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.