado 1, letra a), respecto a las actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia laboral en la promoción de la prevención y el asesoramiento a desarrollar por los órganos técnicos en materia preventiva, así como en el seguimiento de las actuaciones preventivas que se realicen en las empresas, y respecto de las personas trabajadoras autónomas.

- Se modifica la disposición adicional quinta, apartado 1, párrafo segundo, y apartado 4, respecto a la Fundación Estatal para la Prevención de Riesgos Laborales, FSP.

-Tratados internacionales. Instrumento de adhesión al Convenio sobre las enmiendas a ciertas normas consiguientes al reconocimiento de un entorno de trabajo seguro y saludable como principio fundamental, hecho en Ginebra el 12 de junio de 2023 (BOE 28-4-2026)

-Seguridad industrial. Emisiones sonoras. Real Decreto 302/2026, de 8 de abril, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial en lo que respecta a los procedimientos de emergencia en caso de una emergencia del mercado interior, y por el que se modifica el Real Decreto 212/2002, de 22 de febrero, por el que se regulan las emisiones sonoras en el entorno debidas a determinadas máquinas de uso al aire libre, en lo que respecta a las obligaciones de información y a los métodos para medir el ruido aéreo emitido por las máquinas de uso al aire libre (BOE 10-4-2026)

-Servicio del hogar familiar. Resolución de 8 de mayo de 2026, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se establece el proceso de autoevaluación y certificación de la formación en materia preventiva realizada por las personas trabajadoras en el ámbito de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar (BOE 15-5-2026)

-Andalucía. Prevención de Riesgos Laborales. Decreto 54/2026, de 11 de marzo, por el que se regula el sistema de guardias localizadas a desarrollar por el personal de los Centros de Prevención de Riesgos Laborales para la intervención inmediata en la investigación de accidentes de trabajo en Andalucía (BOJA 17 de marzo de 2026)

1.12. Migraciones

— Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE 15-4-2026)

Tras casi un año de aplicación y ante la próxima entrada en vigor del Pacto Europeo de Migración y Asilo, se considera necesario modificar puntualmente el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, a fin de permitir la plena integración de aquellas personas extranjeras que permanecen en España de forma prolongada y que, por causas ajenas a su voluntad, no pueden acceder a una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales.

1. El artículo único modifica varios preceptos del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, e incorpora dos disposiciones adicionales nuevas.

- Se modifica el artículo 97.1.c) con la finalidad de que puedan solicitar desde España la autorización de residencia temporal de familiar de una persona de nacionalidad española, los hijos mayores de dieciocho años y los ascendientes directos de primer grado en coherencia con lo previsto para los restantes familiares.

- Se añade un nuevo requisito en el artículo 126 relativo a la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo a efectos de clarificar que no se podrá solicitar este tipo de autorización si ya se es titular de otra autorización de estancia o de residencia.

- Se modifica el apartado c) del artículo 127 con el objetivo de aclarar el tipo de informe que se debe aportar en las autorizaciones por arraigo social y socioformativo y cuestiones relativas a su emisión y contenido.

- En el artículo 130.5 se prevé la habilitación provisional a trabajar desde la comunicación de inicio de la tramitación de la solicitud del arraigo sociolaboral, a efectos de facilitar el inicio de la relación laboral y que la dilación que pudiera existir hasta la resolución del procedimiento no afecte al mantenimiento de la oferta de trabajo.

- Las prórrogas previstas en el artículo 132 se flexibilizan en aquellos supuestos en los que exista circunstancias justificadas que impidan el acceso al empleo, tales como, enfermedad o discapacidad o haber alcanzado la edad legal de jubilación.

- Se revisa el artículo 172.2 suprimiendo la referencia al silencio desestimatorio para garantizar su coherencia con el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, que indica que se considerará regular, a todos los efectos, la residencia de las personas menores de edad que sean tutelados en España por una Administración Pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier otra entidad.

- Se amplía el apartado 6 del artículo 190 con el fin de evitar el vacío temporal existente entre la finalización de la vigencia de la autorización de estancia y la admisión a trámite de la solicitud de modificación, de manera que las personas solicitantes mantengan en todo momento, durante la tramitación, una autorización de estancia válida.

- Se ajusta el apartado 7 del artículo 191 con la finalidad de habilitar que las personas titulares de una autorización de residencia por razones humanitarias prevista en el artículo 128.1.a) puedan acceder al régimen de modificación de autorizaciones regulado en el propio artículo 191.

- Se añade un nuevo apartado tercero a la disposición adicional segunda con la finalidad de concretar y delimitar el concepto de «supuestos de especial relevancia», a efectos de su correcta aplicación e interpretación en el marco del régimen previsto en dicha disposición.

- Se adapta el contenido de la disposición adicional novena con la finalidad de dar respuesta a las recomendaciones recibidas por las Instituciones de la Unión Europea respecto al estatus de las personas beneficiarias de protección temporal.

- Se modifica la disposición transitoria única por la que se prevé la creación del Registro de Instituciones y Centros de Enseñanza Superior.

2. Por otro lado, se añaden dos nuevas disposiciones adicionales al Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, relativas a una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo para determinados supuestos concretos.

3. Por otro lado, se incluyen en este Real Decreto dos disposiciones adicionales que habilitan al grupo TRAGSA (y, en su caso, a su filial TRAGSATEC) y al personal de Correos a realizar tareas de apoyo y gestión en el procedimiento; y dos disposiciones transitorias dirigidas a facilitar el acceso de las hijas e hijos de las personas extranjeras que soliciten las autorizaciones reguladas en las disposiciones adicionales vigésima y vigesimoprimera, que se encuentren en España, a una autorización de residencia, de las previstas en el reglamento para las personas menores de edad acompañadas, con la flexibilización de determinados requisitos, con una vigencia de cinco años, lo que confiere una especial protección a la persona menor de edad y garantiza su interés superior.

-Encomienda de gestión. Resolución de 15 de abril de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión de la Secretaría de Estado de Migraciones a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, para la recepción y grabación en la plataforma correspondiente de solicitudes de las autorizaciones de residencia reguladas en el Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE 16-4-2026)

1.13. Empleo público

— Altos cargos. Resolución de 25 de marzo de 2026, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21.5 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (BOE 31-3-2026)

Mediante esta Resolución, se dispone la publicación de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales respecto de los altos cargos (miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado y demás Altos Cargos) que durante el pasado año han tomado posesión o cesado en sus cargos, que se prevé en el artículo 21.5 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo

de la Administración General del Estado y en el artículo 13.4 del Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre.

— Jornada y horarios de trabajo. Resolución de 14 de abril de 2026, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (BOE 15-4-2026)

Tras el Acuerdo de 27 de marzo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, se determina el compromiso de la implementación ágil de la jornada ordinaria de 35 horas semanales, reforzando así las condiciones de trabajo del personal empleado público y contribuyendo a la mejor de la organización del trabajo.

Además, se modifican las instrucciones de jornada y horarios a fin de adaptarlas, en lo relativo a las medidas para la conciliación de la vida familiar y laboral, a lo dispuesto en el artículo 47.2 del TREBEP, añadido por el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo de acuerdo con el artículo 9 de la Directiva (UE) 2019/1158, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores.

De este modo, la finalidad de esta resolución es recoger dicho criterio interpretativo en las instrucciones de jornada y horarios de la Administración General del Estado, con una redacción análoga a la prevista en el artículo 34.8 ET, que regula la misma figura, dotando de una mayor seguridad jurídica a la regulación en esta materia.

Igualmente, se clarifica y ordena el ámbito de aplicación a fin de asegurar la certidumbre de la aplicación en las entidades integrantes del sector público administrativo. Igualmente, se establece la particularidad de determinados centros de trabajo, a fin de asegurar la coherencia en su ámbito de aplicación:

-Las instrucciones contenidas en esta resolución son de aplicación a todos los empleados y empleadas públicos al servicio de la Administración General del Estado; las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social; los organismos autónomos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado a las que, con arreglo a su normativa reguladora o a su norma convencional aplicable, les resulten aplicables estas instrucciones.

- No se aplicarán al personal militar de las Fuerzas Armadas, ni al personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

- Para el personal destinado en instituciones y establecimientos penitenciarios o en instituciones y establecimientos sanitarios; el personal que preste servicios en centros docentes o de apoyo a la docencia, así como para aquél en que la naturaleza singular de su trabajo lo requiera, lo dispuesto en estas instrucciones deberá adaptarse a las regulaciones específicas que procedan.

- Oferta de empleo público. Real Decreto 387/2026, de 6 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2026 (BOE 7-5-2026)

— Negociación colectiva. Resolución de 19 de mayo de 2026, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 22 de abril de 2026, de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, por el que se modifica el Acuerdo de 18 de junio de 2025, sobre ordenación de la negociación colectiva y asignación de recursos sindicales para la negociación en la Administración General del Estado (BOE 30-5-2026)

El 18 de junio de 2025 se aprobó en la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado del artículo 36.3 del TREBEP el Acuerdo sobre ordenación de la negociación colectiva y asignación de recursos sindicales para la negociación en la Administración General del Estado.

Tras la entrada en vigor del citado acuerdo, surgieron una serie de dudas interpretativas que se ha considerado necesario aclarar mediante la modificación del texto original.

Asimismo, con fecha de 4 de diciembre de 2024, la Directora General de la Función Pública dictó resolución por la que se estimó la solicitud formulada por el sindicato Langile Abertzaleen Batzordeak (LAB), reconociéndole legitimación para participar en la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, con efectos a partir del 28 de febrero de 2026, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 35.2 del TREBEP, por lo que procede incorporar al sindicato LAB a la Mesas Generales de Negociación de la Administración General del Estado de los artículos 34.1 y 36.3 del TREBEP, y a las Mesas Delegadas derivadas de la misma.

Previa negociación y aprobación de la modificación de la composición de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, en la reunión de dicha Mesa de 22 de abril de 2026, se acuerda modificar el Acuerdo de 18 de junio de 2025.

El texto actualizado de dicho Acuerdo se incluye como anexo a este acuerdo, cuyo objeto determinar la estructura de los ámbitos de negociación colectiva en la Administración General del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 TREBEP, así como establecer los recursos y garantías de las organizaciones sindicales con capacidad de negociación en el ámbito del presente acuerdo.

1.14. Economía social

— Economía social. Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social (BOE 9-4-2026) [Corrección de errores BOE 10-4-2026]

Con esta ley se pretende actualizar el marco normativo de la economía social, adecuándolo a las nuevas circunstancias económicas y sociales y alineado con el Plan de Acción Europeo para la Economía Social.

Son objetivos de esta norma:

— la actualización y adecuación de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas;

- la actualización y adecuación del marco regulatorio de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción;

- la actualización y adecuación del marco regulatorio de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social;

- la modificación de la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas;

- la modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales;

— la modificación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público;

- la modificación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital;

- y la modificación del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas.

La ley consta de cuatro artículos modificativos de las normas sujetas a reforma.

1. El artículo primero tiene por objeto la *modificación de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.*

Con esta modificación se busca su adecuación y actualización en lo referido a las formas de participación y el ejercicio de derechos digitales o telemáticos; y respecto a los instrumentos de igualdad. También se da prioridad a la identidad cooperativa, recogida en el artículo 1 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional.

Las principales novedades afectan al título I referido a la sociedad cooperativa.

— En el capítulo I se introducen modificaciones respecto al concepto y denominación de las sociedades cooperativas, así como en relación con el domicilio social.

— En el capítulo III se incorporan modificaciones respecto a los derechos de las personas socias.

— En el capítulo IV, sobre los órganos de la sociedad cooperativa, se introducen novedades respecto a la Asamblea General y al Consejo Rector. Se añade la regulación de la Comisión de Igualdad.

— En relación con el capítulo V, del régimen económico, se introducen nuevas previsiones para las aportaciones obligatorias y se flexibiliza, en casos de objetiva excepcionalidad, la utilización finalista del fondo de educación y promoción. Se modifican las causas de descalificación de las sociedades cooperativas, añadiendo un nuevo apartado, cuyo objeto es facilitar un instrumento que contribuya a levantar el velo respecto de la existencia de falsas cooperativas.

— Se modifica la disposición adicional primera sobre la calificación de las sociedades cooperativas como entidades sin ánimo de lucro para atender a las nuevas necesidades de la economía social.

— Se modifica la disposición adicional segunda sobre el Consejo para el Fomento de la Economía Social.

— Se suprime la disposición final sexta sobre la aplicación a las cooperativas de las disposiciones de Seguridad Social para la contratación a tiempo parcial.

2. El artículo segundo lleva a cabo la *modificación de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción*:

Se lleva a cabo la modificación de esta ley como consecuencia de la aparición de nuevos factores que incrementan el riesgo de exclusión social. Se considera imprescindible desvincular los conceptos de exclusión y vulnerabilidad de quienes pueden ser contratados por las empresas de inserción para abordar su estigmatización social. Asimismo, se hace necesaria la actualización del marco de contenidos mínimos, común para todo el Estado, de los itinerarios de inserción, causa y objeto de la contratación de las personas sujetas a factores de riesgo de exclusión y de los que dependen la mejora de su empleabilidad.

En línea con lo anterior, se han de incorporar ajustes en la norma sobre la ratio de personas trabajadoras que acompañan y garantizan el cumplimiento de la finalidad de ese itinerario de inserción.

Se hace necesaria, igualmente, la conciliación de los principios objetivos de la nueva regulación contenida en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

A través de esta ley, se realizan las modificaciones necesarias en la regulación de su funcionamiento interno para garantizar su competitividad de forma coherente con los principios que las mueven.

Las principales modificaciones son:

— Se simplifica el objeto de la ley y, al mismo tiempo, se lleva a cabo una ampliación de su ámbito subjetivo.

— Se reordena la actuación e intervención de los servicios públicos, así como el mismo concepto de empresa de inserción y los requisitos para la obtención de la calificación como tal.

— Se avanza en la descripción de las entidades promotoras de las empresas de inserción en el proceso de calificación y se clarifican las actuaciones de las Administraciones públicas y de las propias empresas en estos itinerarios.

— Con ánimo de adaptar la norma al modelo laboral cuyo paradigma es la contratación indefinida se avanza en el régimen jurídico y modalidades de contrato de trabajo, así como en las condiciones de trabajo y en el régimen de la suspensión o extinción del contrato.

— Para garantizar la competitividad de estas empresas, se refuerzan los porcentajes mínimos de la reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación en las contrataciones públicas.

3. El artículo tercero *modifica la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social*.

El objetivo principal, dado el avance y desarrollo de la actividad de la economía social, es ahondar en la clasificación de las entidades que la componen, siendo necesario incorporar algunas formas empresariales ya reconocidas a nivel europeo.

De igual forma, se pretende actualizar los objetivos que deben internalizar las políticas públicas en la actividad de promoción de la economía social, facilitar la labor de estas entidades y aminorar la incertidumbre jurídica que pudiera existir.

Incluye, entre otras, las siguientes novedades:

— Se clarifica el ámbito de aplicación objetivo de las entidades que integran el ecosistema de la economía social, añadiendo la alusión a los centros especiales de empleo de iniciativa social; se introduce el concepto de empresa social y se enfatiza la declaración de entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General.

— Se avanza en la regulación de los actos de atribución de los Servicios de Interés Económico General.

— Se reformula el Catálogo de Entidades de Economía Social que pasa a consignarse como una herramienta estatal de carácter estadístico.

— Se regula el fomento y difusión de la economía social con el interés de adaptar su contenido a la nueva realidad de las distintas familias que la integran.

— Se modifican las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta para fomentar con carácter transversal, integrado y con perspectiva de género, las iniciativas de la economía social en los instrumentos de planificación estratégica de las distintas políticas sectoriales y, en particular, en las de crecimiento del empleo, de promoción del emprendimiento y de desarrollo económico, social y ambiental sostenible e inclusivo. Asimismo, se recoge expresamente la naturaleza de entidad singular de economía social y del tercer sector de acción social de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

— Se introducen cuatro disposiciones adicionales nuevas, relativas a las entidades de comercio justo que pueden formar parte de la economía social; a los compromisos asumidos por el Ministerio de Trabajo y Economía Social en los procesos de transformación de empresas convencionales en formas jurídicas de la economía social; al estudio de las condiciones de viabilidad de los establecimientos de servicios que resultan esenciales en zonas rurales en riesgos de despoblación; y a la competencia de las comunidades autónomas en materia de economía social.

4. El artículo cuarto *modifica la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas*.

Con esta modificación, se introduce como cooperativa especialmente protegida la cooperativa de vivienda prevista en los artículos 89 a 92 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, que cumpla ciertos requisitos. El cumplimiento de dichos requisitos lleva a entender que la cooperativa a la que resulta de aplicación este régimen especialmente beneficioso es la cooperativa de viviendas en régimen de cesión de uso. Así, se exige que conserven la propiedad sobre las viviendas que cedan a sus socios y que carezcan de ánimo de lucro, no pudiendo por tanto distribuir retornos cooperativos.

5. La Disposición final primera lleva a cabo la *modificación la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales* (vid. supra).

6. La Disposición final segunda *modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, respecto a los Contratos reservados.

7. La Disposición final tercera *modifica la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital* (vid. supra).

8. La Disposición final cuarta lleva a cabo la *modificación del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas* (vid. supra).

1.15. Responsabilidad social empresarial

— Real Decreto 301/2026, de 8 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 221/2008, de 15 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (BOE 11 de abril de 2026)

El Real Decreto 301/2026 modifica el Real Decreto 221/2008 como consecuencia del crecimiento en las últimas décadas de la «responsabilidad social de las empresas» tanto a nivel nacional como internacional.

Destaca entre las novedades la consideración del Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas como órgano de participación institucional adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Además, se incorpora el requisito de «más representativas» a las organizaciones sindicales y empresariales que participan en dicho consejo. El cambio obedece a la doctrina del Tribunal Constitucional [STC 63/2024, de 10 de abril, así como por posteriores sentencias del Tribunal Supremo] que establece que la participación en órganos como éste obedece indubitadamente al principio de participación institucional que el art. 6 LOLS y la disposición adicional sexta ET reservan, respectivamente, a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

1.16. Medidas urgentes

— Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio (BOE 21-3-2026)

[Resolución de 26 de marzo de 2026, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación. BOE 28-3-2026]

El presente real decreto-ley articula un conjunto de medidas de protección inmediata frente al incremento de los costes energéticos y de los carburantes, con especial atención a los sectores más expuestos y a los hogares más vulnerables.

El real decreto-ley contempla medidas en materia energética urgentes; en materia económica y de apoyo a la industria; medidas de apoyo a la industria; medidas tributarias; medidas en materia agraria y pesquera; medidas en el sector del transporte.

El título VI recoge *medidas de carácter social*:

- Se adelanta en doce meses el plazo de entrada en vigor del deber de negociar y elaborar, por parte de las empresas y de las entidades pertenecientes al sector público, planes de movilidad sostenible al trabajo (se modifica el artículo 26 de la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, con el objetivo de reducir de veinticuatro a doce meses el plazo para cumplir con la obligación de disponer de planes de movilidad sostenible).

Estos planes deben incluir medidas que impulsen la movilidad activa, el transporte colectivo, la movilidad de bajas emisiones, compartida o colaborativa, o medidas transversales como el teletrabajo, y permitirán minimizar los impactos en materia de energía tanto para las empresas como para las personas trabajadoras.

- Se indica que, cuando existan planes de movilidad sostenible en la entidad local en cuyo ámbito territorial se ubique el centro de trabajo, estos se tendrán en cuenta para la elaboración de los planes de movilidad sostenible de la empresa o entidad de derecho público.

- Se prevé que, en el caso de las empresas que estén obligadas a contar con un plan de movilidad sostenible y sean beneficiarias de las ayudas directas previstas en este real decreto-ley, el incumplimiento de dicha obligación conllevará el reintegro de las ayudas recibidas.

- Finalmente, se determina que las empresas beneficiarias de las ayudas previstas en este real decreto-ley no podrán, hasta el 30 de junio de 2026, efectuar despidos ni ceses de actividad ni, en el caso de las cooperativas, adoptar acuerdos en sus asambleas generales que supongan la reducción definitiva del número de puestos de trabajo o la modificación de la proporción de las cualificaciones, cuando dichas medidas se justifiquen en causas de fuerza mayor o en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, que tengan su origen en la situación regulada en el presente real decreto-ley.

— Medidas urgentes. Real Decreto-ley 10/2026, de 28 de abril, por el que se aprueban medidas tributarias urgentes y otras medidas de apoyo en respuesta a los daños causados a las víctimas de siniestros de la DANA y otras situaciones de emergencia (BOE 29-4-2026)

[Resolución de 20 de mayo de 2026, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación. BOE 22-5-2026]

La disposición adicional primera establece la consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo para los procesos de incapacidad temporal iniciados antes de la entrada en vigor del RD-ley como consecuencia de los accidentes ferroviarios de Adamuz (Córdoba), de 18 de enero de 2026, y de Gelida (Barcelona), de 20 de enero de 2026, exclusivamente a efectos de la prestación económica de incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social.

También regula una consideración equivalente para las pensiones de incapacidad permanente, muerte y supervivencia, así como para determinadas prestaciones del Régimen de Clases Pasivas del Estado, a efectos del cálculo de su cuantía económica.

1.17. Otras normas

-Código Penal. Enjuiciamiento Criminal. Ley Orgánica 1/2026, de 8 de abril, en materia de multirreincidencia, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 (BOE 9-4-2026)

— Procesos de facturación. Real Decreto 238/2026, de 25 de marzo, por el que se desarrolla el sistema de facturación electrónica obligatoria entre empresarios y profesionales y por el que se modifica el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre (BOE 31-3-2026)

Este real decreto tiene por objeto establecer los requisitos técnicos y de información del sistema español de factura electrónica obligatoria entre empresarios y profesionales; los requisitos exigibles a las plataformas de intercambio de facturas electrónicas, entre ellos, los de interoperabilidad e interconexión mínima entre éstas; así como la regulación de los distintos estados de las facturas y el establecimiento de determinadas obligaciones de suministro de información, en desarrollo de lo previsto en el artículo 2 bis de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.

— Organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Real Decreto 188/2026, de 11 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, aprobado por Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo (BOE 13-3-2026)

Este real decreto procede a la modificación puntual del citado Reglamento de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, en aspectos técnicos orientados a la mejora del funcionamiento de estas figuras de raíz europea.

Los cambios introducidos tienen por objeto reforzar las garantías de participación de los operadores y las organizaciones representativas del sector en el reconocimiento de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, ampliar el plazo de estimación por silencio administrativo, simplificar la tramitación de los expedientes de extensión de normas en la fase de información pública del acuerdo de las organizaciones y extender el plazo de caducidad de los expedientes sancionadores, contribuyendo así a incrementar la seguridad jurídica y la simplificación de los procedimientos administrativos en materia de organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

2. CRÓNICA DE DOCTRINA JUDICIAL. JURISPRUDENCIA SELECCIONADA

Accidente de trabajo

— STS 23/04/2026, Nº de Recurso:2505/2024, Nº de Resolución:444/2026. Ponente: J. Martínez Moya

Accidente de trabajo. Teletrabajo. Trabajadora hallada fallecida en su domicilio por un infarto agudo de miocardio. Carga de la prueba del tiempo de trabajo. Contradicción en materia de accidente

de trabajo por dolencias cardiovasculares. La autopsia fija el infarto en torno a las 15:00h y tenía el estómago vacío; su jornada era flexible (9:00-19:00 h) y disponía de una hora para comer sin que estuviera previamente fijada. Según contrato, la empresa debía facilitar a la trabajadora el documento de control horario. No se presentó un registro horario detallado. La carga de la prueba del tiempo de trabajo recae en la empresa y, en su caso, Mutua. La duda razonable no puede perjudicar a la teletrabajadora. Aplicación de la presunción de laboralidad (art. 156.3 LGSS). Estimación del rcud.

Desempleo

— STS 16/04/2026, Nº de Recurso:788/2025, Nº de Resolución: 397/2026. Ponente: R.A. López Parada

Desempleo. Se plantean dos cuestiones controvertidas diferentes. La primera consiste en determinar si el periodo de ERTE COVID durante el cual una persona trabajadora percibió prestaciones por desempleo debe tenerse por cotizado a efectos de generar o prolongar la duración de ulteriores prestaciones por desempleo. La respuesta es negativa reiterando la STS (pleno) 980/2023, de 16 de noviembre (rcud 5326/2022) y numerosas sentencias posteriores, incluidas la STS 1089/2024, de 11 de septiembre (rcud 3737/2023), en la que se niega la posibilidad de aplicar un paréntesis y la STS 996/2025, de 21 de octubre de 2025 (rcud 4243/2024) en un caso análogo al presente. La segunda cuestión consiste en determinar si los periodos de prestación por desempleo percibidos por el trabajador durante la vigencia del ERTE COVID deben considerarse consumidos cuando ese trabajador accede a la prestación por desempleo ulteriormente como consecuencia de un despido objetivo ETOP anterior al 1 de enero de 2023, habiendo existido antes del despido un ERTE ETOP posterior al ERTE COVID. Los periodos de ERTE COVID no deben considerarse consumidos ni restarse de la prestación subsiguiente al despido, aunque se interpusiera un ERTE ETOP.

— STS núm. 303/2026, de 25 de marzo de 2026, Núm. Recurso: 4775/2024. Ponente: L.M. Gómez Garrido.

El Tribunal Supremo reitera que la pensión de incapacidad permanente total es compatible con el subsidio para mayores de 52 años en estos supuestos. La Sala de lo Social del Tribunal Supremo desestima el recurso del SEPE y confirma que las cotizaciones ya utilizadas para reconocer una pensión de incapacidad permanente total (IPT) pueden volver a computarse para acreditar el requisito exigido en el subsidio por desempleo para mayores de 52 años.

La resolución reitera la doctrina fijada por el Pleno de la Sala en las SSTS de 29 de septiembre de 2025 (recs. 5128/2023, 4435/2023 y 3628/2023) y consolida la diferencia entre la prestación contributiva por desempleo y el subsidio para mayores de 52 años cuando el solicitante ya es beneficiario de una IPT.

La cuestión jurídica consistía en determinar si, a efectos del artículo 274.4 de la LGSS, el requisito de reunir todos los requisitos salvo la edad para acceder a una pensión contributiva de jubilación obliga a excluir las cotizaciones anteriores a la IPT, por haber sido ya tenidas en cuenta para esa pensión, o si esas cotizaciones pueden computarse también para el subsidio.

El Tribunal recuerda que el debate no se centra en una incompatibilidad general entre la pensión de IPT y el subsidio, ya que el artículo 16.4 del Real Decreto 625/1985 contempla que quien pierda un trabajo compatible con su situación de pensionista pueda percibir la prestación o subsidio por desempleo además de la pensión. Tampoco se cuestionaba en este recurso el eventual cumplimiento del límite de rentas del artículo 275.2 de la LGSS.

La Sala subraya que el subsidio para mayores de 52 años tiene una lógica específica: protege la situación de desempleo de quien se encuentra en la etapa previa a la jubilación y, precisamente por ello, lleva aparejada la cotización por la contingencia de jubilación por parte de la entidad gestora. Por eso, si al alcanzar esa edad la persona acredita a lo largo de su vida laboral la carencia suficiente para una futura jubilación, deben poder computarse tanto las cotizaciones anteriores como las posteriores a la IPT. Según el Supremo, no existe base para dejar sin protección a estas personas durante ese periodo de espera hasta la jubilación.

La sentencia insiste además en que esta conclusión no contradice la jurisprudencia previa sobre desempleo contributivo, ya que prestación contributiva y subsidio para mayores de 52 años responden a finalidades distintas y se rigen por lógicas diferentes desde la perspectiva de la incapacidad permanente total.

Jubilación

— Sentencia del TS núm. 1.124/2025, de 25 de noviembre de 2025, Unificación de doctrina procedimiento núm. 4776/2024. Ponente: S. Moralo Gallego

Complemento de maternidad: indemnización. Se trata de decidir la cuantía de la indemnización que haya de fijarse en favor del varón que es beneficiario de una prestación de seguridad social y se ve obligado a acudir a la vía judicial para reclamar el complemento de maternidad que le ha sido denegado en vía administrativa, pero que le es posteriormente reconocido por el INSS tras la interposición de la demanda y antes de que haya dictado sentencia el juzgado de lo social.

La sentencia reconoce el derecho de quienes obtienen el complemento de maternidad tras reclamar judicialmente, tras denegación administrativa, a recibir una indemnización de 1.800 euros. Este monto busca compensar íntegramente los perjuicios sufridos, incluidos costos y honorarios legales, tras las prácticas administrativas incorrectas del INSS. La indemnización debe ser uniforme para todos los afectados, evitando decisiones dispares y asegurando equidad conforme a doctrina del TJUE de 2023. No se liga a la complejidad del proceso, sino al reconocimiento del derecho violado.

Esta sentencia aplica y desarrolla el criterio establecido en la STS 889/2025, de 14 de octubre, rcud. 5568/2023.

El Tribunal Supremo reconoce el derecho al complemento de maternidad por aportación demográfica y determina la indemnización correspondiente por denegación administrativa previa. Estima el recurso de casación interpuesto, anulando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que había desestimado la demanda y confirmado una indemnización de 600 euros, estableciendo en su lugar la cuantía de 1.800 euros. Esta decisión se fundamenta en la doctrina establecida por la STS 977/2023, que exige una indemnización integral por la discriminación sufrida, y resalta que la actuación del INSS no debe implicar un menor monto de indemnización simplemente por el reconocimiento posterior del derecho antes de la sentencia.

La cuestión ya quedó resuelta en la STS 889/2025, de 14 de octubre, rcud. 5568/2023, que conoce de un asunto idéntico, estableciendo que en esa situación jurídica debe aplicarse el mismo criterio establecido en la STS 977/2023 de 15 de noviembre, rcud. 5547/2022, sin que haya razones para minorar la cuantía de la indemnización de 1.800 euros por el hecho de que la entidad gestora pudiere haber reconocido el complemento de maternidad al varón una vez que ya se ha iniciado el proceso judicial. Dicha sentencia viene en asumir la doctrina sentada por la STJUE de 14 de septiembre de 2023 (asunto C-113/22), que obliga al órgano jurisdiccional nacional que conoce de una demanda presentada frente a una resolución denegatoria del complemento de maternidad al

varón posterior a la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (asunto C-450/18), no solo a conceder al interesado el complemento de pensión solicitado, sino también a la imposición de una indemnización que permita compensar íntegramente los perjuicios efectivamente sufridos como consecuencia de la discriminación, incluidas las costas y los honorarios de abogado en que el interesado haya incurrido con ocasión del procedimiento judicial, en caso de que la resolución denegatoria se haya adoptado de conformidad con una práctica administrativa consistente en continuar aplicando la referida norma a pesar de esta última sentencia, obligando así al interesado a hacer valer su derecho al complemento en vía judicial.

— Sentencia TSJMU (Sala de lo Contencioso-administrativo, 2ª) núm. 603/2025, de 18 diciembre 2025, núm. rec. 120/2024

Complemento de maternidad: no procede en caso de jubilación anticipada. Deniega el complemento por maternidad al solicitante, que alega discriminación por razón de sexo y edad en la normativa aplicable. La entidad demandada opone que la normativa excluye expresamente a quienes se jubilan voluntariamente del derecho a este complemento. Se argumenta que, aunque la exclusión ha sido considerada discriminatoria y fue modificada posteriormente, se justifica bajo criterios de sostenibilidad del sistema público. El tribunal concluye que no existe vulneración del principio de igualdad, ya que la jubilación anticipada supone una carga financiera para el erario público. Se desestima el recurso sin imposición de costas.

— Sentencia TS (Sala Cuarta, de lo Social), núm.840/2025, de 30 septiembre 2025, núm. rec. 4276/2024. Ponente: A.V. Sempere Navarro

Compatibilidad entre pensión de incapacidad permanente total (IPT) y jubilación parcial. Considera que la misma procede cuando la pensión de incapacidad total deriva del desempeño de una antigua profesión y la jubilación parcial se solicita mientras se está realizando una posterior actividad productiva. Entiende la Sala que dicha pensión de IPT proporciona al beneficiario una renta sustitutoria de las que deja involuntariamente de percibir y que es posible simultanear con esa segunda actividad, en la que seguirá trabajando parcialmente con la correspondiente reducción salarial. Cuando deje de hacerlo, pasará a la jubilación total que sí es incompatible con la IPT.

La cuestión suscitada, de alcance estrictamente jurídico, va referida a la eventual compatibilidad entre una pensión de incapacidad permanente total (IPT) y la posterior solicitud de jubilación parcial formulada desde el desarrollo de actividad productiva diversa de la originaria.

Los datos fácticos precisos para centrar el problema son los siguientes: El demandante (nacido en 1958) viene percibiendo una pensión por IPT para la profesión habitual desde el 18 de enero de 2010 con derecho a percibir el 55% de su base reguladora. Posteriormente ha prestado servicios por cuenta ajena como mecánico para RESUR, S.A., y en agosto de 2021 accede a la jubilación parcial con derecho a percibir el 75% de su base reguladora. El INSS le comunicó su derecho a optar por una de las pensiones y dictó resolución posterior extinguiendo la pensión de IPT por incompatibilidad de las prestaciones. El actor acredita un total de 15.362 días cotizados, de ellos 11.160 al RGSS y 4.202 al RETA.

La Doctrina de la Sala STS de 28 de octubre de 2014 (rcud 1600/2013) parte de una primera conclusión: que el art. 122 LGSS se limita a establecer una regla general de incompatibilidad en el percibo por el mismo beneficiario de dos pensiones en el Régimen General de la Seguridad Social pero, al mismo tiempo, abre la posibilidad de que vía legal -o incluso reglamentaria- se puedan establecer excepciones a esta regla general. Se trata, por tanto, de interpretar el art. 14 del R.D.

1131/2002 para comprobar si en su regulación se contempla como excepción la situación que aquí se debate, considerando la Sala que así es.

El Tribunal Supremo manifiesta su conformidad con la compatibilidad cuando la pensión de IPT viene a sustituir las rentas de una actividad que ya no se presta y se accede a jubilación parcial desde el desempeño de otra diversa y que venía siendo posible simultanear con la referida prestación. Para la STS de referencia esa compatibilidad comporta una interpretación plenamente coherente con el encaje de la jubilación parcial y de la incapacidad permanente total en el conjunto de nuestro sistema de Seguridad Social, cuyas prestaciones tienen como función proporcionar al beneficiario una renta sustitutoria de las rentas profesionales que deja involuntariamente de percibir por el acaecimiento de tales contingencias. De ahí que la pensión de incapacidad permanente total solamente otorgue el 55 % de la base reguladora habida cuenta de que al sujeto le queda una capacidad de trabajo suficiente para poder percibir, en una actividad distinta, una renta profesional que, obviamente, es compatible con el percibo de la pensión de IPT derivada de la primera actividad.

Abundando en la misma línea justifica que si el trabajador decide jubilarse parcialmente de dicha segunda actividad es completamente lógico que -sin pérdida de su pensión de IPT- perciba la correspondiente pensión sustitutoria de la parte de renta profesional que deje de percibir por esa segunda actividad, en la que seguirá trabajando parcialmente con la correspondiente reducción salarial. Cuando deje de hacerlo, pasará a la jubilación total que sí es incompatible con la IPT.

Cosa distinta es que no haya tal segunda actividad sino que el trabajador declarado en situación de incapacidad permanente total haya continuado trabajando en la misma actividad -"en virtud del mismo contrato", precisa el art. 14 del RD 1131/2002 - en cuyo caso el Reglamento citado sí declara expresamente incompatibles la pensión de IPT con la de jubilación parcial, quizás porque el legislador reglamentario ha entendido que, en tal caso, lo lógico será pasar directamente a la situación de jubilación completa, cuya pensión será superior a la pensión de IPT; en el caso muy extraño de que así no fuera, el sujeto podrá optar por seguir percibiendo exclusivamente la pensión de IPT.

Argumento de cierre es el que recuerda que las cotizaciones que se computan para la jubilación (tanto a efectos de período de carencia como de cálculo de la cuantía) son cotizaciones que, con suma frecuencia, han dado lugar a otras prestaciones -de desempleo, de incapacidad temporal para el trabajo, etc.- a lo largo de la vida del beneficiario. De ahí que no es coherente con el funcionamiento general del sistema que se diga, como hace la sentencia recurrida, que las cotizaciones que se computaron para otorgar la IPT no pueden ser tenidas en cuenta para conceder una pensión de jubilación, tanto si ésta es completa como si es parcial.

Pese a que, como apunta la Fiscalía, han transcurrido más de diez años desde la doctrina referencial, lo cierto es que: 1) Las normas aplicadas antes y ahora no han variado su tenor sustancial. 2) La doctrina de referencia se viene considerando como válida, tanto en algunos Autos cuanto en la reciente STS 843/2024. 3) La sentencia recurrida se ha limitado, prácticamente, a inclinarse por los argumentos del Voto Particular formulado en su momento por uno de los Magistrados de esta Sala. 4) No apareciendo elementos nuevos en el debate (del que ha estado ausente la Administración de la Seguridad Social), elementales razones de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación del ordenamiento llevan al Tribunal a reiterar cuanto afirmó en su momento.

— Sentencia TS (Sala Cuarta, de lo Social) núm. 184/2026, de 24 febrero 2026, núm. rec. 2691/2024. Ponente: A.V. Sempere Navarro

Pensión de jubilación no contributiva. Las cotizaciones a la Seguridad Social durante el subsidio por desempleo no son computables como ingresos a efectos de una pensión no contributiva. Estima el recurso de casación para la unificación de doctrina, casa y anula la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, sobre jubilación no contributiva y condena a la Consellería de Política Social de la Xunta de Galicia al abono de la pensión no contributiva de jubilación sin tomar en cuenta las cotizaciones realizadas por el SPEE en relación al subsidio por desempleo percibido por el cónyuge.

La sentencia se pronuncia sobre el concepto de rentas del beneficiario o de la unidad económica o cónyuge a efectos de causar la prestación o fijar su cuantía. Se cuestiona si las cotizaciones a la Seguridad Social durante el subsidio por desempleo son computables como ingresos a efectos de una pensión no contributiva.

Declara la sentencia que las cotizaciones por la contingencia de jubilación realizadas por la entidad gestora del subsidio de desempleo para mayores de 52/55 años carecen de la naturaleza de "renta" computable a efectos de lucrar una PNC y no deben ser computadas como ingreso. Entre las cotizaciones efectuadas en la vida laboral y las prestaciones económicas del sistema no hay una correlación que siga pautas matemáticas ni actuariales. El Tribunal Supremo concluye que dichas cotizaciones no deben considerarse rentas, ya que no constituyen una atribución patrimonial del beneficiario ni tienen carácter sustitutivo de ingresos por trabajo. En consecuencia, se revoca la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que sí las computaba, ordenándose a la Consellería de Política Social que abone la pensión reconocida sin tener en cuenta estas cotizaciones.

Se acoge la doctrina sentada en la STS 828/2025 de 24 septiembre (rcud 1749/2024), conforme a la cual no son computables como rentas del beneficiario o de la unidad económica las cotizaciones por la contingencia de jubilación realizadas por la entidad gestora del subsidio de desempleo de mayores de 52/55 años a efectos de causar derecho a la prestación no contributiva de incapacidad o de jubilación.

El elemento determinante para que la prestación tenga consideración de renta es que sea sustitutiva de las rentas del trabajo, como sin duda lo son la prestación y el subsidio de desempleo. Pero esa equiparación precisamente conduce a excluir de la consideración de renta a la cotización, puesto que en otro caso también habrían de computarse como renta las cuotas patronales ingresadas por las empresas empleadoras en caso de desempeño de algún empleo que por su escasa duración o parcialidad no impidiese el mantenimiento de la pensión no contributiva. De nuevo esto va contra la lógica del sistema, porque en ningún sector del ordenamiento jurídico, ni laboral, ni de Seguridad Social, ni tributario o de otra índole, la cotización patronal tiene la consideración de renta del trabajador, independientemente de que desde un punto de vista meramente económico pudiera entenderse como renta diferida, aunque no en todos los casos. Y todo ello precisamente nos indica por qué dicha solución no es aceptable. La cotización no supone ningún tipo de atribución patrimonial en favor del trabajador o del beneficiario del subsidio de desempleo.

El segundo argumento se refiere a la -concordancia con el sistema de financiación-: La configuración del sistema de Seguridad Social ha de optar entre el sistema de capitalización y el sistema de reparto y ante esa opción de política social el sistema español ha optado por ser un sistema de reparto. El principio de contributividad no implica capitalización alguna, sino que es meramente un principio político regulatorio.

La cotización patronal no es una atribución patrimonial del empresario (o de la entidad gestora que le sustituye en el caso del desempleo) en favor del trabajador, sino en favor de un organismo estatal, la Tesorería General de la Seguridad Social, como lo es igualmente la cuota obrera. Ambas son figuras parafiscales, que discurren en paralelo al sistema tributario y, aunque la legislación reguladora de las prestaciones de Seguridad Social tome como referencia las cotizaciones realizadas a numerosos efectos (carencia y cálculo de la base reguladora esencialmente), ello es así porque lo dispone la norma sobre prestaciones aplicable en el momento del hecho causante, no porque el trabajador tenga alguna titularidad sobre algún derecho consolidado en un fondo formado por tales cotizaciones a cuyo reintegro tenga derecho al producirse ese hecho causante y conforme a lo estipulado en el momento de realizar la cotización.

Si la cotización no constituye una atribución patrimonial, tampoco puede pensarse que el trabajador recibe en virtud de la misma "bienes y derechos", siendo por tanto irrelevante la calificación adjetiva de su naturaleza como prestacional. Por tanto, no puede ser considerada como renta ni computada para determinar el importe de la misma para dilucidar el acceso o la cuantificación de una pensión no contributiva de incapacidad o de jubilación.

En tercer lugar, se argumenta que "las cotizaciones no son renta": De admitirse la tesis de la sentencia recurrida, el cómputo actual de las cotizaciones sociales a la contingencia de jubilación como renta sería incompatible con el cómputo futuro de la correspondiente pensión de jubilación contributiva (al menos en lo que no exceda del importe de lo aportado, con el correspondiente cálculo actuarial de actualización), que podría por ello convivir con la pensión no contributiva de jubilación. Esa solución sería completamente contraria a la lógica del sistema de pensiones no contributivas, cuya finalidad es atender a la necesidad de ingresos mínimos en el momento en que esa necesidad se produce y no en otros posteriores donde ya existe un ingreso (la pensión contributiva) que hace innecesaria la percepción de la pensión no contributiva.

En consecuencia, el Tribunal Supremo considera acertada la doctrina contenida en la sentencia referencial, alineada con la solución dada a esta cuestión en la STS 828/2025 de 24 septiembre (rcud 1749/2024). Las cotizaciones por la contingencia de jubilación realizadas por la entidad gestora del subsidio de desempleo para mayores de 52/55 años carecen de la naturaleza de "renta" computable a efectos de lucrar una pensión no contributiva y no deben ser computadas como ingreso.

Procede, por tanto, la estimación del recurso de casación para la unificación de la doctrina y la consiguiente anulación de la sentencia recurrida, dictada por la Sala de lo Social del TSJ de Galicia, en los términos razonados. No estamos aquí ante ingresos "brutos" del beneficiario del subsidio, sino ante cotizaciones satisfechas por el SEPE. La situación de necesidad existente por quien interesa la PNC (art. 41 Constitución) en nada queda paliada por el hecho de que uno de los integrantes de la unidad familiar se beneficie de las cotizaciones de referencia. Su propia ontología y finalidad aboca a que debamos descartarlas como ingreses determinantes del acceso (o cuantía) de una PNC.

Prestación por nacimiento y cuidado del menor

— Sentencia TS (Sala Cuarta, de lo Social, Pleno) núm. 831/2025, de 25 Septiembre 2025, Nº rec. 3077/2023. Ponente: J. Martínez Moya.

A los efectos de duración de la prestación, el hecho causante de la prestación solicitada por el padre cuya filiación biológica no matrimonial se declaró por sentencia firme dictada en el orden civil el 26-3-2021, es el de la firmeza de ésta, de manera sobrevenida al parto acontecido en 2019. Aplica disp. transit. 13ª sobre aplicación paulatina del art. 48 ET en la redacción dada por Real Decreto-ley 6/2019. Desajuste entre prestación de seguridad social y prestación de servicios. La retroactividad

no opera en el ámbito de esta prestación. Analogía con la adopción. NUEVA DOCTRINA. Sobre aplicación normativa en el tiempo, de manera flexible y ajustada a razones de protección de la familia en casos en que se discute sobre el derecho a prestación por maternidad.

El tema jurídico a decidir en este recurso de casación para unificación de doctrina consiste en determinar, a los efectos de duración de la prestación, el hecho causante en una prestación por nacimiento y cuidado del menor solicitada por un progenitor, en el caso el padre, cuya filiación biológica no matrimonial se ha declarado por sentencia firme dictada en el orden jurisdiccional civil en fecha 26 de marzo de 2021, de manera sobrevenida al parto, acontecido el 00 de agosto de 2019.

Las fechas indicadas son claves en el debate casacional con relación al contexto normativo aplicable. Se trata de decidir si para declarar el derecho a la prestación indicada y, de manera determinante, el régimen jurídico aplicable a su duración, hemos de remontarnos a la fecha del parto o si el hecho causante de la prestación interesada debe situarse en un momento posterior, coincidiendo con la firmeza de la sentencia que declaró la filiación no matrimonial.

La fijación de un momento u otro, repercutirá no solo en el derecho a la prestación, sino también en la duración de las semanas de descanso en atención a la regulación prevista en el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, que introdujo en el Estatuto de los Trabajadores la disposición transitoria decimotercera sobre aplicación paulatina del artículo 48 en la redacción dada por citado el Real Decreto-ley 6/2019.

No existe doctrina de esa Sala sobre la materia controvertida.

Si se tiene en cuenta como hecho causante el momento de la firmeza de la sentencia de filiación el periodo de duración, por la normativa aplicable, será de mayor extensión. Si, por el contrario, se entiende que el hecho causante ha de situarse en el nacimiento, la duración de la prestación será de menor duración en atención a la normativa aplicable.

El Tribunal Supremo, en relación con la determinación del hecho causante y previsiones normativas aplicables a la duración de la prestación de cuidado de menor, tras sentencia firme que determina la filiación por naturaleza no matrimonial del progenitor solicitante de la prestación, establece que la determinación del hecho causante en el presente caso ha de contemplarse no de manera estática o rígida, sino en la dinámica de la protección de la situación protegida y del momento en que concurren los requisitos para el acceso a la prestación. Por ello esa retroactividad no juega en el ámbito de la prestación de la Seguridad Social que nos ocupa.

En primer término, porque el hecho causante de la prestación solicitada responde a la confluencia de varios factores y a la verificación del cumplimiento de los requisitos que la norma exige para el acceso a la misma, y esta se produce con posterioridad.

En segundo lugar, aunque el artículo 112 del Código civil refiere como regla general la retroactividad de los efectos de la filiación determinada legalmente, lo hace siempre que la retroactividad sea compatible con la naturaleza de aquéllos y la Ley no dispusiere lo contrario.

Hay un tercer argumento, concluyente, que destierra la retroactividad en cuanto a la determinación del régimen jurídico aplicable a la duración de la prestación. Hasta que no se dicta la sentencia de filiación, a la que le corresponde naturaleza constitutiva jurídicamente, no se producen efectos con transcendencia en los derechos del menor.

Pues bien, de mantener un efecto retroactivo en este caso, el desajuste entre prestación de seguridad social y prestación de servicios sería manifiesto para el caso de retrotraer los efectos suspensivos del contrato de trabajo cuando el derecho a la prestación de nacimiento y cuidado de menor se reconoce conforme al régimen jurídico vigente al tiempo del nacimiento de la menor, y en cambio, la suspensión del contrato de trabajo o de la actividad profesional, en caso de trabajo autónomo, ya se hubiera consumado.

La fijación del hecho causante situado en la fecha de la sentencia de filiación no matrimonial no desnaturaliza la prestación de seguridad social interesada.

Esta Sala, entre otras, en STS 997/2022 , de 21 de diciembre ha abordado problemas de aplicación normativa en el tiempo, de manera flexible y ajustada a razones de protección de la familia en casos en que se discutía sobre el derecho a prestación por maternidad de la mujer que adopta al hijo biológico de su cónyuge. Prevalece siempre el interés superior del menor.

Prestación por cuidado de menores con enfermedad grave

— STS número 362/2026, de 14 de abril de 2026, Nº de Recurso:1822/2025. Ponente: L.M. Gómez Garrido

Prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. La necesidad de que la progenitora solicitante preste un cuidado directo, continuo y permanente, no se disipa por el hecho de que la menor esté escolarizada recibiendo apoyo suplementario específico, con necesidad de acudir a diversos especialistas y servicios. Dicho cuidado no puede hacerse equivalente a la penosa y sacrificada servidumbre de quien lo dispensa. Lo importante no es tanto la atención que pueda prestarse fuera del domicilio familiar aprovechando el sistema educativo y de asistencia social, como el hecho de que el menor pueda o no realizar las actividades propias de su edad con la autonomía predicable de la misma. Reitera, ampliando, la doctrina de la STS 568/2016

Viudedad

— STS, 4.ª (Pleno) núm. 158/2026, de 11 de febrero de 2026, núm. rcud 1788/2024. Ponente: L.M. Gómez Garrido.

Viudedad de parejas de hecho y violencia de género. La violencia de género no puede eximir del requisito constitutivo, declarado constitucional, de formalización de la pareja de hecho a efectos de lucrar la pensión de viudedad, sin que la aplicación e interpretación del derecho con perspectiva de género permita una contra legem. Votos particulares.

Seguridad Social de Trabajadores migrantes

— STJUE 23/04/2026, asunto C 116/25

« Procedimiento prejudicial — Seguridad social — Trabajadores migrantes — Reglamento (CE) n.º 883/2004 — Prestaciones por desempleo — Cálculo — Artículo 62, apartados 1 y 2 — Última actividad por cuenta ajena o propia ejercida bajo la legislación de un Estado miembro — Artículo 62, apartado 3 — Residencia del beneficiario de las prestaciones por desempleo en un Estado miembro distinto del "Estado miembro competente" — Regla de cálculo que no tiene en cuenta "exclusivamente" la retribución o los ingresos profesionales percibidos por el interesado en virtud de su última actividad por cuenta ajena o propia — Normativa nacional que establece una regla de cálculo diferente para las personas que hayan ejercido su último empleo en otro Estado miembro »

En el asunto C 116/25, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad — Blagoevgrad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Blagoevgrad, Bulgaria), mediante resolución de 3 de febrero de 2025, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de febrero de 2025, en el procedimiento entre Ts. E. S. Direktor na Teritorialno podelenie na Natsionalnia osiguritelen institut — Blagoevgrad, el Tribunal de Justicia (Sala Sexta) declara:

1) El artículo 62, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, en relación con el artículo 65, apartados 2, frases primera y segunda, y 5, letra a), del Reglamento n.º 883/2004, en su versión modificada, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro, como Estado miembro de residencia, con arreglo a la cual el importe de las prestaciones por desempleo debidas a una persona que ha cumplido una parte o la totalidad del período de referencia previsto por la legislación de ese Estado miembro, a efectos del cálculo de las prestaciones por desempleo adquiridas bajo la legislación de otro Estado miembro, a saber, el del último empleo, no se determina teniendo en cuenta «exclusivamente» la retribución o los ingresos profesionales percibidos por esa persona en virtud de su última actividad por cuenta ajena o propia ejercida bajo la legislación de ese otro Estado miembro.

2) El artículo 62 del Reglamento n.º 883/2004, en su versión modificada por el Reglamento n.º 988/2009, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que establece, a efectos del cálculo de las prestaciones por desempleo, normas diferentes en función de que las personas en situación de desempleo hayan cubierto la totalidad del período de referencia con arreglo a la legislación de ese Estado o hayan cubierto una parte o la totalidad de ese período de referencia bajo la legislación de otro Estado miembro.

3. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

RELACIONES DE TRABAJO

Aragüez Valenzuela, L.: *Ttransición justa del trabajo doméstico a través de plataformas digitales*. ISBN: 979-13-7011-780-1. páginas: 172. mayo 2026. editorial: Colex. A Coruña

Furios, Chiara: Trabajo a distancia y lavoro agile. Un estudio comparado entre España e Italia. ISBN: 979-13-7021-985-7. páginas: 136. may 2026. Tirant lo Blanch

García Murcia, J. (Dir.): *Transmisión de empresa y sucesión en el desarrollo de actividades empresariales.* edición 2ª, 2026. nº páginas: 700.ISBN: 978-84-1085-606-6. ISBN digital: 978-84-1085-607-3 Aranzadi La Ley

López Ahumada, J.E. (Dir.): *Tratado práctico de tiempo de trabajo*. 1ª ed. Barcelona, Atelier, 2026. ISBN: 9791388096884. páginas: 900

Martín Muñoz, M.R.: *La relación de trabajo del trabajador autónomo económicamente dependiente. Configuración y régimen jurídico*. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025624. ISBN ebook: 9791388025631. páginas: 252

Martín Muñoz, M.R.: *Las relaciones laborales en plataformas digitales*. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025600. ISBN ebook: 9791388025617. páginas: 325.

Parres Miralles, R.: *La forma del despido objetivo*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2026. ISBN: 978-84-340-3118-0. Páginas: 380. Acceso abierto: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=pub-dt2026-396

Sempere Navarro, A.v., Monereo Pérez, J.L. (Dirs.): *El poder de dirección del empresario: problemas y manifestaciones actuales. Libro homenaje a Alfredo Montoya Melgar*. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025440. ISBN ebook: 9791388025228. año: 2026. páginas: 1147

Toscani Giménez, D.: *Derechos y obligaciones laborales de empresas y trabajadores 2026: modificaciones contractuales, extinción de contratos y despidos*. 1ª ed. Madrid: FC editorial, 2026. ISBN: 9788410315495. páginas: 524

DERECHO COLECTIVO

Rodrigo Sanbartolomé, F.A.: *Un proyecto para una ley orgánica de huelga*. 1ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2026. ISBN: 9791370406424. páginas: 306.

VV.AA.: *Tiempo de trabajo, distribución y reducción de jornada en la negociación colectiva. XXXVII jornada de estudio sobre negociación colectiva*. Comisión consultiva nacional de convenios colectivos. editorial Ministerio de Trabajo, ISBN: 9788484176473. páginas: 108. Madrid, 2026. edición: 1ª ed.

PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Molina Navarrete, C., Marcos González, J.I. (coords.): *Sistema preventivo y experiencia práctica de riesgos laborales, en especial psicosociales, tres décadas después: ¿conmemoramos o celebramos?*. 1ª ed. Albacete: Bomarzo, 2026.ISBN: 9791388063046. páginas: 280

Vizcaíno Ramos, I.: *La prevención de riesgos laborales en el derecho de los Estados Unidos y en el derecho de la Unión Europea: un estudio comparado de su impacto sustantivo, procedimental y procesal en las pequeñas empresas*. 1ª ed. A Coruña, Ccolex, 2026. ISBN: 9791370116699. páginas: 162

PROTECCIÓN SOCIAL

Fernández Orrico, F.J.: Jubilación privada de profesionales por cuenta propia y su contraste con la pensión de jubilación del reta. edición 1ª. 2026. nº páginas: 400. ISBN: 978-84-1085-840-4. ISBN digital: 978-84-1085-841-1. Aranzadi La Ley

Monereo Pérez, J.l., Maldonado Molina, J.a., Villar Cañada, I.M.: *La viabilidad del sistema de pensiones español,* Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025587. ISBN ebook: 9791388025594. páginas: 174

Monteiro Pessoa, R., Aparecido Cardoso, J., Alves Da Silva Trinca, L.R- (Coords.): *La protección social en tiempos de cambio. Experiencias comparadas entre Brasil, Portugal, España e Italia*. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN ebook: 9791388025723. páginas: 740

Ojeda Avilés, A., Gragnoli, E., Tincani, C., Guerrero Padrón, T., López Ahumada, J.e., Gamarra Vílchez, L., Morales Ramírez, M.a., García De Cortázar Nebreda, C., Silva, R., Borsio, M., Olivieri, A.: *La protección social de los trabajadores fronterizos*. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN-13 (15) 979-13-88025-54-9. ISBN-13 (15) 979-13-88025-25-9

Sierra Villaécija, A., Santiago Hidalgo, J.F.: *La pensión de jubilación a la luz de la jurisprudencia reciente*. ISBN: 979-13-7041-801-4. páginas: 252. mayo 2026. editorial: Sepin, Madrid

DERECHO SANCIONADOR

Bascón Marín, J.: *El procedimiento administrativo sancionador en el orden social*. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025693. ISBN ebook: 9791388025709. páginas: 238.

OBRAS GENERALES

Casas Baamonde, M.e., García-Perrote Escartín, I., Gil Alburquerque, R., Gómez García-Bernal, A., Sempere Navarro, A.V.: *EU labourand employment law. Interpretation by the Court of Justice*. colección de derecho del trabajo y seguridad social 38. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, FIDE (fundación para la investigación sobre el derecho y la empresa), with the collaboration of: ASNALA (national association of labor law specialists) and FORELAB (spanish forum of labour lawyers), 1ª edición: diciembre de 2025. 1627 págs

Cavas Martínez, F., Luján Alcaraz, J. y Cardenal Carro, M. (Dirs.): *El derecho social del siglo XXI: retos y transformaciones. Libro homenaje al profesor Antonio v. Sempere Navarro*. Barrios Baudor, G.L. (coord.), 1ª ed. Navarra, Aranzadi, 2026. ISBN: 9788410856998. páginas: 2350

Monereo Pérez, J.l., Maldonado Molina, J.A. y Almendros González, M.A. (Dirs.): *El trabajo de las personas mayores en un contexto de transformación digital y envejecimiento activo*. Ortega Lozano, P.G. y López Vico, S. (coords.) Ediciones Laborum, Murcia, 2026, páginas: 428.

Monsalve Cuéllar, M.E. y De Oliveira Carvalho, C. (Coords.): El impacto de las crecientes transformaciones sociales en el derecho laboral. O impacto no direito do trabalho das crescentes transformaçoes da sociedade. 1ª ed. Cuenca, Alderabán, 2026. ISBN: 9788416373796. páginas: 554.

Montoya Melgar, A.: *Tres maestros complutenses y otros ensayos con el derecho del trabajo al fondo*. ISBN: 978-84-8481-287-6. páginas: 160. Editorial: Universidad Complutense. 1ª ed. Madrid, 2026.

Quintanilla Navarro, R.Y., Sempere Navarro, A.V. (Coords.): *El trabajo a tiempo parcial: análisis laboral y de seguridad social (2014-2025)*. edición 1ª. 2026. nº páginas: 630.ISBN: 978-84-1085-604-2. ISBN digital: 978-84-1085-605-9. Aranzadi La Ley

Rodríguez Díaz, E., Coppoletta, S. (Dirs.): *Desafíos sociales a la gobernanza de las relaciones laborales: la vulnerabilidad en el empleo*. 1ª ed. Albacete: Bomarzo, 2026. ISBN: 9791388063077. páginas: 432

Rodríguez Rodríguez, E. (Dir.): *Igualdad y derecho laboral en el siglo XXI: el pilar europeo de derechos sociales como marco de desarrollo*. 1ª ed. Albacete: Bomarzo, 2026. ISBN: 9791388063121. páginas: 294.

Sempere Navarro, A.V.: *Anuario 2025 de jurisprudencia laboral (Estudio de 100 casos relevantes)*. año de la publicación: 2026. agencia estatal boletín oficial del estado, ISSN: 2660-8944.

Todoli Signes, A.: *La huida del trabajo: sobrecarga de trabajo, salud mental y derechos fundamentales*. edición 1ª. 2026. nº páginas: 170. ISBN: 978-84-1085-614-1. ISBN digital: 978-84-1085-615-8. Aranzadi La Ley

MANUALES Y TRATADOS

Blasco Pellicer, Á. (Dir.): *Comentarios al estatuto de los trabajadores*. 2ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2026. ISBN: 9791370405083. páginas: 1358.

Del Rey Guanter, S. (Coord.): *2026 práctica laboral para abogados*. 1ªedición 2026. nº páginas: 626. ISBN: 979-13-88078-31-6. ISBN digital: 979-13-88078-32-3. Aranzadi La Ley

Fabregat Monfort, G. (Dir.), Esteve Segarra, A., Magallón Ortín, M., Moll Noguera, R., Pérez Alonso, M.a., Salcedo Beltrán, M.C.: *GPS laboral guía profesional*, 12ª edición. Coordinador: M. D. Bohigues Esparza. Tirant lo Blanch, 2026. 1434 págs. ISBN papel: 9791370407148. ISBN ebook: 9791370407155

Lantarón Barquín, D. (Dir.) y Tascón López, R. (Coord.): *Tratado práctico del proceso laboral. Parte General*. 1ª ed. Barcelona, Atelier, 2026. ISBN: 9791388096969. páginas: 476.

Lousada Arochena, J.F., Ron Latas, R.P. (Coords.): *Sistema de derecho procesal laboral*. 4ª edición. Ediciones Laborum, Murcia 2026. ISBN papel: 9791388025570. páginas: 552

Lozano Lares, F.: *Manual de Seguridad Social*. 5ª edición. ISBN papel: 9791388025556. ISBN ebook: 9791388025563. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. páginas: 780

San Cristóbal Villanueva, J.M.: *Estatuto de los Trabajadores. Comentado con jurisprudencia sistematizada y concordancias*. 16ª ed. Madrid: Francis Lefebvre, 2026. ISBN: 9791387925093. páginas: 802.

VV.AA.: *Memento práctico social 2026*. Lefebvre, febrero de 2026. ISBN: 979-13-87732-88-2. Páginas: 2.200 aprox.

VV.AA.: *Memento práctico salario y nómina 2026*. Francis Lefebvre. ISBN: 979-13-87925-40-6. páginas: 1325. mayo 2026

VV.AA.: Tiempo de trabajo 2026-2027. Francis Lefebvre. ISBN: 979-13-87925-42-0. páginas: 660. mayo 2026

TEORÍA DEL DERECHO Y FILOSOFÍA POLÍTICA

Monereo Pérez, J.L.: *La filosofía política y cultural en la crisis de la modernidad: el pensamiento crítico de Walter Benjamín*. Barcelona, ISBN: 9791388096723. Editorial Atelier, Barcelona, 2026. edición: 1ª. formato: open access. https://doi.org/10.71237/lef1b7mu. nº de páginas: 278.

4. RECENSIONES BIBLIOGRÁFICAS

EL TRABAJO DE LAS PERSONAS MAYORES EN UN CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y ENVEJECIMIENTO ACTIVO, dirigido por José Luis Monereo Pérez, Juan Antonio Maldonado Molina y Miguel Ángel Almendros González. Coordinado por Pompeyo Gabriel Ortega Lozano y Sheila López Vico. Murcia, Ediciones Laborum, 2026, páginas: 428.

Comentado por:

Diego Velasco Fernández

Becario del Plan Propio de Investigación. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

https://orcid.org/0000-0003-3852-6115

La integración sociolaboral de las personas de edad avanzada constituye uno de los desafíos más apremiantes de la regulación jurídica actual en las sociedades envejecidas. La forma en que se garantiza el derecho al trabajo, la protección social y la adaptación a los entornos tecnológicos repercute de manera directa en la dignidad y el bienestar de este colectivo especialmente vulnerable. La obra colectiva "El trabajo de las personas mayores en un contexto de transformación digital y envejecimiento activo", publicada por Ediciones Laborum en 2026, aborda con profundidad esta problemática, integrando una visión jurídica, social y tecnológica sobre el impacto que la digitalización tiene en la prolongación de la vida activa. Esta necesaria iniciativa académica nace del Proyecto PID2023-153014OB-I00, financiado por el MICIU/AEI y por el FEDER de la Unión Europea.

Esta obra colectiva ofrece un estudio exhaustivo de la interconexión funcional entre los aspectos laborales y de Seguridad Social en la madurez vital, con un enfoque garantista y proactivo. Su carácter transversal se refleja en los diez capítulos que la componen, elaborados por especialistas de reconocido prestigio en el área del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

El primer capítulo, a cargo de José Luis Monereo Pérez, Catedrático de la Universidad de Granada, ofrece el marco general de la obra analizando las nuevas tecnologías y la empleabilidad. El autor destaca la importancia de un enfoque integrador basado en los derechos garantizados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la Carta Social Europea Revisada, y en los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales y, asimismo, en el complementario enfoque de las "capacidades", subrayando que el Derecho Social debe hacer efectivos los derechos de las personas mayores frente a la mercantilización de las personas en el capitalismo digital.

En el segundo capítulo, Rosa Moya Amador, Profesora Titular de la Universidad de Granada, examina la multidiscriminación que sufren las trabajadoras mayores sin cualificación digital. Se analiza cómo el género y la edad interactúan para generar brechas de exclusión específicas, abordando la discriminación múltiple e interseccional reconocida en la Ley 15/2022.

El tercer capítulo, firmado por Alejandro Muros Polo, Profesor Ayudante Doctor de la Universidad de Granada, analiza las medidas para el mantenimiento en el mercado laboral y propone la creación de un «contrato compatible». El autor discute políticas para evitar el fin prematuro de la vida profesional en las reestructuraciones empresariales, criticando la lógica del "rejuvenecimiento" forzado de plantillas.

La Magistrada Yolanda Fernández López desarrolla en el cuarto capítulo un análisis de la interpretación jurisprudencial de los derechos de las personas trabajadoras maduras. Se profundiza en la doctrina del TJUE y del Tribunal Constitucional sobre la prohibición de discriminación por edad y la validez de las cláusulas de jubilación forzosa, señalando las tensiones entre la eficiencia económica y la dignidad laboral.

A continuación, Miguel Ángel Almendros González, Catedrático de la Universidad de Granada, estudia en el quinto capítulo la doctrina de los ajustes razonables y la adaptación del puesto de trabajo por razón de edad. Se analiza cómo la movilidad funcional y la reclasificación profesional in peius pueden actuar como alternativas a la extinción del contrato ante la disminución de la capacidad laboral.

El sexto capítulo, elaborado por Pompeyo Gabriel Ortega Lozano, Catedrático (acr.) de la Universidad de Granada, aborda la protección frente al despido de los trabajadores maduros. El estudio disecciona las garantías del convenio especial para mayores de 55 años y la aportación económica al Tesoro Público impuesta a empresas con beneficios que despiden a trabajadores mayores.

En el séptimo capítulo, Sara Guindo Morales, Profesora Titular de la Universidad de Granada, ofrece un enfoque novedoso sobre la indemnización por despido en clave de edad. Se analizan propuestas de lege ferenda para un sistema indemnizatorio resarcitorio que considere las dificultades de reinserción de los trabajadores de edad avanzada, tomando como referencia el sistema irlandés.

El octavo capítulo, de Manuela Durán Bernardino, Profesora Titular de la Universidad de Granada, se centra en la prevención de la salud laboral ante la digitalización. Se estudian riesgos emergentes como el tecnoestrés y se proponen medidas preventivas como la monitorización en tiempo real a través de wearables y el uso de inteligencia artificial para adaptar el entorno de trabajo.

Por su parte, Natalia Tomás Jiménez, Profesora Titular de la Universidad de Granada, examina en el noveno capítulo el debate sobre el tiempo de trabajo. Se aboga por el derecho a la reducción y flexibilización de la jornada como herramienta esencial para el envejecimiento activo, proponiendo modelos de transición gradual similares al alemán.

Finalmente, el décimo capítulo, elaborado por Sheila López Vico, Profesora Sustituta de la Universidad de Granada, profundiza en el teletrabajo como medida de fomento de la vida activa. La autora analiza la brecha digital generacional y estudia experiencias europeas como la italiana para proponer el teletrabajo como una vía idónea para prolongar la carrera profesional en condiciones de salud y seguridad.

En conclusión, esta obra constituye una aportación fundamental y oportuna para el estudio del Derecho del Trabajo en el siglo XXI. Su enfoque multidisciplinar y su rigor técnico la convierten en un instrumento indispensable para investigadores, juristas y operadores del mercado laboral que busquen comprender y garantizar la dignidad de las personas mayores en la era digital. El libro no solo sistematiza el marco normativo actual, sino que abre camino hacia un nuevo "contrato social" que revalorice la experiencia frente al edadismo imperante.

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 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 251-260

Doctrina Administrativa. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Segundo 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. Incapacidad temporal
3. Nacimiento y cuidado de menor
4. Cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave
5. Incapacidad permanente
6. Jubilación

1. ACCIÓN PROTECTORA

1.1. COMPLEMENTO PARA LA REDUCCIÓN DE LA BRECHA DE GÉNERO. IMPORTE DE LAS PENSIONES A COMPARAR CUANDO AMBOS PROGENITORES CUMPLEN LOS REQUISITOS PARA SU RECONOCIMIENTO. Criterio de Gestión del INSS 17/2026, de 28 de mayo de 2026.

Se plantea como se computan los importes de las pensiones que han de ser comparadas a los efectos de determinar a que progenitor corresponde asignar el complemento para la reducción de la brecha de género cuando ambos cumplen los requisitos para el reconocimiento del complemento.

El apartado 7 del artículo 60 LGSS en la redacción dada por el Real Decreto-Ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de las pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones que dispuso que "*Para determinar qué pensiones o suma de pensiones de los progenitores tiene menor cuantía se computarán dichas pensiones teniendo en cuenta su importe inicial, una vez revalorizadas, sin computar los complementos que pudieran corresponder*".

Se plantea si debe considerarse a estos efectos "complemento" y por tanto, excluirse del cómputo a efectos de realizar la comparativa entre las pensiones de los progenitores para determinar a quien le corresponde el complemento para la reducción de la brecha de género, la cantidad anual resultante de aplicar al importe de la pensión máxima el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, a la que hace referencia, respecto a supuestos de demora en la jubilación, el último párrafo de la letra a) del artículo 210.2 TRLGSS. El citado precepto dispone: "*En el supuesto de que la cuantía de la pensión reconocida alcance el indicado límite (esto es, el importe de la pensión máxima) sin aplicar el porcentaje adicional o aplicándolo solo parcialmente, el interesado tendrá derecho, además a percibir anualmente una cantidad cuyo importe se obtendrá aplicando al importe de dicho límite vigente en cada momento el porcentaje adicional no utilizado*

para determinar la cuantía de la pensión, redondeado a la unidad más próxima por exceso. La citada cantidad se devengará por meses vencidos y se abonará en catorce pagas, sin que la suma de su importe y el de la pensión o pensión o pensiones que tuviera reconocidas el interesado, en cómputos anual, pueda superar la cuantía del tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento, tambien en cómputo anual".

El artículo 210.2 TRLGSS establece que "*Cuando se acceda a la pensión de jubilación a una edad superior a la que resulte de aplicar en cada caso lo establecido en el artículo 205.1.a), siempre que al cumplir esta edad se hubiera reunido el periodo mínimo de cotización establecido en el artículo 205.1.b), se reconocerá al interesado un complemento económico que se abonará de alguna de las siguientes maneras, a elección del interesado.*

a) Un porcentaje adicional de un 4 por ciento por cada año completo cotizado entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión, siempre que acredite el resto de los requisitos legales exigidos.

A partir del segundo año completo de demora, para el cálculo del porcentaje se podrán computar períodos superiores a 6 meses e inferiores a un año, correspondiendo a dichos periodos un 2 por ciento adicional.

El porcentaje adicional obteniendo según lo establecido en los párrafo anteriores se sumará al que con carácter general corresponda al interesado de acuerdo con el apartado 1, aplicándose el porcentaje resultante a la respectiva base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión, que no podrá ser superior en ningún caso al límite establecido en el artículo 57.

En el supuesto de que la cuantía de la pensión reconocida alcance el indicado límite (esto es, el importe de la pensión máxima) sin aplicar el porcentaje adicional o aplicándolo solo parcialmente, el interesado tendrá derecho, además, a percibir anualmente una cantidad cuyo importe se obtendrá aplicando al importe de dicho límite vigente en cada momento el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, redondeando a la unidad más próxima por exceso. La citada cantidad se devengará por meses vencidos y se abonará en catorce pagos, sin que la suma de su importe y el de la pensión o pensiones que tuviera reconocidas el interesado, en cómputo anual, pueda superar la cuantía del tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento, también en cómputo anual.

b) Una cantidad a tanto alzado, cuya cuantía vendrá determinada en función de los años de cotización acreditados en la fecha en que cumplió la edad a que se refiere el artículo 205.1.a), siendo la fórmula de cálculo siguiente: (...).

c) Una combinación de las opciones anteriores en los términos que se determinen reglamentariamente.

(...)

La percepción de este complemento en todas las modalidades (...).

El complemento económico establecido en este apartado (...)".

En primer lugar, conforme a la literalidad del precepto transcrito, la cantidad anual que puede percibirse en los casos que se opta por la modalidad del porcentaje adicional, se encuentra

ubicada dentro de la letra a) y, por tanto, forma parte del complemento por demora, por lo que su debe considerarse "complemento" a efectos de determinar el derecho al complemento para la reducción de la brecha de género.

Esta cantidad anual tiene como fin hacer la modalidad de complemento por demora prevista en la letra a) cuando se alcanza el importe de la pensión máxima sin llegar a aplicar el porcentaje adicional o aplicándolo parcialmente. Por tanto, se trata de una cantidad adicional que, aunque no forma parte del porcentaje adicional en sí, se otorga igualmente como resultado de haber demorado, por lo que no forma parte del "*importe inicial*" de las pensiones a la que se refiere el artículo 60.7 del TRLGSS, que expresamente excluye "*los complementos que pudieran corresponder*".

Téngase en cuenta, asimismo, que la solución contraria implicaría que, en función de la modalidad de disfrute del complemento por demora por la que se optase (y, en el caso de percibirse en la modalidad de porcentaje adicional, en función de si se alcanzase o no el límite del artículo 57 del TRLGSS), se podría o no tener en cuenta la demora al jubilarse para determinar a que el progenitor corresponde el Complemento para la reducción de la brecha de género, lo que podría no resultar justo.

Por tanto, hay que considerar que a efectos de realizar la comparativa entre "pensiones" de los progenitores para determinar el derecho al complemento para la reducción de al brecha de género, no cabe computar el complemento por demora previsto en el artículo 210.2 TRLGSS, cualquiera que sea la modalidad por la que se opte para su cobro (porcentaje adicional, cantidad a tanto alzado o una combinación de ambas), lo cual incluye la cantidad anual a la que hace referencia el último párrafo de la letra a) del artículo 210l2 TRLGSS. Los importes de las pensiones de los progenitores que se han de comparar para determinar a cual de ellos se reconoce el derecho al complemento para la reducción de la brecha de género son los de la pensión inicial, revalorizada en su caso.

Asimismo, tampoco se computarán los complementos por mínimos, las garantías de importe mínimo de pensión, el complemento de gran incapacidad de las pensiones de incapacidad permanente, ni cualquier otro complemento que pudiera corresponder o que se aparte de la pensión inicial con la revalorización que proceda.

1.2. RECARGO POR FALTA DE MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. ALUMNOS QUE REALIZAN PRÁCTICAS FORMATIVAS O ACADÉMICAS EXTERNAS INCLUIDAS EN PROGRAMAS DE FORMACIÓN. Criterio de Gestión del INSS 12/2026, de 11 de mayo.

Se plantea si es posible aplicar el recargo de prestaciones por falta de medidas de prevención regulado en el artículo 164 TRLGSS a las prestaciones del sistema de la Seguridad Social derivadas de contingencias profesionales que son reconocidas a los alumnos en prácticas a los que es de aplicación la disposición adicional quincuagésima segunda TRLGSS.

El artículo 164.1 TRLGSS dispone: "*Todas las prestaciones económicas que tenga su causa en accidente de trabajo o enfermedad profesional se aumentará, según la gravedad de la falta, de un 30 a un 50 por ciento, cuando la lesión se produzca por equipos de trabajo o en instalaciones, centros o lugares de trabajo que carezcan de los medios de protección reglamentaria, los tenga inutilizados o en malas condiciones, o cuando no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad y salud en el trabajo, o las de adecuación personal a cada trabajo, habida cuenta de sus características y de la edad, sexo y demás condiciones del trabajador*".

El apartado 2 del citado artículo 164 TRLGSS establece que: "*La responsabilidad del pago del recargo establecido en el apartado anterior recaerá directamente sobre el empresario infractor y no podrá ser objeto de seguro alguno, siendo nulo de pleno derecho cualquier pacto o contrato que se realice para cubrirla, compensarla o transmitirla*".

Por otra parte, la DA 52ª TRLGSS establece en el apartado 1 que "*La realización de práctica formativas en empresas, instituciones o entidades incluidas en programas de formación y la realización de prácticas académicas externas al amparo de la respectiva regulación legal y reglamentaria determinará la inclusión en el sistema de la Seguridad Social de las personas que las realicen en los términos de esta disposición adicional*".

El apartado 2 de la citada DA 52ª del TRLGSS dispone que; "*las personas que realicen las prácticas a que se refiere el apartado 1 quedarán comprendidas como asimiladas a trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General de la Seguridad Social, excluidos los sistemas especiales del mismo (...)".*

En sentido, aquellas personas sometidas a lo dispuesto de la citada disposición adicional, disfrutarán de la acción protectora correspondiente al régimen de Seguridad Social aplicable, sin más limitaciones que los fijados en dicho apartado 3 de la DA 52ª TRLGSS, no estableciendo ninguna excepción a efectos de aplicar el recargo de las prestaciones económicas derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional regulado en el artículo 164 TRLGSS, en caso de que se reúnan los requisitos establecidos en la normativa para su aplicación.

Con carácter general, y a los exclusivos efectos del sistema de la Seguridad Social, el régimen establecido en la DA 52ª TRLGSS comporta la inclusión de los alumnos en prácticas formativas o académicas externas en el ámbito de la acción protectora por contingencias profesionales del régimen aplicable, resultando aplicable, en ausencia de exclusión normativa expresa, el régimen general previsto en el artículo 164 TRLGSS.

En consecuencia, sin perjuicio de las particularidades que puedan concurrir en cada supuesto concreto resulta posible apreciar la procedencia de dicho recargo cuando las prestaciones del sistema tengan su causa en un accidente de trabajo o enfermedad profesional producido con ocasión de la realización de las prácticas y quede acreditado un incumplimiento de las medias de seguridad y salud exigibles en el desarrollo de la actividad formativa.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 TRLGSS, la eventual responsabilidad derivada del recargo habrá de imputarse a la empresa, institución o entidad en cuyo ámbito organizativo se haya producido el incumplimiento determinante del daño, de acuerdo con los criterios generales que rigen la institución, sin que quepa apreciar, con carácter general, responsabilidad solidaria o subsidiaria de otros sujetos distintos del responsable directo del incumplimiento.

Lo indicado con anterioridad se entiende sin perjuicio de la necesaria valoración individualizada de las circunstancias concurrentes en cada caso, en particular en lo relativo a la identificación del sujeto responsable del incumplimiento y al grado de diligencia exigible en función de la concreta organización y desarrollo de las prácticas formativas.

1.3. APLICACIÓN DE NORMAS COMUNITARIAS DE COORDINACIÓN EN CASO DE DOBLE ASEGURAMIENTO IRREGULAR. Criterio de Gestión del INSS 11/2026, de 11 de mayo de 2026.

Se plantea cual debe ser 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 u otros Estados del ámbito de aplicación de los Reglamentos Comunitarios de coordinación de los Sistemas de Seguridad Social.

Las normas comunitarias en materia de coordinación de sistemas de Seguridad Social se fundamentan en diversos principios, entre los que se incluye el principio de unicidad en la legislación aplicable. Este principio se recoge en el artículo 11 del Reglamento 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2005, 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) 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, y en caso de actividad por cuenta propia en España y por cuenta ajena 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 en las condiciones previstas en dicho artículo.

No obstante, se vienen detectando supuestos en los que, al analizar el derecho a las prestaciones de la Seguridad Social, se identificarán situaciones de doble aseguramiento (en España y en otro Estado miembro).

En este contexto debe recordarse que la institución competente en materia de legislación aplicable en virtud del Reglamento (CE) 883/2004 es la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por ello, cuando se den estos supuestos de doble aseguramiento, se deberá plantear consulta a la Tesorería General de la Seguridad Social para que comunique que legislación es la aplicable en virtud de las normas comunitarias durante el periodo de doble aseguramiento detectado.

Si la Tesorería General de la Seguridad Social comunica que la legislación española no es la aplicable en virtud del Título II del Reglamento (CE) 883/2004 para el periodo superpuesto, las cotizaciones efectuadas en España durante el mismo no podrán ser computadas a ningún efecto ni para la pensión nacional ni para la pensión prorrateada, ya que se ingresaron contraviniendo las normas comunitarias. Dicho periodo se computará, por tanto, como cubierto bajo la legislación del otro Estado miembro.

2. INCAPACIDAD TEMPORAL

2.1. ASIMILACIÓN A SITUACIÓN DE INCAPACIDAD TEMPORAL LOS PERIODOS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO POR HANTAVIRUS A INCAPACIDAD TEMPORAL POR ENFERMEDAD COMÚN. Criterio de Gestión del INSS 15/2026, de 20 de mayo de 2026.

Los periodos de aislamiento preventivo a que se vean sometidas las personas trabajadoras como consecuencia de su contacto con el hantavirus, tendrán la consideración de situación de incapacidad temporal derivada de enfermedad común, y durante los mismos las personas afectadas

tendrán derecho a las correspondientes prestaciones, siempre y cuando cumplan los requisitos en cada caso exigidos, y en los términos y condiciones establecidos por las normas del régimen de la Seguridad Social en que se encuentren encuadrada la persona trabajadora.

Cuando la protección de la incapacidad temporal por contingencias comunes esté prevista como mejora voluntaria, lo establecido anteriormente será de aplicación únicamente a las personas trabajadoras que se hubieran acogido a dicha mejora.

Lo previsto en este criterio será de aplicación con respecto a todas las situaciones de aislamiento preventivo producidas como consecuencia de un contacto con el hantavirus.

3. NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR

3.1. DISFRUTE DE HASTA DOS SEMANAS DE DESCANSO A PARTIR DE QUE EL MENOR CUMPLA 12 MESES Y HASTA LOS 8 AÑOS DE EDAD. Criterio de Gestión del INSS 16/2026, de 22 de mayo de 2026.

Se plantea la posibilidad de que las personas trabajadoras puedan disfrutar de un periodo inferior a 7 días a partir de que el menor cumpla los 12 meses y hasta los 8 años de edad.

Con el Real Decreto-Ley 9/2025, de 29 de julio, ha introducido modificaciones en materia de descanso y prestaciones por nacimiento y cuidado de menor en el Estatuto de los Trabajadores, en el Estatuto Básico del Empleado Público y en el TRLGSS, entre las cuales destaca la posibilidad de disfrutar un máximo de dos semanas hasta que el menor cumpla los 8 años, que se disfrutarán a voluntad de la persona trabajadora en periodos semanales.

A este respecto, hay que indicar que, ni el apartado c) del artículo 48.4 del Estatuto de los Trabajadores, ni los apartados b) y c) del artículo 48 del Estatuto Básico del Empleado Público, afirman que esas dos semanas que se pueden disfrutar hasta que el menor cumpla 8 años tengan que ser completas, sino que se limitan a establecer un máximo de tiempo que puede ser disfrutado hasta que el menor cumpla la referida edad.

En consecuencia, dado que la norma prevé la posibilidad de disfrutar de hasta dos semanas hasta que el menor cumpla 8 años, en los supuestos excepcionales contemplados en el punto 5 del criterio 13/2019 u otros de análoga naturaleza en los que exista un tiempo que exceda de los que son múltiplo de siete, su disfrute podrá realizarse antes de los 12 meses, en los términos indicados en el referido punto 5, o bien efectuarse en un momento posterior, hasta que el menor alcance los ocho años de edad. En este último caso, los días inferiores a una semana que falten por disfrutar podrán descansarse de modo independiente como si formasen un nuevo período semanal, o unidos a otra semana, sin que en ningún caso el total descansado con posterioridad al cumplimiento por el menor de la edad de 12 meses pueda superar el máximo de catorce días.

3.2. PROLONGACIÓN DE EFECTOS ECONÓMICOS DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL TRANSCURRIDOS 545 DÍAS. SITUACIÓN ASIMILADA A LA DE ALTA PARA EL ACCESO A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN ANTICIPADA. Criterio de Gestión del INSS 9/2026, de 24 de marzo de 2026.

Se plantea si la situación de prolongación de efectos económicos de la incapacidad temporal una vez transcurridos 545 días debe ser considerada situación asimilada a la de alta que permita el acceso a la pensión de jubilación anticipada.

Se señala que la situación de prolongación de efectos económicos de la incapacidad temporal una vez transcurridos los 545 días naturales desde la baja médica, en situación asimilada a la de alta a los efectos de acceso a la pensión de jubilación anticipada.

4. CUIDADO DE MENORES AFECTADOS POR CÁNCER U OTRA ENFERMEDAD GRAVE

4.1. INCOMPATIBILIDAD DE LA PRESTACIÓN POR CUIDADO DE MENORES AFECTADOS POR CÁNCER U OTRA ENFERMEDAD GRAVE CON PRÁCTICAS FORMATIVAS. Criterio de Gestión del INSS 14/2026, de 20 de mayo de 2026.

Se plantea si resulta incompatible la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer y otras enfermedades graves con la realización de prácticas formativas conforme a lo dispuesto en la disposición adicional 52ª TRLGSS.

La realización efectiva de prácticas formativas supone un indicio claro de un nivel de autonomía personal incompatible con la idea de una dependencia continua, directa y permanente que caracteriza esta prestación.

Aceptar una equiparación plena entre escolarización y prácticas formativas en este nuevo contexto supondría riesgo evidente de desnaturalización de la prestación. La prestación por Cuidado de Menores con Cáncer dejaría de estar vinculada a situaciones de dependencia extrema para convertirse en un instrumento de apoyo general a la enfermedad grave, al margen del grado efectivo de autonomía del causante. Además, la enorme diversidad de prácticas existentes curriculares o extracurriculares, presenciales o parcialmente virtuales, de distinta duración e intensidad haría inviable un control homogéneo y generaría una profunda inseguridad jurídica, tanto para la entidad gestora de la Seguridad Social como para las mutuas colaboradoras.

Todo lo expuesto obliga a mantener una exigencia estricta de coherencia entre la situación clínica de la persona enferma y la actividad que esta desarrolla. Cuando dicha actividad revela del grado de autonomía suficiente para integrarse de forma regular en entornos extremos y asumir dinámicas propias de la formación cuasi laboral o ya propiamente laboral, el presupuesto fáctico del cuidado directo, continuo y permanente se ve erosionad, con independencia de que la práctica sea obligatoria desde el punto de vista académico.

No se trata, por tanto, de establecer una incompatibilidad autónoma basada exclusivamente en el alta en la Seguridad Social, sino de reconocer que la realización de actividades que exigen dedicación prolongada y autonomía funcional constituye un elemento objetivo de gran relevancia para determinar que no concurre la situación protegida.

En conclusión, la realización de prácticas formativas a las que hace referencia la disposición adicional 52ª TRLGSS, aun siendo obligatoria el alta en el sistema de Seguridad Social y no comporte propiamente una relación laboral, constituye un elemento material revelador de autonomía personal que resulta incompatible con la esencia asistencia de la prestación que exige cuidados directos continuos y permanentes de la persona enferma. Este criterio de incompatibilidad no supone cuestionar el derecho a la formación, sino preservar la coherencia, la finalidad y el carácter excepcional de una prestación concebida para supuestos de dependencia intensa y continuada.

Es decir, la realización de prácticas académicas conforme a lo establecido en la DA 52ª TRLGSS por parte del causante, determinará la extinción de la prestación de cuidado de menores con cáncer u otra enfermedad grave.

5. INCAPACIDAD PERMANENTE

5.1. COMPLEMENTO POR MÍNIMOS EN FAVOR DE PENSIONISTAS DE INCAPACIDAD PERMANENTE TOTAL MENORES DE 60 AÑOS. Criterio de Gestión del INSS 13/2026, de 11 de mayo de 2026.

Se plantea si procede reconocer el complemento por mínimos establecido para los pensionistas de incapacidad permanente total derivada de enfermedad común menores de 60 años cuando la contingencia deriva de accidente no laboral.

El artículo 59.1 TRLGSS establece: "*Los beneficiarios de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social, que no perciban rendimientos del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales, de acuerdo con el concepto establecido para dichas rentas en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o que, percibiéndolos, no excedan de la cuantía que anualmente establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, tendrán derecho a percibir los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, siempre que residan en territorio español en los términos que legal o reglamentariamente determinen (...)*".

El artículo 196.2 TRLGSS establece que "*la cuantía de la pensión de IPT derivada de enfermedad común no podrá resultar inferior al importe mínimo fijado anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para la pensión de IPT derivada de enfermedad común de titulares menores de sesenta años con cónyuge a cargo*".

Los complementos por mínimos se fijan en las leyes de presupuestos generales del Estado y en los reales decretos-leyes que, en ausencia de éstas, han aprobado la revalorización de las pensiones. Las citadas normas, prevén la posibilidad de reconocer un complemento por mínimos en el caso de pensionistas por IPT derivada de enfermedad común menores de 60 años.

El Tribunal Supremo, en la sentencia número 1007/2024, de 10 de julio, dictada en casación para la unificación de doctrina determina que "*el beneficiarios de una pensión contributiva (IPT), tendrá derecho a los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de la pensión, cuando reúne los requisitos de residencia, económicos y de incompatibilidad establecidos en el artículo 59 TRLGSS, sin que el origen de accidente no laboral de la contingencia de la que aquella dimana enerve la condición de beneficiario ni el derecho al complemento a mínimos*".

No obstante, cabe indicar que la naturaleza de la garantía establecida en el artículo 196.2 TRLGSS es distinta de la que fundamenta los complementos por mínimos del artículo 59 del mismo texto refundido, condicionados a no superar un límite de rentas. Además, existen diferencias considerables en la configuración de las pensiones de incapacidad permanente derivadas de enfermedad común y de aquellas que derivan de accidente no laboral, lo que dificulta realizar una interpretación extensiva del reconocimiento de los complementos por mínimos en el caso de las derivadas de accidente no laboral.

No existe fundamento jurídico suficiente para que pueda extenderse mediante un criterio interpretativo la aplicación del artículo 196.2 TRLGSS o de la normativa un criterio interpretativo la aplicación del artículo 196.2 TRLGSS o de la normativa reguladora sobre complementos por mínimos

a un supuesto no previsto en dicha normativa, ya que, como señala el punto 2 del fundamento de derecho tercero de la citada sentencia, lo dispuesto en estos textos legales "desde su literalidad permite apreciar que en la fijación de tales complementos se parte de una situación de incapacidad permanente total derivada de enfermedad común y no de accidente no laboral cuando el beneficiario sea menor de 60 años". En consecuencia, no cabe sino seguir aplicando en términos literales el artículo 196.2 TRLGSS y la normativa concordante sobre complemento por mínimos de las pensiones de incapacidad permanente total para menores de 60 años, esto es, reconociendo el complemento únicamente a aquellos que deriven de enfermedad común".

6. JUBILACIÓN

6.1. BOMBEROS FORESTALES Y SEGUNDA ACTIVIDAD A EFECTOS DE LA REDUCCIÓN DE LA EDAD EN LA JUBILACIÓN. Criterio de Gestión del INSS 10/2026, de 29 de abril de 2026.

Se plantea si se pueden computar los periodos realizados en situación de segunda actividad por los bomberos forestales a efectos de aplicación de los coeficientes reductores de la edad previstos en el Real decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de administraciones públicas y organismos públicos.

E artículo 1.2 del Real decreto 383/2008 señala que "*también se aplicará lo dispuesto en este real decreto a los bomberos forestales al servicio de las administraciones, organismos públicos y entidades de derecho público o privado vinculados o dependientes de las administraciones públicas, siempre que se encuentren incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y que, con independencia de la naturaleza estatutaria o laboral de su relación de servicio, en el ejercicio profesional realicen las funciones dispuestas en el artículo 4 de la ley 5/2004, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales, de acuerdo con el artículo 2.1 y 2 de esta misma ley*".

Por otra parte, el apartado 1 del artículo 4 de la ley 5/2004 establece que *"los bomberos forestales adscritos a los operativos de extinción de incendios forestales de las administraciones, de acuerdo con el artículo 2.1 y 2 de esta misma ley*".

Por otra parte, el apartado 1 del artículo 4 de la Ley 5/2024 establece que "*los bomberos forestales adscritos a los operativos de extinción de incendios forestales de las administraciones competentes desempeñarán operaciones de extinción de incendios forestales de acuerdo con el plan de operaciones previsto en el artículo 47 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*".

La disposición adicional tercera de la citada Ley 5/2024 con respecto a la situación de segunda actividad señala que:

"*1. Las administraciones públicas competentes, de acuerdo con lo contemplado en la normativa vigente de aplicación, podrán establecer que en la organización de los operativos de extinción de incendios forestales se provean, ajustado a las necesidades del mismo, plazas para posibilitar una segunda actividad a sus empleados públicos que tengan la consideración de bomberos forestales que, según a su situación, que se adecuen a su nivel de competencia técnica, de conformidad con la evaluación realizada por el tribunal médico correspondiente.*

2. El personal indicado en el apartado anterior que se encuentre en situación de segunda actividad se mantendrá adscrito al operativo de extinción de incendios forestales correspondiente,

realizando funciones más ajustadas a su situación, que se adecuen a su nivel de competencia técnica, de conformidad con la evaluación realizada por el tribunal médico correspondiente.

3. Las retribuciones básicas y complementarias del personal indicado en el apartado anterior se adecuarán por cada Administración Pública a su puesto y funcione, de conformidad con la legislación aplicable.

4. Reglamentariamente cada Administración Pública determinará, entre otras, las condiciones para pasar a segunda actividad, los requisitos para la reposición en el puesto de procedencia o el sistema de normas y organización de la segunda actividad cuando el número de personas en esta situación sea superior a los puestos destinados a segunda actividad".

Del precepto se desprende que la segunda actividad se configura como una situación de adaptación funcional del puesto de trabajo para aquellos bomberos forestales que, conforme al correspondiente dictamen médico, presentan una disminución de su capacidad para la prestación del servicio ordinario, siempre que no se encuentren en situación de incapacidad permanente.

Se establece como requisito que el personal en situación de segunda actividad se mantenga adscrito al operativo de extinción de incendios forestales correspondiente, desarrollando funciones compatibles con su situación.

En consecuencia, a efectos de la aplicación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación, los periodos trabajados por bomberos forestales en situación de primera o segunda actividad son computables siempre que durante dicha situación se mantenga la adscripción a un operativo de extinción de incendios forestales. Por el contrario, quedarán excluidos del cómputo aquellos periodos en los que no se mantenga dicha adscripción.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 261-270

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

LEY 1/2026, DE 8 DE ABRIL, INTEGRAL DE IMPULSO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Se trata de una norma que reforma, entre otras, la Ley de Cooperativas, la Ley de empresas de inserción, la Ley de Economía Social, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la normativa de contratos públicos, la regulación del ingreso mínimo vital y el régimen de incentivos a la contratación.

En el Preámbulo de la Ley 1/2026 se señala que con esa regulación se pretende actualizar el marco normativo de la economía social, ajustando un modelo eficaz a las nuevas circunstancias económicas y sociales. En lo que concierne a los ámbitos laboral y Seguridad Social se incide especialmente en las cooperativas de trabajo asociado, las empresas de inserción y en el refuerzo de instrumentos de inclusión laboral.

Las cuestiones más destacables en relación con la Seguridad Social son la siguientes:

— Se modifica la ley 44/2007, sobre el contrato para la transición al empleo ordinario. Destaca la derogación del contrato temporal de fomento del empleo, mientras que se regula un nuevo contrato para la transición al empleo ordinario.

— Asimismo, según la disposición transitoria cuarta, que reglamenta el régimen transitorio de los contratos de trabajo en las empresas de inserción, los contratos de trabajo de las personas trabajadoras en las empresas de inserción, vigentes a la fecha de entrada en vigor de la ley, quedarán sujetos a la normativa vigente en el momento de su celebración.

— Con relación a la bonificación por la contratación de excluidos sociales por empresas de inserción, mediante el contrato de transición al empleo ordinario, se introduce nuevas bonificaciones por la contratación indefinida de personas en situación de exclusión social.

REAL DECRETO-LEY 10/2026. CONSIDERACIÓN EXCEPCIONAL COMO SITUACIÓN ASIMILADA A ACCIDENTE DE TRABAJO DE LOS PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL

Se publicó el Real Decreto-Ley 10/2026, en el que se incluyó en su disposición adicional primera la "Consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los procesos de incapacidad temporal, y pensiones de incapacidad permanente, muerte y supervivencia de las personas trabajadoras víctimas de los daños sufridos por los accidentes ferroviarios de Adamuz (Córdoba), en la línea 14-010 Madrid-Puerta de Atocha Almudena Grandes-Sevilla-Santa Justa, de la Red Ferroviaria de Interés General, el día 18 de enero de 2026 y de Gelida (Barcelona), en la línea 02-240 Sant Vicenç de Calders-L'Hospitalet de Llobregat, de la Red Ferroviaria de Interés General, el día 20 de enero de 2026."

En la mencionada norma se regularon como situación asimilada a accidente de trabajo, solo a efectos de la prestación económica, los procesos de incapacidad temporal de los trabajadores incluidos en el listado de pasajeros de los trenes iniciados antes del 29/04/2026, como consecuencia del accidente ferroviario de Adamuz (Córdoba), en los términos recogidos en la citada disposición adicional primera.

ORDEN PJC/297/2026, DE 30 DE MARZO, POR LA QUE SE DESARROLLAN LAS NORMAS LEGALES DE COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL, DESEMPLEO, PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD, FONDO DE GARANTÍA SALARIAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EJERCICIO 2026.

A través de la Orden PJC/297/2026, de 30 de marzo, se publicaron las modificaciones en materia de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2026.

En el apartado sobre "Noticias sobre la gestión en el ámbito de la afiliación, de la cotización y de la recaudación de las contribuciones sociales" recogemos las principales novedades para 2026 sobre cotización.

RESOLUCIÓN DE 31 DE MARZO DE 2026, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL, POR LA QUE SE ACTUALIZAN LOS MÓDULOS ECONÓMICOS PARA EL CÁLCULO DE LOS COSTES FINANCIABLES DE LA ACTIVIDAD FORMATIVA DEL ÁMBITO LABORAL INHERENTE AL CONTRATO DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA

El 8 de mayo de 2026 se publicó la Resolución de 31 de marzo de 2026, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se actualizaron los módulos económicos para el cálculo de los costes financiables de la actividad formativa del ámbito laboral inherente al contrato de formación en alternancia, en loas siguientes términos:

> "Primero. Actualizar los módulos económicos para el cálculo de los costes financiables de la actividad formativa del ámbito laboral inherente al contrato de formación en alternancia, fijándolos en las cuantías siguientes:
> a) Modalidad presencial: Los costes hora/participante serán de 10,1 euros.
> b) Modalidad a distancia/teleformación: Los costes hora/participante serán de 6,3 euros.

> Segundo. Los contratos de formación en alternancia que tengan derecho a bonificación según la legislación vigente, podrán aplicarse las cuantías indicadas en el artículo primero desde el día de entrada en vigor de la presente resolución."

La citada resolución entrará en vigor el día 1 de junio 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]

REAL DECRETO 316/2026, DE 14 DE ABRIL, POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1155/2024, DE 19 DE NOVIEMBRE, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL

El Real Decreto 316/2026 tiene como objetivos principales regularizar situaciones prolongadas de residencia irregular, mediante nuevas vías extraordinarias, favorecer la integración social, familiar y laboral de las personas extranjeras y adaptar el Reglamento de Extranjería a nuevas realidades migratorias y a recomendaciones europeas.

En el preámbulo del citado Real Decreto se cita, entre otro tipo de cuestiones, que la actuación de los poderes públicos se orienta a asegurar que todas las personas, con independencia de su origen o trayectoria migratoria, puedan ejercer sus derechos fundamentales en condiciones de igualdad, seguridad y dignidad. Este enfoque no solo refuerza la cohesión social y la confianza en las instituciones, sino que también se alinea con los compromisos asumidos por España en el marco del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018.

Asimismo, en dicho preámbulo se indica que la incorporación plena de la población trabajadora extranjera al sistema administrativo y económico fortalece la Seguridad Social, mejora la recaudación tributaria y contribuye a un mercado laboral más transparente y eficiente. También permite garantizar a las personas extranjeras el ejercicio efectivo de sus derechos y prevenir situaciones de explotación laboral.

Desde el punto de vista de la gestión, en el transcurso de este proceso de regularización, el Número de la Seguridad Social (NSS/NAF) se asignará automáticamente durante la tramitación de las solicitudes. La asignación se realizará de forma centralizada por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), sin necesidad de gestiones adicionales, y se notificará a la persona interesada para su conocimiento.

Por ello, no resulta necesario acudir a una Administración de la TGSS para solicitar el NSS de forma presencial, ni presentar una solicitud específica por parte de la persona interesada.

El Real Decreto 316/2026 establece, en su artículo único que "…una vez admitida a trámite la solicitud presentada conforme a la letra c) del apartado primero, y hasta que se resuelva el procedimiento, se autorizará, de forma provisional, a las personas solicitantes a residir y, en caso de que se encuentre en edad laboral, a trabajar por cuenta ajena y por cuenta propia en todo el territorio nacional y en cualquier ocupación o sector de actividad. En la comunicación de inicio de la tramitación de la solicitud se hará constar que la persona solicitante está autorizada provisionalmente a trabajar."

[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.

En el caso de que, de conformidad con lo anterior, se inicie una actividad laboral, por cuenta propia o por cuenta ajena, si se cumplen los requisitos legales, podrán tramitarse las altas en la Seguridad Social por los canales habituales. A estos efectos el Número de la Seguridad Social asignado podrá consultarse a través del servicio Consulta de NAF por IPF que estará disponible en la Oficina Virtual del Sistema Red.

ORDEN PJC/297/2026, DE 30 DE MARZO, POR LA QUE SE DESARROLLAN LAS NORMAS LEGALES DE COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL, DESEMPLEO, PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD, FONDO DE GARANTÍA SALARIAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EJERCICIO 2026.

A través de la Orden PJC/297/2026, de 30 de marzo, se publicaron las modificaciones en materia de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2026.

A continuación, se recogen las principales novedades.

Los topes máximo y mínimo de cotización

En el artículo 2 de la Orden PJC/297/2026 se establecen los topes máximo y mínimo de cotización. El tope máximo de la base de cotización al Régimen General de la Seguridad Social será, desde el 1 de enero de 2026, de 5.101,20 euros mensuales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del 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.

Desde el 1 de enero de 2026, el tope mínimo de cotización para las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional será equivalente al salario mínimo interprofesional vigente, incrementado en un sexto, sin que pueda ser inferior a 1.424,40 euros, salvo disposición expresa en contrario.

Las bases mínimas y máximas de cotización

En el artículo 3 de la Orden, desde el 1 de enero de 2026, se establece que la cotización al Régimen General por contingencias comunes estará limitada para cada grupo de categorías profesionales por las bases mínimas y máximas siguientes:

Grupo de cotización	Categorías profesionales	Bases mínimas – Euros/mes	Bases máximas – Euros/mes
1	Ingenieros y Licenciados. Personal de alta dirección no incluido en el artículo 1.3.c) del Estatuto de los Trabajadores.	1.989,30	5.101,20
2	Ingenieros Técnicos, Peritos y Ayudantes Titulados.	1.649,70	5.101,20
3	Jefes Administrativos y de Taller.	1.435,20	5.101,20
4	Ayudantes no Titulados.	1.424,40	5.101,20
5	Oficiales Administrativos.	1.424,40	5.101,20
6	Subalternos.	1.424,40	5.101,20
7	Auxiliares Administrativos.	1.424,40	5.101,20

Grupo de cotización	Categorías profesionales	Bases mínimas – Euros/día	Bases máximas – Euros/día
8	Oficiales de primera y segunda.	47,48	170,04
9	Oficiales de tercera y Especialistas.	47,48	170,04
10	Peones.	47,48	170,04
11	Personas trabajadoras menores de dieciocho años, cualquiera que sea su categoría profesional.	47,48	170,04

Los tipos de cotización al Régimen General de la Seguridad Social. La cotización adicional por horas extraordinarias

El artículo 4 recoge los tipos de cotización al Régimen General de la Seguridad Social, sin que estos experimenten ninguna variación respecto a los que regían para 2025. Tampoco varía la cotización adicional por horas extraordinarias fijada para el año 2026 en el artículo 5.

Las bases de cotización para los artistas

Conforme al artículo 11 de la Orden, desde 1 de enero de 2026, la base máxima de cotización por contingencias comunes para todas las categorías profesionales de los artistas a los que se refiere el artículo 32.3 del Reglamento General de cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, será de 5.101,20 euros mensuales. Las bases de cotización a cuenta para determinar la cotización de los artistas, previstas en el artículo 32.5.b) del reglamento citado, serán, desde el 1 de enero de 2026 y para todos los grupos de cotización, las siguientes:

Retribuciones íntegras	Euros/día
Hasta 577,00 euros.	340,00
Entre 577,01 y 1.038,00 euros.	428,00
Entre 1.038,01 y 1.737,00 euros.	511,00
Mayor o igual a 1.737,01 euros.	678,60

La base de cotización aplicable durante los periodos de inactividad de los artistas que mantengan voluntariamente la situación de alta en el Régimen General de la Seguridad Social será la base mínima vigente por contingencias comunes correspondiente al grupo de cotización 7. El tipo de cotización aplicable será el 11,50%.

La base máxima de cotización por contingencias comunes para todas las categorías de los profesionales taurinos

El artículo 12 de la Orden PJC/297/2026, prescribe que, desde 1 de enero de 2026, la base máxima de cotización por contingencias comunes para todas las categorías de los profesionales taurinos a los que se refiere el artículo 33.3 del Reglamento General de cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, será de 5.101,20 euros mensuales.

Las bases de cotización para determinar las liquidaciones provisionales por lo profesionales taurinos previstas en el artículo 33.5.b) del reglamento general citado, serán, desde 1 de enero de 2026 y para cada grupo de cotización, las siguientes:

Grupo de cotización	Euros/día
1	1.573,00
2	1.450,00
3	1.088,00
7	650,00

La cotización de los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios

Para la cotización de los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios, se han determinado para el año 2026 los tipos de cotización y reducciones en las aportaciones empresariales, de acuerdo con el contenido en la disposición transitoria decimoctava de la LGSS, sobre aplicación paulatina de las bases y tipos de cotización y de reducciones en dicho sistema especial.

El artículo 14 de la Orden de Cotización establece las bases máximas para la modalidad de cotización mensual y por jornadas reales que se actualizan a 5.101,20 euros/mes y 221,79 euros/jornada, respectivamente. La reducción aplicable a la cotización de las personas trabajadoras encuadrados en los grupos de cotización 2 al 11, se ajustará a la siguiente regla:

$$\%\ reducción\ mes\ o\ jornada\ año\ 2026 = \%\ reducción\ año\ 2021\ a\ la\ base\ mes\ o\ jornada\ de\ 2026 + \left[\frac{8{,}10\% - \%\ reducción\ año\ 2021\ a\ la\ base\ mes\ o\ jornada\ de\ 2026}{10}\right] x\ 5$$

No obstante, la cuota empresarial resultante no podrá ser inferior a 179,44 euros mensuales o a 8,16 euros por jornada real trabajada. En ningún caso la cuota empresarial resultante será superior a 279 euros al mes o 12,68 euros por jornada real trabajada.

La cotización en el sistema especial para empleados de hogar

Para calcular la cotización correspondiente a los periodos de liquidación de enero de 2026 y siguientes, se tomará la tabla de tramos y bases de cotización establecida en el apartado 1 del artículo 15 de la Orden PJC/297/2026.

Tramo	Retribución mensual – Euros/mes				Base de cotización – Euros/mes
1.º			Hasta	329,00	306,00
2.º	Desde	329,01	Hasta	510,00	436,00
3.º	Desde	510,01	Hasta	693,00	602,00
4.º	Desde	693,01	Hasta	877,00	785,00
5.º	Desde	877,01	Hasta	1.061,00	970,00
6.º	Desde	1.061,01	Hasta	1.242,00	1.151,00
7.º	Desde	1.242,01	Hasta	1.424,40	1.424,40
8.º	Desde	1.424,41			Retribución mensual

El Mecanismo de Equidad Intergeneracional

De acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Orden PJC/297/2026, desde el 1 de enero de 2026, la cotización adicional correspondiente al mecanismo de equidad intergeneracional en el Régimen General de la Seguridad Social se determinará aplicando el tipo del 0,90% sobre la base de cotización por contingencias comunes, del que el 0,75 será a cargo del empleador y el 0,15% a cargo de la persona trabajadora.

La cotización adicional de solidaridad

El artículo 17 de la Orden PJC/297/2026, reguló a partir del 1 de enero de 2026, la cotización adicional de solidaridad en el Régimen General de la Seguridad Social, que se determinará, respecto a

las retribuciones a que se refiere el artículo 19 bis de la LGSS y conforme a lo dispuesto en el artículo 72 bis del Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, aplicando los siguientes tipos de cotización:

a) El 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) El 1,25% a la parte de la retribución comprendida entre 5.611,33 euros y 7.651,80 euros, siendo el 1,04% a cargo de la empresa 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.

La cotización adicional en contratos de duración determinada

Desde el 1 de enero de 2026, según establece el artículo 28 de la Orden PJC/297/2026, los contratos de duración determinada inferior a treinta días tendrán una cotización adicional de 33,62 euros a cargo del empresario.

Las bases mínimas por horas

Según el artículo 39 de la Orden PJC/297/2026, desde el 1 de enero de 2026, las bases mínimas por horas aplicables a los contratos de trabajo a tiempo parcial serán las siguientes:

Grupo de cotización	Categorías profesionales	Base mínima por hora – Euros
1	Ingenieros y Licenciados. Personal de alta dirección no incluido en el artículo 1.3.c) del Estatuto de los Trabajadores.	11,98
2	Ingenieros Técnicos, Peritos y Ayudantes Titulados.	9,94
3	Jefes Administrativos y de Taller.	8,65
4	Ayudantes no Titulados.	8,58
5	Oficiales Administrativos.	8,58
6	Subalternos.	8,58
7	Auxiliares Administrativos.	8,58
8	Oficiales de primera y segunda.	8,58
9	Oficiales de tercera y Especialistas.	8,58
10	Personas trabajadoras mayores de dieciocho años no cualificadas.	8,58
11	Personas trabajadoras menores de dieciocho años, cualquiera que sea su categoría profesional.	8,58

Los contratos para la formación en alternancia y para la formación y el aprendizaje subsistentes

De conformidad con el artículo 46 de la Orden PJC/297/2026, las cuotas fijas para los trabajadores que hubieran celebrado un contrato un contrato de formación en alternancia y para la formación y el aprendizaje subsistentes se efectuará conforme a las siguientes reglas:

1º. La cotización a la Seguridad Social consistirá en una cuota única mensual de 69,23 euros por contingencias comunes, de los que 57,72 euros serán a cargo del empresario y 11,51 euros, a cargo de la persona trabajadora, y de 7,95 euros por contingencias profesionales, a cargo del empresario, de los que 4,12 euros corresponden a incapacidad temporal y 3,83 euros, a incapacidad permanente y muerte y supervivencia.

2º. La base de cotización por desempleo será la base mínima correspondiente a las contingencias por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a la que será de aplicación el tipo y la distribución del mismo a que se refiere el artículo 33.2.a) 1º.

3º. La cotización al Fondo de Garantía Salarial consistirá en una cuota mensual de 4,38 euros, a cargo del empresario.

4º. La cotización por formación profesional consistirá en una cuota mensual de 2,44 euros, de los que 2,16 euros serán a cargo del empresario y 0,28 euros, a cargo de la persona trabajadora.

La cotización de los trabajadores autónomos dedicados a la venta ambulante

Las personas trabajadoras autónomas dedicadas a la venta en puestos de venta y mercadillos incluidas en alguno de los códigos de la CNAE 2025 previstos, podrán elegir cotizar por una base equivalente a un 77% de la base mínima del tramo 1 de la tabla reducida de bases de cotización (503,40 euros).

Lo así establecido será también de aplicación a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado dedicados a la venta ambulante que perciben sus ingresos directamente de los compradores.

La cotización de los socios de cooperativas de trabajo asociado

Según lo establecido en el artículo 43 de la Orden PJC/297/2026, la base de cotización por contingencias comunes y profesionales de los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, que hubieran optado en sus estatutos por asimilar a los socios trabajadores a personas trabajadoras por cuenta ajena, incluidos en razón de la actividad de la cooperativa en el Régimen General de la Seguridad Social, en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar o en el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón, en los supuestos de prestación de servicios a tiempo parcial, no podrá ser inferior a las cuantías que para los diferentes grupos de cotización se indican a continuación:

Grupo de cotización	Base mínima mensual – Euros
1	895,20
2	660,00
3	574,20
4 a 11	569,70

TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA, SOLICITUD BASE DE COTIZACIÓN MÁXIMA

En previsión de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera de la Orden PJC/297/2026, se habilitó un trámite en CASIA denominado “Solicitud Base de Cotización Máxima”, que permite solicitar respecto de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos que a 1 de enero de 2026 viniesen cotizando por la base máxima de los tramos 11 y 12 de la tabla general para el año 2025 equivalente a 4.909,50 euros, cualquier base de cotización que se encuentre comprendida entre la base por la que vinieren cotizando (4.909,50 euros) y la base

máxima de los tramos 11 y 12 de la tabla general que, para el año 2026, establece la citada Orden (5.101,20 euros).

Dicha solicitud tendrá efectos del 1 de enero 2026. Este trámite estará operativo hasta el 30 de abril de 2026 (último día del mes siguiente al de la publicación de esta Orden en el Boletín Oficial del Estado).

SISTEMA RED Y TUSS REPRESENTANTES, UNA GESTIÓN MÁS ÁGIL DE LA PRESTACIÓN POR NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR

En relación con la gestión de las prestaciones por nacimiento y cuidado de menor, las empresas y a los usuarios del Sistema RED deben conocer que estas prestaciones pueden solicitarse en nombre de las personas trabajadoras a través del aplicativo TUSS Representantes.

Conforme a la información facilitada por la TGSS, la empresa puede acceder a este servicio a través del siguiente enlace: InicioRepresentanteNoApoderado. Para ello, basta con que la persona trabajadora autorice la representación mediante un SMS. Asimismo, esta funcionalidad no se limita únicamente a la presentación de la solicitud inicial, sino que permite igualmente la gestión de los períodos sucesivos de la prestación, facilitando así un seguimiento completo y ordenado del procedimiento.

Recuerda la TGSS que al realizar la solicitud en nombre de las personas trabajadoras, se agiliza y optimiza la gestión de la prestación, ya que posibilita que el usuario del Sistema RED pueda comunicar la suspensión del contrato de trabajo mediante RECEMA e, inmediatamente después, formalizar la solicitud de la prestación. Este procedimiento integrado presenta importantes ventajas, al reducir la posibilidad de que se produzcan incoherencias entre los datos comunicados por la empresa y la persona trabajadora, favoreciendo así la correcta conciliación en la liquidación de los seguros sociales y minimizando las incidencias en la cotización.

Asimismo, esta modalidad de presentación de solicitudes facilita a la persona trabajadora el acceso y cobro de la prestación, al beneficiarse de la automatización del trámite, siempre que se cumplan los requisitos legalmente establecidos para el reconocimiento del derecho. En conjunto, se contribuye de manera efectiva a favorecer la conciliación de la vida profesional y familiar.

Asimismo, la utilización de este servicio contribuye a reforzar las políticas de Responsabilidad Social Corporativa de las empresas, al alinearse con las estrategias vinculadas al Décimo Objetivo de Desarrollo Sostenible, orientado a la reducción de las desigualdades.

NUEVA VERSIÓN DE SILTRA 4.0.0.

Se ha adoptado por la TGSS una nueva versión de SILTRA, que incluye:

• Modificaciones en el Informe de Trabajadores en Alta (ITA).

Se incluye una columna con el valor de la Clasificación Nacional de Ocupación (CNO), correspondiente a la tabla T-90, incorporándose en el fichero ITA un nuevo campo en el segmento DLT – Datos Laborales del Trabajador.

Se mostrará en la impresión del informe únicamente el código de cuatro dígitos, sin el literal descriptivo. Para aquellos trabajadores para los que no exista dicha información, el campo se mostrará en blanco.

Por otra parte, se eliminan las columnas que mostraban la información correspondiente a peculiaridades de cotización, puesto que esta información ya se incluye en los Informes de Datos para la Cotización (IDC).

Se encuentra publicada la nueva versión del fichero ITA, con las modificaciones resaltadas sobre fondo gris.

• Se mejora la impresión del IDC/LPL-CCC en diferido cuando no existen datos, se imprimirá con el literal "No hay datos para esta consulta".

• Actualización de la tabla T-41sobre - tipos de inactividad-

Laborum

Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 273-293

La incidencia de la CNAE en la cotización a la Seguridad Social

The Impact of the CNAE Classification on Social Security Contributions

María Foret Pastor *Inspectora de Trabajo y Seguridad Social*
Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid
Master Postgrado Asesoría Jurídico Laboral en Centro de Estudios Garrigues.

Sumario

1. El concepto de Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-25)
2. La importancia de la CNAE en las actividades empresariales - especial incidencia en materia de régimen económico de la Seguridad Social
3. La Tarifa de primas para la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Referencia normativa
4. Encuadramiento por las empresas en la Tarifa de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales – Cuadro I. Códigos Cnae2025 y Título de la actividad económica:
5. Aplicación del Cuadro II de la Tarifa de Cotización por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Cita Sugerida: FORET PASTOR, M.: «La incidencia de la CNAE en la cotización a la Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 273-293.

Resumen

El presente artículo trata de poner de manifiesto la importancia de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (tanto la CNAE25, como sus versiones anteriores) teniendo en cuenta el Real Decreto 10/2025, de 14 de enero (BOE del 15), que establece una nueva Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025) y su incidencia en la elaboración de la Tarifa de Primas por accidentes y enfermedades profesionales, la cual se lleva a cabo por la Tesorería General de la Seguridad Social, y que se encuentra recogida en la actual Disposición Adicional Sexagésima Primera de la Ley General de la Seguridad Social.

El objetivo es servir por tanto de guía, a la hora de llevar a cabo una correcta aplicación de los tipos de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, pudiendo determinar cuál es la actividad principal de una empresa; si existen actividades secundarias; así como detectar y diferenciar la existencia de las actividades auxiliares u ocupaciones que pudieran desarrollarse en la misma.

Palabras clave

CNAE; Tarifa de Primas; Tipos de Cotización; Actividad Principal; Actividad Secundaria; Ocupación

Abstract

This article aims to highlight the importance of the National Classification of Economic Activities (both CNAE-2025 and its previous versions), taking into account Royal Decree 10/2025 of 14 January (published in the Official State Gazette on 15 January), which establishes a new National Classification of Economic Activities 2025 (CNAE-2025) and its impact on the calculation of the Premium Rate for occupational accidents and diseases, which is carried out by the General Treasury of the Social Security and is set out in the current Sixty-first Additional Provision of the General Social Security Act.

The aim is therefore to serve as a guide for the correct application of contribution rates for occupational accidents and diseases, thereby enabling the determination of a company's main activity; whether there are secondary activities; as well as identifying and distinguishing the existence of ancillary activities or occupations that may be carried out within the company.

Keywords

CNAE; Premium Rate; Contribution Rates; Main Activity; Secondary Activity; Occupation

1. EL CONCEPTO DE CLASIFICACIÓN NACIONAL DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (CNAE-25)

Se considera necesario en primer lugar, exponer que se entiende por Clasificación Nacional de Actividades Económicas para así, lograr una correcta comprensión acerca del ejercicio de encuadramiento que las sociedades deben llevar a cabo para así aplicar el correcto epígrafe de la Tarifa de Primas para la cotización a la Seguridad Social que les corresponde. Y es que, la asignación de un CNAE u otro, incidirá de manera decisiva en la cotización a la Seguridad Social, siendo por tanto, este acto de encuadramiento realizado por las empresas, objeto de fiscalización por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que velará por una correcta aplicación de tipos de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Así, debemos señalar en primer lugar que la CNAE es una clasificación estadística de actividades económicas que se lleva a cabo por epígrafes, la cual se estructura en cuatro niveles de clasificación: secciones, divisiones, grupos y clases.

Diversos organismos e instituciones hacen uso de la CNAE con fines no estadísticos (administrativos de naturaleza tributaria, cotizaciones sociales o subvenciones entre otros), debemos resaltar que, en estos ámbitos, el Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE) carece de responsabilidad sobre el uso que de la CNAE se haga, así como de la normativa e implicaciones administrativas.

Por otro lado, se ha de aclarar que el INE tampoco tiene conocimiento del uso que de los códigos CNAE se haga fuera del ámbito estadístico. Es por tanto una herramienta utilizada por la Tesorería General de la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si bien insistimos, el citado Organismo no participa directamente en el ejercicio de encuadramiento de las empresas en su cotización a la Seguridad Social.

Volviendo a la relevancia de esta clasificación, debemos señalar que la CNAE se usa para resumir y presentar información sobre la actividad económica de las empresas en las operaciones estadísticas económicas y de otros dominios (sociales, medioambientales, etc.).

Se trata por tanto de una clasificación exhaustiva, y es que todas las actividades económicas están recogidas en ella, sea de manera explícita o implícita. Debemos tener en cuenta que, bajo un mismo epígrafe de la CNAE, se agrupan distintas actividades de naturaleza similar, es decir, actividades que comparten un proceso productivo común.

Por otro lado, no debemos dejar de mencionar que, a su vez, la CNAE está relacionada con otras clasificaciones de índole internacional como las siguientes:

— NACE (Clasificación Europea de Actividades Económicas): es elaborada por el Sistema Estadístico Europeo.

— ISIC o CIIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas): está mantenida por la División de Estadística de la ONU.

Y es que, en el contexto europeo España tiene que cumplir los requerimientos del Reglamento (CE) n.º 1893/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece la nomenclatura estadística de actividades económicas NACE Revisión 2 y por el que se

modifica el Reglamento (CEE) n.º 3037/90 del Consejo y determinados reglamentos de la CE sobre aspectos estadísticos específicos.

Las clasificaciones estadísticas se revisan cada cierto tiempo para reflejar los cambios económicos y sociales, apareciendo nuevas actividades económicas y disminuyendo por el contrario la relevancia de otras. Este proceso asegura que las clasificaciones sigan siendo herramientas útiles y precisas para el análisis estadístico de la realidad económica.

Podemos concluir y así lo considera el Instituto Nacional de Estadística, que la CNAE-2025 es una herramienta fundamental para el Sistema Estadístico Nacional y para el análisis de la economía española ya que proporciona un marco estandarizado y comparable a nivel internacional, que permite una mejor comprensión de las estructuras económicas, facilita la elaboración de indicadores relevantes y apoya la toma de decisiones informadas en diferentes ámbitos.

2. LA IMPORTANCIA DE LA CNAE EN LAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES - ESPECIAL INCIDENCIA EN MATERIA DE RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La relevancia de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) se extiende al ámbito no solo estadístico, sino también al fiscal y de Seguridad Social, entre otros.

Brevemente, y en cuanto a su dimensión estadística, señalar que la CNAE es aprobada con la finalidad de armonizar la clasificación española con la NACE europea.

Su función primaria es permitir la homogeneización de datos económicos, posibilitando la elaboración de estadísticas sectoriales, estudios de productividad, empleo, siniestralidad y estructura empresarial.

Respecto de su dimensión fiscal, la CNAE se incorpora a la declaración censal ante la Agencia Tributaria y guarda conexión con los epígrafes del Impuesto sobre Actividades Económicas. Si bien no son sistemas idénticos, la coherencia entre ambos resulta relevante desde la perspectiva del control administrativo.

Por último, y en cuanto a su dimensión en materia de Seguridad Social, la CNAE ha sido la clasificación sobre la que se ha apoyado el diseño y la elaboración de la Tarifa de Primas para la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Por lo tanto, una norma fundamental a la hora de encuadrar, durante la actuación inspectora, a una mercantil en una u otra actividad económica es el Real Decreto 10/2025, de 14 de enero (BOE del 15), por el que se aprueba una nueva Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025), y que, al igual que ocurre con la Agencia Tributaria, si bien la CNAE no es idéntica a la Tarifa de Primas para la cotización a la Seguridad Social (la primera es mucho más amplia y contiene un mayor detalle), la coherencia entre ambas resulta relevante desde la perspectiva del control administrativo, y ello por cuanto la Tarifa de Cotización es una versión resumida de la propia Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE).

Desde la entrada en vigor de la anterior CNAE-2009, el 1 de enero de 2009, la globalización y la digitalización han cambiado la forma en que muchas actividades proporcionan bienes y servicios. Hay actividades que han ganado relevancia en la economía mundial, europea y nacional, y sin embargo otras han dejado de estar presentes en el mercado.

Como consecuencia de la alteración del orden mundial y de los cambios habidos en las economías mundiales desde 2009, se aprueba el Real Decreto 10/2025, de 14 de enero (BOE del 15), que establece una nueva Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025).

Este real decreto tiene por objeto aprobar la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (denominada en lo sucesivo CNAE-2025), con el objetivo de actualizar dicha clasificación reflejando las nuevas actividades económicas que han sido posibles gracias a los avances estructurales, científicos y tecnológicos.

En materia de Seguridad Social, interesa reiterar que la CNAE se estructura en cuatro niveles de clasificación: secciones, divisiones, grupos y clases.

Resulta de mayor interés, a nuestros efectos, partir del nivel de clasificación por divisiones, ya que las Secciones representan un código alfabético que engloba grandes agrupaciones de actividades económicas, por lo que resulta demasiado genérico el dato que aporta la Sección a la hora de encuadrar a una mercantil en un CNAE u otro, sobre todo, en lo que a efectos de Seguridad Social se refiere.

Por lo tanto, nos interesaremos para un análisis en mayor profundidad a partir de las divisiones, ya que son grupos más específicos de actividades económicas, identificándose con un código alfanumérico. Por ejemplo: Las actividades de Comercio al por mayor y al por menor se encuentran integradas en la Sección G, la cual se desagrega en dos divisiones: 46. Comercio al Por mayor y 47. Comercio al por menor.

Los siguientes niveles de clasificación como son el grupo y la clase, dan por este orden, un mayor detalle del tipo de actividad económica desarrollada. Así, dentro de la División de Comercio al por menor (47), nos encontraríamos distintos grupos y clases.

La Tarifa de Primas para la cotización a la Seguridad Social, basándose en la CNAE25, refleja distintos tipos de cotización dentro de la División 47, según sea la actividad de la mercantil. Por ejemplo:

— CNAE25 47. Comercio al por menor (excepto las actividades 47.3; 47.81; 47,82 y 47.83) cuyos tipos de cotización son, en principio para todo el comercio al por menor los siguientes:0,95% IT + 0,70% IMS; Total: 1,65%.

— Ahora bien, existen excepciones como por ejemplo el CNAE25 47.83 sobre Comercio al por menor de motocicletas, y de repuestos y accesorios de motocicletas cuyos tipos de cotización son superiores:1,70% IT + 1,20% IMS; Total: 2,90%.

La importancia por tanto de la asignación de uno u otro epígrafe radica en que, el tipo de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales podrá variar, y para ello es necesario afinar lo más posible en la actividad que realmente desarrollan las mercantiles.

Y es que, basándose en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (Real Decreto 10/2025, de 14 de enero, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025), la Tesorería General de la Seguridad Social crea la Tarifa de Cotización por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, en la que asigna un tipo de cotización (%) por contingencias profesionales u otro, según la actividad de la empresa, pudiendo darse la casuística de que existan asimismo, en una misma entidad, varías actividades (actividad principal y secundaria) e incluso la presencia habitual de ocupaciones como se analizará más adelante.

Así, el propio Real Decreto anteriormente mencionado recuerda que la codificación de la actividad económica de los diversos agentes económicos mediante el uso de la CNAE-2009 ya se encuentra vigente en múltiples registros administrativos de la Administración General del Estado y, en particular, de la Tesorería General de la Seguridad Social para el cumplimiento de sus funciones.

La obligación de comunicación de esta codificación mediante la CNAE-2025 regulada en esta norma, tan solo supone una actualización de los códigos identificativos de las diferentes actividades económicas de acuerdo con la nueva estructura incluida en el anexo (CNAE-2025). Por ello, esta regulación no implica una ampliación de las obligaciones existentes al respecto en el uso de la CNAE-2009.

En relación con los efectos que en materia de Seguridad Social puedan darse, no debemos dejar de plasmar lo establecido en la Disposición adicional única del Real Decreto 10/2025, de 14 de enero, que establece la obligación por parte de las empresas de la comunicación de la codificación de la actividad económica, y ello, con el fin de dar cumplimiento al artículo 6.a) del citado Real Decreto, para su inclusión en los registros administrativos de la Tesorería General de la Seguridad Social identificativos de los sujetos responsables de la obligación del ingreso de las cuotas de la Seguridad Social.

Debemos por tanto reiterar, la importancia de una correcta aplicación de la clasificación nacional de actividades económicas (CNAE) y por tanto, de la Tarifa de cotización por parte de las empresas ya que, en función de la actividad principal declarada, se les aplicará un tipo de cotización u otro (%) por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales sobre las Bases de Cotización de los trabajadores y este porcentaje, podrá oscilar entre un 1,5% y un 7,15 % , aspecto que influye sobremanera en el margen bruto anual de las mercantiles y por tanto en sus resultados financieros.

Para ello debemos servirnos tanto de lo dispuesto en el Real Decreto 10/2025, de 14 de enero (BOE del 15), por el que se aprueba una nueva Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025) y al que nos remitimos dada su extensión, el cual contempla de forma más detallada que actividades se engloban dentro de cada clase (recordemos que la clase es la mayor desagregación), así como aquellas actividades que no quedan comprendidas en la clase de que se trate, aclarando posibles dudas de interpretación.

Además, con el objeto de lograr un mayor entendimiento de la CNAE, el Instituto Nacional de Estadística ha elaborado y publicado unos documentos de apoyo para su correcta aplicación, que a continuación se citan, ya que pueden servir a la hora de realizar un correcto encuadramiento de la Tarifa primas para la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales:

— https://www.ine.es/daco/daco42/clasificaciones/cnae25/documento_explicativo_CNAE_2025.pdf Se trata de un Documento Explicativo, en el que reflejan los distintos usos que puede tener la CNAE-25, entre ellos las cotizaciones sociales, además se incluyen los principales cambios entre la CNAE-09 y la CNAE-25.

— https://www.ine.es/daco/daco42/clasificaciones/cnae25/notas_explicativas_CNAE_2025.pdf Son las Notas explicativas de la CNAE-2025, en las que se detalla por cada código las actividades incluidas en el.

— https://www.ine.es/daco/daco42/clasificaciones/cnae25/notas_introductorias_CNAE_2025.pdf Notas introductorias, en las cuales se incluyen las reglas de clasificación.

— Tablas de correspondencias entre la CNAE-2009 y la CNAE-2025 y otras clasificaciones que pueden ser objeto de consulta en la página web del INE.

3. LA TARIFA DE PRIMAS PARA LA COTIZACIÓN POR ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES. REFERENCIA NORMATIVA

La obligación de cotizar por las contingencias profesionales viene recogida en diversos textos legales, como es el caso de los artículos 18.4 y 146 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

La propia Ley General de la Seguridad Social recoge que la cotización correspondiente a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se realizará mediante la aplicación de los tipos de cotización establecidos para cada actividad económica, ocupación o situación en la tarifa de primas establecidas legalmente. Las primas correspondientes tendrán a todos los efectos la condición de cuotas de la Seguridad Social, así como señala que, para el cálculo de dichos tipos de cotización, se computará el coste de las prestaciones y las exigencias de los servicios preventivos y rehabilitadores.

Resulta necesario aclarar que el citado texto legal ha sido modificado por la Disposición final primera del 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, incluyendo la Disposición Adicional Sexagésima primera sobre la Tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, con el objeto de evitar su dispersión normativa y mejorar la seguridad jurídica, manteniendo la misma redacción que la contenida en la derogada Disposición Adicional Cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.

El artículo 11 del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre (EDL 1995/16912), por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, contiene la siguiente previsión: "*1. La cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por parte de los empresarios, de los trabajadores por cuenta propia y de los empleados de hogar que hubieran asumido el cumplimiento de tal obligación, en los términos establecidos en este reglamento, se efectuará mediante la aplicación de los tipos de cotización que correspondan a las actividades económicas de empresas y trabajadores y a las ocupaciones o situaciones de estos últimos, conforme a la tarifa de primas vigente"*.

Por último, no debemos olvidar hacer referencia a las sucesivas Órdenes de Cotización por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional que anualmente se publican y en las que también se hace referencia a la cotización por contingencias profesionales siendo las primas resultantes a cargo exclusivo del empresario.

Por tanto, la nueva tarifa se aplica desde el 1 de enero de 2026 y se calcula en función del CNAE-2025, por lo que es fundamental que las empresas y profesionales hayan comunicado correctamente su código de actividad a la Tesorería General de la Seguridad Social antes de esa fecha (actualizándolo en caso necesario).

Los tipos de cotización que aplica la Tesorería General de la Seguridad Social, previa asignación por la mercantil, en función de la actividad que lleve a cabo, y cuya cotización le corresponderá en exclusiva a esta (debemos recordar que el trabajador no soporta esta cotización), pudiendo oscilar

entre el 1,5% y el 7,15% en total, lo que dependerá en gran parte de la siniestralidad laboral del sector en el que se encuentre encuadrada la actividad mercantil, de ahí la importancia de un correcto encuadramiento y aplicación de la Tarifa de Primas y de la CNAE25.

Una clasificación incorrecta o desactualizada de la actividad económica podría implicar la aplicación de unos tipos de cotización inferiores o superiores a los adecuados, con el consiguiente riesgo de tener que proceder a una regularización posterior.

Así, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, a través de la Subdirección General de Planificación y Análisis Económico-Financiero de la Seguridad Social, es la que fija los porcentajes de los tipos de cotización y para ello, tiene muy en cuenta, el coste de las prestaciones y las exigencias de los servicios preventivos y rehabilitadores, valorando los informes que anualmente el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo elabora y publica sobre los accidentes de trabajo ocurridos durante la jornada de trabajo y aquellos que se producen *"In itinere"*. https://www.insst.es/el-observatorio/estadisticas/informes-anuales-de-accidentes-de-trabajo

En estos informes, se analizan las divisiones de actividad económica, que son los 88 epígrafes de la Clasificación nacional de actividades económicas (CNAE 2009 y actualmente CNAE 2025) agregada a dos dígitos del código. Se utiliza esta agregación de la CNAE para tener en cuenta la diversidad de actividades concretas que agrupa cada sector, que se traduce en variedad de riesgos y, por tanto, de número y tipos de accidentes de trabajo. Este nivel de detalle se estima suficiente para profundizar en el comportamiento ante la siniestralidad de los sectores de actividad.

4. ENCUADRAMIENTO POR LAS EMPRESAS EN LA TARIFA DE COTIZACIÓN POR ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES – CUADRO I. CÓDIGOS CNAE2025 Y TÍTULO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA:

Este primer ejercicio de estudio y encuadramiento de la actividad económica de las empresas será fundamental, a la hora de llevar a cabo una adecuada cotización a la seguridad social, ya que, en una misma mercantil podremos encontrarnos coexistiendo:

— 1ºActividad principal

— 2ºActividad auxiliar/es

— 3ºActividad secundaria/s.

— 4º Ocupación/es.

La fiscalización relativa al correcto encuadramiento de las empresas en la Tarifa de Primas, y por tanto la vigilancia de una adecuada cotización por contingencias profesionales según la citada Tarifa de Primas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se lleva a cabo por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La misma se puede producir, bien por iniciativa propia de las mercantiles que solicitan una variación de datos ante la Tesorería General de la Seguridad Social con el objeto de modificar sus tipos de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales debido a que detecten un posible encuadramiento incorrecto, o bien bajo actuaciones planificadas por la Dirección General del Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo o sus Direcciones Territoriales, pero también como

consecuencia de actuaciones inspectoras previas, en las que tras las comprobaciones oportunas se detecte un posible encuadramiento erróneo.

Como se ha señalado anteriormente, hoy día es habitual que una empresa realice varias actividades económicas.

Y si bien a efectos estadísticos, las empresas deben tener asignada una actividad principal manteniendo en un segundo plano la posible existencia de actividades secundarias, en materia de Seguridad Social, es necesario valorar la misma, por cuanto el tipo de cotización por contingencias profesionales variará para el personal según sea adscrito a una u otra actividad, ya que las mercantiles tendrán, en cada provincia, tantos Códigos de Cuenta de Cotización (CCC´s) como actividades declaradas (distintos CNAE´s asignados), a la cuales les serán de aplicación distintos tipos de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

No ocurre lo mismo con aquellos trabajadores que presten servicios realizando tareas propias de actividades auxiliares, ya que éstos, estarán adscritos al mismo código de cuenta de cotización que los que presten servicios para la actividad principal y, por lo tanto, se les aplicará el mismo tipo de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, según el código de CNAE tengan declarado.

Cuestión distinta, ocurrirá con aquellos empleados encuadrados en una Ocupación, los cuales, aun estando adscritos al código de cuenta de cotización que tenga asignado el código CNAE de la actividad principal, de acuerdo con el Cuadro II de la Disposición Adicional Sexagésima Primera del Real Decreto por el que se aprueba la Ley General de la Seguridad Social, les podrán ser de aplicación los tipos de cotización específicos que para cada ocupación aparecen recogidos en el citado Cuadro II.

Por tanto, debemos realizar un primer ejercicio que es determinar cuál es la Actividad Principal. En segundo lugar, habrá que analizar si existe una actividad o varias actividades secundarias y saber diferenciarlas de las actividades auxiliares y, por último, valorar la aplicación de Ocupaciones del Cuadro II de la citada Tarifa de primas para la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, pero no con un carácter general.

— **Determinación de la actividad principal**

El Instituto Nacional de Estadística define en su Glosario de conceptos la Actividad principal indicando que, ante la dificultad que supone el cálculo del valor añadido para las empresas que realizan varias actividades, se considera como actividad principal aquella que genera mayor volumen de negocio o, en su defecto, la que ocupa el mayor número de empleados.

El documento "Clasificación Nacional de Actividades económicas (CNAE-2025)" cuyo enlace se aporta en el punto II, establece que *"Una unidad estadística puede realizar más de una actividad económica. Con el objetivo de clasificar estadísticamente la actividad económica de esta unidad, se define como actividad principal de la misma a aquella que contribuye en mayor medida al valor añadido"*.

El valor añadido bruto se define como la diferencia entre la producción y los consumos intermedios. En otras palabras, representa la riqueza generada por una unidad productiva a través de su proceso de transformación de bienes y servicios. Cuando se realiza más de una actividad económica, no es siempre sencillo determinar cuál es la actividad principal y cuales las secundarias, y para ello se ha definido el método "top-down".

— **Método TOP-DOWN:**

Este método se basa en un principio jerárquico, lo que significa que la clasificación de una unidad en el nivel más bajo de la clasificación debe ser coherente con su clasificación en los niveles superiores. El proceso del método "top-down" se describe en los siguientes pasos: 1. Identificar la sección con mayor participación en el valor añadido. 2. Dentro de la sección seleccionada, identificar la división con mayor participación en el valor añadido. 3. Dentro de la división seleccionada, identificar el grupo con mayor participación en el valor añadido. 4. Dentro del grupo seleccionado, identificar la clase con mayor participación en el valor añadido. Es importante destacar que la actividad principal no necesariamente representa el 50% o más del valor añadido total de la unidad. El método "top-down" permite determinar la actividad principal especialmente en casos donde ninguna actividad individual supera este umbral.

En resumen, el método "top-down" es una herramienta fundamental para la clasificación de las actividades económicas en la CNAE-2025 y la NACE Rev. 2.1. Permite determinar la actividad principal de una unidad estadística de forma precisa y coherente, incluso en casos de actividades múltiples e integradas, y ello nos ayuda en nuestro ámbito de actuación que es la Seguridad Social, para llevar a cabo una correcta cotización a la Seguridad Social según sean de aplicación por tanto unos tipos de cotización u otros en función de la Tarifa de Primas y la actividad desarrollada.

Por tanto, a la hora de diferenciar y determinar cuál es la actividad principal de una empresa durante la actuación inspectora, podrá tomarse como referencia el método TOP- Down o bien tener en cuenta otros indicadores que se encuentran referidos en el citado documento.

— **Otros indicadores:**

El propio INE en sus Notas explicativas e introductorias señala que, el valor añadido es el concepto fundamental para determinar la actividad principal de una unidad estadística. Sin embargo, en ciertas ocasiones no es posible obtener información precisa sobre el valor de esta magnitud económica. En estos casos, se permite el uso de criterios alternativos como sustitutos. Un posible sustituto del valor añadido es el valor de ventas o la cifra de negocio. Este criterio se basa en la lógica de que las actividades que generan mayores ventas también tienden a generar mayor valor añadido. Sin embargo, es crucial considerar que la relación entre ventas y valor añadido no siempre es proporcional.

El número de trabajadores o el tiempo trabajado por el personal en cada actividad también se pueden utilizar como sustitutos del valor añadido. Este criterio se basa en la suposición de que las actividades que requieren más mano de obra también tienden a generar mayor valor añadido. Sin embargo, al igual que con las ventas, la proporcionalidad entre empleo y valor añadido no siempre es confiable.

Por tanto, todas esas indicaciones se toman en consideración por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la hora de realizar comprobaciones con el objeto de determinar cuál es la actividad principal de una mercantil, si bien, se analizan otros indicadores como son:

— El objeto social declarado en las escrituras de constitución de la sociedad.

— El alta censal y el IAE declarado.

— El convenio colectivo de aplicación.

— Los lugares de trabajo.

— Documentación en materia preventiva como puede ser la evaluación de riesgos o la planificación preventiva.

No existe, por tanto, un numerus clausus de documentos o datos que sirvan para determinar cuál es la actividad principal de una empresa, por lo que se deberá estar al caso concreto.

Resulta interesante, hacer referencia a los distintos pronunciamientos de la Audiencia Nacional, la cual ha confirmado actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las que, para determinar cuál era la actividad principal de la empresa (con el fin de valorar una correcta o no asignación del tipo de cotización aplicado), se utilizaron tanto el método Top- Down, como otros indicadores de los recomendados en las citadas Notas Introductorias (documento anteriormente denominado Introducción a la CNAE-09), incluyéndose además otros adicionales.

Como primer ejemplo interesante nos referiremos a la dificultad en la determinación de la actividad principal en el sector del comercio al por mayor y por menor, y su distinción entre especializado y no especializado, la *Sentencia nº115 /2018 de la Audiencia Nacional, de 31 de julio de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 8, PROCEDIMIENTO: Ordinario 24/2015-F*, referida a una mercantil que comercializaba así un surtido de 14.000 referencias entre las que se encontraba no solo alimentos sino también productos propios de bazar, electrodomésticos, etc.

La mercantil, declaró que el porcentaje de sus ventas se distribuía de la siguiente manera: Cash & Carry un 46,32% (se trata de un comercio al por mayor), Supermercados al por menor un 39,77% y Mayor mayorista un 12,17%, por lo que el mayor volumen de negocio generado no era sino el comercio al por mayor en los establecimientos CASH & CARRY, así como el mayor número de empleados ocupaba en esta actividad, por lo tanto la actividad de CASH & CARRY fue considerada la actividad principal de la empresa.

Ahora bien, dentro del comercio al por mayor, que se encuadra en la división 46, sin embargo, se debe llegar al grupo y a la clase, por cuanto resultaba distinto el tipo de cotización según los productos que fueran objeto de venta al por mayor.

Así, la empresa se había asignado y declarado el CNAE09 4639 "*Comercio al por mayor, no especializado, de productos alimenticios, bebidas y tabaco*", obviando que también comercializaba otras referencias como menaje de hogar, productos de limpieza, electrodomésticos, etc., aplicaba por tanto a las bases de cotización por contingencias profesionales de los trabajadores un tipo de cotización inferior al debido.

De acuerdo con la Descripción de Actividades de la CNAE-09, la mercantil aplicaba el CNAE-09 46.39:

46.39 Comercio al por mayor, no especializado, de productos alimenticios, bebidas y tabaco

Si bien, la Tarifa del Cuadro I, no fija un tipo de cotización específico para esta actividad, procedía la aplicación genérica del CNAE 46, cuyo tipo de cotización era del 2,60% (1,40% Incapacidad Temporal y 1,20% Invalidez, muerte y supervivencia)

Cuadro I		Tipos de cotización		
Códigos CNAE-2009 y título de la actividad económica		IT	IMS	Total
46	Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas. Excepto:	1,40	1,20	2,60

No obstante, la mercantil, no sólo se dedicaba al comercio al por mayor de productos alimenticios y bebidas no especializado, sino que su actividad englobaba también la venta al por mayor de otros tipos de productos, tales como textiles, aparatos electrodomésticos, cristalería y artículos de limpieza o productos de perfumería y cosmética.

Atendiendo a lo expuesto, pues, a efectos de cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se deberían haber aplicado los porcentajes establecidos para el CNAE09 46.90 "Comercio al por mayor no especializado" cuyo tipo de cotización era superior (un 3,35% en total, 1,85% IT y un 1,55% IMS).

Y es que el Cuadro I de la Tarifa para la cotización de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales contemplaba los siguientes Códigos CNAE-09:

Cuadro I		Tipos de cotización		
Códigos CNAE-2009 y título de la actividad económica		IT	IMS	Total
46	Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas. Excepto:	1,40	1,20	2,60
4623	Comercio al por mayor de animales vivos.	1,80	1,50	3,30
4624	Comercio al por mayor de cueros y pieles.	1,80	1,50	3,30
4632	Comercio al por mayor de carne y productos cárnicos.	1,80	1,50	3,30
4638	Comercio al por mayor de pescados, mariscos y otros productos alimenticios.	1,60	1,40	3,00
4672	Comercio al por mayor de metales y minerales metálicos.	1,80	1,50	3,30
4673	Comercio al por mayor de madera, materiales de construcción y aparatos sanitarios.	1,80	1,50	3,30
4674	Comercio al por mayor de ferretería, fontanería y calefacción.	1,80	1,55	3,35
4677	Comercio al por mayor de chatarra y productos de desecho.	1,80	1,55	3,35
4690	Comercio al por mayor no especializado.	1,80	1,55	3,35

La citada Sentencia nº115 /2018 de la Audiencia Nacional, de 31 de julio de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 8, PROCEDIMIENTO: Ordinario 24/2015-F, declaró en el Fundamento de Derecho Quinto:

"A través de dichas actuaciones inspectoras se evidenció que la actividad de la mercantil recurrente no se ciñe al tenor literal de la codificación 46.39 de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, sino que se ajusta, en realidad, por la variedad de elementos que se comercializan, a la codificación 4690, que es la que engloba la venta al por mayor no especializada de bienes diversos. Se consideró que esta última codificación era la correcta pues la mercantil recurrente comercializa productos incluidos en los grupos y clases siguientes: - 46.3 Comercio al por mayor de productos alimenticios, bebidas y tabaco. Dentro de este grupo existen 8 clases, y en siete de ellas se encuadran productos ofertados y vendidos por la mercantil (46.31 frutas y hortaliza; 46.32 carne y productos cárnicos; 46.33 productos lácteos, huevos, aceites y grasas, 46.34 bebidas; 46.36 azúcar, chocolate y confitería; 46.37 café, té, cacao y especias y 46.38 pescados y mariscos y otros productos alimenticios). - 46.4 Comercio al por mayor de artículos de uso doméstico. Dentro de este grupo existen 9 clases, y en 8 clases se encuentran productos ofertados y vendidos por la

mercantil (46.41 textiles; 46.42 prendas de vestir y calzado; 46.43 aparatos electrodomésticos, 46.44 porcelana, cristalería y artículos de limpieza; 46.45 productos de perfumería y cosmética; 46.47 muebles, alfombras y aparatos de iluminación y 46.49 otros artículos de uso doméstico. - 46.5 Comercio al por mayor de ordenadores, equipos periféricos y programas informáticos. Dentro de este grupo existen 2 clases, y dentro de ambas se encuentran clasificados productos ofertados y vendidos por la mercantil (46.51 ordenadores, equipos periféricos y programas informáticos y 46.52 equipos eléctricos y de telecomunicaciones y sus componentes). - 46.7 Otro Comercio al por mayor no especializado. Dentro de este grupo existen 7 clases, y en dos clases de ellas se encuadran productos ofertados y vendidos por la mercantil (46.71 combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, y productos similares y 46.74 ferretería, fontanería y calefacción). Además, se tuvo en cuenta que seis de las clases comportan al menos el 5% del valor añadido: - 46.32 el 6,22%; - 46.33 el 14,96%; - 46.34 el 38,07%; - 46.36 el 5,80%; - 46.38 el 12.83%; y - 46.44 el 5,10%. Dado que la mercantil recurrente desarrolla una actividad de comercio al por mayor que implica la comercialización de diecinueve clases de productos encuadrados en los distintos grupos (46.2 a 46.7) que conforman el Código CNAE 46, y seis de esas clases suponen cada una de ellas al menos el 5% del valor añadido, se debe concluir que la mercantil lleva a cabo una actividad de "Comercio al por mayor no especializado" (46.90), y no sólo la actividad de Comercio al por mayor no especializado de productos alimenticios, bebidas y tabaco (46.39) y que es el que ha venido aplicando hasta la actualidad.

...

A la vista del contenido de las veinticinco actas de liquidación de cuotas a la Seguridad Social, se pone de manifiesto que las Inspectoras de Trabajo y Seguridad Social actuaron con una indiscutible diligencia, realizando una minuciosa labor de investigación y comprobación, dado el amplio alcance de tal actuación".

Es importante señalar que las nuevas notas introductorias a la CNAE-25 aclaran este caso en concreto, probablemente teniendo en cuenta la citada Sentencia de la Audiencia Nacional que confirmó las actas de liquidación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Así se establece en las citadas notas introductorias (página 27) lo siguiente:

"3.5 COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR: ESPECIALIZADO VS. NO ESPECIALIZADO. Se establece una distinción clara entre el comercio especializado y el no especializado, tanto en el caso del comercio mayorista como minorista. Esta distinción se basa en la diversidad de productos que se comercializan, medida por el número de clases CNAE en las que se clasifican los bienes vendidos. Si algún producto vendido por una unidad representa el 50% o más del valor añadido de esta, se determina como comercio especializado. También se considera que una unidad realiza comercio especializado si los productos que vende se clasifican en un máximo de cuatro clases CNAE, cada una representando al menos el 5% (y menos del 28 50%) del valor añadido de la unidad. Por otro lado, si los productos vendidos se clasifican en cinco o más clases CNAE, con la misma condición de que cada clase represente al menos el 5% del valor añadido, se considera que la unidad realiza comercio no especializado".

En el mismo sentido debemos hacer referencia también a la Sentencia nº 281/2021, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 4, Rec 4207/2019 de 25 de Febrero de 2021, la cual si bien determina que en ningún texto o norma legal se establece que el INE pueda y deba emitir una especie de informe vinculante sobre empresas concretas en cualquier ámbito en que deba aplicarse la CNAE, el Cuadro I si es norma con fuerza de ley específicamente reguladora de las cotizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y por tanto, no cabe reprochar a la Tesorería

General de la Seguridad Social que se haya atenido al mismo. Ello no obsta a que sea necesario, para la determinación de la actividad principal de la empresa, servirse de apoyo de la CNAE vigente en cada momento, por cuanto el propio Cuadro I hace referencia explícita al CNAE09 y CNAE25.

Cuadro I	Tipos de cotización		
Códigos CNAE-2009 y título de la actividad económica	IT	IMS	Total

Tarifa para la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales Cuadro I

Códigos CNAE-2025 y título de la actividad económica	Tipos de cotización		
	IT	IMS	Total

Un segundo ejemplo de interés a mencionar en el presente artículo se produjo en el Sector de Contact Center. Interesa hacer referencia a la Sentencia de Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Sección Cuarta, Rec. 4/2022 de 15 de marzo del 2023 (Núm. Cendoj: 28079230042023100156)

En esta sentencia se discutía si la mercantil realizaba una actividad propia de un "Call Center", o si por el contrario la actividad principal incluía un mayor valor añadido y por tanto debía estar encuadrada en otro CNAE09 distinto del de Centros de llamadas (CNAE09 82.20).

Según la descripción del Instituto Nacional de Estadística de la clase 82.20 : "*Esta clase comprende: - los centros de recepción de llamadas, que responden a llamadas de los clientes con operadores, distribución automática de llamadas, integración ordenador teléfono, sistemas de respuesta vocal interactiva o métodos similares para recibir pedidos, facilitar información sobre productos, ocuparse de las solicitudes de asistencia de los clientes o atender sus quejas : - centros de emisión de llamadas que usan métodos similares para vender o promocionar mercancías o servicios a posibles clientes, realizar estudios de mercado o encuestas de opinión pública y actividades similares para los clientes.*"

La citada sentencia, reflejó lo siguiente en el Fundamento de Derecho Quinto:

"En efecto, basta con leer la sentencia de instancia para comprobar que el juez a quo, tras recoger las posturas de las partes al respecto, no se limita a hacer suyo el razonamiento de la Administración demandada, sino que lo desarrolla extensamente. De manera que, a partir de las funciones desempeñadas por el personal afectado y su encaje en las distintas categorías del Convenio Colectivo aplicable, así como de las notas explicativas de la clasificación CNAE publicadas por el INE, llega a la conclusión de que la actividad desenvuelta tiene mayor complejidad técnica y exige mayor preparación que la propia del CNAE 82.20 (contact center) aplicado por la empresa, de modo que tiene mejor acomodo en el CNAE 74.90 (otras actividades, profesionales, científicas y técnicas n.c.o.p.).

Así, las actividades comerciales corrientes y rutinarias, de corta duración y automatizadas, que son propias del Telemarketing tradicional, son a las que corresponden con el CNAE el 82.20 "Actividades de centros de llamada".

Los tipos de cotización previstos en el epígrafe 74.90 CNAE-2009, que ascienden al 1,75% (0,90% IT y 0,85% IMS), están incluidos en la División 74: Otras actividades profesionales, científicas y técnicas: "*Esta clase comprende una gran variedad de actividades de servicios prestados*

por lo general a clientes comerciales. Comprende las actividades para las que se exigen unos niveles más elevados de competencias profesionales, científicas y técnicas, pero no comprende funciones comerciales corrientes y rutinarias que suelen ser de corta duración...”

— **Actividad auxiliar**

De acuerdo con las Notas Introductorias a la CNAE-25, las actividades auxiliares son aquellas que realiza la unidad únicamente para dar apoyo a la actividad principal anteriormente descrita. Algunos ejemplos son: contabilidad, transporte, almacenamiento, gestión de recursos humanos, etc. Estas actividades según las citadas notas no son, por lo tanto, objeto de ser clasificadas en la CNAE.

Ahora bien, debemos precisar que esta es la definición que el INE otorga sobre la actividad auxiliar no siendo por tanto utilizada la misma por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por cuanto el análisis que, a efectos de cotización a la Seguridad Social, debe llevarse a cabo, es aún más detallado y minucioso.

Y es que, podría parecer, que según el INE las actividades auxiliares podrían coincidir con las propias de las distintas Ocupaciones del Cuadro II de la Tarifa de Primas, y aunque ello pueda ser así a efectos estadísticos, no es así en materia de cotización a la Seguridad Social.

Debemos reiterar que el INE solo actúa en el ámbito estadístico, y sus notas y aclaraciones no vinculan a la Seguridad Social, sin perjuicio de la efectiva y real utilización de sus valoraciones como herramienta por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social y de la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La Tarifa de Cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no define que se debe de entender por actividad auxiliar, si bien, estas actividades se deben entender como aquellas que, no formando parte del núcleo esencial de actividad principal de la empresa, forman parte de la misma o contribuyen a la obtención del producto final, no siendo susceptibles de producir bienes y servicios de forma independiente, con su propio personal y generando un valor añadido para la mercantil, que pueda traducirse o materializarse en un beneficio por sí solo para esta.

Por tanto, en esta definición estarían incluidos aquellos trabajos presentes en las actividades mercantiles que no sean susceptibles de ser encuadrados en algunas de las ocupaciones propias del Cuadro II de la Tarifa de primas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Es importante resaltar esta última afirmación, ya que no es lo mismo una actividad auxiliar que una ocupación, y es que, respecto de estas últimas, al no estar los trabajadores sometidos a los riesgos inherentes a la actividad principal de la empresa, los tipos de cotización aplicables a las bases de cotización por contingencias profesionales de los trabajadores asignados a dichas ocupaciones serán distintos a los aplicables a aquellos que realizan actividades auxiliares a la actividad principal.

A modo de ejemplo podríamos poner como ejemplo una mercantil cuya actividad es la de fabricación de pan. El CNAE25 aplicable sería el siguiente:

10.7 FABRICACIÓN DE PRODUCTOS DE PANADERÍA Y PASTAS ALIMENTICIAS

Este grupo comprende la producción de productos de panadería, macarrones, fideos, pastas alimenticias y productos similares.

Este grupo comprende también:

– la fabricación de productos de panadería y pastas alimenticias sin gluten

De acuerdo con la Tarifa de primas y el Cuadro I, el tipo de cotización para esta actividad es un total del 1,95% (1,05%IT +1,90 IMS).

Ahora bien, la mercantil emplea a varios trabajadores que se encargan de envasar el pan en una zona de la nave aledaña donde se fabrica el pan. Pues bien, el personal dedicado al envasado realiza una actividad auxiliar de la principal, que es la propia fabricación y elaboración de productos de panadería, y por lo tanto no sería de aplicación el CNAE25 correspondiente a las actividades de envasado y empaquetado, esto es, el 82.92 cuyo tipo de cotización es 3,30% (1,80% IT+ 1,50%IMS), si no la correspondiente al CNAE25 10.70.

— **Actividad secundaria**

El INE entiende que las actividades secundarias serán el resto de las actividades económicas que realice la unidad que den como resultado productos o servicios disponibles para terceros.

A diferencia de la falta de detalle sobre qué se entiende por actividades auxiliares en la Tarifa de Primas para la Cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en lo que se refiere a la definición de actividad secundaria esta es clara, ya que señala:

"Cuando la actividad principal de la empresa concurra con otra que implique la producción de bienes o servicios que no se integren en el proceso productivo de la primera, disponiendo de medios de producción diferentes, el tipo de cotización aplicable con respecto a las personas trabajadoras ocupadas en este será el previsto para la actividad económica en que la misma quede encuadrada".

Por lo que debemos de realizar un segundo ejercicio de encuadramiento en aquellos casos en los que, en una misma mercantil, se realicen actividades independientes entre sí o que, aun estando relacionadas, tengan procesos productivos diferentes, personal diferenciado, facturación separada para cada unidad de negocio, etc.

Resulta interesante exponer las distintas vicisitudes que se han planteado en actuaciones inspectoras en el sector de las empresas denominadas "Empresas Multiservicios" en las que, deberían tener declaradas tantas actividades como divisiones de negocio independientes, y que suelen ser objeto de subcontratación por parte de otras empresas que deciden externalizar parte de sus servicios y acudir a esta herramienta contractual.

Y es que, sin perjuicio de la existencia de una actividad principal, se detecta con frecuencia la existencia de varias actividades secundarias en este tipo de empresas y, sin embargo, estas suelen buscar un CNAE25 "cajón de sastre" donde encuadrarlas a todas ellas. Se ha podido comprobar que en reiteradas ocasiones este tipo de empresas han recurrido a CNAE´s como el 74.99 "todas las demás actividades profesionales, científicas y técnicas n.c.o.p" o el 82.99 "Otras actividades de apoyo a las empresas n.c.o.p." si bien puede parecer una descripción amplia que permita encuadrar a las empresas multiservicios en estos Cnae´s, la realidad una vez que se acude a las Notas Explicativas de

la CNAE25, es que no tiene nada que ver la descripción de actividades que incluyen ambas divisiones grupos y clases con las que se llevan a cabo por este tipo de empresas (servicios de mensajería, limpieza de hoteles, estudios de mercado, actividad de reponedores en supermercados, etc.)

Asimismo, a diferencia de las Empresas de Trabajo Temporal que disponen de un CNAE específico para ellas, en el caso de "empresas multiservicios", estas deberán asignar tantos CNAE´s como actividades independientes lleven a cabo y aplicar a los trabajadores los tipos de cotización correspondientes a su actividad principal.

Otro ejemplo de actividad secundaria sería de la aquellas mercantiles que además de la venta al por menor de vehículos a motor, se dedican a la reparación de los mismos, haciendo una distinción importante y es que no es lo mismo la reparación para la posterior venta, ya que en ese caso estaríamos ante una actividad principal como es la venta de vehículos y una actividad auxiliar como sería la reparación previa de estos para su posterior venta. En ese caso la única actividad de la mercantil sería la correspondiente al CNAE25 47.81 (Tipo de cotización: 1,00% IT+ 1,05%IMS, Total: 2,05%).

Por el contrario, si nos encontramos con una mercantil que además de vender vehículos, dispone de un taller en el que realiza reparaciones de vehículos de particulares, factura por ello, dispone de personal mecánico que atiende dichas reparaciones sin que haya una compraventa de por medio, podría considerarse la existencia de una actividad secundaria a la que le correspondería encuadrar en el CNAE25 95.32 (Tipo de cotización: 1,70% IT+ 1,20%IMS, Total: 2,90%).

5. APLICACIÓN DEL CUADRO II DE LA TARIFA DE COTIZACIÓN POR ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES.

Debemos aclarar en primer lugar que, la regla general consiste en que la cotización por contingencias profesionales que realicen las empresas deba realizarse conforme a los tipos asociados al CNAE-25 de su actividad principal (Cuadro I), siendo excepcional, la aplicación de los tipos de cotización recogidos en el cuadro II. Y es que, con carácter general, los riesgos a tener en cuenta para aplicar los tipos de cotización por contingencias profesionales se deben de establecer en función de la actividad desarrollada en su conjunto, y no en base al puesto de trabajo en concreto (aspecto que, si se tiene en cuenta para la aplicación de las Ocupaciones, pero como una regla excepcional).

Respecto de la ocupación desempeñada por el trabajador por cuenta ajena, o la situación en que éste se halle, previstas en el Cuadro II, hay que señalar que, según establece el artículo 37, en relación con el artículo 30, del Reglamento General de Inscripción y Afiliación aprobado por el Real Decreto 84/1996, dichas ocupaciones y situaciones deberán ser comunicadas por los empresarios junto con la solicitud de alta, o como variación de los datos comunicados en la solicitud de alta, al tratarse de datos que condicionan la cotización.

La actual Tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, establece en el Cuadro II cuales son los tipos de cotización aplicables a las ocupaciones y situaciones en todas las actividades, las cuales, a juicio del legislador, merecen diferir de los contemplados en el Cuadro I, y ello por implicar un riesgo superior o inferior a estos:

Cuadro II

	Tipos aplicables a ocupaciones y situaciones en todas las actividades	Tipos de cotización		
		IT	IMS	Total
a	Personal en trabajos exclusivos de oficina.	0,80	0,70	1,50
b	Representantes de Comercio.	1,00	1,00	2,00
d	Personal de oficios en instalaciones y reparaciones en edificios, obras y trabajos de construcción en general.	3,35	3,35	6,70
f	Conductores de vehículo automóvil de transporte de mercancías que tenga una capacidad de carga útil superior a 3,5 Tm.	3,35	3,35	6,70
g	Personal de limpieza en general. Limpieza de edificios y de todo tipo de establecimientos. Limpieza de calles.	2,10	1,50	3,60
h	Vigilantes, guardas, guardas jurados y personal de seguridad.	1,40	2,20	3,60

Si bien, tanto la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) como la Inspección de Trabajo y Seguridad Social han venido adoptando un criterio restrictivo en cuanto a la aplicación de estas ocupaciones, en los últimos años hubo una tendencia a incluir al mayor número posible de trabajadores en ocupaciones, en concreto la Ocupación A, por serle de aplicación unos tipos de cotización inferiores a los establecidos en el Cuadro I.

La hasta entonces vigente Tarifa de Primas que estaba recogida en la Disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, fue objeto de modificación por la disposición final octava de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado (EDL 2015/186942) para 2016, con efectos desde el 1 de enero de 2016, estableciendo una nota aclaratoria sobre la aplicación de la Ocupación A, en concreto, en la Regla Tercera que queda redactada de la siguiente manera:

"Tercera. No obstante, lo indicado en la regla anterior, cuando la ocupación desempeñada por la persona trabajadora por cuenta ajena se corresponda con alguna de las enumeradas en el cuadro II, el tipo de cotización aplicable será el previsto en dicho cuadro para la ocupación de que se trate, en tanto que el tipo correspondiente a tal ocupación difiera del que corresponda en razón de la actividad de la empresa.

A los efectos de la determinación del tipo de cotización aplicable a las ocupaciones referidas en la letra «a» del cuadro II, se considerará «personal en trabajos exclusivos de oficina» a las personas trabajadoras por cuenta ajena que, sin estar sometidos a los riesgos de la actividad económica de la empresa, desarrollen su ocupación exclusivamente en la realización de trabajos propios de oficina aun cuando los mismos se correspondan con la actividad de la empresa, y siempre que tales trabajos se desarrollen únicamente en los lugares destinados a oficinas de la empresa".

La Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2019 (EDJ 2019/603379 STS (CONTENCIOSO) DE 3 JUNIO DE 2019, sec. 4ª, S 03-06-2019, nº 762/2019, rec. 871/2018), aclaró el sentido de la norma.

Así, respecto de la interpretación del contenido del nuevo párrafo segundo en cuanto a lo que deba entenderse por "personal en trabajos exclusivos de oficina" debemos señalar:

Primero.- La propia sentencia reconoce el carácter excepcional en cuanto a la aplicación de las Ocupaciones:

"Lo primero que diremos es que la regla tercera no puede entenderse como una regulación de la cotización por ocupación del trabajador, paralela o alternativa y en régimen de igualdad con la regla de cotización por actividad económica de la empresa. Y no lo es porque comienza con la expresión "no obstante", que es indicativa de excepcionalidad (o especialidad) y, como tal, representa la aplicación de una regla diferente por excepcional, no alternativa o paralela".

Segundo.- Fija como requisitos para encuadrar a trabajadores en la Ocupación A los siguientes, que citamos literalmente:

"*Así, trabajo exclusivo de oficina precisa de la concurrencia de los siguientes requisitos:*

a) debe tratarse de ocupación "exclusiva", en trabajos de oficina.

b) el trabajo de oficina puede comprender no solo el referido a lo que podrán ser actividades administrativas, sino que puede venir referido a la realización de actividades de la empresa.

c) que ese trabajo relacionado con la actividad de la empresa no someta al trabajador a los riesgos de la empresa

d) que se desempeñe "únicamente" en los lugares destinados a oficinas de la empresa.

La norma no identifica los trabajos de oficina con los meramente administrativos como aduce la Tesorería General de la Seguridad Social, no solo porque no lo dice así sino también porque de manera expresa afirma que puede venir referido a la realización de actividades de la empresa, si bien con los condicionamientos que fija. Así, para que esa ocupación en la actividad de la empresa puede integrarse en "trabajos exclusivos de oficina" es necesario que la ocupación (i) sea "exclusiva" en esos trabajos que pueden ser de oficina; (ii) no someta al trabajador a los riesgos de la empresa, y (iii) se desempeñe únicamente en los lugares destinados a oficinas de la empresa.

Este y no otro debe ser el alcance de la precisión introducida por la reforma en el párrafo segundo de la regla tercera".

Esta interpretación ha sido reiterada en las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2020 (4794/2018) y 14 de diciembre de 2020 (rec. 7319/2018); esta última con Auto de aclaración de 21 de enero de 2021.

Resulta sin embargo necesario, citar como ejemplo una sentencia ya mencionada, que es la Sentencia de Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Sección Cuarta, Rec. 4/2022 de 15 de marzo del 2023 (Núm. Cendoj: 28079230042023100156) que, además de pronunciarse acerca de cuál era la actividad principal de la empresa, en el fundamento de derecho séptimo, confirmaba las actas de liquidación llevadas a cabo por la Dirección Especial de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación con personal indebidamente encuadrado por la mercantil en la Ocupación A.

Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional hace referencia a la del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2019, y acertadamente señala lo siguiente en su fundamento de derecho noveno:

"NOVENO.- La aplicación de los anteriores criterios jurisprudenciales conducen a rechazar el recurso de apelación también en este punto. La apelante acepta que lo decisivo es la ocupación efectiva de los trabajadores concernidos, pero al reprochar a la sentencia que no ha acreditado que no pueda encajarse su ocupación en la letra "a" (trabajos exclusivos de oficina) viene a invertir el orden lógico de las reglas de cotización. Es a la actora a quien le corresponde justificar que la ocupación de los trabajadores concernidos, en expresión del Tribunal Supremo, "difiere" de la correspondiente al CNAE de la empresa. Y es que, sin decirlo expresamente, lo que late en el razonamiento de la actora es la identificación de los " trabajos de oficina " con los " trabajos en oficina ". Ello conduciría a vaciar de contenido la regla especial de cotización por la ocupación siempre que la ocupación se desarrollase en una oficina pese a estar sometida a los riesgos de la actividad correspondiente al CNAE de la empresa.

Frente a ello, la Administración ha acreditado, en positivo, que los trabajadores concernidos por la regularización de la cotización desarrollan actividades sometidas a mayores riesgos laborales, riesgos que son los propios de la actividad del CNAE de la empresa y que impiden considerar su labor como " exclusivamente de oficina". Así se desprende de la Evaluación General de Riesgos Laborales de la empresa en 2011. En ella se aprecia que los trabajadores afectados por el acta revisten mayor riesgo que el personal de administración de la empresa encuadrado en la ocupación "a" (trabajos exclusivos de oficina). En concreto están sometidos a "contactos eléctricos", "accidentes de tránsito" y "exposición a contaminantes biológicos" (códigos 16, 24 y 27), riesgos a los que no se someten el personal de administración con tarifa por ocupación "a".

Y tal prueba no ha sido desvirtuada, sin que la denegación de la prueba testifical por improcedente e inútil haya contribuido a tal déficit de justificación atendido el hecho de que se ha desarrollado abundante prueba pericial y documental a instancia de la apelante".

Es importante no olvidar que, para poder aplicar las Ocupaciones del Cuadro II de la Tarifa de Primas, los trabajadores no podrán estar sometidos a los riesgos de la actividad económica de la empresa, ya que lo contrario conllevaría dejar vacío de contenido el Cuadro I de dicha Tarifa, alentando en la mayoría de los casos a una infracotización a la Seguridad Social.

Al respecto, y para finalizar el presente punto se considera interesante hacer referencia a la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (Sección Tercera) Sentencia Nº1096/2025 de 23 de julio. (Recurso de Casación nº 2948/2022) (ECLI:ES:TS:2025:3787) CENDOJ, así como al artículo redactado por el Magistrado Antonio V. Sempere Navarro, en la Revista de Jurisprudencia Laboral Número 8/2025, titulado "Cotización por contingencia profesional: ¿atendiendo a la actividad de la empresa o a la de cada persona?"

La cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia se centra en si, cuando se trata de una sociedad integrada en un grupo empresarial, al que presta servicios en exclusiva, la cotización por accidente de trabajo y enfermedad profesional debe ser, con carácter general, por el tipo de cotización de la actividad del grupo (en este caso, servicios financieros) o si debe cotizar por el de su propia actividad económica, (consultoría informática en este caso), y si podría cotizar, por todos sus trabajadores, por el correspondiente a "personal en trabajos exclusivos de oficina", del Cuadro II o, al ser una excepción a lo que debe ser la regla general, ello no es posible.

Así, la Tesorería General de la Seguridad Social, argumenta que el espíritu y finalidad de la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre es, en definitiva, que cada empresa cotice por las contingencias profesionales de acuerdo con el tipo asociado a su actividad, como regla general, tipo que es fijado en atención al índice de siniestralidad medio de cada actividad. Advierte que la ley contempla, además, una serie de ocupaciones o situaciones en las que, no obstante, la regla general, pueden encuadrarse aquellos trabajadores que no estén sometidos a los riesgos de la actividad económica de la entidad, cotizando por un tipo diferente; encuadramiento que, sin embargo, debe realizarse de forma excepcional, so pena de vaciar de contenido la regla general de la citada disposición adicional cuarta y provocar un resultado contrario al espíritu de la ley. Entiende que esta interpretación se encuentra alineada con la doctrina contenida en la precitada Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 3 de junio de 2019 (recurso nº 871/2018).

La sentencia fija la siguiente doctrina jurisprudencial:

— La actividad económica que ha de tomarse en consideración a efectos de determinar el tipo de cotización aplicable a la tarifa por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales prevista en el Cuadro I, es la propia del empresario, con independencia de que éste se encuentre integrada en un grupo empresarial y preste servicios en exclusiva a dicho grupo.

— Esta misma actividad económica es la que debe tenerse en cuenta también para verificar, en su caso, el cumplimiento de los requisitos para la aplicación de los tipos de cotización del apartado a) del Cuadro II y, en particular, el relativo a que los trabajadores no se encuentren sometidos a los riesgos de la actividad económica de la empresa lo que exige un análisis individualizado de cada uno de los trabajadores que, en su caso, puedan beneficiarse de la regla especial prevista en el indicado apartado a) del Cuadro II.

Como conclusión, debemos señalar que la determinación del código CNAE constituye hoy una cuestión estructural en el ámbito del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lejos de ser un mero dato estadístico, la clasificación de la actividad empresarial incide directamente en la determinación del tipo de cotización por contingencias profesionales, afectando de forma sustancial a los costes laborales empresariales y a la responsabilidad frente a la Administración.

nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, Nº 441/2026, DE 14 DE ABRIL

La sentencia aborda una cuestión de notable relevancia práctica: los límites de la facultad de acceso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social cuando la actuación inspectora se proyecta sobre un espacio que ostenta de forma simultánea la doble condición de centro de trabajo y domicilio de persona jurídica.

La cuestión jurídica analizada en este pronunciamiento centra su interés en el alcance de las garantías constitucionales exigibles en las actuaciones inspectoras, reforzando el papel de la autorización judicial como instrumento de tutela frente a injerencias de los poderes públicos en espacios constitucionalmente protegidos, consolidando una interpretación orientada al refuerzo del principio de seguridad jurídica de las empresas y a la protección de los derechos fundamentales, en este caso, la inviolabilidad del domicilio de persona jurídica, frente a la eficacia de la actividad administrativa de control.

El litigio del que se deriva esta sentencia tiene su origen en una actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social llevada a cabo el 23 de octubre de 2024 en las instalaciones de una empresa. Los funcionarios actuantes, con el auxilio de agentes de la Policía Nacional, accedieron a las dependencias de una empresa para llevar a cabo labores de comprobación e investigación en el desempeño de las funciones que tienen legalmente atribuidas, relativas a la vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social. Este hecho se produjo en el ejercicio de sus facultades y sin previa autorización judicial. En el transcurso de la visita no se efectúo ningún registro ni se requisó documento o archivo alguno.

La singularidad del presente caso radica en que el centro de trabajo inspeccionado, una nave industrial, ostenta además la condición de domicilio social de la mercantil. Esto es, el inmueble aúna una doble naturaleza jurídica al constituir simultáneamente centro de trabajo y domicilio de persona jurídica.

La empresa impugnó la actuación administrativa por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales sosteniendo que la entrada de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en sus instalaciones sin autorización judicial ni consentimiento del titular constituye una vía de hecho que, además, vulnera su derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio reconocido en el artículo 18.2 de la Constitución.

Así pues, el núcleo de la controversia jurídica no se situó en cuestionar la legalidad material de la actuación inspectora llevada a cabo, sino en determinar si el acceso al inmueble respetó las garantías constitucionales exigibles cuando la actuación administrativa afecta a un domicilio protegido, en este caso de persona jurídica.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la empresa mediante sentencia de fecha 27 de febrero de 2025. La Sala consideró que, aunque las dependencias a las que accedió la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tenían la consideración de domicilio social de la empresa, la inexistencia de registro o de intervención de archivos impide apreciar la vulneración del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.

Frente a esta sentencia la empresa interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que fue admitido a trámite mediante auto de 24 de septiembre de 2025, al apreciar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en la siguiente cuestión: determinar si el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio previsto en el artículo 18.2 de la Constitución es compatible con la facultad de los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social de entrada en un centro de trabajo no abierto al público o, en su caso, en el domicilio social de una sociedad mercantil, sin consentimiento de su titular ni autorización judicial prevista en el artículo 13.1 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, además, si una entrada en esos términos es constitucionalmente válida cuando no se llevan a cabo diligencias de registro ni aprehensión de archivos o documentos en soporte físico o informático

La empresa esgrimió en su escrito de interposición de recurso de casación, como ya adelantamos, los siguientes argumentos: que el domicilio de las personas jurídicas también está protegido por el artículo 18.2 de la Constitución; que este derecho fundamental se vulnera por el mero hecho de la entrada sin permiso del titular ni autorización judicial, resultado irrelevante que durante la presencia no permitida ni autorizada se lleve a cabo registro o se incaute o examine documentación; y que el artículo 13.1 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe interpretarse en relación con el referido artículo 18.2 de la Constitución, y, por consiguiente, que la exigencia de consentimiento del titular o autorización judicial previa rige también con respecto al domicilio de las personas jurídicas.

Por su parte, la Abogacía del Estado en el escrito de oposición al recurso de casación trajo a colación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la protección del domicilio de las personas jurídicas, en particular, la STC 69/1999. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional afirma que el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio de las sociedades mercantiles "*solo se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de los documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados al conocimiento de terceros*".

En esta misma línea argumental, la Abogacía del Estado sostuvo que, en el caso de las personas jurídicas, el ámbito de protección se proyecta fundamentalmente sobre el acceso a su documentación y archivos. Por lo tanto, si no se ha practicado registro alguno ni intervención de documentación, difícilmente puede apreciarse vulneración del citado artículo 18.2 de la Constitución, máxime cuando ni siquiera se accedió a la parte del inmueble destinado a la custodia de tales archivos.

La Sala aborda la cuestión litigiosa partiendo de la premisa de que el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio proclamado en artículo 18.2 de la Constitución no sólo protege a las personas físicas, sino también a las personas jurídicas, aunque con una intensidad distinta a la reconocida para aquéllas, por el hecho de que estas últimas carecen por definición de intimidad personal y familiar. Esta protección alcanza al espacio físico en donde se dirige la actividad de la persona jurídica y se conservan sus archivos fuera de la vista de terceros.

Sentado lo anterior, el Tribunal pone de manifiesto dos dificultades específicas que plantea el caso de autos: de un lado, el tenor literal del artículo 13.1 de la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social; de otro, la circunstancia de que en unas mismas dependencias confluyan el domicilio social de la empresa y su centro de trabajo.

El Alto Tribunal, tras apuntar ciertas reservas acerca de la inconstitucionalidad por omisión del referido precepto, salva la primera dificultad indicada afirmando que la ausencia en el artículo 13.1 de

la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social de una referencia expresa a la necesidad de consentimiento del titular o autorización judicial para la entrada en el domicilio de una persona jurídica no implica que tales exigencias dejen de ser aplicables. Antes lo contrario, dichas garantías derivan directamente de la Constitución y, por lo tanto, son plenamente exigibles a pesar del silencio al respecto de la ley ordinaria. Así pues, no se produce una inaplicación del artículo 13.1 de la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo cual no sería posible, sino una integración de ese vacío legal mediante la aplicación directa de la norma constitucional

El Alto Tribunal aprecia, pues, un vacío normativo en el artículo 13 de la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la medida en la que no contempla el domicilio de las personas jurídicas.

En cuanto a la segunda dificultad, el Alto Tribunal indica que la necesidad de autorización judicial previa -en defecto de consentimiento del titular- rige incluso para la mera entrada en el domicilio, aunque no se vaya a realizar ningún registro ni se incaute documentación. No obstante, introduce una matización relevante al contemplar que dicha autorización judicial no sería necesaria cuando exista una separación física apreciable entre la zona que constituye domicilio social y la zona destinada a centro de trabajo, y la entrada se limite únicamente a esta última, siempre que se informe de que el propósito es acceder únicamente al centro de trabajo para el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO SOCIAL, Nº 451/2026, DE 4 DE MAYO

La sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Pleno) núm. 451/2026, de 4 de mayo (rec.1078/2024), dictada en el marco de un recurso de casación para la unificación de doctrina, constituye un pronunciamiento relevante en materia de derecho administrativo sancionador en el orden social, dado que aborda la cuestión controvertida relativa a la exigencia o no de conocimiento empresarial acerca de la percepción por la persona trabajadora de pensiones o prestaciones públicas cuyo disfrute es incompatible con el trabajo por cuenta ajena para la consumación de la infracción administrativa muy grave en materia de Seguridad Social tipificada y calificada como tal en el artículo 23.1 a) del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante, LISOS).

El litigio del que trae causa la sentencia tiene su origen en una actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social realizada el 9 de febrero de 2018, a las 13,30 horas, en un despacho profesional titularidad del empresario recurrente, durante la cual se comprobó la prestación de servicios por parte de una trabajadora como administrativa. La propia trabajadora manifestó que había comenzado a trabajar ese mismo día en la jornada acordada (de lunes a jueves, de 10 a 14 horas y de 17 a 19,30 horas, y viernes, de 10 a 14 horas).

La empresa procedió a dar de alta a la trabajadora en Seguridad Social el mismo día de la visita de inspección, pero varias horas después, como consecuencia de la misma. Asimismo, resultó que la trabajadora era perceptora de prestación por desempleo incompatible con el trabajo por cuenta ajena.

Como consecuencia de estos hechos, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social extendió acta de infracción, calificando la conducta como una infracción muy grave en materia de Seguridad Social tipificada en el artículo 23.1.a) LISOS, y propuso la imposición de sanción por importe de 10.001 euros.

La empresa recurrió en alzada la resolución confirmatoria de la propuesta de sanción, siendo desestimado el recurso por silencio administrativo.

El empresario impugnó la sanción alegando, entre otros extremos, desconocer que la trabajadora era perceptora de prestación por desempleo. En apoyo de esta tesis aportó declaración jurada de la trabajadora en la que manifestaba que en ningún momento previo al inicio de la prestación de servicios había puesto en conocimiento de la empresa su condición de perceptora de prestación por desempleo.

Tanto el Juzgado de lo Social nº 31 de Madrid, en primera instancia, como el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en suplicación, rechazaron las pretensiones empresariales y confirmaron la sanción impuesta, bajo el razonamiento jurídico de que la tipificación de la infracción aludida no precisa que el empresario tenga conocimiento de que la trabajadora percibe prestación por desempleo.

Disconforme con el pronunciamiento, el empresario interpuso recurso de casación para la unificación de doctrina, en el que planteó como núcleo de la contradicción si la infracción tipificada en el referido artículo 23.1.a) LISOS precisa el conocimiento de la empresa de que la persona trabajadora es perceptora de una prestación pública incompatible con el trabajo.

En este sentido, aportó como sentencia de contraste otra del mismo Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 26 de septiembre de 2016 (rec. 873/2015), que resolvía un supuesto en el que varios trabajadores habían iniciado la prestación de servicios sin haber sido dados de alta en Seguridad Social y de forma simultánea eran perceptores de prestaciones por desempleo. A la vista de tales hechos, la Administración había sancionado a la empresa por la comisión de la infracción muy grave prevista en el artículo 23.1.a) LISOS.

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid consideró que la conducta empresarial no encajaba en el artículo 23.1.a) LISOS, al no haber quedado acreditado el conocimiento por parte del empresario de la condición de los trabajadores de beneficiarios de una prestación pública incompatible con el trabajo, de tal forma que, ante la ausencia de ese conocimiento, la conducta empresaria debía quedar subsumida en la infracción grave tipificada en el artículo 22.2 LISOS.

La sentencia de contraste parte de una concepción subjetiva del tipo infractor, en el sentido de considerar que para la aplicación del artículo 23.1.a) LISOS se requiere del necesario conocimiento empresarial de la situación prestacional del trabajador. Según este planteamiento, la comisión por parte de la persona trabajadora de la infracción consistente en trabajar sin comunicar tal circunstancia a la entidad gestora de la prestación por desempleo no implica necesariamente que la empresa cometa la correlativa infracción muy grave. Así pues, como se ha indicado, en ausencia de este conocimiento, la conducta empresarial quedaría circunscrita al incumplimiento -grave-de la obligación de cursar el alta

Esta interpretación otorga al conocimiento empresarial un valor fundamental para la configuración del tipo infractor, convirtiéndolo en un elemento esencial para apreciar la comisión de la infracción muy grave.

Sobre este punto se produce la contracción, y de ahí el interés de la sentencia comentada, que fija doctrina sobre la relación entre el principio de legalidad -y su derivada de tipicidad- y el principio de culpabilidad en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, descartando que el conocimiento efectivo de la situación prestacional de la persona trabajadora constituya un requisito del tipo infractor.

Así pues, frente a la tesis mantenida por la sentencia de contraste alegada, que vinculaba la aplicación de la referida infracción muy grave a la acreditación de un conocimiento efectivo por parte del empresario de la situación prestacional de la persona trabajadora, el Tribunal Supremo opta por una interpretación que centra el debate en la gravedad de la obligación empresarial incumplida, esto es, en la omisión del alta en Seguridad Social de la persona trabajadora y, por ende, en el incumplimiento de un presupuesto básico de la relación laboral.

Desde esta perspectiva, la Sala considera que la conducta típica prevista en el artículo 23.1.a) LISOS puede cometerse por imprudencia grave, de tal modo que la falta de conocimiento acerca de la condición de la persona trabajadora como beneficiaria de prestaciones incompatibles con el trabajo no excluye la responsabilidad administrativa. La Sala alcanza esta conclusión tras exponer una fundamentación basada en el principio de culpabilidad y en la proscripción de la responsabilidad objetiva en ámbito del derecho administrativo sancionador, afirmando al mismo tiempo que el incumplimiento de una obligación empresarial esencial, como es la de dar de alta a la persona trabajadora en Seguridad Social, genera un riesgo jurídicamente previsible cuyas consecuencias deben ser asumidas por el empresario incumplidor. Dice textualmente la Sala "No es necesario por tanto que el empresario que no cursa el alta, llegue a imaginar que el trabajador puede estar percibiendo prestaciones y acepte las consecuencias de tal eventualidad, lo que nos situaría más bien en el ámbito del dolo eventual. Lo esencial es que el empresario incumplidor realiza una omisión voluntaria clara y gravemente negligente, en cuanto referida a una obligación legal sobradamente conocida, y con efectos dañosos o nocivos cuya producción y entidad puede calificarse como naturalmente comprendidos como posibles dentro de los propios de la conducta incumplidora".

Otro aspecto relevante de la fundamentación jurídica de la sentencia es que pone de relieve que la LISOS responde a un sistema de numerus apertus en materia de delimitación de dolo e imprudencia, es decir, en cuanto a la posibilidad de apreciar conductas sancionables cometidas por imprudencia. A diferencia de lo que ocurre en el derecho penal, donde las conductas imprudentes únicamente son sancionables cuando lo prevé expresamente el Código Penal, en el ámbito del derecho administrativo sancionador en el orden social la imprudencia constituye -con carácter general- una forma admisible de comisión de las infracciones, siendo de gran relevancia distinguir correctamente las que admiten tal posibilidad de las que no.

En suma, cabe concluir que la interpretación mantenida en esta sentencia refuerza la protección del Sistema de Seguridad Social, evita que ante este tipo de incumplimientos la alegación formulada en descargo se fundamente en la ignorancia y, en última instancia, incentiva el cumplimiento de la obligación legal de alta previa, alcanzando un equilibrio entre la eficacia de la potestad administrativa sancionadora y las garantías que informan el derecho administrativo sancionador.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, SALA DE LO SOCIAL, Nº 475/2026, DE 11 DE MAYO

La sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Pleno) núm. 475/2026, de 11 de mayo (rec. 3543/2023), dictada en casación para unificación de doctrina, constituye uno de los pronunciamientos más relevantes de los últimos años en materia de empleo público temporal. El pronunciamiento aborda la incidencia de la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de abril de 2026 (asunto c-418/21, Obadal), sobre el abuso de la contratación temporal en las Administraciones Públicas y delimita las condiciones bajo las cuales puede reconocerse la condición de fijeza.

La controversia se sitúa en el marco de la Cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre Trabajo de Duración Determinada, anexo a la Directiva 1999/70 (en adelante, cláusula 5). Durante años la

jurisprudencia española ha venido manteniendo que la utilización abusiva de la contratación temporal por parte de las Administraciones no puede traducirse en la adquisición automática de la condición de personal fijo, debido a las exigencias constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

No obstante, la evolución de la jurisprudencia del TJUE, y más recientemente, la referida sentencia "Obadal" ha reabierto el debate sobre la suficiencia de las medidas previstas en el ordenamiento jurídico español para reparar y sancionar este abuso.

En el caso de autos, la controversia se centra en determinar si el abuso en la contratación temporal por parte de las Administraciones Públicas puede justificar el reconocimiento de la condición de fijeza cuando la persona trabajadora afectada haya participado en procesos selectivos orientados al acceso a plazas fijas, superando el proceso pero sin obtención de plaza, por haber otros candidatos con mayor puntuación al de plazas convocadas.

Así pues, la complejidad de la cuestión radica en conciliar, de un lado, el respeto de los principios que rigen el acceso al empleo público y, de otro, la necesidad de disuadir y de sancionar de manera efectiva el abuso en la contratación temporal.

El relato fáctico de la sentencia parte de que la actora, con anterioridad al inicio de su vínculo contractual con una Administración Local, participó en un proceso selectivo -por el sistema de concurso-oposición- para la cobertura de plazas de personal laboral fijo en la categoría de operario/a de instalaciones deportivas municipales. Consta como hecho probado que superó la fase de oposición -de carácter eliminatorio-, si bien no obtuvo plaza al existir otros candidatos con mayor puntuación al de plazas convocadas.

Posteriormente, la actora comenzó a prestar servicios para esa misma Administración en mayo de 2009 mediante un contrato de trabajo temporal de interinidad. Su vinculación contractual con la Administración se prolongó durante muchos años, mediante el encadenamiento de hasta seis contratos de duración determinada (interinidad por vacante y contratos eventuales por circunstancias de la producción).

La trabajadora interpuso demanda en reclamación de derecho, interesando el reconocimiento de su condición de personal fijo del Ayuntamiento. El Juzgado de lo Social nº 41 de Madrid dictó sentencia declarando la relación laboral de la actora con el Ayuntamiento como indefinida fija. El juzgador de instancia aplicó de forma directa la consecuencia ordinaria del fraude de ley en la contratación, de conformidad con el artículo 6.4 del Código Civil en relación con el artículo 15.4 del Estatuto de los Trabajadores.

Frente a esta sentencia, el Ayuntamiento interpuso recurso de suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que dictó sentencia el 12 de mayo de 2023, estimando el recurso, revocando la citada resolución y declarando que la relación laboral que unía a las partes es indefinida no fija (en adelante, INF). En esta segunda instancia, la Sala aplicó la doctrina tradicional del Tribunal Supremo, según la cual otorgar fijeza automática en el sector público resulta *contra legem,* al obviar los procesos de concurrencia competitiva exigidos por la Constitución. El INF operaba como una figura intermedia, ya que reconocía el fraude, pero postergaba la extinción del contrato a la futura previsión reglamentaria de la plaza.

La representación de la trabajadora formalizó recurso de casación para unificación de doctrina, aportando como sentencia de contraste la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de

Justicia de Andalucía (sede en Málaga) núm. 1184/2022, de 1 de julio (rec. 344/2022). Esta sentencia, ante hechos prácticamente idénticos, sí había reconocido al trabajador afectado la condición de fijo por la superación del proceso selectivo en el pasado, acorde con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

El recorrido judicial de este asunto ilustra bien el debate doctrinal existente en nuestro país sobre el abuso de la temporalidad y el fraude en la contratación en el sector público. Aunque, en este caso, se vio condicionado de forma absoluta por la sentencia "Obadal", en la que el TJUE puso de manifiesto que la utilización abusiva de contratos de duración determinada de forma sucesiva por las Administraciones Públicas no está adecuadamente sancionada desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea por la transformación de esos contratos en una relación laboral indefinida no fija porque tiene naturaleza temporal; tampoco con el pago de indemnizaciones; ni con el régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas, que califica como ambiguo, abstracto e imprevisible; ni con la convocatoria de procesos selectivos en los que la valoración de la experiencia previa y del tiempo de servicio dedicado al desarrollo de sus tareas no se limita a aquellos candidatos que han sido víctimas del abuso.

En definitiva, el TJUE consideró en esta sentencia que la figura del INF no es una respuesta adecuada al abuso de la temporalidad.

A la vista de esta consideración, la Sala pasa a precisar, en primer lugar, cuándo resulta de aplicación la Cláusula 5. Así, conforme a la delimitación técnica efectuada, se requiere la concurrencia de dos requisitos acumulativos:

La sucesión o renovación de contratos de trabajo: deben existir sucesivos contratos de trabajo de duración determinada o un único contrato que se ha prorrogado.

La existencia de un abuso de temporalidad por parte de la Administración: no basta con las meras sucesiones, sino que la relación laboral debe haber sido "*inusual o anormalmente larga*" con posterioridad a la fecha límite de incorporación de la Directiva 1999/70 (el 10 de julio de 2001).

La Sala fija también que la cláusula 5 no resulta de aplicación cuando, pese a existir contratos de trabajo temporales fraudulentos (porque no concurre la causa de temporalidad pactada o no cumplen los requisitos formales), no ha habido un abuso en la temporalidad, es decir, la relación laboral no ha sido inusual o anormalmente larga con posterioridad a la fecha límite de incorporación de la Directiva 1999/70.

Sentado lo anterior, la Sala expresamente menciona la vigencia de su doctrina tradicional, en el sentido de que el abuso de la temporalidad no genera por sí mismo un derecho automático a convertirse en trabajador/a fijo/a de la Administración Pública. En este sentido, recuerda que la condición de fijeza no puede obtenerse al margen de los procedimientos de selección legalmente establecidos ni prescindiendo de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que rigen el acceso al empleo público.

Así la Sala mantiene la siguiente posición: la contratación temporal de personal laboral por parte de la Administración sin superar un procedimiento de acceso al empleo público de carácter fijo sujeto a los referidos principios no permite a estos trabajadores adquirir la condiciones de fijos como consecuencia directa del abuso en la temporalidad, dado que sería una interpretación *contra legem* que vulneraría la Constitución y el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y limitaría la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión Europea.

No obstante, la Sala admite esa conversión en un supuesto excepcional: cuando la persona trabajadora que sufre el abuso en la temporalidad sí había superado un proceso selectivo para personal fijo sin obtener plaza, dado que en este caso no existiría esa colisión con los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

Por lo tanto, la clave radica en la superación de una prueba selectiva para la contratación de personal fijo sin obtención de plaza, porque el número de aspirantes que han demostrado su capacidad es superior al número de plazas ofertadas y, a posteriori, se suscriben contratos de duración determinada y se produce un abuso en la temporalidad, es decir, la relación laboral se prolonga en el tiempo de forma inusual o anormalmente larga. En este caso, la conversión en fijo no contravendría la ley ni la norma constitucional. Por el contrario, si se trata de una convocatoria de acceso al empleo temporal, la doctrina tradicional del Alto Tribunal seguiría vigente, excluyendo dicha conversión.

Pero la doctrina que se mantiene en esta sentencia no se limita a la fijeza, sino que construye un sistema dual de reparación del abuso de la temporalidad para el caso de que no sea posible esa conversión: la indemnización (extintiva y/o compensatoria) y la sanción de la conducta cuando proceda. Concluye el Tribunal que este sistema dual reparador y disuasorio sí es adecuado para la efectividad de la Cláusula 5.

En este sentido, y desde una perspectiva técnica, la Sala no se limita a buscar una reparación individual, sino que pone el foco también en la necesidad de una respuesta institucional frente a la propia Administración incumplidora, como medida para castigar el incumplimiento, disuadir y prevenir la reiteración de conductas abusivas.

Así pues, la Sala se remite a los mecanismos ya existentes en el ordenamiento laboral, a través de la remisión de testimonio a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a fin de que se inicie el correspondiente procedimiento administrativo sancionador contra la Administración Pública. Señala la Sala que el abuso en la contratación temporal sería subsumible en la conducta típica recogida en el artículo 7.2 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

En definitiva, en el caso de autos, la sentencia resuelve, en síntesis, estimando el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la trabajadora, casando y anulando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 413/2023, de 12 de mayo y confirmando la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social nº 41 de Madrid. Además, se acuerda remitir testimonio de la sentencia a la ITSS, al haberse producido una transgresión de la normativa sobre contratos de duración determinada.

Para finalizar, merece especial mención el voto particular concurrente del magistrado López Parada. En esencia, comparte la solución recogida en el fallo de la sentencia, relativa a la declaración de fijeza, pero discrepa de los criterios que lo sustentan.

En primer lugar, el magistrado considera que el análisis de la sentencia "Obadal" resulta innecesario para resolver el litigio de autos.

En segundo lugar, discrepa del criterio sentado en la sentencia que fija en tres años el umbral para apreciar una duración "*inusual o anormalmente larga*", dado que ese periodo (tres años) procede de la doctrina sobre la duración de una única interinidad por vacante, pero no sirve para definir el abuso derivado del encadenamiento de contratos. Su propuesta pasa por situar el umbral en siete años, tomando como referencia la lógica de los procesos de estabilización de la Ley 20/2021. Aunque

en realidad esta discrepancia carece de relevancia en el asunto examinado, en el que la sucesión de contratos superó ampliamente los tres y los siete años.

En tercer lugar, el magistrado considera que los artículos 23.2 y 103.3 CE no resultan de aplicación a la contratación de personal por las Administraciones, sí resultando de aplicación el artículo 14 CE.

Además, rechaza la idea subyacente en el criterio mayoritario de que la contratación del personal laboral fijo está sometida a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, mientras que la del personal laboral temporal no lo está. En defensa de su tesis cita el artículo 11 EBEP, según el cual "*Los procedimientos de selección del personal laboral serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito y capacidad. En el caso del personal laboral temporal se regirá igualmente por el principio de celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia*"

Tampoco ve argumentos para defender que el reconocimiento de la fijeza afecte a la libre circulación de trabajadores en la Unión Europea.

En cuarto lugar, introduce una crítica a la solución indemnizatoria, basándose fundamentalmente en que esta solución no es totalmente equivalente al reconocimiento de la fijeza y es insuficiente como alternativa a la adquisición de esta condición.

Indica que, además, es necesario cumplir el requisito de que la solución indemnizatoria vaya acompañada de una medida sancionadora eficaz. Para este requisito, la mayoría de la Sala ha encontrado la medida sancionadora en la imposición de sanciones administrativas a la empleadora con arreglo a la LISOS. Así ,quedaría configurada una alternativa a la fijeza para cuando esta no sea posible. Y es en este punto en donde vierte una de las críticas más importantes, en el sentido de afirmar que la sanción administrativa no es una medida disuasoria eficaz. A este respecto formula, en esencia, cuatro objeciones:

En tanto no conste la imposición de una sanción firme, la posibilidad de imponer sanción por tales hechos es hipotética. Puede que no llegue a ocurrir por diversos motivos: prescripción, archivo del expediente, anulación en vía judicial por caducidad etc.

Problemas graves de tipicidad. El tipo infractor en el que podría encajar la conducta, el artículo 7.2 LISOS no permite incluir dentro del mismo la superación mediante encadenamiento o renovación de contratos temporales de una "*duración anormalmente larga*". Apunta el magistrado que su literalidad se refiere a la regulación nacional de cada tipo de contrato temporal y no contempla la infracción de los límites al encadenamiento o renovación de contratos temporales por la sencilla razón de que estos límites no se han regulado por el legislador.

No se exigiría responsabilidad personal a los directivos o encargados que han de tomar las decisiones sobre la contratación

Las sanciones pecuniarias que, en su caso, se llegasen a imponer a la Administración serían financiadas con fondos públicos e incluso retornarían a la Administración sancionadora (la Comunidad Autónoma) en forma de ingresos.

Desde un punto de vista doctrinal, el voto particular constituye una aportación relevante. En cuanto a este último punto, no sólo discute la suficiencia de la indemnización, sino que cuestiona

frontalmente que la opción del mecanismo disuasorio/sancionador basado en la LISOS alcance el estándar marcado por la justicia europea en los asuntos Obadal y Santoro, entre otros; cuestión que, en su caso, quedaría abierta a una nueva decisión del TJUE.

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 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 307-331

El derecho a la asistencia sanitaria universal: especial referencia a las personas extranjeras en situación irregular

The Right to Universal Healthcare: Special Reference to Foreign Nationals in an Irregular Situation

Víctor Maneiro Hervella[1] *Profesor Ayudante Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
https://orcid.org/0000-0003-3634-0800

Sumario

1. Evolución normativa del derecho a la asistencia sanitaria de las personas extranjeras
2. El derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria: el modelo universal del RDL 7/2018
2.1. La titularidad del derecho a la asistencia sanitaria
2.2. La gestión del derecho a la asistencia sanitaria
3. Barreras administrativas en el acceso a la asistencia sanitaria por parte de población migrante en situación irregular
3.1. El empadronamiento: un laberinto kafkiano
3.2. La denegación de atención médica a personas en situación administrativa de estancia temporal
3.3. La facturación de la asistencia médica de urgencia
3.4. La denegación de la atención primaria y la facturación de tratamientos médicos a menores, mujeres embarazadas, pacientes crónicos y pacientes con enfermedades infecciosas
3.5. Las dificultades de acceso a los medicamentos
3.6. Las familias reagrupadas y las personas solicitantes de asilo
4. Novedades incorporadas por el Real Decreto 180/2026, de 11 de marzo, por el que se regula el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos de las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español
4.1. Documentación exigida para el reconocimiento del derecho a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos: la declaración responsable
4.2. El procedimiento
4.3. Los colectivos de especial protección
5. El nuevo tope máximo de aportación previsto en el Real Decreto-ley 11/2026, de 12 de mayo, por el que se modifica la aportación de los usuarios y sus beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria
6. Conclusiones
Bibliografía

Cita Sugerida: MANEIRO HERVELLA, V.: «El derecho a la asistencia sanitaria universal: especial referencia a las personas extranjeras en situación irregular». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 307-331.

[1] Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Transformación digital y relaciones laborales: de la flexiseguridad a la tecnoseguridad" (PID2024-160574OB-C21).

Resumen

En este artículo se analizarán, primero, las modificaciones introducidas por el RDL 7/2018, relativas a la titularidad y al reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos. A continuación, a partir de informes de distintos organismos sociales, se reflexionará sobre los déficits normativos y se identificarán distintas barreras de acceso a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos de las personas migrantes en situación irregular. Finalmente, se analizará el Real Decreto 180/2026, de 11 de marzo, por el que se regula el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos de las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español, y el Real Decreto-ley 11/2026, de 12 de mayo, por el que se modifica la aportación de los usuarios y sus beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria, que buscan dar respuesta a estos problemas y garantizar un auténtico acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

Palabras clave

RDL 7/2018; RD 180/2026; RDL 11/2026; asistencia sanitaria universal; migración irregular; salud pública

Abstract

This article will first examine the amendments introduced by Royal Decree-Law 7/2018 concerning entitlement to and recognition of the right to health protection and publicly funded healthcare. It will then reflect, on the basis of reports by various social organisations, on existing regulatory shortcomings and identify different barriers to access to publicly funded healthcare faced by migrants in an irregular administrative situation. Finally, the article will analyse Royal Decree 180/2026, of 11 March, which regulates the recognition of the right to health protection and publicly funded healthcare for foreign nationals who are in Spain without legal residence status, and Royal Decree-Law 11/2026, of 12 May, which amends user contributions to outpatient pharmaceutical benefits. These measures seek to address the identified problems and to ensure genuine universal access to the National Health System.

Keywords

Royal Decree-Law 7/2018; Royal Decree 180/2026; Royal Decree-Law 11/2026; universal healthcare; irregular migration; public health

1. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS

La creación del Sistema Nacional de Salud ha sido uno de los grandes logros de nuestro Estado del bienestar. El Sistema Nacional de Salud es un modelo configurado como el conjunto coordinado de los servicios de salud de la Administración General de Estado y los servicios de salud de las comunidades autónomas, que garantiza la protección de la salud y se sustenta con base en la financiación pública, la universalidad y la gratuidad de los servicios sanitarios.

En este contexto, debemos puntualizar que nos referimos en este texto al derecho a la protección de la salud o derecho a la asistencia sanitaria, no al derecho a la salud, pues los seres humanos no disponemos del derecho a la salud, sino a unas determinadas prestaciones sanitarias, con las que se intenta conseguir la preciada salud. No se tiene tanto un derecho a la salud en sí misma considerada sino a procurar la curación con los medios disponibles[1].

De esta forma, el derecho a la protección a la salud y a la asistencia sanitaria se erige como un pilar fundamental del constitucionalismo democrático-social mundial y europeo, de ahí que se configure el derecho a la salud como un derecho humano fundamental de carácter primario y esencial para el logro de una ciudadanía inclusiva[2].

El derecho a la asistencia sanitaria constituye una de las manifestaciones más concretas del derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 de la Constitución Española. Aunque este derecho se ha ido configurando históricamente como una prestación dentro del sistema de la Seguridad Social, la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999 dispuso que sería el Estado, a través de las transferencias presupuestarias a las comunidades autónomas, el que asumiría totalmente la financiación pública de la asistencia sanitaria, desvinculándose con ello la asistencia sanitaria de las aportaciones a la Seguridad Social. Esta separación de fuentes de financiación entre el Sistema Nacional de Salud y la Seguridad Social llevó "a un entendimiento diferente del principio de universalidad, conforme al cual el acceso al Sistema Nacional de Salud, con cargo a fondos públicos, no debía quedar limitado a quienes estaban afiliados a la Seguridad Social o, no estándolo, carecían de recursos económicos suficientes, sino extenderse a todos los ciudadanos que, con sus impuestos, contribuían a su sostenimiento"[3].

En lo que respecta a las personas extranjeras, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009, regulaba el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros en su art. 12. Establecía que los extranjeros que se encuentren en España, inscritos en el padrón del municipio en el que tengan su domicilio habitual, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. Los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica. Por su parte, los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. Las extranjeras embarazadas que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto. En consecuencia, "cualquier extranjero que

[1] Alonso-Olea García, B., *Derecho de la protección social. Derecho a la Seguridad Social, Derecho a la asistencia sanitaria y derecho a los servicios sociales*, Navarra, Aranzadi, 5ª ed., 2024.

[2] Monereo Pérez, J. L., "Fundamentos del derecho fundamental a la salud en los sistemas europeos", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, nº. Extra 4, 2022, pp. 13-54; Monereo Pérez, J. L., "La salud como derecho humano fundamental", *Relaciones Laborales*, nº 9, 2014, pp. 53-88.

[3] Proyecto de Real Decreto por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

se encontrara en el territorio nacional, con independencia de su situación legal, podría empadronarse y, con ello, acceder a la asistencia sanitaria y a otras prestaciones de carácter social"[4]. En 2012, se modificó esta disposición, que desde entonces se limita a decir que "los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria".

Esta gran reforma sanitaria, un giro "abrupto y regresivo"[5], se realizó a través del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (en adelante RDL 16/2012). Este instrumento y las reformas que contiene se justificaron en la exposición de motivos en la falta de adecuación de las normas en materia de sanidad "a la realidad socioeconómica", en un contexto de una "grave dificultad económica", sin precedentes desde la creación del Sistema Nacional de Salud, debido a la "crisis financiera y económica" de aquella época. El "insostenible déficit en las cuentas públicas sanitarias" exigía "reforzar la sostenibilidad, mejorar la eficiencia en la gestión, promover el ahorro y las economías de escala".

Todo ello se tradujo en la configuración de restricciones de acceso al Sistema Nacional de Salud[6], que era universal, con las salvedades de lo dispuesto en el art. 12 LOEx. Por un lado, la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, se garantizaba a aquellas personas que ostentaban la condición de asegurado. Por otro lado, se vinculaba la condición de asegurado a la situación laboral del trabajador, de forma que sólo se consideraba asegurados a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, afiliados a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada a la de alta; a los pensionistas; a quienes percibían una prestación periódica de la Seguridad Social, incluidas la prestación y el subsidio por desempleo; y a quienes agotaron la prestación o el subsidio por desempleo y figuraban inscritos en la oficina correspondiente como demandantes de empleo, no acreditando la condición de asegurado por cualquier otro título (art. 3.2 Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en adelante LCCSNS).

En aquellos casos en que no se cumplía ninguno de los supuestos anteriormente establecidos, las personas de nacionalidad española o de algún Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza que residan en España y los extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español, podrán ostentar la condición de asegurado siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos determinado reglamentariamente (art. 3.3 LCCSNS). El inciso "siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos determinado reglamentariamente" fue declarado inconstitucional por la STC 139/2016, de 21 de julio.

De esta forma, las personas extranjeras en situación irregular quedaron extramuros de la condición de asegurados y, por tanto, fuera del derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos. Para este colectivo se crea un régimen especial ("asistencia sanitaria en situaciones especiales"), conforme el art. 3 ter LCCSNS. Así, los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España, recibirán asistencia sanitaria en las siguientes modalidades: a) de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica; b) de asistencia al embarazo, parto y postparto. En todo caso, los extranjeros menores de dieciocho años recibirán asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. Este régimen modifica sustancialmente el anterior, previsto en el art. 12 LOEx, que reconocía a los extranjeros el derecho

[4] Delgado Del Rincón, L. E., *El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros: limitaciones y problemas competenciales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 38.

[5] *Ibidem*, p. 43.

[6] Delgado Del Rincón, L. E., "El derecho de los extranjeros a la asistencia sanitaria de los extranjeros en situación administrativa irregular: la exclusión de la condición de asegurado por el Real Decreto 16/2012", *Revista de Estudios Políticos*, nº. 163, 2014, pp. 189-231.

a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles con el simple requisito del empadronamiento.

Aunque el RDL 16/2012 fue objeto de numerosos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por órganos ejecutivos y legislativos de diversas Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional los desestimó[7]. De esta forma, el Tribunal Constitucional avala la primacía de una racionalidad económica antes que el respeto a una racionalidad social[8], postura que aunó una importante crítica doctrinal[9].

De acuerdo con la doctrina del TC sobre el derecho a la protección de la salud, se trata de "un derecho de configuración legal, que corresponde regular al legislador respetando los valores y los principios constitucionales, así como el contenido que se desprende del art. 43 CE en lo que atañe a las condiciones de acceso a las prestaciones sanitarias. Es, por tanto, un derecho susceptible de ser modulado en su aplicación a los extranjeros". Por tanto, "el derecho de los extranjeros a beneficiarse de la asistencia sanitaria será determinado y podrá ser limitado por las normas correspondientes. El legislador puede tomar en consideración el dato de su situación legal y administrativa en España, y, por ello, exigir a los extranjeros la autorización de su estancia o residencia como presupuesto para el ejercicio de algunos derechos constitucionales que "por su propia naturaleza hacen imprescindible el cumplimiento de los requisitos que la misma ley establece para entrar y permanecer en territorio español"[10]. El TC concluye que "dentro del margen del legislador de establecer sus prioridades, la norma examinada no responde a una opción arbitraria, sino a la preservación de bienes o intereses constitucionalmente protegidos, como el mantenimiento del sistema sanitario público, sin desconocer las posibilidades del sistema en un momento de intensas complicaciones económicas, observándose, en la distinción entre extranjeros con autorización de residencia y los que carecen de ella, la debida proporcionalidad y dando cumplimiento a las obligaciones internacionales en la materia"[11].

A su vez, la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y la coordinación general de la sanidad interior conlleva que sea el legislador estatal quien defina el campo de aplicación personal del Sistema Nacional de Salud, esto es, quiénes son asegurados y/o beneficiarios, de forma que las Comunidades Autónomas no tienen margen legislativo en esta cuestión ya que "la normativa básica estatal cierra toda posibilidad a las normas autonómicas de desarrollo para configurar un sistema de acceso a las prestaciones sanitarias que no atienda a los conceptos de asegurado o de beneficiario que han establecido las bases recogidas en el artículo 3 de la Ley 16/2003"[12].

---

[7] SSTC 139/2016, de 21 de julio; 33/2017, de 1 de marzo; 63/2017, de 25 de mayo; 64/2017, de 25 de mayo; 98/2017, de 20 de julio.

[8] Monereo Pérez, J. L., Ortega Lozano, P. G, "La universalidad del derecho social fundamental a la asistencia sanitaria en cuestión y el derecho al autogobierno autonómico", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, nº 16, 2018, p. 33.

[9] V. Miñarro Yanini, M., "La regresividad del derecho a la asistencia sanitaria: la pérdida de la universalidad se ceba en los 'inmigrantes irregulares' (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 139/2016, de 21 de julio)", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº. 404, 2016, pp. 145-150; Monereo Pérez, J. L., Triguero Martínez, L. A., "Un revés en la evolución progresiva del *workfare state*: la regresión en la tendencia hacia la universalidad del Derecho Constitucional a la asistencia sanitaria. A propósito de la STC 139/2016", *Derecho de las Relaciones Laborales*, nº. 2, 2017, pp. 177-186; Monereo Pérez, J. L., Ortega Lozano, P. G, "El retroceso social en materia sanitaria: la regresión del derecho a la salud avalada por el Tribunal Constitucional", *Derecho de las Relaciones Laborales*, nº. 6, 2018, pp. 590-616; Cabeza Pereiro, J., "Para el Tribunal Constitucional, 'lo básico' es denegar la asistencia sanitaria y farmacéutica a los extranjeros irregulares", *Revista de Derecho Social*, nº 81, 2018, pp. 153-166.

[10] STC 236/2007, de 7 de noviembre.

[11] STC 139/2016, de 21 de julio.

[12] STC 134/2017, de 16 de noviembre.

No es fácil cuantificar el impacto de esta reforma. En el primer año en vigor, en una pregunta de control parlamentario, el Gobierno respondió que "el número de registros dados de baja en la Base de Datos de la Tarjeta Sanitaria del Sistema Nacional de Salud, por no estar reconocida por el Instituto Nacional de Seguridad Social su condición de asegurado o beneficiario, se sitúa en 748.835"[13]. El propio Gobierno, en el Programa Nacional de Reformas de 2013 que remitió a la Comisión Europea, cifró el impacto del RDL 16/2012 en "873.000 tarjetas de extranjeros no residentes en España dadas de baja"[14]. No se ha actualizado esta cifra.

En este contexto, se aprobó el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud (en adelante RDL 7/2018), que obedece fundamentalmente a la necesidad de garantizar la universalidad de la asistencia, es decir, a garantizar el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, en las mismas condiciones, a todas las personas que se encuentren en el Estado Español. Además de atender a una exigencia ética como es la protección de la salud, la universalidad de la atención no solo redunda en la mejora de la salud individual, sino también en la salud colectiva de toda la población[15].

En este escenario, el RDL 7/2018 entiende el acceso al Sistema Nacional de Salud en condiciones de equidad y de universalidad como un derecho primordial de toda persona. La garantía del ejercicio de este derecho y la protección efectiva de la salud de la ciudadanía cobra aún mayor importancia cuando quienes se ven privados de una asistencia sanitaria normalizada son colectivos de una especial vulnerabilidad, amenazados por la exclusión social, como es el caso de la población extranjera no registrada ni autorizada a residir en España. La entrada en vigor del RDL 16/2012, supuso, de facto, una vulneración de este derecho. La norma dejaba fuera de la atención sanitaria con cargo a fondos públicos a personas adultas no registradas ni autorizadas a residir en España y desvirtuó el derecho a la protección de la salud al anular su vocación universal (exposición de motivos RDL 7/2018). La vocación del RDL 7/2018 es, en definitiva, corregir el modelo de exclusión sanitaria del RDL 16/2012.

2. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y A LA ATENCIÓN SANITARIA: EL MODELO UNIVERSAL DEL RDL 7/2018

El RDL 7/2018 tiene por objeto garantizar la universalidad de la protección de la salud y la atención sanitaria. Esto se lleva a cabo mediante la recuperación de la titularidad del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria a todas las personas, independientemente de su nacionalidad, que tengan establecida su residencia en el territorio español, incluyendo aquellas que en aplicación de los reglamentos comunitarios o convenios bilaterales tengan acceso a la misma en la forma que estas disposiciones lo indiquen.

[13] Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, "Pregunta al Gobierno con respuesta escrita: Número de personas extranjeras en situación irregular que han dejado de contar con tarjeta sanitaria desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud. (184/029780)", serie D, número 387, 14 de enero de 2014, p. 445. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-387.PDF

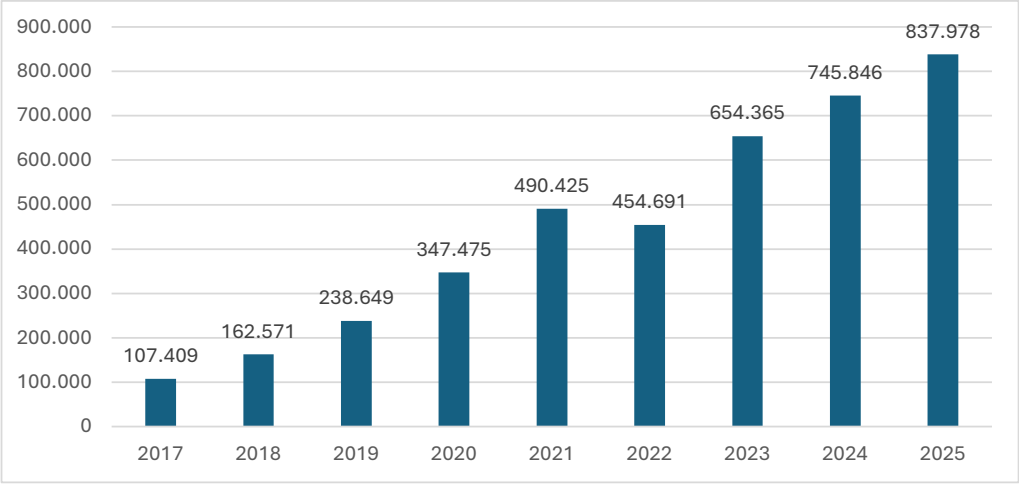
[14] Programa Nacional de Reformas, Reino de España, 2013, p. 113. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/CDI/ProgramaNacionaldeReformas/PNR_2013.pdf

[15] V. Lomas Hernández, V., "Comentario de urgencia sobre el Real Decreto Ley 7/2018 de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud: principales novedades", *Aranzadi digital*, nº 1, 2018; López Insua, B., "La recuperación de la universalidad de la asistencia sanitaria tras el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio", *Lex social: Revista de los Derechos Sociales*, vol. 9, nº. 1, 2019, pp. 295-337; Sirvent Hernández, N., "De vuelta con el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros irregulares", *Revista de Derecho Social*, nº 85, 2019, pp. 97-119; Delgado Del Rincón, L. E., "Nuevos avances en la universalización de la asistencia sanitaria en España: a propósito de la reforma apresurada, imprecisa e incompleta introducida por el Decreto Ley 7/2018, de 27 de julio", *Revista de Estudios Políticos*, nº 186, 2019, pp. 105-136.

El nuevo modelo desliga el aseguramiento con cargo a los fondos públicos de la Seguridad Social y se vincula a la residencia en España, así como a aquellas personas que, sin residir habitualmente en el territorio español, tengan reconocido su derecho a la asistencia sanitaria en España por cualquier otro título jurídico, tal sería el caso, por ejemplo, de aquellas personas que bajo la acción protectora de la seguridad social tienen derecho a la asistencia sanitaria, así como la de los trabajadores y pensionistas a los que el Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados, les reconoce su derecho a la asistencia sanitaria. Todo ello redunda en un fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud como derecho vinculado a la ciudadanía.

El impacto subjetivo de la reforma, que sustituye el criterio de la residencia legal por la residencia de hecho en España, con vocación de universalidad, es significativo y creciente. Aunque lógicamente no existen estadísticas oficiales sobre la población en situación administrativa irregular, un reciente estudio estimaba que la cifra de extranjeros residentes en España en situación administrativa irregular podría haber alcanzado, a 1 de enero de 2025, las 840.000 personas[16]. Esto constituye un importante crecimiento en la última década. Si, cuando se aprobó el RDL 7/2018, había 162.571 personas en situación irregular como potenciales beneficiados, en 2025 esta cifra se multiplica por cinco, de acuerdo con los datos del gráfico 1. No obstante, es importante precisar que la reforma beneficiaría a un número ligeramente inferior, ya que el RDL 16/2012 mantenía la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles para los menores de dieciocho años.

Gráfico 1. Estimación de población extranjera no comunitaria en situación administrativa irregular



Elaboración propia a partir de los datos del informe de coyuntura social de Funcas (2026).

El RDL 7/2018, en su artículo primero, modificó los artículos 3, 3 bis y 3 ter LCCSNS, regulando tanto la titularidad como el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos.

[16] Funcas, "La población extranjera en situación irregular en España a comienzos de 2025: una estimación", *Notas de coyuntura social*, enero 2026. Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2026/01/Nota-Coyuntura-Social_Enero-2026.pdf

2.1. La titularidad del derecho a la asistencia sanitaria

La regulación básica de los titulares del derecho a la asistencia sanitaria se encuentra en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (en adelante LGS) y en la LCCSNS, en la redacción dada por el RDL 7/2018. Conforme el art. 1.2 LGS y art. 3.1 LCCSNS, "son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria todas las personas con nacionalidad española y las personas extranjeras que tengan establecida su residencia en el territorio español".

El art. 3.1 LCCSNS, en su párrafo segundo, establece, "sin perjuicio de lo anterior, las personas con derecho a la asistencia sanitaria en España en aplicación de los reglamentos comunitarios de coordinación de sistemas de Seguridad Social o de los convenios bilaterales que comprendan la prestación de asistencia sanitaria, tendrán acceso a la misma, siempre que residan en territorio español o durante sus desplazamientos temporales a España, en la forma, extensión y condiciones establecidos en las disposiciones comunitarias o bilaterales indicadas", es decir, se ha de aplicar la Seguridad Social Internacional, en virtud de la cual, si el tratado o convenio internacional contempla las prestaciones sanitarias de seguridad social, dentro de su campo de aplicación material, habrá de aplicarse las normas sobre determinación de legislación aplicable contenidas en los mismos cuando sus titulares (campo de aplicación personal) residan o se desplacen temporalmente a territorio nacional.

Así pues, son titulares los españoles y los extranjeros que residan en España, cualquiera que sea su situación, regular o irregular. El RDL 7/2018 adopta el criterio de la residencia de hecho frente a la de derecho al garantizar el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros en situación irregular, puesto que "la asistencia sanitaria que se presta a las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España viene a reforzar las políticas europeas, que en materia de asistencia social, buscan proteger a aquellos colectivos más vulnerables". En lo que respecta a las prestaciones farmacéuticas, su justificación es el necesario acceso a las mismas "en igualdad de condiciones" que los españoles.

2.1.1. Las personas de nacionalidad española y las personas extranjeras con residencia legal

Por una parte, los españoles y extranjeros con residencia legal y habitual en España, porque residan y/o residan y trabajen (por cuenta ajena o propia), y hayan obtenido la pertinente autorización de residencia temporal o de larga duración según la LOEx, están equiparados y se les aplican las reglas generales del art. 3 LCCSNS.

El artículo 3, apartado segundo, establece que para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a los fondos públicos de las administraciones competentes, sus titulares de los citados derechos deberán encontrarse en alguno de los siguientes supuestos: a) tener nacionalidad española y residencia habitual en el territorio español; b) tener reconocido su derecho a la asistencia sanitaria en España por cualquier otro título jurídico, aun no teniendo su residencia habitual en territorio español, siempre que no exista un tercero obligado al pago de dicha asistencia; c) ser persona extranjera y con residencia legal y habitual en el territorio español y no tener la obligación de acreditar la cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía. En este último caso, se trata de un extranjero en situación regular en posesión de la correspondiente autorización administrativa de residencia, de residencia y trabajo (por cuenta ajena y/o propia), temporales o de residencia de larga duración en aplicación de la LOEx[17].

A tenor del artículo 3.3 LCCSNS, si estas personas (titulares), no tuvieran derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, "podrán obtener dicha prestación mediante el pago de

[17] Alonso-Olea García, B., *Derecho de la protección social…, op. cit.*

la correspondiente contraprestación o cuota derivada de la suscripción de un convenio especial", que se regula en el Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud (en adelante RDCEAS). El convenio especial de prestación de asistencia sanitaria será suscrito con el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria o con la administración pública autonómica que corresponda, en función del municipio en el que la persona se encuentre empadronada (art. 2.1 RDCEAS). Su celebración le permitirá al suscriptor acceder a las prestaciones de la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud (art. 2.2 RDCEAS), pero no a la cartera suplementaria (que incluye la prestación farmacéutica). Las comunidades autónomas podrán, en el ámbito de sus competencias, incorporar en el convenio especial otras prestaciones asistenciales propias de la cartera de servicios complementaria de su comunidad, distintas a las incluidas en la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud (art. 2.2 RDCEAS).

Los requisitos exigidos para poder concertarlo son los establecidos en el art 3 RDCEAS: a) acreditar la residencia efectiva en España durante un período continuado mínimo de un año inmediatamente anterior a la fecha de la solicitud del convenio especial; b) estar empadronadas, en el momento de presentar la solicitud de suscripción del convenio especial, en algún municipio perteneciente al ámbito territorial al que extienda sus competencias la administración pública competente para su suscripción; c) no tener acceso a un sistema de protección sanitaria pública por cualquier otro título, ya sea por aplicación de la normativa nacional, de los reglamentos comunitarios en materia de Seguridad Social o de los convenios bilaterales que en dicha materia hayan sido suscritos por España con otros países.

La contraprestación económica que tiene que abonar su suscriptor es una cuota mensual de 60€, si el suscriptor tiene menos de 65 años; o de 157€ si el suscriptor tiene 65 o más años. Esta cuota mensual puede ser incrementada por las Comunidades Autónomas cuando incorporen en el convenio especial otras prestaciones asistenciales de la cartera de servicios complementaria de la misma (artículo 6.1 RDCEAS).

2.1.2. Las personas extranjeras en situación irregular

Por otra parte, los extranjeros en situación irregular también tienen derecho a la asistencia sanitaria cumpliendo ciertos requisitos previstos en el art. 3 ter LCCSNS que establece que "las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España tienen derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española". Ahora bien, la citada asistencia será con cargo a los fondos públicos de las administraciones competentes siempre que dichas personas cumplan todos los siguientes requisitos: a) no tener la obligación de acreditar la cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía, en virtud de lo dispuesto en el derecho de la Unión Europea, los convenios bilaterales y demás normativa aplicable; b) no poder exportar el derecho de cobertura sanitaria desde su país de origen o procedencia; c) no existir un tercero obligado al pago. Estos requisitos son acumulativos (art. 3 ter 2 LCCSNS).

Se regula también su inexportabilidad, de forma que esta asistencia sanitaria "no genera un derecho a la cobertura de la asistencia sanitaria fuera del territorio español financiada con cargo a los fondos públicos de las administraciones competentes, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas internacionales en materia de seguridad social aplicables" (art. 3 ter 2 LCCSNS).

Las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, fijarán "el procedimiento para la solicitud y expedición del documento certificativo que acredite a las personas extranjeras

para poder recibir la prestación asistencial" (art. 3 ter 3 LCCSNS). Si el extranjero se encuentra en situación de estancia temporal (no de residencia) de acuerdo con lo previsto en la LOEx "será preceptiva la emisión de un informe previo favorable de los servicios sociales competentes de las comunidades autónomas" (art. 3 ter 3 LCCSNS). Las comunidades autónomas "deberán comunicar al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, mediante el procedimiento que se determine, los documentos certificativos que se expidan" en aplicación de lo expuesto (art. 3 ter 4 LCCSNS).

Adicionalmente, el RDL 7/2018 añade un nuevo párrafo e) al apartado 5 del art. 102 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (en adelante LMPS), de forma que el porcentaje de aportación del usuario en la prestación farmacéutica ambulatoria será de "un 40 % del PVP para las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España a los que se refiere el artículo 3 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo" (se trata del mismo porcentaje que las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios y cuya renta sea inferior a 18.000 euros).

2.1.3. Beneficiarios

Para determinar quiénes son los beneficiarios de los titulares indicados en los apartados anteriores, hay que acudir a la disposición adicional única del RDL 7/2018, que los regula pero solo para dos supuestos: cuando se trata de Derecho Internacional de la Seguridad Social (de normas internacionales de coordinación de los sistemas de Seguridad Social) y/o de normativa interna referida a las prestaciones farmacéuticas (esto es, la LMPS). En este escenario, la doctrina ha criticado que no se ha superado del todo el binomio asegurado/beneficiario, pues sigue vigente en el acceso a la prestación farmacéutica[18].

A estos efectos, tienen la condición de beneficiarios el cónyuge, o la persona con análoga relación de afectividad que acredite la inscripción oficial correspondiente, así como los descendientes y personas asimiladas a cargo del mismo que sean menores de 26 años o que tengan una discapacidad en grado igual o superior al 65 %, siempre que cumplan todos los siguientes requisitos: a) que tengan su residencia legal y habitual en España, salvo que la misma no sea exigible en virtud de la norma internacional correspondiente, o que se trate de personas que se desplacen temporalmente a España y estén a cargo de trabajadores trasladados por su empresa fuera del territorio español en situación asimilada a la de alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social, y b) que no se encuentren en alguno de los siguientes supuestos de los regímenes de la Seguridad Social: 1) ser trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, afiliado y en situación de alta o asimilada a la de alta; 2) ostentar la condición de pensionista de dichos regímenes en su modalidad contributiva; o 3) ser perceptor de cualquier otra prestación periódica de dichos regímenes.

Cumplidos los 26 años, el sujeto pasará a ser titular del derecho a la asistencia sanitaria y prestaciones farmacéuticas porque éstas se han convertido en universales y se trataría de un nacional con residencia habitual en el territorio español (artículo 3.2 LCCSNS)[19].

2.2. La gestión del derecho a la asistencia sanitaria

Históricamente, las prestaciones sanitarias del Sistema de la Seguridad Social estaban gestionadas por el INSALUD y el Instituto Social de la Marina (ISM), como Entidades Gestoras de

[18] Fernández Collados, M. B., "Avances y retrocesos en la universalización de las prestaciones de asistencia sanitaria: especial atención a las personas extranjeras", *Revista Derecho Social y Empresa*, nº 10, 2019, p. 41.

[19] Alonso-Olea García, B., *Derecho de la protección social…, op. cit.*

la Seguridad Social (art. 66 LGSS). Las funciones y servicios de una y otra fueron sucesivamente traspasados a las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 149.1.17 y 16 de la Constitución, Estatutos de Autonomía y decretos de transferencia[20] (excepto Ceuta y Melilla que las gestiona el INGESA), de tal forma que las instituciones sanitarias de la Seguridad Social quedaron integradas en el Sistema Nacional de Salud junto a las que tenían y han ido desarrollando las Comunidades Autónomas.

Por ello, el Sistema Nacional de Salud está configurado por "el conjunto de los servicios de salud de la Administración del Estado y de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas" (art. 44 LGS) y está integrado en él "todas las funciones y prestaciones sanitarias" que sean "responsabilidad de los poderes públicos para el debido cumplimiento del derecho a la protección de la salud" (artículo 45 LGS). El Sistema Nacional de Salud se concibe como el conjunto de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas convenientemente coordinados. Adicionalmente, pervive una asistencia sanitaria del sistema de la Seguridad Social prestada, por un lado, por entidades Gestoras de la Seguridad Social, cuyas funciones y servicios no han sido traspasados a las Comunidades Autónoma: la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y la Mutualidad General Judicial (MGJ); y por otro lado, por entidades colaboradoras, esto es, las Mutuas colaboradoras con la seguridad social y, en menor medida, las empresas. Así, la protección de la asistencia sanitaria por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales corre a cargo de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social o de la Entidad Gestora que cubra estos riesgos (arts. 80 y 82 LGSS).

Aunque las funciones y servicios del INSALUD (e ISM) fueron sucesivamente traspasados a las Comunidades Autónomas lo que comporta que sean gestionadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, el reconocimiento del derecho a las mismas lo tiene atribuido el Ministerio de Sanidad (artículo 3 bis LCCSNS). El reconocimiento y control del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos corresponderá al Ministerio de Sanidad con la colaboración de las entidades y administraciones públicas imprescindibles para comprobar la concurrencia de los requisitos de acceso al derecho [INSS e ISM], en la forma en que se determine reglamentariamente (art. 3 bis 1 LCCSNS). No obstante, en tanto que no entre en vigor este desarrollo reglamentario, se mantendrán los procedimientos vigentes y las bases de datos existentes antes de la entrada en vigor del RDL 7/2018, y el reconocimiento y control del derecho corresponde al INSS.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la gestión de los derechos de asistencia sanitaria derivados de las normas internacionales de coordinación de los sistemas de seguridad social, así como las demás funciones atribuidas por dichas normas a las instituciones competentes y organismos de enlace, corresponderán al Instituto Nacional de la Seguridad Social. Por tanto, la regla general del reconocimiento y control del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria corresponde al Ministerio de Sanidad. En el supuesto especial de la gestión de los derechos de asistencia sanitaria derivados de las normas internacionales de coordinación de los sistemas de Seguridad Social corresponde al INSS.

En los supuestos de asistencia sanitaria a las personas extranjeras no registrados ni autorizados como residentes en España, solicitantes de protección internacional, víctimas de trata de seres humanos en período de restablecimiento y reflexión, así como a las suscriptoras del convenio especial

[20] Real Decreto 1517/1981, de 8 de julio (Cataluña); Real Decreto 400/1984, de 22 de febrero (Andalucía); Real Decreto 1536/1984, de 6 de noviembre (País Vasco); Real Decreto 1612/1987, de 27 de noviembre (Comunidad Valenciana); Real Decreto 1680/1990, de 28 de diciembre (Navarra); Real Decreto 1679/1990, de 28 de diciembre (Galicia); Real Decreto 446/1994, de 11 de marzo (Canarias); y, finalmente, los Reales Decretos 1471/2001 a 1480/2001, todos ellos de 27 de diciembre (Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Comunidad de Madrid y Castilla y León).

regulado en el RD 576/2013, de 26 de julio, la competencia para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria corresponde a las Comunidades Autónomas a través de sus servicios públicos de salud (art. 3 ter 3 LCCSNS).

El derecho a la asistencia sanitaria se hará efectivo por las administraciones sanitarias competentes, que facilitarán el acceso de los ciudadanos a las prestaciones de asistencia sanitaria mediante la expedición de la tarjeta sanitaria individual (art. 3 bis 3 LCCSNS). Por tanto, una vez reconocido el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos, éste se hace efectivo por las administraciones de las comunidades autónomas, con la salvedad de Ceuta y Melilla, donde el INGESA gestiona la prestación sanitaria.

3. BARRERAS ADMINISTRATIVAS EN EL ACCESO A LA ASISTENCIA SANITARIA POR PARTE DE POBLACIÓN MIGRANTE EN SITUACIÓN IRREGULAR

Tras la publicación y entrada en vigor del Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, se ha podido observar la persistencia de situaciones de falta de homogeneidad en la aplicación de dicha norma en los diferentes territorios, así como la presencia de barreras administrativas añadidas a los elementos señalados en la ley para el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria. Estos hechos, además, han sido ratificados por colectivos pertenecientes a la sociedad civil y que trabajan en el ámbito de la inclusión sanitaria de la población migrante (exposición de motivos RD 180/2026).

A pesar de la manifiesta vocación de universalidad del RDL 7/2018, todavía perviven en nuestro Sistema Nacional de Salud importantes barreras de acceso para personas migrantes en situación irregular. En este escenario, es importante destacar los informes sobre esta cuestión elaborados por distintos colectivos sociales y ONG[21]. También se ha preocupado por este tema el Consejo General de Colegios Farmacéuticos de España[22] y el Defensor del Pueblo[23].

3.1. El empadronamiento: un laberinto kafkiano

En primer lugar, debemos hacer referencia a lo que Médicos del Mundo denomina la "burocratización del derecho de acceso al sistema sanitario" que engloba "aquellas situaciones en las que las personas, aun cuando cumplen los requisitos exigidos en la ley, deben superar otra serie

[21] Gentium, *Barreras en el acceso al Sistema Nacional de Salud a personas migrantes en situación irregular y en otras circunstancias de desprotección. Una contribución jurídico-práctica desde la perspectiva del marco normativo internacional y europeo*, 2025. Disponible en: https://gentium.org/wp-content/uploads/2025/01/Informe-juridico-barreras-de-acceso-salud-publica.-31.1.25-GENTIUM-1.pdf; Yo sí Sanidad Universal, *El derecho a la asistencia sanitaria en las comunidades autónomas: Un derecho hecho pedazos. Informe acerca de la trasposición y aplicación del RDL 7/2018 a nivel autonómico entre 2018 y 2022*, noviembre 2022. Disponible en: https://yosisanidaduniversal.net/media/pages/materiales/informes/informe-derecho-asistencia-sanitaria-comunidades-autonomas/1837562004-1669587030/informe_derecho-a-la-asistencia-sanitaria-en-ccaa-un-derecho-hecho-pedazos.pdf

[22] Instituto de Salut Global de Barcelona, *La atención sanitaria y sociosanitaria a las personas migrantes en España: acceso, coordinación y equidad*, Consejo General de Colegios Farmacéuticos de España, 2026. Disponible en: https://www.farmaceuticos.com/wp-content/uploads/2026/02/2026-Informe-Estudio-Atencion-Sociosanitaria-Personas-Migrantes-en-Espana-DEF.pdf

[23] Defensor del Pueblo, *Recomendaciones sobre Atención sanitaria a personas extranjeras sin residencia legal en España*, 2023. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/atencion-sanitaria-a-personas-extranjeras-sin-residencia-legal-en-espana/

de trámites discriminatorios, exclusivamente previstos para ellas, que dilatan sin justificación el reconocimiento del derecho a la atención sanitaria"[24].

Conforme el art. 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), "el Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo". Lo que para cualquier ciudadano español es un trámite sencillo (si consiguen cita previa o lo gestionan por medios telemáticos –a los que las personas en situación irregular tienen difícil acceso–), constituye una enorme barrera para las personas extranjeras en situación irregular. De hecho, son el único colectivo al que se le exige la renovación periódica del padrón cada dos años.

Aunque no existe en la LCCSNS una referencia expresa al certificado de empadronamiento para acceder a la asistencia sanitaria, varias comunidades autónomas lo exigen. Ello a pesar de que el Tribunal Supremo reitera que el padrón no puede utilizarse como un mecanismo de control de irregularidad de la estancia de personas, ya que es un mero censo de la población realmente existente[25]. Sin embargo, el empadronamiento se convierte en la condición previa para obtener la tarjeta sanitaria individual[26].

A las dificultades comunes a cualquier ciudadano para empadronarse, como el colapso del sistema de citas (que ha dado lugar a prácticas ilegales como la venta de citas[27]), se añaden para las personas migrantes en situación irregular importantes obstáculos vinculados a la crisis de vivienda: escasa oferta de alquiler, precios elevados y exigencias de solvencia difíciles de cumplir (contrato indefinido, ingresos mínimos o avales). A ello se suma la exposición a otros negocios ilícitos, como el cobro por facilitar el empadronamiento[28]. Estas barreras afectan de forma especialmente intensa a colectivos vulnerables (familias con menores, personas desempleadas o sin hogar), para quienes empadronarse resulta en muchos casos inviable debido a la ausencia de un documento de identidad válido, la residencia en alquileres informales o asentamientos precarios, o situaciones de sinhogarismo[29], configurando un auténtico laberinto kafkiano[30].

3.2. La denegación de atención médica a personas en situación administrativa de estancia temporal

En segundo lugar, varias comunidades autónomas no permiten el acceso a la asistencia sanitaria a las personas que no acrediten que han transcurrido más de 90 días desde su entrada en España porque la literalidad del RDL 7/2018 no garantiza el acceso a la prestación sanitaria a los extranjeros en situación de estancia temporal[31].

---

[24] Médicos del Mundo, *III Informe sobre barreras de acceso al Sistema Nacional de Salud (SNS) en poblaciones vulnerabilizadas*, 2024, p. 7. Disponible en: https://www.medicosdelmundo.org/app/uploads/2024/10/informe-barreras-2024-DIGITAL.pdf

[25] STS, contencioso-administrativo, de 25 de abril de 2022 (rec. 4787/2021).

[26] Coordinadora Estatal Padrón por Derecho, *Informe sobre las barreras en el acceso al empadronamiento en el estado español*, 2025, p. 7. Disponible en: https://cgt.es/wp-content/uploads/2026/02/INFORME-FINAL-Padron-2-12-25-completo-ok_260220_192615.pdf

[27] Hidalgo, C., Santos Moya, A., "Colapso en las citas del padrón por culpa de las mafias de extranjería: «He pagado a un marroquí de un locutorio para conseguir una»", *ABC*, 19 de enero de 2026. Disponible en: https://acortar.link/hGdtHA

[28] Franco, L., Rojas Castillo, D., "Nuevo gran negocio ilegal en Madrid: empadronar a extranjeros en domicilios o locales por hasta 300 euros", *El País*, 13 de noviembre de 2025. Disponible en: https://acortar.link/F6vLCi

[29] Gentium, *Barreras…, op. cit.,* p. 36; Médicos del Mundo, *III Informe…,op. cit, pp. 6-7.*

[30] Mesa, S., *Silencio administrativo: la pobreza del laberinto burocrático*, Barcelona, Anagrama, 2019, p. 28.

[31] Fernández Collados, M. B., "Avances y retrocesos…", *op. cit.*, p. 41.

Por una parte, el art. 29 LOEx establece que los extranjeros podrán encontrarse en España en las situaciones de estancia o residencia. Estancia es la permanencia en territorio español por un período de tiempo no superior a 90 días. Transcurrido dicho tiempo, para permanecer en España será preciso obtener o una prórroga de estancia o una autorización de residencia (art. 30 LOEx). Por otra parte, conforme el art. 3 LCCSNS, son titulares del derecho a la protección a la salud y a la atención sanitaria las personas extranjeras que tengan establecida su *residencia* en el territorio español. Si durante los primeros noventa días en España el extranjero se encuentra en situación de *estancia*, no de *residencia*, en algunas comunidades autónomas esto se interpreta denegando la asistencia sanitaria hasta que se superen los citados noventa días en España.

Médicos del Mundo alerta de que el empadronamiento como medio de prueba de que la persona reside en España, unido a la exigencia de demostrar que dicha residencia es superior a tres meses, se erigen como las principales barreras de acceso al sistema nacional de salud[32]. Como resultado, colectivos vulnerables, incluyendo mujeres embarazadas y menores, quedan especialmente expuestos al no tener un acceso continuo y equitativo a la atención médica en algunas regiones[33].

Si bien la legislación prevé que aquellas personas que no lleven tres meses en España podrán acceder a la atención sanitaria mediante un informe favorable de los servicios sociales de las comunidades autónomas (art. 3 ter, apdo. 3 LCCSNS), "en la práctica esta es una vía que se ha demostrado ciertamente inoperativa. El colapso de los servicios sociales y de trabajo social, así como la imposibilidad en muchas comunidades autónomas de solicitar cita con trabajo social si la persona no está empadronada convierte esta salvaguarda en una auténtica vía muerta"[34]. Esta situación "deja a muchas personas en un estado de desprotección"[35].

3.3. La facturación de la asistencia médica de urgencia

En tercer lugar, debemos detenernos en la facturación de servicios médicos de urgencias a personas en situación administrativa irregular que no han sido consideradas beneficiarias del derecho a asistencia médica regulado en el artículo 3.ter LCCSNS. Actualmente, "en la mayoría de las comunidades existe la posibilidad de facturación sin tarjeta sanitaria o documento ante el contacto con el sistema sanitario, incluida la atención en urgencias"[36]. Los informes de distintas ONG denuncian arbitrariedad en los procedimientos y un aumento de frecuencia de facturación en los últimos años[37].

En algunos casos, además, se ha identificado que se exige a la persona la firma de un compromiso de pago antes de recibir la atención. En la mayoría de las comunidades autónomas, una vez se desestima el acceso al derecho, se envía un preaviso de facturación. En algunos supuestos se procede a comunicar oficialmente la obligación de pago y al embargo de cuentas bancarias. Se han detectado casos donde se exige el pago por adelantado como condición para acceder a ciertas prestaciones sanitarias[38].

Como advierte en una actuación de oficio el Defensor del Pueblo de Navarra, donde se solicitaba evitar la expedición de facturas relativas al coste de servicios prestados, aunque no lleguen a cobrarse, estas facturas ejercen un efecto disuasorio sobre colectivos particularmente vulnerables[39].

[32] Médicos del Mundo, *III Informe sobre barreras de acceso…, op. cit, p. 6.*
[33] Gentium, *Barreras en el acceso, op. cit.,* p. 55.
[34] Médicos del Mundo, *III Informe sobre barreras de acceso…, op. cit, p. 7.*
[35] Gentium, *Barreras en el acceso, op. cit.,* p. 56.
[36] Instituto de Salut Global de Barcelona, *La atención sanitaria…, op. cit.,* p. 10.
[37] Yo sí Sanidad Universal, *El derecho a la asistencia sanitaria…, op. cit.,* pp. 29-30.
[38] Gentium, *Barreras en el acceso, op. cit.,* pp. 41-42.
[39] Actuación de Oficio del Defensor del Pueblo de Navarra (O18/21), de 6 de febrero de 2019.

3.4. La denegación de la atención primaria y la facturación de tratamientos médicos a menores, mujeres embarazadas, pacientes crónicos y pacientes con enfermedades infecciosas

En cuarto lugar, el RDL 7/2018 suprimió, en relación con las personas migrantes que no residen legalmente en España, la mención explícita al derecho de acceso a la asistencia sanitaria para menores, mujeres embarazadas y personas en situaciones de especial vulnerabilidad (art. 3 ter en la redacción dada por el RDL 16/2012). Para estos colectivos, se presta una atención sanitaria urgente sin coste directo, pero restringiendo el acceso a servicios de atención primaria y especializada.

Por una parte, al carecer de tarjeta sanitaria, las mujeres no pueden contar con un médico de cabecera ni realizar el seguimiento adecuado de su embarazo. En este supuesto, se han identificado casos de elevadas facturas por servicios de parto o de derivación de la interrupción voluntaria del embarazo a centros privados, donde la mujer debe asumir el coste del procedimiento[40].

Por otra parte, esta situación afecta también a personas con enfermedades crónicas, como pacientes oncológicos, o enfermedades infecciosas, como el VIH[41], la tuberculosis o la sarna, que no disponen de un tratamiento continuo y se ven limitados a recibir solo atención en urgencias. Estos hechos colocan a las personas que migran de manera irregular en una situación compleja y peligrosa respecto a su salud e integridad física, puesto que estar tres meses sin recibir tratamiento antirretroviral puede tener graves consecuencias en el desarrollo de patologías asociadas al VIH, lo que puede constituir también un riesgo para la salud pública[42].

Esta situación, además de ser injusta, es económicamente absurda. Al final, se atiende a estas personas en urgencias, que es un servicio más caro, o se disuade el acceso a las prestaciones sanitarias, con el consiguiente riesgo de que empeore la enfermedad y, ahora sí, acudan a urgencias con una patología mucho más grave. Adicionalmente, dejar sin vigilancia y control a personas con enfermedades infecciosas es un riesgo para la salud pública de toda la población.

La doctrina científica ya había criticado, en relación con el RDL 16/2012, la limitación del derecho de las personas migrantes en situación irregular a la atención de urgencias y la incorrecta interpretación de su alcance. Así pues, los que presenten procesos crónicos o los que deben completar el diagnóstico y tratamiento "puedan verse obligados a acudir de nuevo a los servicios de urgencias hospitalarios con el consiguiente coste económico más gravoso que si fueren atendidos en la atención primaria a la que se quiere derivar". Además, se recuerda que "retrasar la atención y el diagnóstico, que en ocasiones se produce en estados avanzados de la patología, limita las expectativas de curación. Ante la aparición de cualquier tipo de sintomatología el extranjero en situación irregular en esta situación tiende a aguardar hasta que se produce un agravamiento que hace inevitable la asistencia hospitalaria de urgencia". En fin, se concluye que "el ahorro económico que pudiera pretenderse con la limitación de cobertura asistencial a la atención sanitaria de urgencias no resulta apreciable, sino que, muy al contrario, provoca a la larga un incremento del coste de la asistencia, que resulta de la necesidad de aplicar tratamientos curativos, frente al menor coste de las medidas de prevención y

[40] Gentium, *Barreras en el acceso, op. cit.,* pp. 48-49.

[41] Granés L, Polo R, López L, Del Amo J., *Barreras y dificultades en el acceso a la atención y tratamiento de las personas migrantes y solicitantes de asilo con el VIH en España*, División de Control de VIH, ITS, Hepatitis virales y Tuberculosis, Ministerio de Sanidad, marzo 2022. https://www.sanidad.gob.es/gl/areas/DCVIHT/vihSida/documentosInformes/docs/acceso-migrantes-vih-print.pdf

[42] Gascón Cuenca, A. y otros, "La garantía del derecho a la sanidad de las personas en situación administrativa irregular que conviven con VIH: análisis de la regulación de las diferentes CC. AA.", *Clínica Jurídica per la Justicia Social*, Informes, nº 10, 2023, p. 5. Disponible en: https://ojs.uv.es/index.php/clinicajuridica/article/view/26013

diagnóstico temprano en el nivel de atención primaria"[43]. En este escenario, no es aceptable que, a pesar de la clara vocación de universalidad del RDL 7/2018, pervivan las barreras del modelo anterior.

Está claro que, desde el punto de vista de la salud pública, la incorporación de la población migrante en las políticas y servicios de salud pública constituye un elemento esencial para garantizar la equidad, la eficiencia y la protección colectiva. Desde una perspectiva técnica, esta inclusión contribuye a reducir riesgos epidemiológicos y fortalecer la respuesta sanitaria. Asegurar el acceso universal a vacunación, programas de cribado y atención primaria no solo previene la propagación de enfermedades transmisibles, sino que también optimiza la vigilancia epidemiológica al integrar a toda la población en los sistemas de información. Además, la atención preventiva disminuye los costes derivados de urgencias y hospitalizaciones, favorece la integración social y laboral, y contribuye a la sostenibilidad del sistema sanitario en el largo plazo[44].

3.5. Las dificultades de acceso a los medicamentos

En quinto lugar, la denegación del reconocimiento del derecho a recibir asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a las personas en situación irregular limita adicionalmente su capacidad para obtener medicación. Lógicamente, sin atención sanitaria a través de un médico de familia, estas personas no pueden obtener recetas para medicamentos que requieren seguimiento médico. Este problema es particularmente crítico para individuos con condiciones crónicas como el VIH o la diabetes, que necesitan un tratamiento constante[45].

Además, algunas de las personas que consiguen el reconocimiento del derecho siguen teniendo dificultades para el acceso a medicación debido a que el SNS sólo financia el 60% del precio de los medicamentos, conforme el art. 102.5.f LMPS. Además, para las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España no se establecen topes máximos de aportación (art. 102.6 LMPS) ni exenciones (art. 102.8 LMPS). En casos de personas con escasos recursos, el coste de algunos medicamentos puede suponer un gasto significativo y difícil de afrontar[46].

3.6. Las familias reagrupadas y las personas solicitantes de asilo

En último lugar, debemos mencionar dos colectivos especialmente vulnerables. Por un lado, los miembros de familias reagrupadas no se consideran como beneficiarios del SNS. Conforme el art. 3 LCCSNS, se supedita el derecho a la asistencia sanitaria de las personas extranjeras con permiso de residencia a no tener la obligación de acreditar la cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía. Efectivamente, la autorización de residencia temporal por reagrupación familiar exige un seguro de enfermedad (art. 67.3 RELOEx) que cubra todos los riesgos en España del familiar, "sin que en ningún caso la residencia de éste pueda generar una carga para la asistencia social"[47]. Esta situación deja como única opción suscribir un convenio especial con los servicios públicos de salud (regulado en el RDCEAS) o afrontar el pago de las pólizas de seguro, con el obstáculo económico que ello conlleva, o directamente la imposibilidad de contratar un seguro privado debido a la edad avanzada de las personas reagrupadas. Adicionalmente, es destacable la dificultad de adquirir medicación en la medida en que el Convenio Especial no incluye la prestación farmacéutica (sólo incluye la cartera común básica, no la suplementaria)[48].

[43] Monereo Pérez, J. L., Rodríguez Iniesta, G., "La asistencia sanitaria y su reforma legislativa", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, nº. 4, 2015, pp. 22-23.
[44] Instituto de Salut Global de Barcelona, *La atención sanitaria…, op. cit.,* pp. 5-6.
[45] Gentium, *Barreras en el acceso, op. cit.,* p. 69.
[46] *Idem*.
[47] STS 14 de marzo de 2023 (rec. 956/2020).
[48] Gentium, *Barreras…, op. cit.,* p. 60; Yo sí Sanidad Universal, *El derecho…, op. cit.,* pp. 31-38.

Por otro lado, los solicitantes de protección internacional tienen derecho a recibir asistencia sanitaria conforme a la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud, tal como se establece en el artículo 8 bis de la Ley 16/2003 (Disposición Adicional 4ª Real Decreto 1192/2012). Sin embargo, algunas personas solicitantes de protección internacional en España enfrentan dificultades en el acceso al sistema sanitario con cargo a fondos públicos como consecuencia de la imposibilidad para obtener las citas necesarias para renovar y/o solicitar documentación que las habilita para este fin. Es posible que el Documento Acreditativo de la Condición de Solicitante en Tramitación de Protección Internacional caduque antes de que se resuelva el procedimiento, debido a las dificultades de conseguir cita para renovarlo. También se produce discontinuidad de la asistencia sanitaria cuando se deniega la solicitud de protección internacional y la persona se queda en situación irregular[49].

4. NOVEDADES INCORPORADAS POR EL REAL DECRETO 180/2026, DE 11 DE MARZO, POR EL QUE SE REGULA EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y A LA ATENCIÓN SANITARIA CON CARGO A FONDOS PÚBLICOS DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS QUE ENCONTRÁNDOSE EN ESPAÑA NO TENGAN SU RESIDENCIA LEGAL EN EL TERRITORIO ESPAÑOL

Para hacer frente a estos problemas, el Gobierno impulsó un Proyecto de Ley de universalidad del Sistema Nacional de Salud[50] que sustituya al RDL 7/2018. Sin embargo, a pesar de su aprobación en mayo de 2024, la tramitación parlamentaria no avanza debido a la falta de apoyos y se mantiene todavía en el plazo de enmiendas[51]. Por ello, el Gobierno adoptó un Real Decreto que, sin modificar la normativa vigente analizada más arriba, permita solventar los conflictos en torno al derecho a la asistencia sanitaria de las personas extranjeras en situación irregular.

El nuevo Real Decreto 180/2026, de 11 de marzo, por el que se regula el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos de las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español (en adelante, RD 180/2026) tiene por objeto "regular el procedimiento de reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos de las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español, así como la forma de acreditación de los requisitos previstos en el artículo 3 ter.2 LCCSNS" (art. 1).

La norma desarrolla reglamentariamente lo previsto en el artículo 3 ter LCCSNS, reforzando la seguridad jurídica, la cohesión territorial y la aplicación homogénea del derecho en todo el Estado. Destaca por eliminar barreras burocráticas, reforzar garantías de grupos vulnerables, suprimir la caducidad del documento de asistencia para migrantes irregulares y garantizar la atención sanitaria con cargo a fondos públicos desde la solicitud. El objeto principal de la norma es establecer un procedimiento homogéneo y efectivo en todo el territorio nacional para reconocer el derecho a la salud de las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes. Con esta regulación se busca garantizar la equidad y evitar las desigualdades en este colectivo, lo que permite un mejor control de las enfermedades desde la atención primaria y un uso más eficiente de los recursos públicos.

El RD 180/2026 regula tres importantes cuestiones: la documentación a aportar para obtener el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos

[49] Gentium, *Barreras…, op. cit.,* p. 60; Yo sí Sanidad Universal, *El derecho…, op. cit.,* p. 33.

[50] BOCG, Congreso de los Diputados, Proyecto de Ley de universalidad del Sistema Nacional de Salud. (121/000021), Núm. A-21-1, 24 de mayo de 2024, pp. 1-16. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-21-1.PDF

[51] En el momento de escribir estas líneas, el proyecto de ley acumulaba 57 ampliaciones del plazo de enmiendas.

públicos para personas extranjeras que encontrándose en España no tengan residencia legal en el territorio español (art. 2); el procedimiento para solicitar el reconocimiento del cumplimiento de los criterios para el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos para personas extranjeras que encontrándose en España no tengan residencia legal en el territorio español (art. 3); y reconoce ciertos colectivos de especial protección (art. 4).

4.1. Documentación exigida para el reconocimiento del derecho a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos: la declaración responsable

Para obtener el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria a cargo de fondos públicos, las personas solicitantes deberán aportar una declaración responsable sobre los requisitos del art. 3 ter.2 LCCSNS (no contar con cobertura sanitaria por ninguna otra vía, no poder exportar el derecho desde otro país y no existir un tercero obligado al pago de su asistencia), que queda establecida en el anexo del RD 180/2026, ante las administraciones competentes en las unidades de tramitación habilitadas a tal efecto de las comunidades autónomas e Instituto Nacional de Gestión.

En el anexo del RD 180/2026, se recoge la declaración responsable para el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria a cargo de fondos públicos. En este documento, las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España deben marcar que declaran responsablemente que no están obligadas a suscribir un seguro médico de enfermedad; no cuentan con cobertura de asistencia sanitaria pública por ninguna otra vía; no pueden exportar el derecho a la asistencia sanitaria a cargo de otro país; no existe un tercero obligado al pago de su asistencia sanitaria; y que no disponen de un visado de estancia en vigor, ni están inscritas en el Registro de Ciudadanos de la Unión Europea ni disponen de Tarjeta de Identificación de Extranjero en vigor.

También deben marcar que han sido informadas de que este documento provisional acreditativo de la solicitud que da acceso a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos no genera derecho a la atención sanitaria fuera del territorio español; que la Administración podrá llevar a cabo las verificaciones necesarias para comprobar la validez y veracidad de la información que aporta; que las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y que la persona interesada deberá aportarla: y que, en caso de detectarse inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore en esta declaración responsable, el documento provisional acreditativo de la solicitud que da acceso a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos quedará sin efecto desde el momento en que se tenga constancia de estos hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar, entre las que se encuentra el reintegro del importe de las prestaciones sanitarias recibidas desde la solicitud del mismo.

Se incluye una especial referencia para las personas con discapacidad en el art. 2 RD 180/2026. Para la firma de la declaración responsable, las personas con discapacidad que precisen apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica contarán con las medidas de apoyo que resulten precisas, de conformidad con la legislación civil y procesal. La Administración facilitará la comprensión de su contenido y consecuencias, proveyendo la información en formatos accesibles, y admitirá la intervención de las personas que presten apoyo a la persona con discapacidad para la toma de decisiones.

En caso de proceder de un país con el que España aplica una norma internacional de seguridad social que incluya la cobertura sanitaria, para acreditar el requisito previsto en el artículo 3 ter 2.

b) LCCSNS, la persona solicitante deberá aportar adicionalmente un certificado emitido por la institución competente en materia de asistencia sanitaria de dicho país, acreditativo de que no procede la exportación de la cobertura sanitaria a su cargo.

Para presentar esta declaración responsable, la persona solicitante deberá acreditar su identidad y su residencia habitual en territorio español. Por una parte, para acreditar la identidad de la persona solicitante, deberá aportarse el pasaporte o el documento oficial de identidad, expedido por la Administración de su país de origen. En ausencia de los anteriores, será válida la presentación de otro documento emitido por la Administración de su país de origen que pueda acreditar la identidad de la persona conteniendo al menos una fotografía. En el caso de personas menores de edad sin pasaporte o documento oficial de identidad, la identidad se podrá acreditar a través del certificado de nacimiento, el libro de familia emitido por el organismo competente del país de origen o de la Administración General del Estado o mediante la documentación oficial que acredite la tutela o guarda por parte de una entidad pública de protección de menores o de un tutor legal designado judicialmente (art. 2.3 RD 180/2026).

Por otra parte, para acreditar la residencia habitual en territorio español de la persona solicitante, deberá aportarse certificado o volante de empadronamiento actualizado en un municipio de una comunidad autónoma o de las ciudades de Ceuta y Melilla. En el caso de que la persona solicitante no pueda acreditar su residencia habitual mediante el correspondiente volante de empadronamiento, se considerará acreditada aportando cualquiera de los siguientes documentos: 1.º certificado de matriculación en un centro educativo público o concertado de la comunidad autónoma o de las ciudades de Ceuta y Melilla; 2.º certificado de escolarización de personas menores de edad a cargo en un centro educativo público o concertado de la comunidad autónoma o de las ciudades de Ceuta y Melilla; 3.º carta de viaje expedida por el consulado; 4.º certificado de registro de visitas emitido por un servicio social de base de una entidad local, de una comunidad autónoma o ciudad autónoma, o por trabajadores sociales colegiados que presten sus servicios en organizaciones no gubernamentales declaradas de utilidad pública en virtud con lo establecido en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación; 5.º facturas de suministros de luz, gas, agua, telefonía o Internet, a nombre de la persona solicitante, que acrediten un domicilio; 6.º la cédula de inscripción emitida por la Policía Nacional o resolución de Fiscalía sobre determinación de la edad; 7.º documento de inscripción consular; 8.º certificado emitido por un centro de la red pública de centros de migraciones (art. 2.4 RD 180/2026).

De esta forma, la primera, y principal, barrera administrativa identificada en el apartado anterior, el empadronamiento, queda resuelta. El RD 180/2026 establece un listado cerrado de documentos alternativos (hasta ocho) que permiten acreditar la residencia habitual en defecto de empadronamiento. Se trata, por tanto, de una importante flexibilización del requisito de residencia, ya que se admiten documentos más accesibles, como un certificado de matriculación o facturas de suministros.

4.2. El procedimiento

En segundo lugar, el art. 3 RD 180/2026 regula el procedimiento para acreditar los requisitos anteriores. El reglamento es, además, especialmente sensible con la accesibilidad de los procedimientos de solicitud del reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria. Todos los procedimientos, formularios, plataformas telemáticas, canales de comunicación y oficinas de asistencia en materia de registros deberán ser plenamente accesibles, proveyendo, cuando sea preciso, formatos de lectura fácil, sistemas de comunicación aumentativos y alternativos, interpretación en lengua de signos,

bucles magnéticos y la asistencia personal necesaria para asegurar la igualdad de condiciones en el ejercicio del derecho (DA 4ª RD 180/2026).

4.2.1. Iniciación del procedimiento

Primero, el procedimiento se iniciará mediante solicitud de la persona interesada, o tercero expresamente autorizado, y su tramitación se ajustará a las previsiones establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) con las especificidades que resulten de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (art. 3.1 RD 180/2026).

Asimismo, el procedimiento deberá iniciarse de oficio cuando, por la naturaleza de la atención sanitaria, la persona estuviera impedida de hacerlo (art. 3.3 RD 180/2026). Adicionalmente, los servicios sanitarios y sociales deberán informar y asistir, en la medida de lo posible, en la tramitación y deberán garantizar que, desde la primera atención que se preste a la persona interesada, ésta tenga la posibilidad efectiva de iniciar el procedimiento de acreditación del derecho previsto en el artículo 3 ter LCCSNS, en el propio centro (art. 3.3 RD 180/2026).

Conforme la disposición adicional tercera, se prevé la colaboración de las instituciones con las personas en estado de necesidad en la tramitación de las solicitudes. Por tanto, los servicios sanitarios y sociales informarán y asistirán, en la medida de lo posible, en la tramitación de las solicitudes, especialmente cuando las personas solicitantes no hablen la lengua castellana o la lengua cooficial de la comunidad autónoma donde se encuentre, así como en el caso de que presenten alguna discapacidad.

4.2.2. El documento provisional acreditativo de la solicitud permitirá acceso a asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos

En el momento de presentación de la solicitud, se entregará a la persona solicitante un documento provisional acreditativo de que su solicitud ha sido presentada, con independencia de los posteriores requerimientos de la documentación que se pudieran realizar. Este documento provisional acreditativo de la presentación de la solicitud permitirá, con carácter provisional hasta que el expediente se resuelva, el acceso a asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos (art. 3.2 RD 180/2026).

Por tanto, queda también resuelta la segunda barrera administrativa identificada en el apartado anterior: la denegación de atención médica a personas en situación administrativa de estancia temporal. Como este documento provisional acreditativo permite el acceso a asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, esta asistencia comienza a prestarse de forma inmediata. No es necesario, por tanto, superar el periodo de estancia de 90 días, porque desde la solicitud se accede a la asistencia sanitaria.

4.2.3. El supuesto especial de desplazamiento temporal entre comunidades autónomas

En los supuestos de desplazamiento temporal entre comunidades autónomas, se equiparará el traslado del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos regulado en este real decreto a la adscripción temporal que se realiza en el caso de personas aseguradas. En ninguno de estos casos será necesario tramitar de nuevo el derecho a la asistencia sanitaria en la nueva comunidad autónoma ni se facturará ningún tipo de atención previa a la formalización de la adscripción (art. 3.4 RD 180/2026).

4.2.4. La resolución del procedimiento: silencio administrativo positivo y vigencia indefinida

La resolución del expediente deberá dictarse y notificarse a las personas interesadas en el plazo máximo de tres meses, computado, en los procedimientos iniciados a instancia de la persona interesada, desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro electrónico de la Administración competente, y en los iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación. Transcurrido dicho plazo, la solicitud iniciada por la persona interesada se entenderá estimada por silencio administrativo (positivo) en virtud del artículo 24.1 LPAC y cualquier resolución posterior solo podrá ser confirmatoria según lo establecido en el artículo 24.3 LPAC. En las solicitudes iniciadas de oficio el sentido del silencio será desestimatorio conforme el artículo 25.1.a) LPAC (art. 3.5 RD 180/2026).

En los casos en los que la resolución sea favorable, se procederá a la emisión de la tarjeta sanitaria o el documento acreditativo de la asistencia sanitaria de la persona interesada. En el caso de resolución desfavorable, la notificación se ajustará a lo dispuesto en la LPAC.

El documento acreditativo del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos no tendrá caducidad, manteniéndose su vigencia hasta que la persona interesada alcance por otra vía el derecho a la asistencia sanitaria (art. 3.6 RD 180/2026). De esta forma, la vigencia indefinida del documento que da acceso al sistema sanitario facilitará la protección de la salud de la población migrante evitando el riesgo de caducidad del documento y la correspondiente exclusión sanitaria debido a las barreras burocráticas analizadas en el apartado anterior, como la saturación del sistema de citas en la administración.

4.2.5. Cláusula de cierre sobre la facturación de las atenciones sanitarias recibidas en caso de resolución denegatoria

Los casos de resolución denegatoria no conllevarán la facturación de las prestaciones dispensadas con anterioridad, incluidas las realizadas antes de la presentación de la solicitud, si la persona interesada acredita posteriormente que, en la fecha de su prestación, concurrían los requisitos materiales del artículo 2.1. En los demás supuestos se procederá a la facturación de las atenciones sanitarias recibidas, que se ajustará a los procedimientos vigentes en cada comunidad autónoma y, en su caso, por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (art. 3.5 RD 180/2026).

De esta forma, también queda resuelta la tercera barrera identificada en el apartado anterior, relativa a la facturación de la asistencia sanitaria, supuesto que queda delimitado de forma mucho más restrictiva.

Por un lado, no se admite la posibilidad de facturar las prestaciones dispensadas con el documento provisional acreditativo, aún en el caso de resolución denegatoria del derecho a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos, si la persona acredita posteriormente que, en la fecha de su prestación, concurrían los requisitos materiales, esto es, no contar con cobertura sanitaria por ninguna otra vía, no poder exportar el derecho desde otro país y no existir un tercero obligado al pago de su asistencia (art. 3 ter 2 LCCSNS).

Por otro lado, en los supuestos en que se deniegue la solicitud y que no se cumplan alguno de estos requisitos en la fecha de la prestación sanitaria, sí que se procederá a la facturación de las atenciones sanitarias recibidas, que se ajustará a los procedimientos vigentes en las administraciones sanitarias competentes. Aunque no figura expresamente en el RD, en caso de detectarse inexactitud o falsedad en la declaración responsable, lógicamente, la administración podrá exigir el reintegro del importe total de las prestaciones sanitarias obtenidas desde el inicio de la solicitud.

4.2.6. Un régimen transitorio sólo para trasplantes

La disposición transitoria única establece un periodo mínimo para el acceso a la lista de espera de trasplantes de las personas extranjeras. Para acceder a la lista de espera de trasplantes, las personas extranjeras contempladas en el artículo 3 ter LCCSNS deberán acreditar un periodo mínimo de residencia en España de dos años mediante el certificado o volante de empadronamiento actualizado en un municipio de una comunidad autónoma o de las ciudades de Ceuta y Melilla, o mediante cualquiera de los documentos contemplados en el art. 2.4.b) RD 180/2026 que permitan acreditar dicha antigüedad. Esta disposición quedará sin efecto en el momento de entrada en vigor de la orden recogida en la disposición final segunda del RDL 7/2018. El objetivo de esta disposición es claro: evitar el llamado "turismo de trasplantes"[52].

4.3. Los colectivos de especial protección

En último término, el RD 180/2026 establece que el derecho a la asistencia sanitaria de los siguientes colectivos de especial protección se reconocerá y hará efectivo de conformidad con su normativa específica: a) personas menores de 18 años (incluyendo menores extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España); b) mujeres extranjeras embarazadas no registradas ni autorizadas como residentes en España (incluyendo asistencia al embarazo, parto y postparto); c) personas solicitantes de protección internacional (sólo incluye la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud del art. 8 bis LCCSNS), que recibirán asistencia sanitaria desde la solicitud de protección internacional y atención adicional si tienen necesidades especiales; d) personas solicitantes del estatuto de apatridia (asistencia desde la presentación de la solicitud); e) personas con protección temporal; f) víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas; g) víctimas de trata de seres humanos, durante el periodo de restablecimiento y reflexión (sólo incluye la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud del art. 8 bis LCCSNS); h) víctimas de violencias sexuales; i) personas afectadas por enfermedades de declaración obligatoria; j) mujeres extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España que soliciten la interrupción voluntaria del embarazo; k) aquellas personas que tengan reconocido un régimen de protección específico para el acceso al derecho a la asistencia sanitaria por otras normas.

5. EL NUEVO TOPE MÁXIMO DE APORTACIÓN PREVISTO EN EL REAL DECRETO-LEY 11/2026, DE 12 DE MAYO, POR EL QUE SE MODIFICA LA APORTACIÓN DE LOS USUARIOS Y SUS BENEFICIARIOS EN LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA AMBULATORIA

En último lugar, debemos hacer una especial mención al recientemente aprobado Real Decreto-ley 11/2026, de 12 de mayo, por el que se modifica la aportación de los usuarios y sus beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria. Esta nueva regulación, que mantiene el modelo vigente de copago farmacéutico, configurado en torno a porcentajes de aportación vinculados a tramos de renta y a la condición de asegurado, con topes máximos mensuales para determinados colectivos, y que responde a la finalidad de promover un uso racional de los medicamentos y de reforzar la corresponsabilidad en su utilización, introduce una importante novedad para las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España.

Por una parte, el RDL 11/2026 introduce una mayor progresividad en los porcentajes de copago, evitando saltos bruscos entre tramos de renta, y crea un nuevo tramo que reduce ligeramente el porcentaje de aportación del usuario (del 50% al 45%) para las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios cuya renta consignada en la casilla de base liquidable general

[52] Declaración de Estambul sobre el tráfico de órganos y el turismo de trasplantes, 2008.

y del ahorro de la declaración del IRPF esté entre 18.000 y 60.000 euros. En cambio, mantiene en un 40 % del PVP la aportación del usuario para las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España a los que se refiere el artículo 3 ter LCCSNS (art. 102.5.f LMPS). Por tanto, no hay novedades en el porcentaje de aportación.

Por otra parte, se instauran topes máximos mensuales de aportación también para las personas aseguradas activas y sus beneficiarios ya que, hasta ahora, sólo se aplicaban a pensionistas. De esta forma, para los usuarios que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios cuya renta sea inferior a 9.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del IRPF o para las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España a las que se refiere el artículo 3 ter LCCSNS, los porcentajes generales estarán sujetos a un tope máximo de aportación mensual de 8,23 euros (art. 102.6.b LMPS).

Así pues, queda resuelta a última barrera de acceso identificada en este estudio, las dificultades de acceso a los medicamentos, cuyo coste es difícil de afrontar para personas sin recursos. Esta situación no sólo afectaba al bienestar del paciente, sino que podía generar mayores costes para el sistema sanitario debido a complicaciones evitables y hospitalizaciones. El nuevo tope de aportación máxima mensual de 8,23 euros para las personas extranjeras en situación irregular evita que tengan que soportar una carga financiera excesiva, especialmente aquellos con enfermedades crónicas o infecciosas, lo que incrementaba el riesgo de incumplimiento terapéutico y el consiguiente riesgo para la salud pública.

6. CONCLUSIONES

En primer lugar, debemos valorar positivamente la aprobación del RD 180/2026 que permite reforzar, por fin, el modelo de asistencia sanitaria universal concebido en el RDL 7/2018, pero cuyo despliegue se ha visto obstaculizado. La mejorable configuración legal del derecho a la asistencia sanitaria, especialmente para las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español, junto con las dificultades añadidas por las distintas administraciones autonómicas, han contribuido a una injusta burocratización del derecho de acceso al sistema sanitario. Así pues, la exigencia no prevista legalmente del empadronamiento, con las dificultades que este trámite conlleva, o la exclusión de personas migrantes durante los primeros noventa días en España, constituyen barreras que el RD 180/2026 permite solventar. A su vez, es positivo que se atiendan las demandas de los distintos colectivos sociales que llevaban años alertando de las barreras de acceso al sistema sanitario, lo que muestra una importante sensibilidad social.

El RD 180/2026 elimina barreras burocráticas, refuerza garantías de grupos vulnerables, suprime la caducidad del documento de asistencia para migrantes irregulares y garantiza la atención sanitaria con cargo a fondos públicos desde la solicitud. Se trata de medidas adecuadas, ya que el colapso del modelo de citas de la administración impide acceder a ciudadanos a trámites que antes eran imprescindibles (como el empadronamiento o el informe de servicios sociales). La posibilidad de acreditar la residencia con documentos distintos al padrón y la vigencia indefinida del documento que da acceso al sistema sanitario facilitarán la protección de la salud de la población migrante y, en general, la salud pública. Además, el establecimiento de un procedimiento homogéneo y efectivo en todo el territorio nacional para reconocer el derecho a la salud de las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes acaba con la actual disparidad entre comunidades autónomas, garantizando la equidad y evitando las desigualdades en este colectivo, lo que permite un mejor control de las enfermedades desde la atención primaria y un uso más eficiente de los recursos públicos.

En segundo lugar, también se considera un acierto la eliminación de las dificultades de acceso a los medicamentos a través del nuevo tope de aportación máxima mensual de 8,23 euros para las personas extranjeras en situación irregular instaurado por el RDL 11/2026, ya que evita que tengan que soportar una carga financiera excesiva, especialmente aquellos con enfermedades crónicas, lo que incrementaba el riesgo de incumplimiento terapéutico y el consiguiente riesgo para la salud pública.

En tercer lugar, pese al acierto del RD 180/2026, es necesario culminar la aprobación del Proyecto de Ley de universalidad del Sistema Nacional de Salud. Este proyecto incluía propuestas de gran interés para fortalecer la universalidad del sistema, como la reforma de la LCCSNS para recuperar la cartera común de servicios única del SNS, clarificar y concretar sus prestaciones y evitar que puedan introducirse nuevos copagos. Para implementar estas medidas se exige una intervención legislativa con rango de ley, no basta un real decreto. Se trata, en definitiva, de una iniciativa tendente a fortalecer un acceso al sistema sanitario realmente universal.

A modo de cierre, cabe realizar una última reflexión: el RD 180/2026 supone un avance indudable en la medida en que trata de superar algunas de las barreras que han dificultado el acceso de las personas migrantes a la asistencia sanitaria, pero ello no significa que el camino esté definitivamente despejado. La efectividad real de la norma dependerá en gran medida de su aplicación práctica y de la capacidad del sistema para detectar y corregir nuevas trabas que puedan aparecer. La sanidad pública universal no es sólo un marco jurídico, sino un objetivo político y social que plantea importantes retos cuando se traslada al funcionamiento cotidiano de un servicio público complejo y descentralizado. Su alcance es, además, un concepto político en disputa, condicionado por las divergencias políticas y organizativas entre las comunidades autónomas, que pueden introducir particularidades en el reconocimiento y la prestación de la asistencia sanitaria facilitando o dificultando el acceso efectivo. Del mismo modo que se exigía el empadronamiento, a pesar de que este requisito no estaba previsto en la LCCSNS, será necesario observar con atención cómo se aplica esta nueva norma para evitar interpretaciones restrictivas que vacíen de contenido su vocación universal.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso-Olea García, B., *Derecho de la protección social. Derecho a la Seguridad Social, Derecho a la asistencia sanitaria y derecho a los servicios sociales*, Navarra, Aranzadi, 5ª ed., 2024.

Cabeza Pereiro, J., "Para el Tribunal Constitucional, 'lo básico' es denegar la asistencia sanitaria y farmacéutica a los extranjeros irregulares", *Revista de Derecho Social*, nº 81, 2018, pp. 153-166.

Delgado Del Rincón, L. E., "El derecho de los extranjeros a la asistencia sanitaria de los extranjeros en situación administrativa irregular: la exclusión de la condición de asegurado por el Real Decreto 16/2012", *Revista de Estudios Políticos*, nº 163, 2014, pp. 189-231.

Delgado Del Rincón, L. E., "Nuevos avances en la universalización de la asistencia sanitaria en España: a propósito de la reforma apresurada, imprecisa e incompleta introducida por el Decreto Ley 7/2018, de 27 de julio", *Revista de Estudios Políticos*, nº 186, 2019, pp. 105-136.

Delgado Del Rincón, L. E., *El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros: limitaciones y problemas competenciales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.

Fernández Collados, M. B., "Avances y retrocesos en la universalización de las prestaciones de asistencia sanitaria: especial atención a las personas extranjeras", *Revista Derecho Social y Empresa*, nº 10, 2019, pp. 18–41.

Lomas Hernández, V., "Comentario de urgencia sobre el Real Decreto Ley 7/2018 de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud: principales novedades", *Aranzadi digital*, nº 1, 2018.

López Insua, B., "La recuperación de la universalidad de la asistencia sanitaria tras el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio", *Lex social: Revista de los Derechos Sociales*, vol. 9, nº 1, 2019, pp. 295-337.

Miñarro Yanini, M., "La regresividad del derecho a la asistencia sanitaria: la pérdida de la universalidad se ceba en los 'inmigrantes irregulares' (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 139/2016, de 21 de julio)", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, nº. 404, 2016, pp. 145-150.

Monereo Pérez, J. L., "La salud como derecho humano fundamental", *Relaciones Laborales*, nº 9, 2014, pp. 53-88.

Monereo Pérez, J. L., "Fundamentos del derecho fundamental a la salud en los sistemas europeos", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, nº. Extra 4, 2022, pp. 13-54.

Monereo Pérez, J. L., Ortega Lozano, P. G, "El retroceso social en materia sanitaria: la regresión del derecho a la salud avalada por el Tribunal Constitucional", *Derecho de las Relaciones Laborales*, nº. 6, 2018, pp. 590-616.

Monereo Pérez, J. L., Ortega Lozano, P. G, "La universalidad del derecho social fundamental a la asistencia sanitaria en cuestión y el derecho al autogobierno autonómico", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, nº 16, 2018, pp. 23-47.

Monereo Pérez, J. L., Rodríguez Iniesta, G., "La asistencia sanitaria y su reforma legislativa", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, nº. 4, 2015, pp. 11-23.

Monereo Pérez, J. L., Triguero Martínez, L. A., "Un revés en la evolución progresiva del *workfare state*: la regresión en la tendencia hacia la universalidad del Derecho Constitucional a la asistencia sanitaria. A propósito de la STC 139/2016", *Derecho de las Relaciones Laborales*, nº. 2, 2017, pp. 177-186.

Sirvent Hernández, N., "De vuelta con el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros irregulares", *Revista de Derecho Social*, nº 85, 2019, pp. 97-119.

Clásicos de la Seguridad Social

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Clásicos de la Seguridad Social
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 335-356

La reforma social desde la Democracia Cristiana: Pedro Sangro y Ros de Olano (1878-1959)

Social reform from a Christian Democratic perspective: Pedro Sangro and Ros de Olano (1878–1959)

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. **Elementos de biografía intelectual: vida y obra**
2. **Pensamiento social e ideológico-político: catolicismo social conservador y forma política en Sangro y Ros de Olano**
3. **Bibliografía (Selección)**
   3.1. Principal de Pedro de Sangro y Ros de Olano
   3.2. Secundaria sobre Pedro de Sangro y Ros de Olano, su época, el catolicismo social, la Democracia Cristiana y la reforma y la previsión sociales 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 reforma social desde la Democracia Cristiana: Pedro Sangro y Ros de Olano (1878-1959)». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 335-356.

"No es verdad que el individuo se baste a sí mismo. Por preciosas que sean sus facultades, sin la sociedad en la que está llamado a vivir no puede conservar su existencia ni alcanzar la perfección del espíritu y del corazón [...]. El pensador cristiano mantiene fuertemente los dos extremos de la cadena, es decir, la eminente dignidad de la persona humana y la necesidad de la sociedad para su integral desenvolvimiento".

CÓDIGO SOCIAL. ESBOZO DE UNA SÍNTESIS SOCIAL CATÓLICA[1]

1. ELEMENTOS DE BIOGRAFÍA INTELECTUAL: VIDA Y OBRA

Pedro Sangro y Ros de Olano (1878-1959) nació el 29.VI.1879 y falleció en la capital de España el 11. VII. 1959. Es uno de los pensadores que más han impulsado la reforma social en España. Fue miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación e intervino de forma constante en la actividad de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, donde tras su muerte su asiento sería ocupado por Alberto Martín-Artajo, también adscrito a la tendencia del catolicismo social (*La conciencia social de los Españoles,* Discurso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1961, p. 9). Estuvo especialmente vinculado a Adolfo Posada (la obra de Sangro, *La evolución internacional del Derecho obrero,* Madrid, 1912, contiene una dedicatoria: "A mi amigo y maestro Adolfo Posada")[2] y en sintonía con él (era, en verdad, su discípulo muy apreciado por Adolfo Posada), aunque en una perspectiva de catolicismo social (Adolfo Posada tenía, sin embargo, un planteamiento más "laico" de la vida y de la reforma social dentro de su adscripción al llamado "krausopositivismo"[3] y su defensa de un "republicanismo social")[4] trabajaría activamente en su realización política y jurídica. En este compromiso se inserta su condición de ser uno de los fundadores de la Asociación Para el Progreso Social (1930), representando a la Sección Española, en la época en que desempeñaba la Jefatura del Servicio Internacional del Trabajo, fue *representante en el Consejo*

[1] UNIÓN INTERNACIONAL DE ESTUDIOS: *Código social. Esbozo de una síntesis social católica,* Prólogo a la edición española de Severino Aznar, miembro de la Unión Internacional de Malinas y de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Prólogo institucional de M. Defourny, Secretario de la Unión Internacional de Malinas, catedrático de la Universidad de Lovaina, Madrid, Talleres Voluntad, 1928, pp. 29-30.

[2] Es Adolfo Posada quien introduce a Pedro de Sandro y Ros de Olano en las actividades del Instituto de Reformas Sociales y del Instituto Nacional de Previsión. Mantuvieron una estrecha amistad hasta el final de sus días de su Maestro Adolfo Posada. Por lo demás, escribieron alguna obra conjunta (paradigmáticamente, Posada, A., y Sangro Y Ros De Olano, P.: *La reforma social en España,* Madrid, 1908) y participaron juntos en diversas actividades vinculadas con la reforma social en España. Más allá de este hecho, su ideología política era distinta, Republicano social Adolfo Posada, Demócrata Cristiano, Pedro de Sangro. Adolfo Posada, nunca se implicó institucionalmente en la Dictadura de Primo de Rivera, a diferencia de su discípulo y amigo Pedro Sangro, que se implicó directamente alcanzando a ser Ministro de Trabajo y Previsión durante el breve gabinete presidido por el general Berenguer, durante la llamada «Dictablanda». Ministro de Trabajo y Previsión (30 de enero de 1930-18 de febrero de 1931), Real decreto nombrando Ministro de Trabajo y Previsión a D. Pedro Sangro y Ros de Olano. Gaceta de Madrid: núm. 31, de 31/01/1930, página 765. Departamento: Presidencia del Consejo de Ministros. Real decreto admitiendo la dimisión del cargo de Ministro de Trabajo y Previsión a D. Pedro Sangro y Ros de Olano, Marqués de Guad-el-Jelú. Gaceta de Madrid: núm. 50, de 19/02/1931, página 971. Departamento: Presidencia del Consejo de Ministros.

[3] Puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: *El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos,* Barcelona, Atelier, 2023, pp. 33 y ss., y 159 y ss.

[4] Para un estudio completo y exhaustivo del pensamiento de Adolfo Posada en su contexto histórico, social, político y cultural y su decisiva recepción posterior –reténgase que es con ese nombre abreviado como solía firmar sus trabajos y cómo le gustaba que se le llamase (como es sabido, su nombre completo es Adolfo González Posada y Biesca). Véase Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada,* Prólogo de Fernando Valdés Dal-Ré, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, especialmente pp. 31 y ss., 133 y ss., 231 y ss., 356 y ss., y 477 y ss.; Monereo Pérez, J.L.: "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://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/6330

de Patronato del Instituto Nacional de Previsión[5] y también miembro oficial del Consejo de la Caja contra el Paro hasta 1936. Sería nombrado *Ministro de Trabajo* en el Gabinete de Dámaso Berenguer (fase tardía de la Dictadura de Primo de Rivera), ya antes pertenecía al cuerpo de funcionario de este Ministerio. En esa condición prologaría la obra de Gallart Folch, *Manual de Derecho del Trabajo,* publicada en 1931 (la mejor sistematización de esta disciplina hasta esa fecha). Adquirió el título de Marqués de Guad-el-Jelú, por herencia de su hermano mayor. Ocupó cargos institucionales durante la Dictadura de Primo de Rivera.

No debe olvidarse que la política social de la Dictadura fue bastante intensa, enmarcando una etapa de consolidación de la legislación social, con aprobación del Código de Trabajo de 1926, la creación de una Universidad industrial, Comités Paritarios y Tribunales Industriales y una ampliación de los seguros sociales (previsión social todavía no sistematizada). Este desarrollo conectaba con la pertenencia de nuestro país a la Sociedad de Naciones (aunque en 1926 España se retiró provisionalmente por la negativa a otorgar a España un puesto permanente, incorporándose nuevamente en 1928, todavía durante la Dictadura de Primo de Rivera) suscribiendo el Tratado de Versalles, en cuya Parte XIII se creó la Organización del Trabajo (OIT).

La Dictadura de Primo de Rivera mantuvo la pertenencia de España a dicha estructura institucional, y, de este modo, se recibiría la legislación promulgada en el seno de la OIT. Pedro Sangro estaría vinculado estrechamente a dicha Organización Internacional del Trabajo. En este periodo Sangro colaboraría con su amigo Eduardo Aunós en el Ministerio de Trabajo durante la etapa de la Dictadura de Primo de Rivera[6]. Asumió la Presidencia del Instituto Nacional de Previsión; fue profesor y uno de los fundadores de la Escuela Social de Madrid[7]. Sería también Director del Instituto de Crédito de las Cajas Generales de Ahorro y Vocal del Instituto Español de Emigración, aparte de otros cardos de relevancia que no es necesario enumerar[8]. Dirigiría la revista Renovación Social y sería, después, Secretario de la revista *Unión de Friburgo.* Todo lo cual muestra su condición de renovador social especialmente activo y comprometido, ejerciendo una gran influencia en el campo de la sociología y del Derecho de reforma social. Esa relevancia se desplegó en el plano internacional, porque mantuvo una amplia labor representando a España en organismos internacionales, gubernamentales y católico. En la Sociedad de Naciones presidió la Comisión Consultiva de protección de la infancia; formó parte del Secretariado Social de Malinas e intervino en la Unión Católica Internacional de Friburgo. Todo ello refleja la dedicación y el compromiso activo de Sangro y Ros de Olano con la reforma social desde un sentido cristiano propio del Catolicismo social.

---

[5] Cuyo impulsor principal y fundador fue José Maluquer y Salvador. Véase Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador,* Granada, Comares, 2007.

[6] Sangro Y Ros De Olano, P.: "Contestación al discurso de Eduardo Aunós, *La política social de la Dictadura,* en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas", en DRACMP, núm. 132, de 23. V. 1944, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,1944, p. 97.

[7] Históricamente, en España, la formación especializada del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social se impartió de manera destacada en las *Escuelas Sociales* (creadas inicialmente por el Ministerio de Trabajo en 1925). En estas instituciones, las enseñanzas de legislación laboral antecedieron a la creación formal de las modernas cátedras universitarias de esta disciplina. La Escuela Social se crea en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria por Real Decreto Ley de 17 de agosto de 1925 en cuyo preámbulo aparecen las disciplinas básicas que serán objeto de estudio: *"Toda la enseñanza (...) le incumbe a la Sección de Cultura social del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, que trata precisamente de aquellas materias en que por la diferencia entre las clases, las luchas del capital y del trabajo y las exigencias a la vez creadoras y demoledoras de la Economía novísima, son más graves y penetrantes las escisiones y los conflictos entre los intereses en un sano organismo social comunes"*. Cfr. Espuny I Tomás, M.J.: "De las Escuelas Sociales a la Diplomatura de Relaciones Laborales", en Espuny I Tomás, M.J., Paz Torres, O. (Coords): *Quince años de reformas jurídicas (1993-2008),* Madrid, Dykinson, 2009, pp. 21-36.
En la creación de las Escuelas Sociales tuvo un papel central Leopoldo Palacios Morini. Véase Monereo Pérez, J. L.: "Crítica social republicana y reformismo político-social: Leopoldo. Palacios Morini (1876-1952)". *Revista Española de Derecho del Trabajo. Civitas*, nº 134, 2007.

[8] Véase *Homenaje de la Junta Nacional de Semanas Sociales a sus fundadores,* Madrid, 1960, pp. 66 y ss.

Pedro Sangro y Ros de Olano había sido introducido en el campo de la reforma social por Adolfo Posada: en 1904 lo incorporaría al Instituto de Reformas Sociales (IRS), facilitando su acceso por méritos al puesto de auxiliar trabajando en materia social. Al respecto escribió: "fue –dice Adolfo Posada (*Fragmentos de mis memorias,* 1983)-, pp. 316-317)- con el tiempo uno de mis mejores, no auxiliares, sino colaboradores: asiduo, serio, trabajador, inteligente, de primer orden en todo. Y Sangro, hoy Marqués de Guad-el-Jelú y Grande de España, Ministro de Trabajo con Berenguer en 1930, ha sido y es uno de mis mejores amigos, a quien yo quiero de veras"). Realizaría actividades en conjunto, siendo de destacar que formaron parte de la Delegación española en la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Washington en 1913 (Ibid., p. 317). Hay que resaltar en Sangro su vocación internacionalista, desde la profunda convicción de que los problemas sociales y políticos exigía de suyo una colaboración internacional entre todos los países. En tal sentido representó institucionalmente a España, y participó activamente, con ponencias y comunicaciones, en congresos misiones de índole social, política y católica (dentro del *catolicismo social* del cual nunca se apartaría).

En el año 1907 se creó la *Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científica.* La Junta promovería la constitución de la *Residencia de Estudiantes* (1910), de cuyo Patronato formó parte Sangro como Vocal. Este Patronato estaría regido y administrado por la Junta para Ampliación de Estudios mediante un Comité, el cual quedaba así constituido: Presidente: Ramón Menéndez Pidal; Vocales: Nicolás Achúcarro, Gabriel Gancedo; Juan Antonio Duero; *Pedro de Sangro y Ros de Olano,* Juan Uña y Sarthou; Secretario, el de la Junta: José Castillejo, y Vicesecretario también el de la misma Junta. El Presidente de la Residencia sería Alberto Giménez-Fraud. Formaría parte también del "Protectorado del niño delincuente". Ya al borde del final de la Dictadura de Primo de Rivera se instaura el nuevo Gobierno de origen palatino, el cual quedó constituido: Presidente, general Berenguer; Gobernación, Marzo; Hacienda, Argüelles; Justicia y Culto, Estrada; Economía, Wais; Fomento, Matos; *Trabajo, Sangro y Ros de Olano*; Marina, contralmirante Carvia. El Presidente se acumuló el departamento de Guerra. El Duque de Alba –por sus contactos con la intelectualidad liberal- fue nombrado Ministro de Instrucción Pública. La cartera de Asuntos Exteriores –es decir, la de Estado- no se restableció hasta el 22 de febrero. En ese día se hizo cargo de ella el Duque de Alba, y Elías Tormo le sustituyó en Instrucción[9].

Sangro se vincularía al (auto)denominado "bando nacional" (sic) durante la guerra civil, incorporándose al conjunto de académicos que se integrarían en el Instituto de España (1936). Es un periodo de colaboración con el régimen franquista y el llamado "franquismo social".

2. PENSAMIENTO SOCIAL E IDEOLÓGICO-POLÍTICO: CATOLICISMO SOCIAL CONSERVADOR Y FORMA POLÍTICA EN SANGRO Y ROS DE OLANO

Esa incorporación se produjo junto con otros artífices del catolicismo social como es el caso de Maximiliano Arboleya Martínez (canónico apologista de Oviedo y unas de las figuras más relevantes del catolicismo social en España, que en realidad nunca encontró una verdadera integración dentro de los esquemas ideológicos e institucionales del régimen de la Dictadura)[10]. Él, junto con Severino Aznar, y con el propio Pedro Sangro (miembros del IRS), había colaborado activamente en el Grupo de la Democracia Cristiana y en las Semanas Sociales reanudadas (el movimiento de las Semanas

[9] Jiménez–Landi Martínez, A.: *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente. Tomo IV. Periodo de Expansión Influyente,* Madrid, Editorial de la Universidad Complutense, 1996, pp. 35, 104-105 y 190-194, con cita de Saenz De La Calzada, M.: *La Residencia de Estudiantes 1910-1936. Textos "Residencia" 1. Extensión Científica y Acción Cultural,* Madrid, Consejo de Investigaciones Científicas, 1986.

[10] Monereo Pérez, J.L.: "Maximiliano Arboleya Martínez (1870-1951): El catolicismo social avanzado: la política de reforma social desde la democracia cristiana". *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Laborum. 31 (2022): 289-312. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8564418

Sociales se había iniciado en 1906, y se interrumpieron en 1912) e impulsadas por dicho Grupo: Sangro había sido conferenciante en varias ocasiones, *Importancia de las familias numerosas y cómo protegerlas,* Oviedo del 5-11.IV.1926. Tanto Aznar como Sangro después del 18.VII.1936 participaron activamente en la redacción de las leyes sociales del nuevo Régimen del franquismo y desempeñarían (sobre todo Aznar) importantes cargos en organismos oficiales. Esa colaboración con un régimen autoritario, no democrático, ocasionó fuerte tensiones y discusiones entre ellos y su amigo Arboleya, al entender éste que dicha colaboración político-institucional e ideológica era incompatible con sus antiguos ideales demócrata-cristianos[11]. Sangro y Ros de Olano había intervenido desde el inicio del proyecto suscribiendo, e indicando su condición de miembro del Instituto de Reformas Sociales, el *Manifiesto* y el *Programa constituyente de la Democracia Cristiana, como grupo de acción social católica* (julio de 1919).

La Democracia Cristiana es una idea, un movimiento y el fruto de un proceso histórico que se ha madurado a través del tiempo, y que encuentra su hito fundamental en 1901 cuando León XIII[12] escribió en su Encíclica –menos conocida que la Encíclica "*Rerum Novarum*"- *Graves de Communi* (1901)[13] definiendo la Democracia Cristiana, en función de sus ideas y objetivos: primeramente, está relacionada, aunque no con exclusividad, con los problemas de la clase trabajadora. Intenta tanto elevar las condiciones de vida como facilitar el que los individuos se sientan tales y no meros animales; personas cristianas. Uno de los medios para facilitar el logro de la única cosa necesaria, el bien último para el que nosotros hemos nacido. Tal definición es más amplia, y a la vez más estricta, que la que sería hoy apropiada; es más estricta porque, especialmente en los países más avanzados en lo social, los problemas primarios no son ya exclusiva o especialmente los de la clase trabajadora[14]. Han empezado a ocupar un lugar importante los problemas de las relaciones humanas en la familia, en la empresa, en la comunidad local, los problemas de ecología humana, las nuevas tecnologías, y siempre la defensa de los derechos y libertades fundamentales de las personas. Conformando una nueva Doctrina Social de la Iglesia. Como es sabido, la doctrina social de la Iglesia es un conjunto de documentos e iniciativas que refleja el pensamiento sociopolítico de la Iglesia, al menos de la Encíclica *Rerum Novarum*, y encontró su pleno desarrollo a lo largo de siglo veinte y principios del siglo veintiuno. Se ha podido definir, con buen criterio, como "un proceso abierto de reflexión, que implica a toda la Iglesia pero que tiene su expresión más decisiva en los documentos del magisterio social, a través del cual, no sólo se formulan los grandes principios, sino sobre todo se elaboran respuestas a los problemas sociales de cada momento histórico, al tiempo que se va remodelando todo el conjunto doctrinal con perspectivas nuevas".

De esta definición se infiere algunos rasgos constitutivos: a) Es un "doctrina", pero no un dogma (al menos no debería ser así); una doctrina abierta, no cerrada ni inmutable, porque la realidad histórica es cambiante. Doctrina, por tanto, no equivale a "dogma"[15]. La condición de su eficacia

[11] Para su pensamiento, consúltese sus libros, *La misión social del clero,* Valladolid, 1901; *Liberales, socialistas y católicos ante la cuestión social,* Valladolid, 1901; *Los sindicatos obreros,* Barcelona 1918; *Dos modos de enfocar la Acción Católica,* Barcelona, 1946. Véase Monereo Pérez, J.L.: "Maximiliano Arboleya Martínez (1870-1951): El catolicismo social avanzado: la política de reforma social desde la democracia cristiana". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 31 (2022): 289-312. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8564418

[12] De interés, Galindo García, Á., Y Barrado Barquilla, J. (EDS): *León XIII y su tiempo,* Salamanca, Publicaciones Universidad Potificia de Salamanca, 2004, pp. 25 y ss., y 119 y ss.

[13] Leon PP. XIII: Encíclica "Graves de Communi" (18-1-1901) Sobre la Democracia Cristiana. De interés, Alvear Téllez, J.: "El Corpus Politicum de León XIII. Una interpretación "anti-moderna", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* [Sección historia del pensamiento político] XL (Valparaíso, Chile, 2018) [pp. 445 - 472]. https://www.scielo.cl/pdf/rehj/n40/0716-5455-rehj-40-00445.pdf

[14] Lo que viene destacándose desde hace décadas, véase, Fogarty, M.P.: *Historia e ideología de la democracia cristiana en la Europa Occidental 1820-1953,* Madrid, Tecnos, 1964, pp. 51 y ss., y 495 y ss.

[15] Ante algunos problemas interpretativos que podría plantear el término "doctrina" aplicado al pensamiento social de la Iglesia Católica, algún pensador especialmente relevante ha sugerido que se hable mejor de "enseñanza

es dar respuestas a los problemas de cada momento histórico; b) los documentos obedecen y deben de ser interpretados atendiendo al contexto histórico en que se han creado; c) las enseñanzas de la Iglesia se formulan en principios y aplicaciones que están sometidas a un continuo proceso de reflexión existiendo una cierta continuidad y actualización; d) la doctrina social de la iglesia tiende a ser concebida como un momento de un proceso más amplio en el que se implica a toda la comunidad cristiana y cuya finalidad última es iluminar la acción y el compromiso principalmente de los laicos. En este proceso -en el que se suceden etapas- y cosmovisiones de la realidad en permanente transformación-, se produjo un giro copernicano con el Concilio Vaticano II impulsado por Juan XXIII[16]. La Doctrina Social de la Iglesia, más allá de un núcleo duro de principios, es un proceso en construcción que no puede considerarse sin más como "acumulativo", pues hay revisiones y ampliaciones de contenidos, como se puede comprobar en los distintos documentos sociopolíticos de la Iglesia hasta la actual coyuntura histórica. Estos documentos tratan de acercarse a las siempre nuevas realidades sociales, económicas, culturales y políticas del momento[17].

Pero al mismo tiempo la antigua definición de la Democracia Cristiana es demasiado amplia, ya que abarca una serie de actividades que hoy son diferenciadas más cuidadosamente en el seno misma de la Iglesia Católica. La Democracia Cristina es también un movimiento político (dio lugar a la creación de los Partidos demócrata cristianos o cristiano-demócratas, a nivel mundial y también en nuestro país), social e incluso sindical (existen sindicatos cristianos o sindicalismo cristiano). En términos de conjunto, y simplificando, el ideal cristiano-demócrata de una sociedad es personalista y pluralista en la defensa de una democracia constitucional asentada en el pluralismo político y en la existencia de sistema libre de partidos, por un lado, y por otro, en la existencia plural de organizaciones de defensa de intereses sociales (señaladamente, sistema pluralista de sindicalismo libre).

La implicación de Sangro y Ros de Olano fue manifiesta desde el primer momento, asumiendo el cargo de Vicesecretario del Grupo. Este Grupo tuvo que pasar por muchas adversidades, padeciendo los constantes ataques de pensadores integristas (incluidas las denuncias ante la Santa Sede por su filosofía socia). El Grupo se vincularía también a otras instituciones y actividades similares (v.gr., Semanas Sociales Francesas)[18]. Sangro mantuvo esa colaboración con el Grupo incluso cuando fue

social", porque respondería mejora a esta ampliación del contenido que llega hasta las recomendaciones prácticas y construcciones no sujetas a un dogma cerrado o clausurado. Así pues, la "enseñanza social" abarca tanto el mensaje evangélico y sus exigencias generales como las conclusiones o recomendaciones más particulares. Y ello a pesar de considerar que su uso es habitual, aunque necesitado de precisiones delimitadoras. Pablo VI, tenía preferencia por las expresiones "enseñanza social" o "enseñanzas sociales". Cfr. Calvez, J-Y.: *La enseñanza social de la Iglesia. La economía. El hombre. La sociedad* (1989), trad. M. Villanueva Salas, Barcelona, Herder, 1991, pp.14 y ss. En cualquier caso, tras las Encíclicas de Juan Pablo II, Benedicto XVI y el Papa Francisco, se ha consolidado el uso de la expresión de Doctrina Social de la Iglesia Católica, frente a denominaciones como "enseñanza social" y "pensamiento social" de la Iglesia Católica. De manera que el problema terminológico pierde relevancia mientras que se confirma el nuevo enfoque que nació a partir del Concilio Vaticano II y se ha venido consolidando desde los pontificados de Pablo VI, Juan Pablo II y Francisco.

[16] Camacho Laraña, I.: *Doctrina social de la Iglesia. Quince claves para su comprensión*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2000, pp. 21-22; Ibid., *Creyentes en la vida pública. Iniciación a la Doctrina social de la Iglesia,* Madrid, San Pablo, 1996, pp. 43-94; Ibid., *Doctrina social de la Iglesia. Una aproximación histórica*, Madrid, San Pablo, 3ª ed., 1998. Para la perspectiva histórica de construcción de la doctrina social de la Iglesia en la larga duración, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartín*, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010, pp. 3 y ss., 68 y ss., y 116 y ss.

[17] Monereo Pérez, J.L.: «La encíclica social "*laudato si*" del Papa Francisco (Pontificado 2013-2025): ecología integral, desarrollo humano y justicia social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum.* 44 (2025): 293-356. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/1168/1474

[18] Haciendo referencia a las semanas sociales en el marco del desarrollo de las instituciones de formación doctrinal y práctica, véase Turmann, M.: *Le développement de Catholicisme social depuis l'Encyclique "Rerum Novarum" (15 mai 1891). Idées directrices et caracteres généraux,* deuxiéme édition, revue et augmentée d´une étude su le mouvement social catholique depuis 1900, Paris, Féliz Alcan, Éditeur, 1909, Tercera Parte ("El movimiento social católico durante los primeros años del siglo XX"), pp. 323-374.

nombrado Ministro de Trabajo. Participa en la Semana Social de Madrid (1933) y lo hace como organizador y conferenciante (Sangro impartiría la Conferencia sobre *Principios y relaciones del Servicio Social*). Intervendría también en la Semana Social de Zaragoza (1934), su celebración fue autorizada a pesar del ambiente político de gran tensión que presidía la coyuntura política del momento. Tras la Guerra Civil, Sangro escribe a Maximiliano Arboleya manifestándole su criterio de "ayudar al renacer de España… y me he adaptado plena y sinceramente a los nuevos ideales, nuevos en el sentido de acción, que en casi todo recogen lo que predicábamos en desierto" (Burgos, 23. VIII.1937). En total Sangro había escrito a Arboleya un total de 97 cartas entre 1913 y 1950[19]. No obstante, tanto Aznar (*Impresiones de un demócrata Cristiano,* Madrid, 2ª ed., 1950) como Sangro continúan autocalificándose de demócratas cristianos. Maximiliano Arboleya sería especialmente crítico con este colaboracionismo con el régimen de la Dictadura franquista[20].

El pensamiento de Sangro se inscribe sin duda dentro de la orientación del catolicismo social con una fuerte influencia "institucional" tributaria en gran medida de su vinculación con el krausismo, especial con el krausopositivismo de Adolfo Posada, que tuvo una gran influencia en su trayectoria vital y su compromiso sincero con la reforma social. Él declara desde sus inicios: "Tenéis ante vosotros al último de los obreros españoles de la Democracia Cristiana"[21]. Sin perjuicio de su vinculación a Adolfo Posada –nunca renegó él-, Sangro se inserta en el movimiento del catolicismo social especialmente en su primera etapa anterior a la postguerra civil, pero que intenta mantener en este segundo período, como se indicará de inmediato. Hay que encontrarlo en la corriente ideológica del tradicionalismo católico reformista, defensora de la revisión y rectificación del orden del capitalismo individualista, y, a pesar de que en algún momento pudo autocalificarse como conservador, en realidad su posición es más propia del reformismo social moderado. El tradicionalismo católico de los orígenes mostró un pesimismo y desprecio hacia la Modernidad y sus valores fundamentales.

Sangro y Ros de Olano es ideológica y políticamente un pensador encuadrable en la tradición del catolicismo social conservador y en la corriente de pensamiento político de la Democracia Cristiana. En lo que se refiere al catolicismo social conservador su modo de pensar conecta, sin confundirse con él, en muchos aspectos con Eduardo Sanz y Escartin[22]. En el pensamiento ideológico y social de Sangro existen también elementos arraigados del tradicionalismo español[23]. Pero también

---

[19] Puede consultarse Benavides, D.: *El fracaso social del catolicismo social español 1870-1951,* Barcelona, Ed. Nova Terra, 1973.

[20] Monereo Pérez, J.L.: "Maximiliano Arboleya Martínez (1870-1951): El catolicismo social avanzado: la política de reforma social desde la democracia cristiana". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum.* 31 (2022): 289-312. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8564418

[21] 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, p. 5.

[22] Monereo Pérez, J.L.: *El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartín*, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010; Ibid., 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.

[23] El tradicionalismo español tienes raíces profundas en el tiempo histórico, véase, entre otras aportaciones doctrinales, Urigüen, B.: *Orígenes y evolución de la derecha española: El neo-catolicismo,* Madrid, Departamento de Historia de la Iglesia-Centro de Estudios Históricos (C.S.I.C), 1986, pp. 45 y ss. ("Elementos constitutivos"), 77 y ss. ("Orígenes del neo-catolicismo español"), 163 y ss. ("Hacia la constitución de un partido político católico"), y 289 y ss. ("La integración de los neo-católicos en el Partido Carlistas"). Marrero, V.: *El tradicionalismo español. Selección textos,* Prólogo de Vicente Marrero, Madrid, Dirección General de Información Publicaciones Españolas, Textos de Doctrina Política, Nº4, 1955, Prólogo, pp. VII-XXXI. Tusell, J., y Avilés, J.: *La derecha española contemporánea. Sus orígenes: el maurismo,* Madrid, Espasa Calpe, 1986, pp. 45 y ss., 159 y ss., 257 y ss., y 295 y ss. En una perspectiva más amplia y desarrollos posteriores, Álvarez Bolado, A.: *Teología política desde España. De nacional-catolicismo y otros ensayos,* Bilbao, Ed. Desclée de Brouwer, 1999, pp. 253 y ss., 313 y ss. En una perspectiva más general de conjunto, Gallego, F.: *El Evangelio fascista. La formación de la cultura política del franquismo (1930-1950),* Barcelona, Ed. Crítica, 2014, Primera parte ("El proceso constituyente del

su cercanía al pensamiento de Antonio Maura y su proyecto de Estado construido concebido como "revolución desde arriba"[24].

Sangro apoya el intervencionismo del Estado para mejorar la condición de los trabajadores, y también la acción social de los agentes implicados. "La protección del trabajadore se opera por virtud de las leyes que derivan del intervencionismo, por la acción social (patronos modelos, actuación moral de los militantes en las escuelas religiosas, etc.) y por la misma acción obrera, con sus armas sindicales de la huelga, derechos civiles, etc."[25]. Para el intervencionismo y la acción individual y colectiva, lejos de ser incompatibles, se complementan y ayudan mutuamente (Ibid., 9). Este compromiso con la reforma social a través del intervencionismo estatal y la acción social privada, individual, institucional y asociativa y con superación de la solución tradicional de la caridad y de la beneficencia. El problema social es una cuestión que depende tanto de la caridad –que no tiene que ser excluida- como de la justicia social. Aunque partiendo de la tradición, supera, así, las posiciones integristas. Este catolicismo social, militante y de acción, busca la realización de la justicia social que no considera incompatible con el deber moral de la caridad. Pero no por ello dejaría de estar de acuerdo con Jaime Balmes en el sentido de cuando éste afirma "lo que predomina es la cuestión social que afecta a un tiempo a la religión y a los intereses materiales"[26].

Destaca el papel de las Escuelas Católicas en la creación de la legislación social, con la doctrina de Manuel Ketteler, León XIII y el desenvolvimiento del catolicismo social desde la Encíclica *Rerum Novarum*. Resalta en España las doctrinas de acción católico-social que se han ido formando al influjo del movimiento mundial, y distingue nuestra incorporación a la universal tendencia el carácter corporativo de la acción privada. Asumiendo la doctrina de León XIII en la Encíclica *Rerum Novarum*, ataca las doctrinas individualistas y socialistas revolucionarias, e invoca los sentimientos de justicia

fascismo español"), pp. 29 y ss., Segunda Parte ("Comunidad cristiana y Estado imperial. La plenitud doctrinal del fascismo español"), pp. 483 y ss., Tercera Parte ("La vía fascista al Estado Católico"), pp. 659 y ss., Cuarte Parte ("Epílogo y conclusiones"), pp. 845 y ss., y pp. 891 ("Conclusiones. El fascismo y la formación de la cultura política del franquismo"). Quiroga Fernández De Soto, A.: *Haciendo españoles. La nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930),* Madrid, Ed. CEPC, 2008; Ibid., *Los orígenes del Nacionalcatolicismo. José Pemartín y la Dictadura de Primo de Rivera,* Granada, Ed. Comares, 2007. Andrés-Gallego, J. yPazos, A.M.: *La Iglesia en la España contemporánea/2.1936-1999,* Madrid, Ediciones Encuentro, 1999, pp. 11 y ss., pp. 65 y ss. ("El Estado Católico"). Seco Serrano, C.: *Historia del conservadurismo Español. Una línea política integradora en el siglo XIX,* Madrid, Temas de Hoy, 2000, pp. 15 y ss., 51 y ss., 159 y ss., y Capítulo VI ("El fracaso del regeneracionismo conservador"), pp. 281 y ss. Botti, A.: *Cielo y tierra. El nacionalcatolicismo en España (1881-1975),* Madrid, Alianza editorial, 1992. Montero, F., y Louzao, J. (Coords.): *La restauración social católica en el primer franquismo, 1939-1953,* Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá, 2015, pp. 9 y ss., y 149 y ss.

Desde una perspectiva más adhesiva hacia ese tradicionalismo histórico español (Jaime Balmes, Antonio Aparisi y Grijarro, Juan Donoso Cortés, J.M. Orti y Lara, M. Menéndez Pelayo, Juan Vázquez de Mella y Fanjul), véase De Encinas, J., O.E.M.: *La tradición española y la revolución,* Madrid, Ed. Rialp., 1958, pp. 57 y ss., 75 y ss., 221 y ss. ("La cuestión social y los tradicionalistas españoles"), el cual puede concluir señalando que "tomada la doctrina político-social del tradicionalismo en conjunto es indiscutiblemente un manantial de enseñanzas perennes" (Ibid., p. 303).

Resulta también significativa la atención prestada a Vázquez de Mella por uno de los principales fundadores de la Democracia Cristiana en España, Aznar, S.: "El pensamiento social de Mella", Prólogo escrito el 20 de junio de 1934, en *Obras Completas,* Tomo XXIV, Madrid, 1934, pp. XI-CXII.

[24] Véase, al respecto, y con referencia a las opiniones expresadas en los escritos de Pedro de Sangro y Ros de Olano, en González, M.J.: *Antonio Maura. Biografía y proyecto de Estado,* Madrid, Biblioteca Nueva, 1997, Capítulo II, pp. 61 y ss., Capítulo IV, pp. 177 y ss. La referencia expresas a Sangro y Ros de Olano: 175n, 178n, 182n, 189n, 192n, 201n, 317, 318n, 319n, 321n, 323n, 324n, 326n, 347n, 367n.

[25] Sangro Y Ros De Olano, P.: *La evolución internacional del Derecho obrero,* Madrid, Imprenta de Pedro Ortega, 1912, p. 2.

[26] Balmes, J.: *Obras Completas,* Tomo VI. *Escritos Políticos,* Madrid, Editor: Biblioteca de Autores Cristianos, 1950, p. 557.

social contra quienes, so pretexto de defender la libertad de trabajo, obligan al trabajador a forzar la labor y a aceptar salarios insuficientes para la vida, no sólo del trabajador, sino hasta de su familia. Trata de aplicar "el programa social que a los católicos aconseja la Encíclica "Sobre la condición de lo obreros" (*La evolución internacional del Derecho obrero,* Madrid, 1912, pp. 18 y 22).

Coincide con León XIII en *poner en la religión el fundamento de las leyes sociales como base orgánica de las sociedades modernas,* y realza que la tesis mantenida por León XIII es una justificación filosófica y religiosa de la intervención del Estado en el problema social. Define la doctrina social-católica intervencionista: *el Estado debe intervenir para defender los derechos y reprimir los abusos; debe promover el bien común; pero el intervencionismo debe ser moderado, y a la realización de todo programa social ha de concurrir con la ley la organización profesional.* Sangro destaca la dimensión internacional del intervencionismo que encontró como organismo promotor la "Asociación para la protección legal de los trabajadores". Frente a las direcciones de pensamiento socialistas subraya que el catolicismo social significa la realidad de una organización corporativa, con marcada tendencia hacia el sindicalismo, como medio a su vez de sostener las bases del orden y armonía sociales y llegar al reinado de la justicia y caridad evangélicas[27]. Uno de los grandes pensadores del catolicismo social subraya el deber de establecer "armonías económica y justicia", pero también afirmando ciertas convergencias y divergencias entre solidarismo y catolicismo social[28].

El Código de Malinas[29], ante el fenómeno de clase, ampliación del de grupo o Sindicato particularista, nos dice que "la clase se organiza sobre bases legítimas, cuando se subordina al interés general, cuando procede como uno de los elementos constitutivos de la organización más general de la sociedad y cuando tiende a la unión con las demás clases. En la jerarquía natural de los fines sociales no figuran en primer término los fines particulares de la clase". Sobre la existencia, importancia y función social de los grupos se han elaborado incluso nuevas teorías del Estado, a las que nos limitaremos a aludir, recordando a Posada, Duguit, Hauriou, Durkheim, Lavergne y Valois, entre otros. La confirmación de la importancia que en las modernas sociedades tiene la tendencia que despierta en el grupo la encontraremos encajada en la construcción jurídica del Estado en Adolfo Posada[30], al decir que son características distintivas del momento político presente la preocupación del fin del Estado y la necesaria y urgente transformación de la estructura de las instituciones políticas al efecto de recoger y utilizar en el funcionamiento de la Constitución los elementos de índole social, "los grupos" que con fuerte intensidad se han organizado dentro de los Estados: ser vivo, advierte, de la sociedad que no coincide con el Estado[31].

---

[27] 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, 1912, pp. 15, 35 y ss., y 58)

[28] Goyau, G.: *Aspectos del Capitalismo Social*, trad. Cristóbal de Reyna, Madrid, Casa Editorial Saturnino Calleja Fernández, 1925, pp. 92-107, y 108-137.

[29] UNIÓN INTERNACIONAL DE ESTUDIOS: *Código social. Esbozo de una síntesis social católica,* Prólogo a la edición española de Severino Aznar, miembro de la Unión Internacional de Malinas y de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Prólogo institucional de M. Defourny, Secretario de la Unión Internacional de Malinas, catedrático de la Universidad de Lovaina, Madrid, Talleres Voluntad, 1928. La Unión Internacional de Estudios Sociales, fue fundada en Malinas en 1920, bajo la Presidencia del Cardenal Mercier.
Puede consultarse, los estudios recogidos en UNIÓN INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOCIALES: *Código de Malinas: social-familiar-moral internacional-moral política,* trad. Ireneo Gonzále Moral, Santander, Editorial Sal Terrae, 1962, 728 pp.

[30] Posada, A.: *El régimen constitucional*, Madrid, V. Suárez, 1930.

[31] Sangro Y Ros De Olano, P.: *Opinión pública y masa neutra, Discurso leído en el acto de su recepción, Academia de Ciencias Morales y Políticas, Contestación del excelentísimo señor D. Juan Armada y Losada, Marqués de Figueroa, el día 15 de mayo de 1932,* Madrid, Imprenta y encuadernación de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1932, p. 55.

Entiende Sangro que la "Democracia es voluntad de mayoría, con libertad y posibilidad para otros de influenciar y contrarrestar esa voluntad. Cuando no se dan esas condicionales, puede haber instituciones democráticas; mas no existirá espíritu democrático. Signo enfermizo de la ciudadanía será siempre la falta de tolerancia, a pesar de cuanto prediquen de hecho en contra los idólatras de la razón de Estado, que florecen actualmente en campos bien alejados unos de otros. Por eso será verdad sólo en parte la que proclama que la mejor escuela de la libertad es el mero ejercicio de nuestros deberes y derechos, si al ejercitarlos no los armonizamos con los derechos y deberes de los demás, dentro del cuadro del interés común. En ambiente de tolerancia se liman las esquinas y aristas de las más duras controversias. Mas la tolerancia, erigida por algunos en dogma civil, no es en sí otra cosa que producto ético y cultural del espíritu, y será inútil buscar la verdadera allí donde sea bajo ese nivel cultural. Cuando serenamente indagamos las causas de la neutralidad de la opinión en los países donde se observa más dormida, y entre ellos el nuestro, llegamos siempre al fondo de la magna cuestión, de la cuestión madre: la deficiencia cultural, que no podemos aceptar se supla entre nosotros con las condiciones naturales de raza despierta, viva"[32]. Considera que es preciso que se modifiquen las causas que convierten a la opinión pública en masa neutra, de manera que sólo así se evitará la manipulación y la democracia parlamentaria será más autentica[33].

Igualmente destaca el intervencionismo municipal, como necesario, reforzando la protección obrera y obligando a incorporar en los reglamentos industriales cláusulas o compromisos llamados sociales. Este movimiento por la "cláusula social" ha sido impreso en la vida comunal de varias naciones y, sobre todo, en Inglaterra. En Italia, apunta, que sirvió de ejemplo la fórmula de la cláusula social, la dio el concejal de Turín, Ricci des Ferres.

En la actividad social del Municipio, destaca la llamada municipalización de servicios o socialismo municipal, que puede calificarse mejor de socialización de servicios públicos (Ibid., p. 107)[34]. En la actuación de la *democracia cristiana* está el remedio para que coopere el ciudadano a la obra del poder público para resolver los problemas sociales. Reclamando el pensamiento de Portier, que esto implica esencialmente una organización tal de la sociedad, que todas las fuerzas sociales funciones armónicamente dentro del orden jerárquico, de manera que cada una tuviese asegurada su plena expansión y todas produzcan como resultado final el bien común en mayor provecho de las clases inferiores maltratadas por la sociedad industrial. Con Toniolo, observa, que la democracia cristiana se identifica con una organización social basada en el deber y no supone trastornar en lo más mínimo la jerarquía natural e histórica de las clases sociales, ni produce entre ellas separación ni oposición (Ibid., pp. 145-146). No basta la democracia social, la democracia cristiana debe fundarse en los principios de la fe divina, la perfección del hombre, la mejora de la suerte de los proletarios, la conservación del derecho de propiedad. Se basa en la "ley de caridad" (buscando un consorcio de la justicia y de la caridad) abarcando a todos los hombres y respetando a las autoridades legítimas. Para él, la cuestión social (eufemismo de la época para referir a los conflictos entre la burguesía industrial y las clases trabajadoras) no es sólo económica, sino principalmente moral y religiosa y ha

[32] Sangro Y Ros De Olano, P.: *Opinión pública y masa neutra, Discurso leído en el acto de su recepción, Academia de Ciencias Morales y Políticas, Contestación del excelentísimo señor D. Juan Armada y Losada, Marqués de Figueroa, el día 15 de mayo de 1932,* Madrid, Imprenta y encuadernación de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1932, pp.58-59.

[33] Sangro Y Ros De Olano, P.: *Opinión pública y masa neutra, Discurso leído en el acto de su recepción, Academia de Ciencias Morales y Políticas, Contestación del excelentísimo señor D. Juan Armada y Losada, Marqués de Figueroa, el día 15 de mayo de 1932,* Madrid, Imprenta y encuadernación de los sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1932, pp. 62-63.

[34] El papel de los municipios y de la sociedad moderna fue una de las preocupaciones de su Maestro y amigo, Adolfo Posada, unos de los iuspublicistas más importantes del siglo veinte. Véase Posada, A.: *Evolución legislativa del régimen local en España,* Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1910; Posada, A.: *La ciudad moderna*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1915. Posada, A.: *El régimen municipal en la ciudad moderna*, Madrid, Lib. Gral. de Victoriano Suárez, 1916.

de resolver conforme a esas leyes. El bienestar económico por sí sólo no lleva a la prosperidad. Es necesaria la acción conforme a las circunstancias de los tiempos. Reclama la acción social organizada de la Iglesia bajo la dirección y tutela de su jerarquía: la doctrina democrática, aunque persiga las finalidades de orden temporal, no puede sustraerse a la dirección de la autoridad eclesiástica; no hay verdadera fraternidad fuera de la caridad cristiana (Ibid., p. 147, recogiendo en apoyo directamente las enseñanzas de la *Graves de communi* de Pío X).

En su época de mayor compromiso social Sangro y Ros de Olano estaba muy próximo al ideal del liberalismo reformista conservador de Eduardo Dato[35], al cual él añadía un mayor compromiso ideológico y político la acción de la Democracia Cristina. Realza que lo trató personalmente en su juventud y subraya que "Nos unía una misma convicción social y la devoción por lo noble, lo sincero y lo correcto; un concepto practicista de que lo mejor es siempre el recto cristiano proceder y una repugnancia nativa por la violencia como regla de vida y de Gobierno". Destaca, igualmente, "la calidad humana de Dato"[36]. Realza su condición de "Liberal sin alharacas ni abdicaciones, temperamento llevado con deleite a la conciliación, como atributo socia) y como arma de gobierno" (Ibid., p. 147). Coindice con Dato (en su discurso sobre la *Justicia Social*) en que la solución de los problemas sociales corresponde al Estado, y la función del mismo es la justicia social. Son tan perjudiciales las revoluciones como las reacciones, por significar ambas una paralización, cuando no un retroceso, en la marcha ascendente hacia la civilización. La justicia social expresa el lazo jurídico de la sociedad, el principio de unidad del cuerpo social. Destaca la concepción de propio Dato sobre la Justicia social: El término de justicia social significa por igual una reacción contra las dos ideas extremas del individualismo y del socialismo. Donde destaca su simpatía por el catolicismo social tras la Encíclica *Rerum Novarum* (Ibid., p. 156). Señala Sangro que Dato se encontró "empapado de León XIII. Era del gran Pontífice el devoto y más rendido admirador […]. Es natural que un sentido social como el de Dato despertara a la acción con ímpetu entusiasta. El mundo entero se conmovió al conjuro de Roma, que ya antes y después de la Encíclica Social cumbre había, en otras muchas, tratado temas sociales. Ese fervor social era en nuestro país una demostración más de la buena disposición de las católicos sociales españoles (y ellos fueron acaso los que infundieron inquietud por la acción a los políticos, sobre todo a los conservadores), por pasar del predicar al hacer, por arar para sembrar. De la *Rerum Novarum* para acá la labor de nuestros católicos sociales (entre ellos, y más que como político, hay que afiliar a Dato) es admirable. Fueron los predecesores de cuanto después legisló y montó España en servicio de la justicia social y es pena que estén tan olvidados, tan desvalorizados sus servicios a la buena causa" (Ibid., 159).

Coincide con Dato en que la realización de la justicia social involucra deberes de Estado y deberes del individuo, instituciones del progreso social, educación social, relaciones entre el capital y el trabajo e, invocación a la armonía entre los factores sociales (Ibid., pp. 158-159). Lo que atribuye a Dato como persona comprometida en el plano sociopolítico lo asume Sangro para sí mismo, a saber: "Ya desde entonces Dato sin titubeo a Balmes como consejero político. «La moral, había dicho el filósofo, es la mejor guía del entendimiento práctico... No lo dudemos: el arte de gobernar no es más que la razón y la moral aplicadas al Gobierno de las naciones.» (Jaime Balmes, *El Criterio*.). Aparte de su contribución decisiva al avance de la política social y de los seguros sociales (Instituto Nacional

[35] Monereo Pérez, J.L.: "Eduardo Dato Iradier (1856-1921): Reformismo conservador y nacimiento de los seguros sociales en España". (2022). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *29*, 311-350, y la amplia bibliografía de referencia allí citada. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/543

[36] Sangro Y Ros De Olano, P.: *Dato, estadista social*, *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,* pp. 138-177, en particular p. 140.
Una conferencia impartida en su madurez a pocos años de su fallecimiento: https://racmyp.es/wp-content/uploads/2023/06/A30-2.pdf

de Previsión[37] y su obra de aseguramiento social público; Ministerio de Trabajo, creado en España el 8 de mayo de 1920, durante el gobierno de Eduardo Dato[38]) realza Sangro su papel en la declaración de la neutralidad española en la guerra europea del 14 al 18 como "la obra cumbre del hombre público": fue providencial para España que hombres como Dato estuviesen en agosto de 1914 al frente del Gobierno de nuestro país. Su actuación fue determinante en que España no interviniera en el conflicto como beligerante (Ibid., pp. 162 y 168).

Para Sangro, el *derecho de asociación es un derecho nat*ural y su fomento y apoyo por el orden legal es una expresión del pluralismo social y político; como democratacristiano parte de ese enfoque y de la pretensión de intervenir activamente en la vida colectiva. Defiende la constitución de los sindicatos libres: mientras que la corporación profesional debería ser obligatoria, los sindicatos deberían ser libres en su establecimiento, rechazando, pues, la sindicación obligatoria y el sindicato único, contario al pluralismo profesional. Sangra apostaba por un programa reformista y condenaba todo intento de revolución social. Ese programa se basaba en la protección de los tres pilares esencias de la sociedad: la religión, la familia y la propiedad privada, que debería ser extendida lo más ampliamente posible y, en todo caso, debería cumplir con su función social Esta era en lo esencial la propuesta del "*Manifiesto" fundacional del reiteradamente citado Grupo de la Democracia Cristiana*, hecho público en la prensa (*Ciencia Tomista. España y América, El Debate,* etcétera) el día 7.VII.1919. Aunque algunos delos miembros pertenecientes al Grupo pasarían a formar parte del Partido Social Popular creado el 15.XII.1922, Sangro no se afiliaría a ningún partido político pero continuaría estando vinculado con la acción social y después del advenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera.

Sangro y Ros de Olano fue un escritor muy prolífico, que cuenta con una amplia producción científica: publicó más de treinta obras sobre diversas especialidades (Derecho, doctrina y reforma social, sociología, historia y política). Entre sus obras de carácter social cabe señalar: *Estudio sobre el alcoholismo y males que ocasiona al individuo, a la familia y a la sociedad,* Madrid, 1904; *La Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. Su historia; sus órganos; su obra,* en colaboración con José M. de Bayo, Madrid, 1907; *Trabajos de la Sección Española para la protección legal de los trabajadores,* Memorias de Secretaría, Años 1907, 1908 y 1909, 3 folletos, Madrid, 1908, 1909 y 1910; *Memoria sobre los trabajos de la sección española de la Asociación Internacional para la Protección de los Trabajadores,* Madrid, 1907-1911; *La condena condicional,* Madrid, 1908; *El trabajo a domicilio en España,* en colaboración con Amando Castroviejo, Madrid, 1908; *Noticias útiles para el emigrante de la República Argentina,* Madrid, 1908; *Anteproyecto de bases para la creación de una federación social española,* Madrid, 1912; *La intervención del Estado y del Municipio en cuestiones obreras, según los principios católicos-sociales,* Barcelona, 1912; *Crónica del movimiento de reforma social en España,* Conferencia dada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 13.II. 1925, Madrid, 1925; *Evolución Internacional del Derecho obrero,* Madrid, 1912, 396 pp., que es sin duda una de sus obras más importantes; *La represión internacional de la trata de Mujeres y Niños. Situación actual,* Memoria de los trabajos de la conferencia (Congreso Internacional de Graz), Madrid, 1924; *Las clases medias,* discurso de recepción del académico de

[37] Ley referente la organización por el Estado de un Instituto Nacional de Previsión. «Gaceta de Madrid», núm. 60, de 29 de febrero de 1908, páginas 875 a 876. Ministerio de la Gobernación, BOE-A-1908-1676. Véase, asimismo, Monereo Pérez, J.L.: "El Instituto Nacional de Previsión: ubicación histórica, social y político-jurídica" (pp. 43-154), en Tortuero Plaza, J.L. (Dir. y Coord.): *Cien años de protección social en España. Libro Conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2007.

[38] Real Decreto de 8-V-1920. Creación del Ministerio de Trabajo, Gaceta de Madrid, 9-V-1920. Véase Carrillo, S. (2021). "Gestación y primeros pasos del Ministerio de Trabajo en España, 1920-1923". *Sociología del Trabajo* 99, 147-165; y más ampliamente, Castillo, S. (Dir.): *Cien años del Ministerio de Trabajo en España (1920-2020),* Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, 2020.

número Martín-Granizo y contestación de Sangro, sesión de 22.XII. 1953, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1953; *Sistema de retribución del trabajo,* Madrid, 1906 y 1908; *La reforma social en España,* presentada al Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias Celebrado en Zaragoza en 1908, en colaboración con Adolfo G. Posada, Madrid, 1909; *El primer Congreso Nacional de Emigración,* Madrid, 1910; *Quel est l´etat actuel de la legislation de tous le pays relative à la traite des blanches,* Memoria presentada al IV Congreso Internacional para la represión de la trata de blancas, Madrid, 1910; *Memoria explicativa del Proyecto de Ley creando colonias beneficias de trabajo, y elevada al Excelentísimo Sr. D. Juan de la Cierva, Ministro de la Gobernación,* Madrid, 1909; *Crónica del Movimiento Social,* Madrid, 1923; *Mediciones obre los resultados del primer año de funcionamiento de la Escuela Social,* Madrid, 1930; *Misión social del padre de familia,* Madrid, 1934; *Principios y realizaciones del servicio social,* Madrid, 1934; *Los católicos y la vida internacional,* Madrid, 1948; *Universidades populares en el extranjero,* Madrid, 1949; *Opinión pública y masa neutra,* Madrid, 1952.

Entre sus escritos de contenido político se puede destacar: *Los árabes y el Derecho hispano-musulmán,* que fue su Tesis Doctoral; *Alemania en Bélgica a la luz de las doctrinas de la Iglesia. Carta abierta del Señor Emilio Prüm, Jefe del Partido Católico luxemburgues, al Señor Matías Erzberger, diputado en el Reichstag y leader,* Madrid, s.f.; *La Ley de condena condicional y disposiciones dictadas para su cumplimiento,* Madrid, 1908; *Dato, estadista social, Discursos en Homenaje a D. Eduardo Dato Iradier*, leídos ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el día 20.XI.1956; *El Museo de Juan de Bloch y el Movimiento Pacifista,* Barcelona, 1908; *La sombra de Ferrer. De la Semana Trágica a la Guerra Europea,* Madrid, 1917 y *Opinión Pública y Mas Neutra,* Madrid, 1932, antes citada.

3. BIBLIOGRAFÍA (SELECCIÓN)

3.1. Principal de Pedro de Sangro y Ros de Olano

Sangro Y Ros De Olano, P.: *Dato, estadista social, Discursos en Homenaje a D. Eduardo Dato Iradier*, leídos ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el día 20.XI.1956.

Sangro Y Ros De Olano, P.: "Contestación al discurso de Eduardo Aunós, *La política social de la Dictadura,* en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas", en DRACMP, núm. 132, de 23. V. 1944, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1944.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *Los organismos internacionales de la Sociedad de Naciones*, Barcelona, José Villamala, 1935. 61 p.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *Misión social del padre de familia*, Madrid, 1934.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *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.: *El ahorro*, en *Revista de Trabajo,* nº. Extraordinario (1945), p. 223-230.

Sangro y Ros De Olano, P.: *La conciliación internacional y su obra*, Madrid, Tip. de la Rev. de Arch., Bibl., y Museos), 1915, 28 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *Crónica del movimiento de reforma social en España: conferencia dada en la Real Academia de Jurisprudencia y de Legislación el 13 de febrero de 1925,* Madrid: [s.n.], Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos), 1925, 47 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *La educación y la habitación popular*, Madrid, Imp. de Suc. de M. Minuesa de los Rios, 1915, 128 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *Estudio sobre el alcoholismo y males que ocasiona al individuo, a la familia y a la sociedad: memoria premiada en los Juegos Florales celebrados en Córdoba el día 20 de mayo de 1904,* Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del S.C. de Jesús, 1904, 56 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *La intervención del Estado y del municipio en las cuestiones obreras, según los principios católicos-sociales: lecciones dadas en la V Semana Social de España,* Barcelona, Imp. de Pedro Ortega 1910,152 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *La evolución internacional de derecho obrero,* Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1912, XI, 396 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *Noticias útiles para el emigrante a la República Argentina*, Madrid, Imp. de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos 1908, 98 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *Opinión pública y masa neutra: discurso y contestación* Juan Armada y Losada, Madrid, Minuesa de los Rios, 1932, 78 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *Opinión pública y masa neutra / discurso leído ... por Pedro Sangro y Ros de Olano y contestación de Juan Armada y Losada, Marqués de Figueroa*, Madrid, Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1932, 78 p.

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, Instituto de Reformas Sociales, 1908, 13 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *Congreso Nacional de Emigración: memoria acerca de los trabajos del Congreso presentada al Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, imp. de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1910,14 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *Principios y realizaciones del Servicio Social: lección dada en el VII Curso de las Semanas Sociales en España* (Madrid, 15-22 de octubre de 1933, Madrid, Imprenta y encuadernación de los Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1934, 51 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *La represión internacional de la trata de mujeres y de niños: situación actual: memoria de los trabajos de la conferencia,* Madrid, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1924, 74 p.

Sangro y Ros De Olano, P.: *Sistemas de retribución del trabajo*, Madrid, Centro de Publicaciones Católicas, [1906?], 86 p

Sangro y Ros de Olano, P.: *Sociedad de Naciones: Comisión consultiva de la trata de mujeres y de niños: tercera reunión de la comisión* (Ginebra, 5-9 de abril de 1924 Memoria del representante de España Pedro Sangro y Ros de Olano, 1924), Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos, 1924, 30 p.

Sangro y Ros de Olano, P.: *La sombra de Ferrer: de la semana trágica a la guerra europea*, Madrid, 1917, Sobrinos de los sucesores de M. Minuesa de los Ríos, 1917, 554 p.

Sangro y Ros de Olano, P.: *El Vizconde de Eza, Gran Señor Social* Madrid, Escuela Social de Madrid, 1947, 20 p.

Sangro y Ros de Olano, P.: *La vida de un luchador: [Don Severino Aznar]*, / introducción por Pedro Sangro y Ros de Olano, Prólogo por Luis Jordana de Pozas Madrid, Altamira, 1952, XXI, 188 p., 4 h., 1 h. de lám.

Sangro y Ros de Olano, P.: "Prólogo" a la obra de Waxweiler, Émile (1867-1916): *La cuestión de Bélgica: (la Belgique neutre et loyale)*, traducido de la 2ª ed. francesa por J. de H., con un prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano, Madrid, Hijos de Reus, 1916, XLVI, 199 p.

Sangro y Ros de Olano, P.: *Bases para el fomento del buen cinematógrafo español: ponencia presentada a la VI Asamblea de la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia (Santiago 1927),* Pamplona, Bescansa, 1937, 63 p.

Sangro y Ros de Olano, P.: *El cinematógrafo: consideración académica de algunos de sus problemas / texto de la comunicación ... por Pedro Sangro y Ros de Olano (1936),* Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1936, 50 p.

Posada, A., y Sangro y Ros de Olano, P.: *La reforma social en España,* Madrid, 1908.

3.2. Secundaria sobre Pedro de Sangro y Ros de Olano, su época, el catolicismo social, la Democracia Cristiana y la reforma y la previsión sociales en España

Aldea Vaquero, Q., García Granda, J.y Martín Tejedor, J.: *Iglesia y Sociedad en la España del Siglo XIX. Catolicismo Social (1909-1940)*, 2 tomos, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Históricos, Departamento Enrique Florez, 1987.

Alzaga Villamil, O.: *La primera democracia cristiana en España,* Barcelona, 1973.

Andrés Gallego, J.: *Pensamiento y acción social de la Iglesia en España*, Madrid, Espasa-Calpe, 1984.

Andrés-Gallego, J. y Pazo, A.M.:"Cien años (y algo más) de catolicismo social en España", en PAZOS,A.M. (Dir.): Un siglo de catolicismo social en Europa 1891-1991, Pamplona, Eds. Universidad de Navarra, 1993, págs.50 y sigs.

Andrés Gallejo, J. y Pazos, A.M.: La Iglesia en la España contemporánea, 2 vols., Madrid, Ediciones Encuentro, 1999.

Alzaga Villamil, O.: *La primera democracia cristiana en España*, Barcelona, Ariel,1973.

Aznar, S.: *Impresiones de un demócrata cristiano*, 2ª ed., Madrid, Editorial Bibliográfica Española, 1950.

Balmes,J.: *Obras Completas*, Madrid, Ed. Católica, 1980; Estudios Sociales, Obras Completas, tomo VI, Barcelona, Biblioteca Balmes, 1925; Escritos políticos, Madrid, Imprenta Sociedad de Operarios del mismo Arete, 1847.

Benavides Gómez, D.: *Democracia y cristianismo en la España de la Restauració*n, 1875-1931, Madrid, Ed. Nacional, 1978.

Benavides Gómez, D.: *El fracaso social del catolicismo español1870-1951*, "Prólogo" de José María Díez Alegría, Barcelona, Barcelona, Editorial Nova Terra, 1973.

Benavides Gómez, D.: *Maximiliano Arboleya. Un luchador social entre las dos Españas*, Madrid, BAC, 2003.

Biederlack, J.: *La cuestión social. Principios fundamentales para su estudio y solución,* trad. Antonio de Madariaga y Pedro de Obregón, Burgos, Tipografía El Castellano, 1908.

Botti, A.: *Cielo y tierra.El nacionalcatolicismo en España (1881-1975),* Madrid, Alianza editorial, 1992.

Burgos Ymazo, M.De.: *El problema social y la democracia cristiana*, Prólogo del Excmo. Sr. D. Eduardo Dato Iradier, Barcelona, Luis Gili, 1914.

Callahan, W. J.: *La Iglesia católica en España*, Barcelona, Ed.Crítica, 2002.

Carrasco Calvo, S.: "El P. Gerard, fundador y propagador del sindicalismo católico-libre", en *Communio*, Sevilla, núm. VII (19975), pp. 331-448.

Carrasco Calvo, S.: "Teoría y práctica del sindicalismo católico,libre y profesional (1911-1936)", en *La crisis de la restauración. España entre la primera Guerra Mundial y la Segunda República*, ed. José Luis García Delgado, Madrid, 1986, pp. 315-336.

Carrasco Calvo, S.: "El sindicalismo católico libre en el País Vasco(1913-1923)", en *Congreso de Historia de Euskal Herría*, Bilbao, 1988, vol. VI, pp. 265-278.

Castillo, J.J.: *El sindicalismo amarillo en España. Aportación al estudio del catolicismo social español (1912-1923)*, Madrid, Edicusa, 1977.

Castells Arteche, L.: "El desarrollo de la clase obrera en Azcoitia y el sindicalismo católico (1900-1923)", en *Estudios de Historia Social,* núm. 42-43 (1987), pp. 151-180.

Cuenca,J.M.: *Catolicismo social y político en la España Contemporánea, 1870-2000*, Madrid, Unión Editorial,2003.

Cuesta Bustillo,J.: *Sindicalismo católico agrario en España (1917-1919)*, Madrid, Narcea, 1978.

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.

Donoso Cortés, J.: *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo*, edición y estudio preliminar, "La filosofía política de Donoso Cortés: teología política y crisis del sistema liberal", a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2006.

Fernández Riquelme, S.: "Corporativismo y relaciones laborales en España: una historia de la organización del trabajo como sistema de Política Social". *Cuadernos de Relaciones Laborales* Vol. 29, Núm. 1, 2011, p. 157-175.

Fogarty, M.: *Historia e ideología de la democracia cristiana, 1820-1953*, Madrid, Ed.Tecnos, 1964.

Galindo García, Á., y Barrado Barquilla, J. (EDS): *León XIII y su tiempo,* Salamanca, Publicaciones Universidad Potificia de Salamanca, 2004.

García-Nieto Paris, J.N.: *El sindicalismo cristiano en España. Notas sobre su origen y evolución hasta 1936*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1960.

González Cuevas, P.: *El pensamiento político de la derecha española en el siglo XX. De la crisis de la Restauración al Estado de partidos (1898-2000)*, Madrid, Tecnos, 2005.

Goyau,G.: *Aspectos del Catolicismo Social*, versión española deCristóbal de Reyna, Casa Editorial Saturnino Calleja Fernández, 1925 (¿?).

Guisasola,Cardenal: *Justicia y caridad en la organización cristiana del trabajo*, Madrid,Imprenta Juan Bravo,1933.

Elorza,A.: "El sindicalismo católico en la Segunda República: la C.E.S.O (135-1938)", en *Revista de Trabajo*, núm. 33 (1971).

Gil Pecharromán,J.: *Conservadores subversivos. La derecha autoritaria alfonsina* (1913-1936), Madrid, Eudema, 1994.

Herkner, F.: *La cuestión obrera,* trad. F. Ballvé, Madrid, 1916.

Jiménez–Landi Martínez, A.: *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente.* Tomo IV. *Periodo de Expansión Influyente,* Madrid, Editorial de la Universidad Complutense, 1996.

Kannengieser, A.: *Ketteler y la organización social en Alemania,* trad. Modesto Hernández Villaescusa, Barceñola, s/f. (aprox. 1910).

Laboa,J.M.: *La Iglesia del Siglo XIX. Entre la Restauración y la Revolución, Universidad Pontificia de Comillas* (UPCo), Madrid, 1994.

Llorens, M.: "El Padre Vicent: 25 años de catolicismo social en España (1886-1912)", en *Hispania Sacra*, XXXIII (1981), pp. 323-372.

Hermet, G.: *Los católicos en la España franquista,* 2 vols., Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1985.

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.: *El Marqués de Guad-El-Jelu. Hombre Eminentemente social"* [Pedro Sangro y Ros de Olano]*,* en Martín Granizo, L.: *Biografías de sociólogos Españoles,* Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963, pp. 175-185.

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.

Martínez Girón, J.: *Introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho español de la Seguridad Social*, Pareces (Santiago de Compostela), 1990.

Messner, J.: *La cuestión social,* trad. M. Herrero Higueras, Madrid, Ed. Rialp, 1960.

Monereo Atienza, C.: *Ideologías jurídicas y cuestión social. Los orígenes de los derechos sociales en España*, Granada, Comares, 2007.

Monereo Pérez, J.L.: *Sangro Ros de Olano, Pedro (1878-1959),* en *Diccionario Crítico de Juristas Españoles, Portugueses y Latinoamericanos [hasta noviembre de 2006],* Vol. II (M-Z), Tomo 1º (=Tomo II de la colección) (M-Va), Peláez Manuel, J. (Editor y Coordinador), Zaragoza-Barcelona, 2006, pp. 498-503.

Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

Monereo Pérez, J.L.: "El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada" (pp. VII a CLXIII), estudio preliminar a Posada, 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,

Monereo Pérez, J.L.: "El Instituto Nacional de Previsión: ubicación histórica, social y político-jurídica" (pp. 43-154), en Tortuero Plaza, J.L. (Dir. y Coord.): *Cien años de protección social en España. Libro Conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2007.

Monereo Pérez, J.L.: "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://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/6330

Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España,* Madrid, Trotta, 1999.

Monereo Pérez, J.L.: "Donoso Cortés: decisión y forma política", en *Empresas políticas*,núm. 6 (2005), pp. 17 a 34.

Monereo Pérez, J.L.: "La cuestión social en la España del siglo XIX: el pensamiento social de Donoso Cortés", en *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm.128 (2005).

Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007.

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.

Monereo Pérez, J.L.: "Catolicismo Social y Previsión Social: Álvaro López Núñez", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 152 (2011), pp.907-994.

Monereo Pérez, J.L.: "Severino Aznar Y Embid (1870-1959): Política y Seguridad Social desde el Catolicismo Social", en Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum, (5), 2015. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/76

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*. 47 (2026): 205-280. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/1281/1604

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,* (30), (2022), pp. 295-324. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/570

Monereo Pérez, J.L.: "Teoría socio-jurídica del Estado constitucional y sindicalismode integración: la concepción de Adolfo Posada", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*,12(1), (2022), pp. 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

Monereo Pérez, J.L.: "Eduardo Aunós Pérez (1894-1967): Corporativismo y regeneracionismo autoritario en la política de protección y aseguramiento social", enRevista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum, (27), (2021), pp. 257-300. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/471

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 (2021), pp.311-350.

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 segunda república", en *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, (20), 2019, pp. 267-301. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/375

Monereo Pérez, J.L.: "Carlos González Posada (1890-1948): La teoría del seguro social y su institucionalización en España", en *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*,(13), (2017), pp. 315-336. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/263

Monereo Pérez,J.L.: "Luis Jordana de Pozas (1890-1983): La construcción y consolidación del sistema de previsión social en España". *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, (7) (2016). Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/107

Monereo Pérez,J.L.: "Adolfo González Posada" (1860-1944).Revista De Derecho De La SeguridadSocial, Laborum, (2),(2015). Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/32

Monereo Pérez, J.L.: "Álvaro López Nuñez" (1865-1936)", en Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum, (3), (2015). Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/46

Monereo Pérez, J.L.: "José Maluquer y Salvador" (1863-1931)", en *Revista de Derecho De La Seguridad Social*, Laborum, (1). (2014). Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/18

Monereo Pérez, J.L.: "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), pp. 33-119. Puede leerse en: http://www.eumed.net/rev/rehipip/11/monereo.html

Montero García, F.: *El primer catolicismo social y la "Rerum Novarum"en España, 1889-1902*, Madrid, CSIC, 1983.

Montero García, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, MTSS, 1988.

Montero Gibert, J.R.: *La CEDA. El catolicismo social y político en la II República, 2 tomos*, Madrid, Revista de Trabajo, 1977.

Montoya Melgar, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, 2ª ed., Madrid, Thomson-Aranzadi-Civitas, 2009.

Montoya Melgar, A.: "La Seguridad Social española: notas para una aproximación histórica", en Revista de Trabajo, núms. 54-55 (1976).

Nitti, F.: *El socialismo católico*, traducido por P.Dorado, Prólogo de Adolfo Buylla, Salamanca, Imprenta de F. Nuñez Izquierdo, 1893.

Ossorio Y Gallardo, A.: Mis Memorias, Madrid, Tebas, 1975.

Palacio Morena, J.A.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1988.

Palomeque López, M.C.: *Derecho del trabajo e ideología*, 7ª ed., revisada, Madrid, Tecnos, 2011 (1ª edición, 1980).

Peláez Albendea, M.J.: "Democracia cristiana, catolicismo social y Confederación de Obreros Católicos: relaciones entre los intelectuales y líderes sindicales en 1921: MaximilianoArboleya, Emérico Puigferrat, Santiago Leoz y Ángel Osorio y Gallardo (En torno a unas misivas)", en Contribuciones a las Ciencias Sociales,diciembre de 2009, www.eumed.net/rev/cccss/06/mjpe.htm. (Documentado ensayo sobre la materia).

Peláez, M.J. y Miriam Seghiri, M.:"Relación de las semblanzas de canonistas y eclesiaticistas que aparecerán publicadas en el tomo 2º delDiccionario de canonistas y eclesiasticistas europeos y americanos", enKritische Zeitschrift für überkonfessionelles Kirchenrecht, núm.3 (diciembre de2016), pp. 222-226. ["Maximiliano ArboleyaMartínez (1870-1951)", por José Luis Monereo Pérez]. En línea puede leerse esta nota en el siguiente sitio: http://www.eumed.net/rev/rcdcp/3/mjp-ms.pdf.

Peláez Albendea, M. y Seghiri, M.: "Ángel Ossorio y Gallardo (1873-1946), abogado e intelectual católico, embajador y Ministro de la República", en Cuadernos republicanos,núm.64 (2007).

Peláez Albendea, M.: "Democracia cristiana, catolicismo social y Confederación de Obreros Católicos: relacionesentre los intelectuales y líderes sindicales en 1921: MaximilianoArboleya, Emérico Puigferrat, Santiago Leoz y Ángel Ossorio yGallardo (en torno a unas misivas)",en Contribuciones a las Ciencias Sociales, diciembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/06/mjp3.htm

Perfecto García, M.A.: "Corporativismo y catolicismo social enla dictadura de Primo de Rivera", en Studia Historica. Historia Contemporánea, Vol. II, núm. 4 (1984).

Posada, A.: *Fragmentos de mis memorias,* Oviedo, Universidad de Oviedo. Servicio de Publicaciones "Cátedra Aledo", 1983.

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.

Posada, A.: *Teoría social y jurídica del Estado. El sindicalismo,* edición, revisión 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.

Posada, A.: *Evolución legislativa del régimen local en España*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1910.

Posada, A.: "Recordando al Instituto de Reformas Sociales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 1 (2003), pp. 17-25. [Publicado originariamente en laRevista Internacional del Trabajo, «Informaciones Sociales», II, 2, 1930.]

Posada, A.: *La Sociedad de Naciones y el Derecho político. Superliberalismo*, Madrid, Caro Raggio, 1925.

Posada, A.: *La organización científica del trabajo*, Madrid, Sobrinas de suc. de M. Minnesa de los Ríos, 1929.

Posada, A.: *La Nouvelle Constitution Espagnole* (Le Régime Constitutionnel en Espagne.-Evolution.-Textes.-Commentaires), París, Bibliothèque Constitutionnelle, Librairie du Recueil Sirey, 1932. Posada, A.: *La nueva constitución española: el régimen constitucional en España. Evolución, textos, comentarios*, trad. Antonio María Bueno Armijo, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2006

Redondo, G.: *Historia de la Iglesia en España: 1931-1939,* 2vols., Madrid, Rialp,1993.

Rull Sabater, A.: *La seguridad social en España,* 2 Tomos, Madrid, Euroamérica, 1970.

Rull Sabater, A.: "La política social de España. Examen del pasado y perspectivas", en *Revista de Trabajo*, núm.46 (1974).

Sanz De Diego, R.: *El pensamiento social cristiano. I. Las alternativas socialista, anarquista, comunista y católica ante el problema social español*, 5ª ed, Madrid, ICAI, 1989.

Sanz Y Escartín,E.: *El Estado y la reforma social* (1893), edición y estudio preliminar, «Cuestión social y catolicismo social conservador: el pensamiento reformista de Sanz y Escartín», a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010.

Sanz Y Escartín, E.: *La cuestión económica. Nuevas doctrinas. Socialismo de Estado. Crisis agrícola. Protección arancelaria*, Madrid, Antonio Pérez Dubrall, 1890.

Sanz Y Escartín, E.: El individuo y la reforma social, Madrid, Hijos de G.A. García, 1986 (varias ediciones: París, F. Alcán, 1898; Barcelona, Henrich y Cía, 1900).

Schmitt, C.: *Catolicismo y forma política,* edición, estudio preliminar, traducción y notas de C. Ruíz Miguel, Madrid, Tecnos, 2000.

Schmitt, C.: *Catolicismo romano y forma política,* trad. P. Madrigal Devesa, ed., R. Campderrich Bravo, Madrid, Tecnos, 2011.

Seco Serrano, C.: "Eduardo Dato y su catolicismo social", en VV.AA.: *La cuestión Social en la Iglesia española contemporánea*, Madrid, Real Monasterio de El Escorial, Ediciones Escurialenses, 1981.

Shubert, A.: "Entre Arboleya y Comillas: el fracaso del sindicalismo católico en Asturias", en *Octubre 1934. Cincuenta años para la reflexión*, Oviedo, 1985.

Tussel Gómez, J.: *Historia de la democracia cristiana en España*, 2 vols., Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1974

Tusell, J., Montero, F.: y Marín, J.M. (eds.): *Las derechas en la España contemporánea*, Barcelona, Antrophos-UNED, 1997.

Turmann, M.: *Le développement de Catholicisme social depuis l'Encyclique "Rerum Novarum" (15 mai 1891). Idées directrices et caracteres généraux,* deuxiéme édition, revue et augmentée d´une étude su le mouvement social catholique depuis 1900, Paris, Féliz Alcan, Éditeur, 1909.

UNIÓN INTERNACIONAL DE ESTUDIOS: *Código social. Esbozo de una síntesis social católica,* Prólogo a la edición española de Severino Aznar, miembro de la Unión Internacional de Malinas y de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Prólogo institucional de M. Defourny, Secretario de la Unión Internacional de Malinas, catedrático de la Universidad de Lovaina, Madrid, Talleres Voluntad, 1928.

UNIÓN INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOCIALES: *Código de Malinas: social-familiar-moral internacional-moral política,* trad. Ireneo Gonzále Moral, Santander, Editorial Sal Terrae, 1962.

VICENT, A.: *De la agremiación dentro y fuera de los Círculos Católicos de Obreros*, Madrid, Imprenta de San Francisco de Sales, 1905.

VICENT, A.: *Socialismo y anarquismo. La Encíclica de S.S. León XIII "De Conditione opificum y los Círculos de obreros católicos*, Valencia, 1893.

VICENT, A.: *Manual de las Escuelas de Perfección cristiana de la Reforma Social*, 2ªed., Valencia, 1898.

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:





Scopus

ÍnDICEs CSIC

C.I.R.C. EC3metrics

ERIHPLUS
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

CARHUS Plus+
REVISTES CATALANES DE CIÈNCIES SOCIALS I HUMANITATS

Dialnet

latindex catálogo

Google scholar

MIAR

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
47
9 772387 037009