Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 121-130

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

The extreme legal complexity of administrative files to which the European Union regulations on the coordination of the national social security systems of the member states apply. An inductive analysis of Portuguese case law compared with Spanish law on the subject

Nuno Santos Silva *Asesor Jurídico del Instituto Portugués de Seguridad Social, Instituto Público*

Sumario

1. Una explicación jurídica del porqué del plazo máximo para resolver expedientes administrativos relativos a «prestaciones amparadas en la normativa comunitaria europea», según el anexo del Real Decreto 286/2003
2. La «dificultad jurídica superior a la común» de los pleitos sobre interpretación de los reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los Sistemas Nacionales de Seguridad Social de los Estados Miembros, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo Administrativo Portugués
3. Las pruebas de la «dificultad jurídica superior a la común» de los pleitos sobre interpretación de los reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los Sistemas Nacionales de Seguridad Social de los Estados Miembros, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo Administrativo Portugués
4. Conclusiones
5. Bibliografía citada

Cita Sugerida: SANTOS SILVA, N.: «La complejidad jurídica extrema de los expedientes administrativos a los que se aplican los reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los estados miembros. Un análisis inductivo de jurisprudencia portuguesa comparada con el derecho español sobre el tema». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 121-130.

Resumen

Este trabajo pretende encontrar un equivalente portugués del Anexo del Real Decreto español 286/2003, allí donde establece el plazo máximo de «180» días para resolver expedientes administrativos sobre «prestaciones amparadas en la normativa comunitaria europea», aplicando una metodología comparatista inductiva de carácter bilateral. Sobre la base de tratarse de expedientes administrativos de complejidad jurídica máxima, se propone como término de comparación portugués una Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo portugués de 16 junio 2015. En ella, se admitió a trámite un recurso a calificar de naturaleza rigurosamente excepcional, argumentando que los pleitos relativos a la interpretación y aplicación de los Reglamentos de la Unión Europea sobre coordinación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social de los Estados miembros, por su propia naturaleza, son pleitos de «dificultad jurídica superior a la común».

Palabras clave

Derecho comparado de la Seguridad Social; Derecho de la Seguridad Social de la Unión Europea; España; Portugal; Prestaciones contributivas de Seguridad Social

Abstract

This work aims to find a Portuguese equivalent of the Annex contained in the Spanish Royal Decree No. 286/2002, where it states the maximum term of «180» days for resolving administrative files on «benefits under the European Union norms», in applying a comparative inductive methodology of bilateral nature. On the basis that they are administrative files of maximum legal complexity, it is proposed as a Portuguese term of comparison a decision of the Portuguese Supreme Administrative Court of 16 June 2015. In it, it was admitted for processing an appeals to be qualified as one absolutely exceptional, arguing that the judicial cases relating to the interpretation and application of Regulations of the European Union about coordination of the legislations of Social Security of Member States are, by its own nature, cases of «greater legal difficulty than usual».

Keywords

Comparative Law of Social Security; Contributory benefits of Social Security; Portugal; Social Security Law of the European Union; Spain

1. UNA EXPLICACIÓN JURÍDICA DEL PORQUÉ DEL PLAZO MÁXIMO PARA RESOLVER EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A «PRESTACIONES AMPARADAS EN LA NORMATIVA COMUNITARIA EUROPEA», SEGÚN EL ANEXO DEL REAL DECRETO 286/2003

En el Derecho portugués de la Seguridad Social (bien administrativo, bien laboral, bien mixto)[1], no existe nada parecido al Anexo del Real Decreto español 286/2003, de 7 marzo, por el que se establece la duración de los plazos para la resolución de los procedimientos administrativos para el reconocimiento de prestaciones en materia de Seguridad Social[2]. Como se sabe, dicho Anexo impone a la entidad gestora española (esto es, el Instituto Nacional de la Seguridad Social o INSS) hasta seis tipos de plazos máximos distintos («1» día, «30» días, «45» días, «90» días, «135» días y «180» días), en función de cuál o cuáles sean las prestaciones de Seguridad Social a que se refieran los correspondientes expedientes administrativos, resultando que el más elevado de dichos plazos máximos (esto es, el de «180» días) se vincula, única y exclusivamente, al reconocimiento de «prestaciones amparadas en la normativa comunitaria europea o en normas de convenios bilaterales, tratados o acuerdos internacionales»[3]. No existe en el preámbulo del Real Decreto ninguna explicación relativa al porqué de este plazo de resolución tan elevado, salvo la genérica —con referencia expresa a la Ley española de Procedimiento Administrativo Común— de que se garantiza «de ese modo que no en todos los casos sea preciso considerar aplicable el plazo máximo de tres meses previsto legalmente con carácter supletorio»[4]. Ahora bien, la conjetura más verosímil de este hecho, tan llamativo para un observador extranjero del Derecho español de la Seguridad Social, se refiere a la complejidad del procedimiento administrativo a tramitar en dicho tipo de supuestos (que puede incluir la realización de trámites tan enrevesados como la solicitud a una oficina de enlace de cotizaciones realizadas en el extranjero, la totalización de dichas cotizaciones extranjeras con las cotizaciones nacionales, el cálculo de la prestación teórica y el cálculo de la prestación real, o prestación prorrateada, que deberá asumir la entidad gestora española)[5], mucho menor o más aliviada, si se tratase de resolver expedientes administrativos sobre prestaciones meramente nacionales, aun tratándose de expedientes administrativos complejos (lo que explica, por ejemplo, el plazo máximo de «135» días impuesto por dicho Anexo, al efecto de resolver los relativos a «recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional»[6], a «prestaciones de incapacidad permanente, sus revisiones, lesiones permanentes no invalidantes e invalidez SOVI»[7], o a «revisión de oficio de actos declarativos de derechos»[8]). Centrándome en lo que el Anexo denomina «prestaciones amparadas en

[1] Sobre estas distinciones, véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2024), págs. 37 y ss.

[2] *Ibidem*, págs. 67 y ss., 74 y ss., y 82 y ss.

[3] Sobre dicho Anexo, véase Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017), págs. 300-301.

[4] Cfr. párrafo tercero. El preámbulo del Real Decreto se refiere a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por aquel entonces vigente. Hoy, el plazo de tres meses aludido aparece contenido en el artículo 21, apartado 3, de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

[5] Sobre el tema, véase Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, «Convenios internaciones de seguridad social y Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social», en Cristina Sánchez-Rodas Navarro (Directora), *La coordinación de los sistemas de Seguridad Social. Los Reglamentos 883/2004 y 987/2009*, Laborum (Murcia, 2010), págs. 91 y ss.

[6] Sobre el tema, clásico, véase Monereo Pérez, José Luis, *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo. La modernidad de una institución tradicional*, Civitas (Madrid, 1992), 123 págs.

[7] Sobre el tema, clásico, véase Álvarez de la Rosa, Manuel, *Invalidez permanente y Seguridad Social*, Civitas (Madrid, 1982), 375 págs.

[8] Sobre el tema, convincente, véase Martínez Girón, Jesús, «El magistrado Aurelio Desdentado Bonete y la equidad. A propósito de una ponencia suya de Pleno sobre reintegro de prestaciones indebidas de Seguridad Social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. extra 3 (2021), págs. 95 y ss.

la normativa comunitaria europea», cabe afirmar que la complejidad de su tramitación administrativa puede ser incluso calificada *urbi et orbi* de máxima, existiendo en el Derecho portugués de la Seguridad Social —sobre la base de que la aludida «normativa comunitaria europea», integrada actualmente por los Reglamentos (CE) núms. 883/2004 y 987/2009, vincula de igual modo a mi país y a España[9]— evidencias, aunque de naturaleza jurisprudencial, de que esa máxima complejidad puede provocar consecuencias jurídicas relevantes, que paso a abordar seguidamente.

2. LA «DIFICULTAD JURÍDICA SUPERIOR A LA COMÚN» DE LOS PLEITOS SOBRE INTERPRETACIÓN DE LOS REGLAMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS, SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO ADMINISTRATIVO PORTUGUÉS

A diferencia de lo que sucede en España, la jurisprudencia portuguesa suscitada por la interpretación y aplicación de la «normativa comunitaria europea» integrada, bien por los citados Reglamentos (CE) núms. 883/2004 y 987/2009, bien por sus antecedentes normativos inmediatos [esto es, los Reglamentos (CEE) núms. 1408/71 y 574/72], no es tan abundante, aunque es cierto que alguna hay[10]. De entre esta jurisprudencia portuguesa, entresaco una Sentencia (*Acordão*) del Supremo Tribunal Administrativo de 16 junio 2015[11], cuyo análisis presenta la ventaja —desde un punto de vista comparatista, que en mi caso implicará realizar una comparación inductiva bilateral[12]— de referirse frontalmente a lo que en la doctrina científica portuguesa se denomina Derecho «administrativo» de la Seguridad Social, que es lo más parecido al Derecho español de la Seguridad Social[13]. Se discutía en este caso —estando vigentes los citados Reglamentos (CEE) 1408/71 y 574/72— si cabía o no acceder a la tramitación del denominado «recurso de revisión» (en portugués, recurso «*de revista*»), que tiene una semejanza muy grande con el recurso de casación español, pues —de acuerdo con su normativa reguladora[14]— sólo cabe entrar a conocer del fondo del mismo con carácter excepcional (literalmente, «frente a las decisiones dictadas en segunda instancia por el Tribunal Central Administrativo, cabe excepcionalmente casación ante el Supremo Tribunal Administrativo»)[15], por motivos tasados, aunque formulados de modo genérico (literalmente, «cuando esté en cuestión la apreciación de una cuestión que, por su relevancia jurídica o social, tenga importancia fundamental o cuando la admisión del recurso sea claramente necesaria para una mejor

[9] Téngase en cuenta, sin embargo, que hay anexos en dichos dos Reglamentos específicos para uno y otro país. En el caso portugués, se trata del Anexo VIII del Reglamento (CE) núm. 883/2004. Interpretándolo, lo que no es fácil, véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, cit., págs. 103-104. También, Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, «El Derecho de Seguridad Social de la Unión Europea», *Revista Internacional de Direito do Trabalho*, núm. especial (2024), págs. 199 y ss.

[10] Véase Santos Silva, Nuno, «Las "pensiones europeas" en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 46 (2026), págs. 187 y ss.

[11] Referencia SA1201506160405, proceso núm. 0405/15, ponente Vítor GOMES. Como toda la jurisprudencia portuguesa, incluida la constitucional, resulta gratuitamente localizable en el portal https://www.dgsi.pt.

[12] Al respecto, con observaciones de metodología jurídica comparatista para mí muy apremiantes, véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023), págs. 22 y ss.

[13] Al respecto, véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, cit., págs. 37 y ss.

[14] Véase artículo 150 del Código de Proceso en los Tribunales Administrativos, aprobado por la Ley núm. 15/2002, de 22 febrero. Al respecto, véase Aroso de Almeida, Mário y Fernandes Cadilha, Carlos, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 5ª ed., Almedina (Coimbra, 2021), págs. 1153 y ss.; también, Batalhão, Carlos José (Coordinador), Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Anotações práticas, 2ª ed., Almedina (Coimbra, 2021), págs. 377 y ss.

[15] Cfr. apartado 1. Textualmente, «Das decisões proferidas em segunda instância pelo Tribunal Central Administrativo pode haver, excecionalmente, revista para o Supremo Tribunal Administrativo».

aplicación del Derecho»)[16]. Pues bien, en este caso se trataba de la admisión a trámite de la casación interpuesta por cierta empresa, frente a Sentencia del Tribunal Central Administrativo Norte de 20 noviembre 2014[17], solicitando la anulación de cierta resolución administrativa en materia de gestión instrumental de la Seguridad Social[18], amparada en una determinada interpretación del artículo 14 del Reglamento (CEE) núm. 1408/71 efectuada por la Comisión Administrativa prevista en dicho Reglamento comunitario (más en concreto, se trata de su Decisión interpretativa núm. 181, a analizar con más detalle dentro de un momento), y relativa a en qué supuestos debía considerarse que hay o no trabajadores meramente «desplazados» a otro Estado miembro. Al respecto, lo que falló el Supremo Tribunal Administrativo es que procedía la admisión a trámite del recurso interpuesto por la empresa. Y ello —con mención expresa del argumento que a mí me interesa traer a colación, sobre la dificultad máxima de este tipo de pleitos sobre Derecho de la Seguridad Social de la Unión Europea—, porque «la cuestión de la determinación del régimen de seguridad social a que quedan sujetos los trabajadores de una empresa, con sede en un Estado miembro, desplazados por cortos períodos para desempeñar funciones en otro Estado miembro de la Unión Europea, tiene una dificultad jurídica superior a la común [*sic*], por la necesidad de interpretación y aplicación conjugada de normativas de Derecho comunitario de diverso grado jerárquico y por implicar, en la aplicación concreta, diversos criterios y el recurso a conceptos relativamente indeterminados como el de "actividad significativa"»[19]. Como cabe suponer, tras la admisión a trámite de este recurso de casación, acabó existiendo decisión en cuanto al fondo del Supremo Tribunal Administrativo, que paso a explicar seguidamente.

3. LAS PRUEBAS DE LA «DIFICULTAD JURÍDICA SUPERIOR A LA COMÚN» DE LOS PLEITOS SOBRE INTERPRETACIÓN DE LOS REGLAMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS, SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO ADMINISTRATIVO PORTUGUÉS

Esa decisión aparece contenida en una Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo de 4 febrero 2016[20], en la que se resume —con acribia— el recurso de casación previamente admitido a trámite, afirmando que se trata de «saber si los trabajadores que la [empresa] Recurrente desplazó a Francia para ejecutar el contrato celebrado con una empresa francesa, relativo a la reparación de hornos industriales, continuaban sujetos al sistema de Seguridad Social portugués durante el período que allí permaneciesen, o si la circunstancia de que los mismos pasasen a trabajar en Francia determinaba su sujeción al sistema de Seguridad Social francés»[21]. Se trata de una resolución judicial muy extensa, caracterizada por el hecho de no citar ningún tipo de obra doctrinal en sus

[16] *Ibidem*. Textualmente, «quando esteja em causa a apreciação de uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental ou quando a admissão do recurso seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito».

[17] Cfr. apartado 1, párrafo primero.

[18] Sobre dicho tipo de gestión instrumental, véase Arufe Varela, Alberto, «La posición procesal de la Tesorería General de la Seguridad Social en pleitos sobre gestión de prestaciones, tras la Ley 52/2003, de 11 de noviembre», *Tribuna Social*, núm. 178 (2005), págs. 16 y ss.

[19] Cfr. apartado 3, párrafo primero. Textualmente, «A questão de determinação do regime de segurança social a que ficam sujeitos os trabalhadores de uma empresa, com sede num Estado membro, destacados por curtos períodos para desempenhar funções noutro Estado membro da União Europeia, assume dificuldade jurídica superior ao comum, pela necessidade de interpretação e aplicação conjugada de normativos de direito comunitário de diverso grau hierárquico e por convocar, na aplicação concreta, diversos critérios e recurso a conceitos relativamente indeterminados como o de "actividade significativa"».

[20] Referencia SA1201602040405, proceso núm. 0405/15, ponente COSTA REIS.

[21] Cfr. apartado II («El Derecho») de la «Fundamentación», núm. 1. Textualmente, «saber se os trabalhadores que a Recorrente deslocou para França para executarem o contrato de celebrado com uma empresa francesa, respeitante à reparação de fornos industriais, continuavam sujeitos ao sistema de Segurança Social português durante o período que aí permanecessem ou se a circunstância dos mesmos passarem a trabalhar em França determinava a sua sujeição ao sistema de Segurança Social francês».

Fundamentos de Derecho, a pesar de que la cita nominal de doctrina científica es moneda corriente en la jurisprudencia portuguesa[22], lo que —en mi opinión— constituye una indicio de la dificultad jurídica del concreto asunto que abordaba. Tampoco cita esta resolución jurisprudencia portuguesa previa sobre el propio tema, lo que —de nuevo, en mi opinión— la convierte en un auténtico precedente judicial o «*leading case*». Ahora bien, quizá la mayor dificultad jurídica que se vio obligada a afrontar se derivaba del hecho de tener que interpretar una Decisión interpretativa, valga la redundancia, emanada por la Comisión Administrativa a que se referían los artículos 80 y 81 del Reglamento (CEE) núm. 1408/71[23], pretendiendo aclarar el sentido del artículo 14, apartado 1, letra a), subapartado i), del propio Reglamento, y que era la Decisión Interpretativa núm. 181, de 13 diciembre 2000, de la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes, cuyo texto aparece reproducido en su integridad por esta Sentencia[24]. A pesar de que la porción indicada del artículo 14 de dicho Reglamento era de un tenor relativamente claro (literalmente, «el trabajador que ejerza una actividad en el territorio de un Estado miembro al servicio de una empresa de la que dependa normalmente y destacado en el territorio de otro Estado miembro por esta empresa con el fin de efectuar allí un trabajo por cuenta ajena, quedará sujeto a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de este trabajo no exceda de 12 meses y que no sea enviado en sustitución de otro trabajador que haya llegado al término del período por el que ha sido destacado»), dicha Decisión Interpretativa —a calificar de ocurrente y creativa— se extendía en la enumeración de muy diversos supuestos de hecho, aparentemente amparados por el precepto que procedía a interpretar, pero que oscurecían, en realidad, el tenor de la norma que pretendía aclarar. Dos grandes interpretaciones antitéticas resultaban supuestamente posibles. Una de ellas fue realizada por el Ministerio Público (con terminología española, el Ministerio Fiscal) actuante ante el Supremo Tribunal Administrativo (literalmente, «el Excmo. Sr. Procurador-General Adjunto»)[25], al realizar su informe sobre el recurso de casación previamente admitido a trámite.

Se trataba de un informe totalmente en línea con la resolución judicial del Tribunal Administrativo Central Norte, que había sido recurrida en casación por la empresa. Tomaba como eje una de las múltiples ejemplificaciones citadas por la controvertida Decisión Interpretativa núm. 181, que era la relativa a que la empresa —al efecto de poder seguir manteniendo asegurados a sus trabajadores desplazados a Francia, bajo la cobertura de la legislación portuguesa de Seguridad Social— tuviese que desarrollar una «actividad significativa», medida por su volumen de negocios, precisamente en Portugal. A este efecto, lo que su preceptivo informe afirmaba era literalmente, y en esencia, lo siguiente: 1) que «el hecho de que la Sentencia [recurrida] hubiese entendido que la actividad desarrollada por la [empresa] actora no era significativa y de haber utilizado, al hacerlo, la expresión "actividad sustancial" cuando la ley habla de "actividad significativa", no implica ningún error de enjuiciamiento, toda vez que "la utilización de la expresión actividad sustancial en la tarea interpretativa de la norma arriba mencionada en consonancia con la decisión núm. 181 … pretendió densificar e integrar el sentido del concepto actividad significativa, sin incurrir manifiestamente en

[22] Al respecto, véase Martínez Girón, Jesús, «La cita nominal de doctrina científica por la jurisprudencia laboral. Un estudio de Derecho comparado», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 150 (2011), págs. 343-344.

[23] Según el primero de los preceptos citados, «la Comisión administrativa sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes, en lo sucesivo denominada "Comisión administrativa", estará vinculada a la Comisión de las Comunidades Europeas e integrada por un representante del Gobierno de cada uno de los Estados miembros, asistido, cuando sea necesario, por consejeros técnicos» (apartado 1, inciso primero), teniendo en cuenta que «un representante de la Comisión de las Comunidades Europeas participará, con voz consultiva, en las sesiones de la Comisión administrativa» (*ibidem*, inciso segundo), y además, que «gozará de la asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo, dentro del marco de los acuerdos celebrados a tal efecto entre la Comunidad Económica Europea y la Organización Internacional del Trabajo» (apartado 2). En el vigente Reglamento (CE) núm. 883/2004, la Comisión en cuestión aparece regulada en sus artículos 71 y 72.

[24] Cfr. apartado II («El Derecho») de la «Fundamentación», núm. 3, párrafo segundo.

[25] Cfr. párrafo sexto.

la alegada desviación de equivalencia …"»[26]; 2) que «la Sentencia [recurrida] tampoco erró cuando, al confrontar las facturaciones obtenidas en el extranjero y en territorio nacional, consideró que la facturación de 62.000 euros obtenida en territorio nacional no se podría considerar significativa si confrontada con los 4 millones de euros facturados en el extranjero»[27]; y 3) que había de tenerse en cuenta que «lo que estaba en cuestión "a efectos de la aplicación de la norma contenida en el artículo 14, apartado 1, letra a), del Reglamento (CEE) núm. 1408/71, es el nexo de vinculación con el territorio nacional de la actividad ejercida, y sólo, por la [empresa] recurrente, lo que debe ser calibrado, señaladamente, en función de la determinación del lugar donde se concluye la mayor parte de los contratos con sus clientes, y del volumen de negocios por ella realizado aquí y en otros territorios de Estados miembros, de conformidad con la decisión núm. 181 de la referida Comisión"»[28]. Lo que explica su conclusión de que debiese ser rechazado el recurso de casación interpuesto. Un extremo, este último, al que se refiere la Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo, indicando —con un carácter conclusivo— que «el Excmo. Sr. Procurador-General Adjunto emitió parecer, en el sentido de que la Sentencia [recurrida] debería mantenerse y, por ello, que no debería estimarse el recurso»[29].

Sin embargo, esta autorizada opinión del Ministerio Fiscal no prevaleció. El Supremo Tribunal Administrativo realizó otra interpretación divergente de la controvertida Decisión Interpretativa núm. 181, más basada en la estructura de la misma que en su contenido. Según ella, «la lectura de la Decisión [núm. 181] … evidencia que la Comisión [Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes] consideró que lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 del artículo 14 del mencionado Reglamento [(CEE) núm. 1408/71] permitía separar dos tipos de trabajadores desplazados»[30]. En primer lugar, «los que ya tenían una vinculación contractual con la empresa, anterior a su desplazamiento y, por tanto, que ya ejercían una actividad asalariada por cuenta de ella»[31]. En segundo lugar, «aquellos que sólo fueron contratados para trabajar en el extranjero, esto es, para ser desplazados y que, por eso, eran trabajadores sin ninguna vinculación a la empresa, anterior a la celebración de dicho contrato»[32]. Según el Supremo Tribunal Administrativo, lo confirmaba la estructura de la Decisión Interpretativa cuestionada, en la que se «ha distinguido, de forma nítida, esas situaciones y se les ha dado un trato diferenciado, separando claramente el *Desplazamiento del personal habitual*, o sea, de los trabajadores con quienes la empresa tenía relaciones contractuales anteriores a su envío al país de destino …, y el *Desplazamiento de personal contratado con el objetivo de ser desplazado* …, esto es, del personal que sólo fue contratado para ser enviado al

[26] Cfr. párrafo séptimo. Textualmente, «o facto do Acórdão ter entendido que a actividade desenvolvida pela Autora não era significativa e de ao fazê-lo ter utilizado a expressão "actividade substancial" quando a lei fala em "actividade significativa" não implicava qualquer erro de julgamento uma vez que "a utilização da expressão actividade substancial na tarefa interpretativa da norma supra mencionada em consonância com a decisão n.º 181 … visou densificar e integrar o sentido do conceito actividade significativa, não incorrendo manifestamente em alegado desvio de equivalencia …"».

[27] Cfr. párrafo octavo. Textualmente, «o Acórdão também não errou quando, confrontando as facturações obtidas no estrangeiro e em território nacional, considerou que a facturação de € 62.000,00 obtida em território nacional não se poderia considerar significativa quando confrontada com os 4 milhões de euros facturados no estrangeiro».

[28] *Ibidem*. Textualmente, «o que estava em questão "para efeito de aplicação da norma constante do art.º 14.º, n.º 1, a) do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, é o nexo de ligação com o território nacional da actividade exercida, e só, pela recorrente, o que deve ser aferido, designadamente, em função da determinação do local onde é concluída a maior parte dos contratos com os seus clientes e do volume de negócios por si realizado aqui e em outros territórios de Estados-Membros, nos termos da decisão n.º 181 da referida Comissão"».

[29] Cfr. párrafo sexto. Textualmente, «O Ex.mo Sr. Procurador-Geral Adjunto emitiu parecer no sentido de que o Acórdão recorrido deveria ser mantido e, por isso, que se não deveria dar provimento do recurso».

[30] Cfr. apartado II («El Derecho») de la «Fundamentación», núm. 3, párrafo tercero. Textualmente, «A leitura da Decisão … evidencia que a Comissão considerou que o disposto na al.ª a), do n.º 1, do art.º 14.º do mencionado Regulamento permitia separar dois tipos de trabalhadores deslocados».

[31] *Ibidem*. Textualmente, «os que já tinham uma legação contratual com a empresa anterior ao seu destacamento e, portanto, que já exerciam uma actividade assalariada por conta dela».

[32] *Ibidem*. Textualmente, «aqueles que só foram contratados para trabalhar no estrangeiro, isto é, para serem deslocados e que, por isso, eram trabalhadores sem qualquer ligação à empresa anterior à celebração daquele contrato».

extranjero y que, por tanto, tenía con ella una relación precaria»[33]. De ahí la estimación del recurso de la empresa, pues «siendo cierto que, en el caso de autos, los requisitos establecidos en el … Reglamento (CEE) núm. 1408/71 aparecían cumplidos —toda vez que los trabajadores para quienes la [empresa] Recurrente pidió la emisión de los Formularios E 101 [que les permitía seguir cubiertos por la legislación portuguesa de Seguridad Social] eran sus asalariados con contratos sin plazo, iban a Francia para ejecutar un contrato celebrado por su entidad patronal con una empresa francesa, y que ese desplazamiento era por período inferior a 12 meses— ninguna razón había para que se negase [por la entidad gestora portuguesa de Seguridad Social] su emisión»[34]. La estimación del recurso de la empresa no pudo ser, sin embargo, integral o total. A este respecto, la Sentencia afirma que «la [empresa] Actora también pidió que la Demandada fuese condenada a emitir los Formularios objeto de la presente acción»[35], aunque —concluyó— «la satisfacción de esta petición no tiene sentido en el momento presente, y esto porque dichas peticiones se referían a los períodos que iban de 27/12/2005 a 15/03/2006, y no es posible emitir formularios para un período que ya pasó hace mucho tiempo»[36].

4. CONCLUSIONES

La complejidad de la tramitación de los expedientes administrativos sobre prestaciones de Seguridad Social amparadas por los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social de los Estados miembros es evidente. En España, como antes se indicó, dicha complejidad explica que el Anexo del Real Decreto 286/2003 establezca un plazo máximo de «180» días para que el INSS resuelva los expedientes administrativos sobre «prestaciones amparadas en la normativa comunitaria europea» (también, las amparadas «en normas de convenios bilaterales, tratados o acuerdos internacionales»), muy por encima del plazo máximo de «135» días, fijado por el propio Anexo para la resolución de otro tipo de expedientes administrativos a calificar asimismo de muy complicados jurídicamente (por ejemplo, los relativos a «recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional», a «prestaciones de incapacidad permanente, sus revisiones, lesiones permanentes no invalidantes e invalidez SOVI», o a «revisión de oficio de actos declarativos de derechos»). En Portugal, sin embargo, falta una norma que pueda considerarse equivalente a esta española, ni siquiera en el ámbito del llamado Derecho «administrativo» portugués de la Seguridad Social. Ahora bien, la jurisprudencia portuguesa refleja la complejidad y dificultad inherentes a dicha concreta clase de expedientes administrativos

[33] *Ibidem*. Textualmente, «tenha distinguido, de forma nítida, essas situações e lhes tenha dado tratamento diferenciado, separando claramente o Destacamento do pessoal habitual, ou seja, dos trabalhadores com quem a empresa tinha relações contratuais anteriores ao seu envio para o país de destino … e o Destacamento do pessoal contratado com vista a ser destacado …, isto é, o do pessoal que só foi contratado para ser enviado para o estrangeiro e que, portanto, tinham com ela uma relação precária». En esta misma línea, aunque con una perspectiva propiamente «laboral», véase Fotinopoulou Basurko, Olga, «Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. Temporalidad en las normas de Derecho Internacional Privado del Trabajo europeas», en Olga Fotinopoulou Basurko (Coordinadora), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier (Barcelona, 2017), págs. 249 y ss.

[34] *Ibidem*, párrafo séptimo. Textualmente, «sendo certo que, na situação dos autos, os requisitos estabelecidos no ponto 14/1/a) do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 se mostravam preenchidos —uma vez que os trabalhadores para quem a Recorrente pediu a emissão dos Formulários E 101 eram seus assalariados com contrato sem prazo, iam para França para executarem um contrato celebrado pela sua entidade patronal com uma empresa francesa e que esse destacamento era por período inferior a 12 meses— nenhuma razão havia para que fosse recusada a sua emissão». Según aclara la propia Sentencia, dicho Formulario E 101 aparece regulado en la Orden Ministerial (Portaria) núm. 224/96, de 24 junio. Defendiendo un punto de vista muy garantista de la inmigración, que me convence, véase López Insua, Belén del Mar, La protección social de las personas inmigrantes. Un modelo garantista, Atelier (Barcelona, 2020), págs. 21 y ss.

[35] *Ibidem*, párrafo antepenúltimo. Textualmente, «A Autora também pediu que o Réu fosse condenado a emitir os Formulários objecto da presente acção».

[36] *Ibidem*, párrafo penúltimo. Textualmente, «a satisfação desse pedido não faz sentido no presente momento e isto porque esses pedidos se referiam aos períodos que iam de 27/12/2005 a 15/03/2006 e não ser possível emitir formulários para um período que já passou há muito tempo».

de Seguridad Social. Lo prueba una Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo de 16 junio 2015, relativa a la interpretación y aplicación del Reglamento coordinador sustantivo de la Unión Europea en aquel momento vigente, que procedió a admitir a trámite el recurso de revisión (del todo equivalente a la casación española) planteado por cierta empresa, argumentando que el enjuiciamiento de casos relativos a la interpretación y aplicación de dichas normas de la Unión Europea implican «una dificultad jurídica superior a la común [*dificuldade jurídica superior ao comum*]». El análisis antes efectuado de la Sentencia del Tribunal Supremo Administrativo de 4 febrero 2016, que enjuició el caso recién citado previamente admitido a trámite casacional, evidencia asimismo la elevada dificultad y complejidad jurídicas de este tipo de pleitos, a calificar incluso de dificultad y complejidad máximas. Recuérdese, según se puso de relieve antes, que esta segunda Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo estimó las pretensiones de la empresa recurrente, a pesar del informe (muy razonado) contrario a su estimación emitido por el Ministerio Fiscal actuante ante el propio Tribunal Supremo Administrativo.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Álvarez de la Rosa, Manuel, *Invalidez permanente y Seguridad Social*, Civitas (Madrid, 1982).

Aroso de Almeida, Mário y Fernandes Cadilha, Carlos, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 5ª ed., Almedina (Coimbra, 2021).

Arufe Varela, Alberto, «La posición procesal de la Tesorería General de la Seguridad Social en pleitos sobre gestión de prestaciones, tras la Ley 52/2003, de 11 de noviembre», *Tribuna Social*, núm. 178 (2005).

Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, «El Derecho de Seguridad Social de la Unión Europea», *Revista Internacional de Direito do Trabalho*, núm. especial (2024).

Batalhão, Carlos José (Coordinador), *Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Anotações práticas*, 2ª ed., Almedina (Coimbra, 2021).

Fotinopoulou Basurko, Olga, «Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. Temporalidad en las normas de Derecho Internacional Privado del Trabajo europeas», en Olga Fotinopoulou Basurko (Coordinadora), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier (Barcelona, 2017).

López Insua, Belén del Mar, *La protección social de las personas inmigrantes. Un modelo garantista*, Atelier (Barcelona, 2020).

Martínez Girón, Jesús, «La cita nominal de doctrina científica por la jurisprudencia laboral. Un estudio de Derecho comparado», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 150 (2011).

Martínez Girón, Jesús, «El magistrado Aurelio Desdentado Bonete y la equidad. A propósito de una ponencia suya de Pleno sobre reintegro de prestaciones indebidas de Seguridad Social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. extra 3 (2021).

Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023).

Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017).

Monereo Pérez, José Luis, *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo. La modernidad de una institución tradicional*, Civitas (Madrid, 1992).

Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, «Convenios internaciones de seguridad social y Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social», en Cristina Sánchez-Rodas-Navarro (Directora), *La coordinación de los sistemas de Seguridad Social. Los Reglamentos 883/2004 y 987/2009*, Laborum (Murcia, 2010).

Santos Silva, Nuno, «Las "pensiones europeas" en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 46 (2026).

Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2024).