Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

3er Trimestre 2026 nº 48

Sumario: Dirección: José Luis Monereo Pérez

Editorial

Análisis de urgencia de la jubilación parcial anticipada del personal laboral de las Administraciones Públicas (A propósito del RD-ley 19/2026, de 29 de junio) y Breve reseña de otras novedades en la protección social pública
José Luis Monereo Pérez y Guillermo Rodríguez Iniesta

Estudios Doctrinales

«Coordinación multinivel» entre el Reglamento (CE) 883/2004 y los Convenios internacionales de Seguridad Social: el caso español
Cristina Sánchez-Rodas Navarro

De las parejas de hecho a las «parejas de derecho»: la formalización jurídica como eje del acceso a la pensión de viudedad
Neus Cortada Cortijo

La protección de los trabajadores con discapacidad en la Administración pública italiana mediante el Trabajo Flexible
Francesca Natale

¿Reforma o retroceso? El Fondo de Asistencia Laboral argentino bajo la lupa internacional
Andherson J. Aguirre-Lanegra y Nuccia Seminario-Hurtado

Estudios de Doctrina Judicial

Lactancia y evaluación de riesgos específica. Comentario a la STS de 17 de diciembre de 2025, rec. n. 2833/2024
Raquel Poquet Catalá

Accidente de trabajo y teletrabajo: el encaje definitivo (a propósito de la STS 1950/2026 de 23 de abril de 2026)
Rafael Pardo Gabaldón

A vueltas con la prioridad de la pensión de viudedad versus pensión de orfandad (Comentario a la STS 379/2026 de 15 de abril)
Mónica Ricou Casal

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas

Los informes anuales de gestión del Tribunal Federal alemán de Seguridad Social. Análisis del correspondiente al año 2025
Jesús Martínez Girón

Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas

María Nieves Moreno Vida

Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social

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

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

Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social

Las políticas activas de empleo en España: análisis cuantitativo con especial referencia al desempleo juvenil y al desempleo de larga duración
Víctor Maneiro Hervella

Clásicos de la Seguridad Social

Juan Uña (1871–1948) y la reforma social en España desde el republicanismo social
José Luis Monereo Pérez

Laborum EDICIONES

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

3er Trimestre 2026 Nº 48

© Ediciones Laborum, S.L.

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

Web: www.laborum.es
email: laborum@laborum.es

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

Impreso en España - Printed in Spain

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

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

Destinatarios

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

DIRECCIÓN:

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

SUBDIRECCIÓN:

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

COORDINACIÓN:

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

CONSEJO DE REDACCIÓN:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSEJO ASESOR:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COMITÉ DE EVALUACIÓN EXTERNO:

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

EDITOR:

Ediciones Laborum

RESPONSABLE DE TAREAS DE INDEXACIÓN Y REDES SOCIALES:

Alejandro Muros Polo

Contenido

EDITORIAL 7

Análisis de urgencia de la jubilación parcial anticipada del personal laboral de las Administraciones Públicas (A propósito del RD-ley 19/2026, de 29 de junio) y Breve reseña de otras novedades en la protección social pública 9
José Luis Monereo Pérez
Guillermo Rodríguez Iniesta

ESTUDIOS DOCTRINALES 33

«Coordinación multinivel» entre el Reglamento (CE) 883/2004 y los Convenios internacionales de Seguridad Social: el caso español 35
Cristina Sánchez-Rodas Navarro

De las parejas de hecho a las «parejas de derecho»: la formalización jurídica como eje del acceso a la pensión de viudedad 61
Neus Cortada Cortijo

La protección de los trabajadores con discapacidad en la Administración pública italiana mediante el Trabajo Flexible 81
Francesca Natale

¿Reforma o retroceso? El Fondo de Asistencia Laboral argentino bajo la lupa internacional 103
Andherson J. Aguirre-Lanegra
Nuccia Seminario-Hurtado

ESTUDIOS DE DOCTRINA JUDICIAL 127

Lactancia y evaluación de riesgos específica. Comentario a la STS de 17 de diciembre de 2025, rec. n. 2833/2024 129
Raquel Poquet Catalá

Accidente de trabajo y teletrabajo: el encaje definitivo (a propósito de la STS 1950/2026 de 23 de abril de 2026) 145
Rafael Pardo Gabaldón

A vueltas con la prioridad de la pensión de viudedad versus pensión de orfandad (Comentario a la STS 379/2026 de 15 de abril) 155
Mónica Ricou Casal

DERECHO COMPARADO Y DERECHO EXTRANJERO EN SEGURIDAD SOCIAL Y MATERIAS CONEXAS 175

Los informes anuales de gestión del Tribunal Federal alemán de Seguridad Social. Análisis del correspondiente al año 2025 177
Jesús Martínez Girón

CRÓNICA LEGISLATIVA, DOCTRINA JUDICIAL Y NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS 185
María Nieves Moreno Vida

CRÓNICA DE DOCTRINA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL 225

Doctrina Administrativa. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Segundo Trimestre de 2026 227
Andrés Ramón Trillo García

Novedades Normativas y de Gestión de la Tesorería General de la Seguridad Social .. 229
Javier Aibar Bernad

ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL ESTADO SOCIAL 239

Las políticas activas de empleo en España: análisis cuantitativo con especial referencia al desempleo juvenil y al desempleo de larga duración 241
Víctor Maneiro Hervella

CLÁSICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL 265

Juan Uña (1871–1948) y la reforma social en España desde el republicanismo social .. 267
José Luis Monereo Pérez

Editorial

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Editorial
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 ISSNe: 2387-0370
Págs. 9-32

Análisis de urgencia de la jubilación parcial anticipada del personal laboral de las Administraciones Públicas (A propósito del RD-ley 19/2026, de 29 de junio) y Breve reseña de otras novedades en la protección social pública

Urgent Analysis of Early Partial Retirement for Employees of Public Administrations (With Particular Reference to Royal Decree-Law 19/2026 of 29 June) and a Brief Review of Other Recent Developments in Public Social Protection

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

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

Sumario

1. Introducción: Las novedades objeto de análisis
2. La reactivación de la jubilación parcial anticipada del personal laboral de las administraciones públicas
3. Fortalecimiento y consolidación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia
4. Reformas en el régimen jurídico de la protección social alternativa al sistema de seguridad social. la «pasarela al RETA». previsiones de futuro
5. Las medidas extraordinarias dirigidas a atender las consecuencias inmediatas de los incendios forestales en el mes de julio de 2026. El RD-Ley 20/2026, de 29 de julio
6. La reducción de la edad de acceso a la jubilación ordinaria de los trabajadores con discapacidad en porcentaje en grado igual o superior al 45%
7. Ampliación del plazo para presentar las bajas y variaciones de datos de los trabajadores y modificación del régimen jurídico de los aplazamientos de las deudas con la Seguridad Social
8. El RD 707/2026 y su incidencia en el régimen jurídico de las personas con discapacidad
9. La situación extraordinaria en la ciudad autónoma de Ceuta registrada a finales de julio. Medidas sociales recogidas en el RD-ley 22/2026, de 1 de septiembre

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «Análisis de urgencia de la jubilación parcial anticipada del personal laboral de las Administraciones Públicas (A propósito del RD-ley 19/2026, de 29 de junio) y Breve reseña de otras novedades en la protección social pública». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 9-32.

«La vida del Derecho no ha sido lógica: ha sido experiencia. Las necesidades de la época. Las teorías morales y políticas predominantes, las intuiciones del orden público, reconocidas o inconscientes, aun los prejuicios que los jueces comparten con sus conciudadanos, han tenido una influencia mucho mayor que los silogismos en la determinación de las reglas según las cuales deben gobernarse los hombres».

Oliver Wendell Holmes

1. INTRODUCCIÓN: LAS NOVEDADES OBJETO DE ANÁLISIS

Los meses de junio y el plenilunio de julio de 2026 nos han traído importantes y relevantes reformas en el ámbito de la Seguridad Social y de otras ramas de la protección social pública, tales como:

1) RD-ley 19/2026, de 29 de junio, relativo a la jubilación parcial anticipada del personal laboral de las Administraciones Públicas.

2) RD-Ley 17/2026, de 23 de junio, de medidas extraordinarias de fortalecimiento y consolidación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

3) Ley 2/2026, de 29 de julio, de modificación de las disposiciones adicionales 18ª y 19 de la LGSS, relativas a las mutualidades alternativas al Sistema de Seguridad Social.

4) RD-Ley 20/2026, de 29 julio, sobre medidas urgentes de protección laboral y social frente a los incendios forestales.

5) RD 632/2026, de 29 de julio, que modifica el anexo del RD 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en cuanto a la anticipación de la jubilación de las personas trabajadoras con discapacidad en grado igual o superior al 45 por ciento.

6) RD 643/2026, de 29 de julio, de modificación del RD 84/1996, de 26 de enero y del RD 1415/2024, de 11 de junio.

A fecha de cierre de esta editorial se ha publicado el RD-ley 22/2026, de 1 de septiembre, sobre medidas urgentes de carácter social y económico de apoyo a la ciudad de Ceuta y el RD 707/2026, de 2 de septiembre, que aprueba el Reglamento de las condiciones básicas de accesibilidad cognitiva, con medidas de las que se dará brevemente cuenta.

2. LA REACTIVACIÓN DE LA JUBILACIÓN PARCIAL ANTICIPADA DEL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

A) La implantación inicial de la jubilación parcial. A modo de recordatorio

El IV Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado suscrito el 4 de marzo de 2019 recogía en su disposición adicional undécima la posibilidad de que el personal laboral sujeto al citado Convenio Único se acogiese a la jubilación parcial en los términos previstos en la ley a partir de 1 de enero de 2021. Previamente se disponía que se constituirá a estos efectos un grupo de trabajo en el seno de la Comisión Paritaria para acordar las condiciones de acceso a dicha modalidad de jubilación. Dicha Comisión en sesión extraordinaria llegaría a un acuerdo para

ello el 18 de enero de 2022 y que daría lugar a que la Secretaría de Estado de la Función Pública en Resolución de 22 de febrero de 2022 estableciera las oportunas instrucciones de gestión para la jubilación parcial del personal laboral acogido al IV Convenio Único.

B) La reforma de la jubilación parcial en 2024 y su incidencia en el ámbito del personal laboral de la Administración Pública

El RD-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, modificó -en relación con la jubilación parcial-:

a) Diversos preceptos del texto refundido de la LGSS, que en lo referente a la jubilación parcial se concretaba en el art. 215 y que en síntesis venía afectar a los trabajadores que se jubilan parcialmente habiendo cumplido la edad ordinaria de jubilación prevista en el artículo 205.1.a) LGSS que en lo referente a la reducción de jornada se ampliaba hasta un máximo del 75 por ciento (antes era un 50 por ciento); y para los que se jubilan anticipadamente se amplía de dos a tres años la posibilidad de anticipo de la edad de jubilación, con una reducción de la jornada de entre un mínimo del 25 por ciento y un máximo del 75 por ciento (antes era del 50 por ciento, pudiendo alcanzar el 75 por ciento solo en los supuestos en que el trabajador relevista se contrata a jornada completa mediante un contrato de duración indefinida), si bien en los supuestos de anticipación superior a dos años la reducción de jornada permitida durante el primer año era menor, entre un 20 y un 33 por ciento.

b) El art. 12 del Estatuto de los Trabajadores, modificando sus apartados 6 y 7, añadiendo un nuevo apartado 8.

La reforma en síntesis tenía el siguiente contenido:

— *Jubilación parcial anticipada (apartado 6 del art. 12 ET)*

El nuevo marco jurídico de ella presenta las siguientes notas: 1.º) Será necesario concertar simultáneamente un contrato de relevo indefinido y a tiempo completo; 2.º) El contrato de relevo deberá mantenerse vigente desde la fecha de efectos de la jubilación parcial hasta, al menos, los dos años posteriores a la extinción de la jubilación parcial; 3.º) Debe celebrarse con un trabajador en situación de desempleo o que tuviese concertado con la empresa un contrato de duración determinada; y 4.º) El puesto de trabajo del trabajador relevista podrá ser el mismo o diferente al del trabajador sustituido, sin perjuicio de la correspondencia entre las bases de cotización de ambos que sea exigible en la legislación en materia de Seguridad Social.

— *Jubilación parcial al cumplimiento de la edad ordinaria (apartado 7 del art. 12 ET)*

Son notas de su nuevo régimen jurídico: 1º) Se podrá celebrar un contrato de relevo, la jornada como mínimo será la dejada vacante por el jubilado parcial; 2º) El contrato de relevo podrá ser por tiempo indefinido o de duración determinada (en este caso su duración será coincidente con el tiempo en que se mantenga la jubilación parcial y, en todo caso, con un mínimo de un año); 3º)El contrato de relevo se celebrará con un trabajador en situación de desempleo o que tuviese concertado con la empresa un contrato de duración determinada; 4º) El puesto de trabajo del trabajador relevista podrá ser el mismo o diferente del trabajador sustituido; 5º) La compatibilidad efectiva entre trabajo y pensión permitirá la acumulación del tiempo de trabajo en periodos de días en la semana, semanas en el mes, meses en el año u otros periodos de tiempo, de conformidad con lo dispuesto en pacto

individual o, en su caso, en la negociación colectiva, en todas sus expresiones, incluido el acuerdo de centro de trabajo, sin que en ningún ámbito se pueda limitar o impedir su uso.

— *Compatibilidad entre retribución y pensión de jubilación (nuevo apartado 8)*

Se declara la plena compatibilidad entre la retribución por la ejecución del contrato a tiempo parcial y la pensión de jubilación; el horario de trabajo del relevista podrá completar el del trabajador sustituido o simultanearse con él, y previsión de que en la negociación colectiva se establezcan medidas de impulso de la celebración de contratos de relevo.

La reforma, en lo tocante a la jubilación parcial anticipada del personal laboral de las administraciones públicas, supuso un importante contratiempo para su aplicación pues había que tener en cuenta las previsiones del RD-legislativo 5/2015, de 30 de octubre, Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), a saber:

Primero. Modalidad de contratación

El EBEP en cuanto se refiere a la regulación del personal laboral, en su artículo 8.2 clasifica a los empleados públicos en cuatro tipos: funcionarios de carrera; funcionarios interinos; personal laboral ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal; y eventual. El art. 11.1 del EBEP en su último inciso, relativo al personal laboral establece que «*En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal»* sin otras precisiones. Por otro lado, hay que tener en cuenta que el art. 11. 3 del EBEP señala que *«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»*.

Consecuencia de lo anterior es que, dado que el nuevo marco jurídico hacía desaparecer la posibilidad de que el contrato de relevo fuera de carácter temporal, resultaba de imposible cumplimiento el requisito de que la persona relevista se encuentre en situación de desempleo, en cuanto tal figura no se encuentra prevista en el EBEP y colisiona con, principios consagrados en el artículo 103.3 de la Constitución Española. Recuérdese que el acceso al empleo público debe fundamentarse en criterios objetivos y no en la situación laboral del candidato, lo que discriminaría a personas empleadas que pueden estar igualmente cualificadas. Además, debe de tenerse en cuenta que, en el empleo público, la incorporación de personal de nuevo ingreso está vinculado a un ejercicio de planificación, determinado por la normativa especial en materia de empleo público, así como las reglas que así disponga la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Para su aplicación en 2025 hubiera sido necesario que en los procesos de selección se hubiera hecho una previsión de puestos de trabajo o, en el cálculo de la tasa de reposición, se hubiera tenido en cuenta la cobertura de las jubilaciones parciales que previsiblemente se fueren a causar.

Segundo. Simultaneidad de la jubilación parcial y de la incorporación de la persona relevista

La necesidad de vincular la jubilación parcial del personal laboral a la incorporación de las personas sustitutas a través de la oferta de empleo público viene dada, no solo para garantizar que la condición de personal laboral se adquiere respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben regir en los procesos de selección; sino también para dar cumplimiento a uno de los requisitos de acceso a esta modalidad de jubilación, esto es, la simultaneidad. Y ello, en el ámbito de la Administración Pública resulta bastante complejo.

Tercero. Determinación del puesto de trabajo y de las funciones del relevista

La Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública de 22 de febrero de 2022 había dictado unas instrucciones que contemplaban esta situación y en su apartado noveno hacía referencia a que contrato de trabajo de la persona relevista y sus requisitos, indicando entre otros, que en el contrato de relevo temporal a tiempo parcial, ahora indefinido y a tiempo completo, concertado con la persona relevista, deberán constar necesariamente *«las características del puesto de trabajo que vaya a desempeñar el relevista, que podrán desempeñarse en el mismo o diferente centro de trabajo de aquel en que presta servicios la persona jubilada parcialmente, en función de las necesidades de la Administración. Las funciones del relevista podrán ser las mismas u otras distintas, en función de las necesidades de la Administración, debiendo existir siempre una correspondencia entre las bases de cotización del relevista y de la persona jubilada parcial.*» Se permite que el personal laboral al que le resulte de aplicación el IV Convenio colectivo único se acoja a la modalidad de jubilación parcial, pueda ser sustituido por otra persona que esté sujeta a dicho convenio en virtud de lo dispuesto en su artículo 1, cualquiera que fuere el organismo en el que preste servicios. La cuestión que ahora se planteaba es si dado que la referida resolución fue dictada con anterioridad a la reforma, era o no óbice para que ser ahora aplicable a los contratos indefinidos y a tiempo completo.

Cuarto. Responsabilidades por el incumplimiento de la obligación recogida en el art. 216.2 e) de la LGSS en relación con el art. 12 del ET

Cuando el contrato de relevo se extingue antes de que la persona que se jubila parcialmente acceda a la jubilación plena en cualquiera de sus modalidades, la ley exige al empresario la celebración de un nuevo contrato en los mismos términos del extinguido, el cual deberá concertarse en el plazo de 15 días naturales siguientes a aquél en que se haya producido el cese. Dicha obligación subsiste cualquiera que fuere el motivo por el que finalice el contrato de relevo, así pues, en caso de incumplimiento por parte del empresario, si no se lleva a cabo en plazo establecido será responsable del reintegro de la pensión que haya percibido el pensionista a tiempo parcial. Esta responsabilidad ¿en quién recae? ¿en la administración de la que procede el jubilado parcial?

C) Los voluntaristas criterios interpretativos de la Administración ante la reforma

De ellos cabe señalar la resolución de la Secretaría de estado de Función Pública de 28 de marzo de 2025, que venía –en síntesis- a establecer los siguientes criterios orientadores relativo a la contratación de personal fijo en el sector público en la modalidad contrato de relevo:

> *Primero. Las modalidades de contratación laboral deben ser fijas o por tiempo determinado, de modo que las referencias en la legislación laboral y de la Seguridad Social a contratos de relevo por tiempo indefinido deben entenderse realizadas a contratos de personal laboral fijo.*
> *Segundo. Se podrá solicitar una tasa de reposición específica, que podrá autorizarse de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, cuando resulte esencial para el cumplimiento de los fines que las administraciones públicas y las entidades que conforman el sector público institucional tengan encomendados, previa expresa acreditación.*
> *Tercero. Los contratos para el relevo del personal que solicita la jubilación parcial deben tener naturaleza fija en todo caso, de modo que no cabe acudir a lo dispuesto en el párrafo tercero de la disposición adicional cuarta del Real Decreto-*

ley 32/2021, de 28 de diciembre. Tampoco podrá acudirse a la contratación fija discontinua.
Cuarto. Los procesos selectivos, deberán asegurar el pleno respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, sin que lo dispuesto en la legislación laboral pueda suponer una restricción en el acceso a tales convocatorias de empleo público.
Quinto. Y finalmente establecía una serie de instrucciones para las solicitudes de tasa de reposición que se remitiesen durante el año 2025 para la formalización de contratos de relevo para jubilación parcial.

Obviamente estos criterios orientadores relativos a la contratación de personal fijo por parte de la Administración precisaban también como complemento que la Administración de la Seguridad Social fijara los suyos.

Para ello, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social emitió un criterio 18/2025, 24 de junio que en síntesis vino a señalar:

Primero. Vinculación de la condición de relevista del personal laboral a la Oferta de Empleo en los contratos de relevo indefinidos y a tiempo completo.

Viene a considerar:

1º) Al desaparecer la posibilidad de que el contrato de relevo sea de carácter temporal, es imposible cumplimiento el requisito de que la persona relevista se encuentre en situación de desempleo, en cuanto tal figura no existe en la legislación especial, y en la medida en colisiona con ésta ya que supondría restringir los referidos principios consagrados en el artículo 103.3 de la Constitución Española.

2º) La incorporación de personal de nuevo ingreso está vinculado a un ejercicio de planificación, determinado por la normativa especial en materia de empleo público, así como las reglas que así disponga la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Como para los procesos de selección en curso en el año 2025 no se ha hecho una previsión de puestos de trabajo ni, en el cálculo de la tasa de reposición, se ha tenido en cuenta la cobertura de las jubilaciones parciales que previsiblemente se vayan a causar, no se puede atender a las jubilaciones parciales del personal laboral con la tasa de reposición actual y seleccionar a las personas relevistas que, en su caso, resulten necesarias.

Por ello y como medida de choque para que se pueda dar relevo a la persona que solicita la jubilación parcial mediante la suscripción del contrato de relevo durante el año 2025 sin obligar a postergar la virtualidad de la jubilación parcial a las siguientes ofertas de empleo público, en consonancia con la Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre criterios orientadores relativos a la contratación de personal fijo en el sector público, se podrá solicitar una tasa de reposición específica que podrá autorizarse, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, cuando resulte esencial para el cumplimiento de los fines que las administraciones públicas y las entidades que conforman el sector público institucional tengan encomendados, previa expresa acreditación.

Segundo. Simultaneidad de la jubilación parcial e incorporación del relevista

A los efectos de probar que la jubilación parcial cumple con la simultaneidad y que la persona que se jubila parcialmente es sustituida, el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE) o el órgano competente en materia de función pública de la correspondiente Comunidad Autónoma, Ciudad con Estatuto de Autonomía o Corporación Local, deberá emitir un certificado en el cual se identifique a la persona que se jubila parcialmente y la persona que lo sustituye.

Tercero. Puesto de trabajo de la persona relevista

La resolución de 28 de febrero de 2022 de la Secretaría de Estado de Función Pública que permite que el personal laboral al que le resulte de aplicación el IV Convenio colectivo único para el personal laboral de la AGE y se acoja a la modalidad de jubilación parcial, pueda ser sustituido por otra persona que esté sujeta a dicho convenio en virtud de lo dispuesto en su artículo 1, cualquiera que fuere el organismo en el que preste servicios, resulta plenamente aplicable a los contratos indefinidos y a tiempo completo, en cuanto que el fin último del contrato permanece indemne y en el punto primero de la resolución de 28 de febrero de 2022 ya se indica *que «esta resolución se adaptará a las modificaciones normativas que, en su caso, puedan producirse en materia de jubilación parcial y de contrato de relevo y afecten a su contenido*». Como además resulta que, las comunidades autónomas y entidades locales, en virtud de la autonomía que les es conferida, han celebrado numerosos convenios colectivos susceptibles de aplicación al personal laboral que presta o pasa a prestar servicios en la administración de una comunidad autónoma o entidad local determinada, o bien, en sus organismos autónomos dependientes de éstas. Y así en aquellas jubilaciones parciales que se produzcan en el marco de un convenio colectivo al que esté sujeto personal laboral, tendrá la consideración de empresario la administración territorial de que se trate, de modo que el puesto de trabajo que vaya a desempeñar la persona relevista podrá hallarse en el mismo o diferente centro de trabajo de aquel en que presta servicios la persona jubilada parcialmente, en función de las necesidades de la Administración, independientemente del CCC que tengan asignados los diferentes organismos.

Cuarto. Responsabilidad por incumplimiento de la obligación recogida en el art. 215.2 e) LGSS y art. 12 ET.

Esta responsabilidad recaerá por igual en las administraciones públicas que incumplan la obligación de celebrar un nuevo contrato de relevo, debiendo imputarse tal responsabilidad a la administración de la que proceda la persona que se jubila parcialmente.

D) La reactivación de la jubilación parcial del personal laboral de las administraciones públicas. El RD-ley 19/2026, de 29 de junio y su desarrollo posterior

Conscientes de que las bien intencionadas interpretaciones administrativas favorables a facilitar el acceso a la jubilación anticipada del personal laboral de las administraciones públicas, no eran suficientes y están faltas de seguridad y respeto a la jerarquía normativa, el Gobierno aprobó el Real Decreto Ley que es objeto de análisis a continuación.

El RD-ley 19/2026 se estructura en un artículo único *«Régimen aplicable a los contratos de relevo en la jubilación parcial del personal laboral de las administraciones públicas»,* que presenta las siguientes notas:

a) Ofrece flexibilidad en la regla de simultaneidad de relaciones entre el jubilado parcial y el relevista, en atención a la singularidad del sector público frente al privado puesto que al primero le es exigible siempre actuar conforme a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como las reglas fijadas en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

b) Parte de que las administraciones deben contar con un instrumento de planificación de recursos humanos aprobado, preferentemente la oferta de empleo público ordinaria, que comprenda expresamente la cobertura de jubilaciones parciales.

c) Establece un sistema gradual y flexible para dar cumplimiento a la exigencia o regla de simultaneidad entre la contratación del personal relevista y la jubilación parcial y que consiste en una regla preferente y otra especial, de menor a mayor flexibilidad, presentando las siguientes notas:

1ª) Con carácter preferente las Administraciones deben:

— Contar con un instrumento de planificación de recursos humanos aprobado, preferentemente la oferta de empleo público ordinaria o instrumento similar que incluya de forma expresa la cobertura de jubilación parciales previstas
— La vincular la jubilación parcial de cada trabajador a un contrato laboral fijo a tiempo completo que hubiere sido formalizado como resultado de convocatorias derivadas del instrumento de planificación.

2ª) Si no es posible aplicar la regla preferente, se aplicará un mecanismo de flexibilidad con las siguientes características:

— Es de carácter temporal mientras se resuelva la convocatoria para la contratación de personal relevista fijo.
— El contrato temporal finalizará en la fecha en que se formalice el contrato del personal relevista fijo vinculado a dicha jubilación parcial, una vez resuelta la convocatoria donde se haya incluido la plaza. Y en todo caso se extinguirá cuando finalice el segundo año posterior a la extinción de la jubilación parcial a la que se hubiere vinculado.
— En la oferta de empleo público o instrumento similar del ejercicio donde se hubiere producido la jubilación parcial deberá incluirse un número de plazas, de la misma categoría, igual o superior al de las autorizadas con carácter temporal (pretende evitar situaciones de temporalidad indefinidas), caso de que no fuera posible en dicha convocatoria se deberá incluir en la siguiente.

3ª) También se podrá acudir a esta contratación temporal en el caso de se produzca la extinción del contrato del relevista o del propio contratado temporal antes de la finalización del segundo año posterior al acceso por el jubilado parcial a la jubilación plena. Este contrato finaliza una vez que se produzca la incorporación del nuevo personal laboral fijo vinculado a la jubilación parcial y en todo caso cuando finalice el segundo año posterior a la extinción de la jubilación parcial de trabajador vinculado a la contratación temporal.

d) La acreditación de la existencia de relevista corresponde a la administración donde preste servicios el jubilado parcial.

e) La responsabilidad de dar cumplimiento a las obligaciones impuestas por el apartado 4 de la disposición adicional segunda del RD 1132/2002, de 31 de octubre, corresponden a la administración empleadora del jubilado parcial.

f) No será necesario para contratar a un trabajador relevista que se encuentre en situación de desempleo o tenga concertado un contrato de duración determinada.

Para la aplicación de la reforma la Secretaría de Estado de Función Pública dictó el 5 de junio de 2026 una Resolución estableciendo unas instrucciones de gestión relativas a la jubilación parcial del personal laboral de las Administraciones Públicas y que sustituye a la anterior Resolución de 28 de febrero de 2022.

De la misma pueden destacarse las siguientes notas:

a) Ámbito personal

Estas instrucciones van dirigidas al acceso a la jubilación parcial y jubilación parcial anticipada del personal laboral fijo sujeto al IX Convenio Único de la Administración General del Estado.

b) Condiciones o requisitos:

1) Estar prestando servicios efectivos. Parece que se quiere referir a servicios reales o en servicio activo, aunque ello puede llegar a plantear sus dudas acerca de entendimiento

2) Ser personal laboral fijo y a jornada completa

3) Tener en la fecha del hecho causante una edad que sea inferior en tres años como máximo a la edad aplicable según el art. 205.1 a) de la LGSS.

4) Acreditar al menos seis años de antigüedad en la Administración inmediatamente anteriores a la jubilación parcial.

5) Acreditar un período mínimo de cotización de 33 años de cotizaciones efectivas, o de 25 años en el caso de personas con discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento.

6) Una reducción de la jornada que será de un mínimo de un 25 por ciento y un máximo del 75%. Debiendo ajustarse (queda a la opción del trabajador) a uno de los tramos previstos en la instrucción cuarta de la Resolución de 5 de junio de 2026.

7) En la jubilación parcial anticipada será necesaria, además, la contratación de la persona relevista en los términos previstos en la resolución y en la normativa vigente.

8) Debe ser solicitada por el trabajador interesado en jubilarse parcialmente con un mínimo de tres meses antes del cumplimiento de la edad de acceso a la jubilación parcial y acompañando la documentación precisa.

Para quienes ya hayan cumplido la edad ordinaria de jubilación y reúnan los requisitos para causar derecho a la pensión, las condiciones son las mismas y no será precisa la celebración simultánea de un contrato indefinido de personal laboral fijo relevista.

c) Situación del jubilado parcialmente

La eficacia de la jubilación parcial queda supeditada a la formalización del contrato con el relevista y supone la conversión de su contrato de laboral a tiempo completo a laboral a tiempo parcial.

En la jubilación parcial anticipada cabe la posibilidad (se fijará con carácter previo al acceso a la jubilación parcial) de que el trabajador acumule el período de reducción en jornadas completas. La acumulación podrá comprender días concretos de la semana, semanas del mes, meses del año o incluso todo el tiempo de trabajo restante en un único período hasta alcanzar la edad legal de jubilación. La modalidad elegida se mantendrá, en principio, inalterable hasta la jubilación ordinaria total.

Las retribuciones serán proporcionales al porcentaje de jornada fijado en el contrato, y la base de cotización será la que proceda conforme a la normativa vigente. Quedan vedadas la realización de horas extraordinarias salvo en los supuestos previstos en el art. 35.3 del ET (las destinadas a prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios y urgentes).

En relación con las situaciones de incompatibilidad o compatibilidad de la pensión de jubilación parcial con otras pensiones o con la realización de una actividad profesional se estará a las previsiones de la normativa de Seguridad Social.

Con la jubilación parcial se produce una novación modificativa del contrato de trabajo, que pasa de tiempo completo a tiempo parcial, con la consiguiente reducción de jornada y retribuciones. El trabajador que acceda a esta modalidad se mantendrá en el mismo puesto de trabajo y con la misma categoría profesional hasta su jubilación ordinaria total, salvo supuestos de cambio de puesto por reestructuraciones o cierres de centros. Además, no podrá presentarse a procesos selectivos para el cambio de régimen jurídico de personal laboral a personal funcionario de carrera, a concursos de provisión de puestos de trabajo ni a otros procedimientos de movilidad voluntaria.

En materia de vacaciones, permisos y demás derechos hay que estar a las previsiones al IV Convenio Único, al EBEP y al ET, teniendo en cuenta el personal con jubilación parcial mantendrá los mismos derechos que quienes trabajen a tiempo completo, con aplicación proporcional en su caso por razón del tiempo trabajado.

La Administración, por su parte, no podrá disponer del puesto de trabajo a efectos de provisión hasta que se produzca la jubilación ordinaria total incluso en los períodos que por acumulación no se preste servicio.

d) Contrato de trabajo del relevista y requisitos

Se parte de que para la selección de un trabajador relevista deberá existir previamente la correspondiente oferta de empleo público o instrumento similar de planificación que autorice expresamente plazas de personal laboral fijo relevista.

La selección deberá de cumplir con los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como los de publicidad y libre concurrencia.

Adjudicadas definitivamente las plazas, los contratos deberán formalizarse en un plazo máximo de seis meses, a medida que exista una solicitud de jubilación parcial anticipada

con la que vincular simultáneamente esa contratación (se lleva a cabo mediante un sistema centralizado en la Dirección General de la Función Pública).

La vinculación se realizará con alguna de las personas adjudicatarias cuya base de cotización sea igual o superior al 65 por ciento del promedio de las bases de cotización correspondientes a los seis últimos meses del período de base reguladora de la pensión de jubilación parcial.

El puesto de la persona relevista podrá estar en el mismo o en diferente centro de trabajo, y también en el mismo o diferente grupo profesional, familia profesional o especialidad, según las necesidades de la Administración. Las funciones del relevista podrán ser las mismas u otras distintas, en función de las necesidades de la administración

El contrato de relevo será indefinido, a tiempo completo y formalizado por escrito. Si se extingue antes de que la persona relevada alcance la edad de acceso a la jubilación ordinaria, la Administración deberá celebrar un nuevo contrato conforme a la normativa vigente.

Dicha extinción, no será causa de la reincorporación o el aumento de jornada de la persona relevada.

3. FORTALECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

El RD-ley 17/2026, de 23 de junio, de medidas extraordinarias para el fortalecimiento y consolidación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), pretende actuar en un contexto de consolidación del sistema bajo el nuevo enfoque de abordaje de los cuidados que resulta de la propuesta de reforma de la Ley 36/2006 y del RD-legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social hacen imprescindible incrementar la corresponsabilidad del Estado con su financiación y para ello se procede a modificar la DA. 106 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022 que se encuentran prorrogados para 2026.

Se procede en consecuencia a la actualización de las cuantías que para 2026 serán las siguientes:

Grado de dependencia	Mínimo de protección garantizado (Euros/mes)
Grado III Gran Dependencia.	660,00
Grado II Dependencia Severa.	260,00
Grado I Dependencia Moderada.	90,00

Y para los beneficiarios del SAAD incluidos en el Grado III+ la cuantía del nivel mínimo será de 4.930 euros al mes.

Concediendo una concesión de un suplemento de crédito en el presupuesto de la Sección 29 Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Téngase en cuenta que tales cuantías son el nivel mínimo que la Administración General del Estado garantiza.

4. REFORMAS EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ALTERNATIVA AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. LA «PASARELA AL RETA». PREVISIONES DE FUTURO

Estarán de enhorabuena los profesionales pertenecientes a las Mutualidades alternativas a la Seguridad Social que venían reclamando desde hace años una reforma que tardaba mucho en llegar (según ellos) la conocida como «*Pasarela al RETA».* El Congreso la aprobó de forma definitiva el 23 de julio de 2026 tras algunas enmiendas introducidas por el Senado. Si bien la reforma como se verá seguidamente tiene más enjundia.

A) Reformas en el régimen jurídico de la protección social alternativa al Sistema de Seguridad Social

La Ley 2/2026, de 29 de julio, en su artículo único (apartados uno y dos) viene a modificar el texto refundido de la LGSS en el siguiente sentido:

1) Encuadramiento de los profesionales colegiados

El apartado 1 de la disposición adicional decimoctava «*Encuadramiento de los profesionales colegiados».*

La D.A. 18.ª de la LGSS establece la regla general de inclusión en el RETA de quienes ejerzan por cuenta propia una actividad que requiera colegiación. De ella quedan exentos los profesionales que optaron válidamente por una mutualidad constituida antes del 10 de noviembre de 1995 y autorizada para actuar como alternativa. Opción limitada ya que quienes teniendo derecho a optar no se incorporaron a la mutualidad ahora ya no pueden hacerlo.

La novedad que incorpora la nueva redacción de la Disposición adicional se encuentra en el último párrafo y va dirigida a los que optaron por permanecer en la mutualidad en lugar de incorporarse al RETA en el sentido de garantizarles los derechos y obligaciones que el ordenamiento jurídico establezca para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y su financiación no se encuentre vinculada a las cotizaciones establecidas en el RETA.

2) Acción protectora

El Apartado 2 de la disposición adicional decimonovena *«Ámbito de protección de las Mutualidades de previsión social alternativas al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos»* y Disposición transitoria cuadragésima sexta (nueva) *«Cotización de los trabajadores integrados en las mutualidades alternativas al Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos hasta 2028.*

Las novedades que introduce la reforma son:

a) Incremento de las prestaciones y garantías

Las mutualidades alternativas deberán de garantizar:

— Las prestaciones en forma de renta deberán de alcanzar el ciento por ciento de la cuantía mínima de las pensiones contributivas del sistema o si fuera superior el importe mínimo de las pensiones no contributivas.

— Si adoptan la forma de capital, el importe capitalizado debe al menos garantizar el importe mínimo establecido para la renta en el momento de su devengo.

Esta obligación de mínimos y garantías se entenderá cumplida si las cuotas a satisfacer por el mutualista equivalen al ciento por ciento de la cuota abonar en el RETA por contingencias comunes a la base mínima del tramo de cotización aplicable a sus rendimientos netos que corresponda.

b) Cotización mutual

Las cuotas mutuales se incrementarán progresivamente hasta alcanzar el ciento por ciento en 2028 de la siguiente forma: en 2026 ascenderá al 86 por ciento y en 2027 al 93 por ciento la cuota resultante de aplicar el tipo general establecido en el RETA para contingencias comunes a la base mínima del tramo de cotización aplicable en función delos rendimientos netos o la que se fije en cada momento.

B) La «pasarela al RETA»

Quizás es la medida más conocida o llamativa de la reforma y que se recoge en el apartado seis del artículo único de la Ley 2/2026, que viene a introducir una nueva Disposición Transitoria cuadragésima sexta a la LGSS y que lleva la siguiente rúbrica *«Transferencia excepcional y voluntaria a la Tesorería General de la Seguridad Social de los derechos económicos acumulados en las mutualidades de previsión social autorizadas para actuar como alternativas al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos».*

Esta «pasarela» o transferencia de derechos económicos, presenta las siguientes notas:

Consiste	En la transferencia voluntaria de los derechos económicos en las mutualidades derivados de sus aportaciones individuales
Ámbito personal	Profesionales colegiados que estén o hayan estado incluidos en una mutualidad alternativa antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2026 (1 de agosto de 2026). Excluidos: pensionistas a cargo de un régimen público, salvo los pensionistas de viudedad.
Solicitud	Individual En el plazo de un año desde la entrada en vigor del reglamento de desarrollo. Los términos y condiciones para solicitar la transferencia quedan al desarrollo reglamentario (la previsión es que el reglamento se apruebe en el plazo máximo de tres meses a la entrada en vigor de la Ley.
Conversión de períodos cotizados	La Ley recoge las siguientes líneas de conversión de períodos cotizados en la Mutualidad en períodos cotizados en el RETA: -Se tendrá en cuenta la base mínima de cotización que hubiera correspondido en el RETA en el período a convertir. -Se aplicará un coeficiente de mejora comprendido entre el 0,67 y el 0,87 (a fin de tener en cuenta las contingencias excluidas).

Efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación en el RETA	-Profesionales mutualistas que hubieren iniciado su actividad antes del 10-11-1995 (fecha del paso de régimen obligatorio-sustitutorio a alternativo) al momento de reconocimiento de la pensión de jubilación con la edad ordinaria: el tiempo en la mutualidad sustitutiva se computará un mes completo y cotizado igual a un mes completo en alta en el RETA. -Profesionales mutualistas que a 31 de diciembre de 2026 tengan 52 o más años cumplido, al momento de reconocimiento de la pensión de jubilación a los solos efectos de determinar el porcentaje a aplicar a la base reguladora todo el tiempo en la mutualidad sustitutoria se considerará mes completo en alta y cotizado en el RETA.
Efectos de la transferencia de los derechos económicos de la Mutualidad al RETA	Supone el encuadramiento obligatorio e irreversible en el RETA por esa actividad como profesional colegiado. La transferencia está exenta de tributación por las operaciones derivadas de la misma.

Un dato de interés a tener en cuenta de la pasarela quedan excluidos los pensionistas, excepto los de viudedad, lo que implicará que puedan acogerse a los diversos y múltiples beneficios del sistema de Seguridad Social (no se hace ninguna exclusivos o limitación) como: catorce pagas anuales (doce ordinarias y dos extraordinarias), revalorización anual, complemento a mínimos, complemento de brecha de género, tarjeta sanitaria europea, copago reducido o exención de la aportación farmacéutica, servicios sociales, etcétera.

C) Disposiciones adicionales «nuevas» introducidas en la LGSS sobre transparencia, control y evaluación de las mutualidades alternativas

Su contenido va referido a la obligación de las mutualidades alternativas de elaboración de informes semestrales que contengan información relevante de forma transparente y clara referente a los fondos de sus mutualistas y su evolución. A la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones deberán remitir toda la documentación precisa que permita una supervisión continua.

En relación con lo anterior la Disposición adicional segunda de la Ley 2/2026 contiene un mandato al Gobierno para que en el plazo de un año apruebe las reformas normativas que sean necesarias para otorgar al sistema mayores garantías de transparencia en la información, supervisión y control de las mutualidades alternativas.

La «segunda» Disposición adicional «nueva» que se incluye en la LGSS es la relativa a la evaluación del régimen de alternatividad en el ámbito de las mutualidades de previsión social. Y así antes del 31 de diciembre de 2030, el Gobierno elaborará un informe de evaluación sobre el régimen de alternatividad de las mutualidades de previsión social respecto del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA), con especial atención a los siguientes aspectos: a) La efectividad del nuevo sistema de cotización por ingresos reales; y b) La equiparación de cuotas entre mutualidades alternativas y el RETA.

El informe será remitido a las Cortes Generales y podrá servir de base para revisar, mantener o reformar el régimen de alternatividad vigente.

¿Supondrá el fin del régimen alternativo?

De momento no, pero el régimen alternativo no solo se «tambalea» sino que parece inicia su progresiva extinción. La escasa confianza de los actuales mutualistas está ahí. Y la confianza es esencial en su pervivencia.

D) Convenio Especial

Para los profesionales colegiados que causaron baja en la mutualidad alternativa antes de que la misma aplicara un sistema de capitalización individual (comenzó aplicarse a partir de 1998 para nuevos mutualistas y se generalizó a partir de 2006) y no alcance quince años cotizados al sistema de Seguridad Social se les permite suscribir un convenio especial por una única vez, en los plazos, términos y condiciones que se determinen. La finalidad que persigue posibilitarle el cómputo de periodos de actividad anteriores a la baja hasta un máximo de cinco años

Por último, la Ley 2/2026, de 29 de julio, modifica la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras añadiendo un nuevo párrafo cuarto al art. 44 relativo al «*Ámbito de cobertura y prestaciones de las mutualidades de previsión social*», en relación con la posibilidad de que las mutualidades de previsión social puedan otorgar prestaciones sociales vinculadas a las operaciones de seguro de los apartados 1 y 2 del art. 44, en los siguientes términos:

— Necesitan autorización específica.

— Precisan absoluta separación económico financiera y contable de sus operaciones de seguro.

— Los recursos que dediquen a ello serán de su libre disposición (procedentes de fondos o excedentes financieros y que no queden condicionados a la cobertura de obligaciones técnicas o regulatorias).

— Su destino prioritario será atender las contingencias de jubilación, dependencia –sic- (téngase en cuenta que no es una contingencia protegida por el sistema de Seguridad Social), incapacidad permanente, viudedad u orfandad por personas se encuentren en circunstancias especiales de vulnerabilidad.

5. LAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DIRIGIDAS A ATENDER LAS CONSECUENCIAS INMEDIATAS DE LOS INCENDIOS FORESTALES EN EL MES DE JULIO DE 2026. EL RD-LEY 20/2026, DE 29 DE JULIO

La magnitud de los incendios forestales durante el mes de julio, llevó consigo a evacuaciones obligatorias, restricciones de acceso a determinadas zonas, pérdida o inutilización temporal de viviendas, bienes y efectos personales, y una angustiosa alteración de las condiciones ordinarias de vida de la población afectada en Ávila, Toledo y Madrid.

Para poder atender esta situación, el Gobierno acordó un RD-ley 20/2026 de medidas de protección social frente a las consecuencias de los incendios de carácter laboral y de protección social pública, así como otras de tipo registral, notarial y de suspensión de plazos y actuaciones procesales. Limitándonos a las de carácter laboral y de protección social estas van dirigidas a trabajadores y empresas a las que estos presten servicios empresas afectadas por incendios forestales que den lugar a la adopción de medidas de protección civil que afecten a la población, tales como evacuaciones, restricciones de acceso, confinamientos u otras de naturaleza análoga, hasta que concluya la campaña anual de peligro alto de incendios forestales del año 2026. El ámbito territorial es el los municipios ubicados en las zonas afectadas por los incendios, si bien con excepciones cuando las consecuencias hayan afectado a trabajadores o empresas fuera de aquellos. Y el ámbito temporal alcanza a los hechos

causantes a partir del 22 de julio y se mantendrán aunque los incendios se hayan extinguido, siempre que se mantenga la circunstancia que motivo cada medida

a) Las medidas de carácter laboral

El RD-ley recoge tres: suspensión individual del contrato, prestación extraordinaria por desempleo, y permiso por fallecimiento.

La situación protegida (para la suspensión del contrato y de la prestación extraordinaria) y las condiciones para obtenerla son: .

Situaciones	Condiciones
Imposibilidad de acceder a tu domicilio habitual como consecuencia de las órdenes de evacuación, de las restricciones de acceso o de cualesquiera otras medidas adoptadas por las autoridades competentes, dentro de la situación de emergencia	-Que impida recuperar tus bienes o efectos personales indispensables para acudir o desarrollar tu trabajo -Y resulte imposible realizar tu trabajo a distancia.
Llevar a cabo labores de traslado, limpieza o acondicionamiento de tu domicilio habitual, recuperación de enseres y otros efectos personales hasta que se disponga de una solución habitacional estable y adecuada, y realizar trámites para la obtención de documentos oficiales o públicos	-Que solo se pueda efectuar de manera presencial. -Y que deban tener lugar dentro de la jornada de trabajo.
Necesidad de prestar cuidados, como consecuencia de los incendios, a tu cónyuge, pareja de hecho o familiar hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, incluido, en su caso, el familiar consanguíneo de tu pareja de hecho, así como de cualquier otra persona distinta de las anteriores que conviva contigo en el mismo domicilio	Se entiende que concurren situaciones cuidado cuando se produzca alguna de estas situaciones (aplicable a cada uno de los cuidadores): -Que resulte necesaria tu presencia para la atención de alguna de las personas indicadas en este apartado que, por razones de edad, enfermedad o discapacidad, necesite cuidado personal y directo como consecuencia directa de los incendios. -Que las decisiones adoptadas por las autoridades competentes, motivadas por los incendios forestales o sus efectos, impliquen el cierre de centros educativos, o de cualquier otra naturaleza, que dieran cuidado o atención a tu familiar. -Que la persona que, hasta el momento, se hubiera encargado habitualmente del cuidado o asistencia directos de tu familiar hasta segundo grado, no pudiera seguir haciéndolo por causas justificadas directamente relacionadas con los incendios. Los familiares del trabajador deben de residir en alguno de los municipios del ámbito de aplicación del RD-ley

Ambas medidas operan, por así decirlo, de forma conjunta (pese a que la prestación extraordinaria no tiene carácter laboral así la entiende el RD-Ley) y los requisitos se recogen en el art. 3 del RD-Ley 20/2026 bajo la rúbrica común «*Requisitos de la prestación extraordinaria por emergencia extrema*».

En síntesis esta prestación extraordinaria presenta las siguientes notas:

Solicitudes	Solicitud de suspensión: el trabajador debe solicitarla a la empresa acreditando encontrarse en algunas de las situaciones protegidas. La empresa expedirá el certificado de empresa y lo remitirá al SEPE (en el plazo máximo de un día a contar desde la solicitud). Solicitud de la prestación extraordinaria: El trabajador la podrá solicitar dentro del mes siguiente a la fecha de suspensión del contrato (si lo hiciera con posterioridad se le denegará).
Inicio de la prestación	Día de la fecha efectiva de la suspensión del contrato
Requisitos generales de acceso a la protección	La suspensión del contrato se considera situación asimilada al alta a los efectos de acceso. No se exige período de cotización previa mínimo
Prestación	Subsidio Base reguladora: Promedio de las bases de cotización de los últimos 180 días o si el período de cotización fuera inferior, el promedio de este. Cuantía: El 70% de la base reguladora. Operan las cuantías máximas y mínimas del art. 270.3 LGSS. Cotización durante la situación: La aportación del trabajador se asume por el SEPE. No hay obligación de cotizar por las empresas. No es aplicable la previsión del art. 269.2 último inciso de la LGSS.
Vicisitudes de la prestación	Inicio: Día de la fecha efectiva de la suspensión del contrato. Duración: el tiempo que dure la situación que ha dado lugar a la protección. Máximo cuatro años. Incompatibilidades: con cualquier trabajo por cuenta propia o ajena. Concurrencia con situaciones de incapacidad temporal, nacimiento, adopción o acogimiento, cuidado de menor: queda en suspenso la prestación extraordinaria.
Otros efectos	El acceso a la prestación no supone el consumo de cotizaciones previamente efectuadas. Durante el disfrute de la prestación el trabajador se considera en situación asimilada al alta.

Por otro lado, téngase en cuenta algunos detalles del régimen jurídico de esta prestación extraordinaria: a) No estará en situación asimilada alta el trabajador que tiene suspendido el contrato y no solicita la prestación; b) Se considera prestación contributiva desempleo; c) A diferencia de lo previsto para la prestación contributiva por desempleo en el art. 273 LGSS (cotización durante la situación por desempleo), la cotización a cargo de la entidad gestora solo comprenderá la aportación del trabajador y nada prevé respecto a la aportación empresarial; y c) Esta situación de emergencia extrema en la que va ligado la suspensión del contrato y una singular prestación de desempleo no es una nueva modalidad de Expediente de Regulación Temporal de Empleo así cabe entenderse de las previsiones del art. 7 del propio RD-ley 29/2026.

La última medida de carácter laboral es la relativa al permiso por fallecimiento previsto en el art. 37.3.bis del Estatuto de los Trabajadores y del art. 83.2 b) de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, que se extiende desde el hecho causante hasta los cinco días hábiles siguientes al del sepelio. Adviértase que no es lo mismo fallecimiento (como se recoge en el ET y Ley 27/1999) que sepelio.

Y finalmente como garantía y tutela del ejercicio de los derechos se advierte que cualquier medida desfavorable para el trabajador en el ejercicio de estos derechos será calificada como y que los conflictos que se pudieran generar de la aplicación del RD-ley 20/2026 serán conocidos en la jurisdicción social vía art. 139 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre.

b) Las medidas en materia de Seguridad Social

Los arts. 6 y 7 del RD-ley recogen dos medidas: una dirigida a los trabajadores por cuenta propia o autónomos y una segunda dirigida a las empresas.

A los trabajadores por cuenta propia o autónomos (el RD-ley se dirige a ellos unas veces como personas trabajadoras por cuenta propia y otras como personas trabajadoras autónomas) incluidos en el régimen especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar –sic– y del sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios la posibilidad de que puedan solicitar la prestación por cese en la actividad sin que sea preciso la aportación de documentos que acrediten la existencia de fuerza mayor. Cuando estos trabajadores no tengan la cobertura de la prestación de cese en la actividad, también se prevé que puedan acceder a ella, si bien con los siguientes condicionantes:

a) Si la solicitan, se entenderá que optan por su cobertura con efectos desde el día primero del mes en que obtenga la prestación extraordinaria por cese en la actividad;

b) Tienen que solicitar la adhesión a una Mutua Colaboradora, que incluirá contingencias profesionales, incapacidad temporal por contingencias comunes y la prestación de cese en la actividad que hasta el momento tuvieran cubiertas con el INSS y SEPE.

El reconocimiento se llevará a cabo por la mutua colaboradora o por el Instituto Social de la Marina –sic- con carácter provisional y con efectos desde 22 de julio de 2026 o desde la fecha en que se produjo el cese en la actividad.

El tiempo de disfrute de la prestación no computa a efectos de consumir los períodos máximos previsto en el art. 338 LGSS. Al igual que para los trabajadores por cuenta ajena no se exige período de cotización. El art. 7.2 del RD-ley se limita a decir que se tendrá por cumplido el período mínimo de cotización exigible conforme al art. 338 LGSS. El período máximo de percibo de la prestación será de 4 meses y si agotados los mismos se produjera el cese definitivo de la actividad se podrá acceder a la prestación «ordinaria» si se reunieren los requisitos previsto en el art. 331.b) LGSS.

A reseñar o destacar de esta prestación extraordinaria para los trabajadores por cuenta propia o autónomos:

— La extraña previsión de intervención del Instituto Social de la Marina, teniendo en cuenta el ámbito territorial afectado y el campo de aplicación del Régimen Especial delos Trabajadores del Mar relativo a los trabajadores por cuenta propia (art. 4 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre).

— El condicionamiento, razonable, para aquellos trabajadores por cuenta propia a los que se les permite excluir contingencias.

— La declaración de inembargable de la prestación y que tampoco podrá ser objeto de compensación con prestaciones, caso de que este sujeto su perceptor a la devolución de prestaciones indebidamente percibidas.

— La previsión, caso de percibo de la prestación y baja en el régimen, de no pérdida de beneficios de la Seguridad Social que se estuvieren percibiendo, recuperándose cuando se solicite nueva alta en el régimen a la finalización de la prestación.

En lo concerniente a los beneficios en materia de Seguridad Social a las empresas se concederá a las empresas que tenga sus actividades suspendidas o reducidas en los períodos y porcentajes de jornada afectados por la suspensión o reducción de una exención del 100% de la aportación empresarial recogida en el art. 153 LGSS por contingencias comunes, profesionales y conceptos de recaudación conjunta, con respecto a las cuotas devengada en los meses de agosto a noviembre de 2026.

6. LA REDUCCIÓN DE LA EDAD DE ACCESO A LA JUBILACIÓN ORDINARIA DE LOS TRABAJADORES CON DISCAPACIDAD EN PORCENTAJE EN GRADO IGUAL O SUPERIOR AL 45%

El RD 632/2026, de 29 julio, modifica el anexo del RD 1851/2009, de 4 de diciembre, que desarrollaba las previsiones de la LGSS sobre la anticipación de la edad de jubilación de determinados trabajadores con discapacidad. Las novedades del Real Decreto son:

— La incorporación en el anexo de nuevas patologías como: amiloidosis por transtiretina variante, distrofia miotónica tipo 1 (Steinert), enfermedad de Huntington, espina bífida, enfermedad de Parkinson, degeneración corticobasal, atrofia multisistémica, parálisis supranuclear progresiva, esclerosis sistémica y enfermedad renal crónica estadio G5;

— Se modifica el apartado i) (enfermedades neurológicas) ordinal 5º (lesiones neurológicas) para incluir tanto las de etiología traumática como no traumáticas (antes no se contemplaba esta última).

— Un nuevo apartado J denominado «enfermedades sistémicas que comprende dos nuevas patologías: la esclerosis sistémica y la enfermedad renal crónica estadio G5.

7. AMPLIACIÓN DEL PLAZO PARA PRESENTAR LAS BAJAS Y VARIACIONES DE DATOS DE LOS TRABAJADORES Y MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS APLAZAMIENTOS DE LAS DEUDAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL

Dos reglamentos generales el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores (RAAB) y el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (GR), son modificados por el RD 643/2026, de 29 de julio.

Por lo que respecta al RAAB se modifica su art. 32.3 párrafo 2.º relativo a los plazos para las solicitudes de bajas y variaciones de datos que pasa de tres a seis días naturales al día en que se produzca el cese en la actividad o la variación de los datos ya suministrados.

En relación con las obligaciones de información a la Seguridad Social, el RD 643/2026 recoge en su disposición adicional una obligación dirigida a las empresas, para que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma (1-8-2026) comuniquen a la TGSS el código de ocupación laboral, única o principal, conforme a la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO) vigente, de todos los trabajadores por cuenta ajena que se encuentren en alta en cualquiera de sus códigos de cuenta de cotización, salvo que ese dato ya hubiera sido comunicado. Su finalidad es que tal información resulta necesaria para elaborar los informes destinados al eventual reconocimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación en aquellas ocupaciones o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y presenten elevados índices de morbilidad o mortalidad. Téngase en cuenta que la obligación no solo alcanza a las nuevas altas sino a todos los trabajadores que estén en alta al momento de entrada en vigor de la reforma.

Las modificaciones relativas a los aplazamientos de las deudas con la Seguridad Social se concretan en una nueva redacción de los arts. 32.1, 33.4 b), 34 y 35.6 c) y 35.7 RGR y se pueden sintetizarse en lo siguiente:

— No pueden ser objeto de aplazamiento las cuotas correspondientes a la aportación de los trabajadores por cuenta ajena o asimilados ni las correspondientes a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (modificación del art. 32.1 RGR). En realidad, la modificación es más bien una clarificación o mejor redacción del precepto modificado. Y adviértase que ello alcanza también a los trabajadores por cuenta propia

— Se actualizan las cuantías de las deudas aplazables que no exigen la constitución de garantías (modificación del art. 33.4 b) RGR). No se exigirán cuando el total de la deuda aplazable sea igual o inferior a 150.000 euros (antes 30.000) o cuando, siendo inferior a 250.000 euros (antes 90.000), se acuerde ingresar al menos un tercio antes de que transcurran diez días desde la notificación de la concesión y el resto en los dos años siguientes.

— La concesión del aplazamiento dará lugar al devengo del interés de demora vigente en cada momento (antes interés legal), desde su concesión hasta la fecha de pago (art. 34 RGR). Este interés se incrementará en dos puntos cuando el sujeto responsable haya sido eximido de constituir garantías por causas de carácter extraordinario. El interés se aplicará sobre el principal de la deuda, los recargos correspondientes y las costas del procedimiento que hayan sido objeto de aplazamiento.

— Cuantía límite para la concesión de aplazamiento (modificación del art. 35.6 letra c) del RGR). Pasa del doble del salario mínimo interprofesional a la cuantía del salario mínimo interprofesional mensual (límite que no opera si el aplazamiento se tramita y concede de forma automatizada).

— Tramitación y concesión automatizada de aplazamientos (nuevo apartado 7 al art. 35 RGR). La Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) podrá establecer este procedimiento para aquellos aplazamientos en los que no sea necesaria la constitución de garantías, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos que se determinen. La automatización podrá comprender la tramitación, emisión y notificación de las correspondientes resoluciones. Contra las resoluciones adoptadas automáticamente podrá interponerse recurso de alzada en el plazo de un mes ante la dirección provincial de la TGSS correspondiente.

Al cierre de esta editorial, el Boletín Oficial del Estado en los primeros días de septiembre publicaba:

a) Real Decreto 707/2026, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las condiciones básicas de accesibilidad cognitiva, con entrada en vigor el 2 de enero de 2027; y

b) RD-ley 22/2026, de 1 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes de carácter social y económico de apoyo a la ciudad de Ceuta, que aunque sea brevemente, por su incidencia en la protección social pública, parece oportuno que se noticien.

8. EL RD 707/2026 Y SU INCIDENCIA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La accesibilidad cognitiva tiene como finalidad comprender la información que nos proporciona el entorno, dominar la comunicación que mantenemos con él y a llevar a cabo con facilidad las actividades que se desarrollan en dicho entorno sin ningún tipo de discriminación. El Real Decreto viene a dar cumplimiento a la Disposición Adicional segunda de la Ley 6/2022, de 31 de marzo y por lo que aquí –ahora- interesa se encuentra en: a) Disposición adicional cuarta «*Acreditación del reconocimiento del grado de discapacidad al que se refiere el* artículo 4.2 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social»; y b) Disposición derogatoria única, que deroga el RD 1414/2006, de 1 de diciembre, Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, *«por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la* Ley 51/2003, de 2 de diciembre*, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.»*

Con la reforma, la acreditación del grado de discapacidad, presenta las siguientes notas:

a) Ámbito al que refiere la acreditación

A las previsiones de los arts. 4.2, 35.1 párrafo segundo de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión, aprobada por RD-legislativo 1/2023, de 29 de noviembre. Teniendo en cuenta que el grado de discapacidad protegido es el que alcance al menos un 33%.

b) Reconocimiento del grado de discapacidad

Se acreditará mediante resolución, certificado o tarjeta acreditativa expedidos por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) u órgano competente de la comunidad autónoma correspondiente.

c) Equiparaciones

Quedan equiparados a un grado de discapacidad de al menos el 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran incapacidad y los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Teniendo en cuenta que lo siguiente:

1) La equiparación es solo a los efectos de las previsiones del art. 4.2 y 35.1 de los arts. 4.2, 35.1 párrafo segundo de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión

2) La acreditación se llevará cabo por los siguientes medios:

   a) Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social o del Instituto Social de la Marina por la que se reconozca la condición de pensionista por incapacidad permanente en grado total, absoluta o gran incapacidad.

   b) Resolución de la persona titular del órgano del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, o del Ministerio u organismo público que anteriormente tuviera

atribuidas estas competencias, reconociendo una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

3) Dichas resoluciones deben de contener expresamente la mención a que tales pensionistas gozan, a los efectos previstos en el párrafo segundo del artículo 4.2 y en el párrafo segundo del artículo 35.1 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, de la consideración oficial de personas con discapacidad.

4) En estos supuestos no será exigible resolución, certificado o tarjeta acreditativa emitidos por el IMSERSO u órgano competente de la comunidad autónoma correspondiente para acreditar el grado de discapacidad igual al 33 por ciento.

Por otro lado, aquellas personas que quieran obtener la condición de persona con discapacidad tendrán que sujetarse al procedimiento previsto en el RD 888/2022, de 18 de octubre y solicitarlo al IMSERSO o bien organismo competente de la comunidad autónoma competente

La equiparación legalmente establecida se mantendrá incluso en aquellos casos en los que, habiéndose sometido al mencionado procedimiento, este no alcanzase el 33 por ciento.

La reforma en definitiva lo que hace es clarificar conforme a la doctrina del Tribunal Supremo que una cosa es la equiparación de determinados grados de incapacidad permanente a los beneficios que las personas con discapacidad les reconoce a Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y otra cosa es una pasarela a la condición de persona con discapacidad y que a todos los efectos se les considere como personas con discapacidad.

Téngase en cuenta que la entrada en vigor del RD 707/2026 será el 2 de enero de 2027.

9. LA SITUACIÓN EXTRAORDINARIA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA REGISTRADA A FINALES DE JULIO. MEDIDAS SOCIALES RECOGIDAS EN EL RD-LEY 22/2026, DE 1 DE SEPTIEMBRE

Las medidas más relevantes se encuentran recogidas en el capítulo II del RD-Ley 22/2026. De ellas cabe destacar:

A) ERTE por fuerza mayor y protección por desempleo

Las suspensiones de contratos y reducciones de jornada que tengan como causa directa o indirecta los sucesos acaecidos en Ceuta a partir del 30 de julio de 2026 tendrán la consideración de derivadas de una situación de fuerza mayor, a los efectos del artículo 47.5 y 6 del ET.

Como medida a destacar está que la relativa a que la solicitud del informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social será potestativa para la autoridad laboral. Sin perjuicio de un posterior control del cumplimiento de los requisitos y la concurrencia efectiva de la fuerza mayor, especialmente cuando las pérdidas de actividad se hayan producido de manera indirecta. La resolución tendrá efectos desde la fecha del hecho causante y hasta la que se determine en ella. La fecha máxima de aplicación de estas singularidades es el 31 de diciembre de 2026.

Al igual que lo previsto en el RD-ley 20/2026 (antes analizado), para el acceso a la prestación por desempleo, no se exigirá período de cotización previo, su percepción no consume las cotizaciones anteriores para un posterior derecho y su cuantía se fija en el 70% de la base reguladora.

B) Beneficios en la cotización

A los titulares de códigos de cuenta de cotización con domicilio de actividad en Ceuta que tengan autorizado un ERTE podrán aplicar, respecto de los trabajadores afectados y durante los periodos y porcentajes de jornada suspendidos o reducidos, una exención del 100 % de la aportación empresarial por contingencias comunes y profesionales y por conceptos de recaudación conjunta. La exención será para a las cuotas devengadas entre septiembre y diciembre de 2026.

C) Prestación extraordinaria por cese de actividad para autónomos

Especial relevancia tiene la prestación extraordinaria por cese de actividad que se establece para las personas trabajadoras autónomas con domicilio de residencia o actividad en Ceuta incluidas en el RETA, en el Régimen Especial de los Trabajadores (RETM) o en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios (SETA).

Podrán acceder a ella quienes:

— -Cuenten con cobertura por cese de actividad o acogidos a la reducción de cotización prevista en el artículo 38 ter de la Ley del Estatuto del trabajo autónomo (LETA), cesen total o parcialmente, temporal o definitivamente, en su actividad y sufran una reducción de sus ingresos mensuales de, al menos, el 50 % respecto del promedio mensual de los ingresos del último ejercicio cerrado.

— -Durante esos meses sus rendimientos netos mensuales procedentes del conjunto de sus actividades económicas o profesionales no podrán superar el salario mínimo interprofesional o la base por la que vinieran cotizando, si esta fuese inferior.

El requisito de cotización mínima de 12 meses dentro de los 24 inmediatamente anteriores se entenderá cumplido.

El reconocimiento se realizará provisionalmente por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social o por el Instituto Social de la Marina, con efectos económicos desde el 1 de agosto de 2026 o desde la fecha en que efectivamente se hubiera producido el cese de actividad. Inicialmente no se exigirá acreditar la reducción de la actividad, sin perjuicio de que el órgano gestor pueda reclamar posteriormente esa acreditación, lo que podrá hacer a partir del 1 de enero de 2027.

La prestación presenta las siguientes notas:

— Su cuantía será el 70 % de la base reguladora

— Tendrá una duración máxima de cuatro meses (siempre que se mantenga la reducción de ingresos señalada.

— El tiempo durante el que se perciba esta prestación extraordinaria no consumirá los periodos máximos de percepción de la prestación por cese de actividad.

— La prestación será inembargable y no podrá compensarse con otras prestaciones de Seguridad Social indebidamente percibidas.

— Si el cese es total y definitivo, agotada la prestación extraordinaria podrá accederse a la prestación ordinaria por cese de actividad cuando se reúnan sus requisitos.

C) Aplazamiento extraordinario de las cuotas de Seguridad Social

Otra medida en favor de los afectados es la posibilidad de obtener un aplazamiento especial del pago de las cuotas de Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta.

De ella se pueden beneficiar las empresas con códigos de cuenta de cotización cuyo domicilio de actividad se encuentre en Ceuta y los trabajadores por cuenta propia con domicilio de residencia o actividad en la ciudad, cualquiera que sea el régimen de Seguridad Social en el que estén incluidas.

Es preciso que solicitante se encuentre al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social y no tener otro aplazamiento en vigor.

El aplazamiento comprenderá las cuotas devengadas de septiembre a diciembre de 2026 para las empresas y también para trabajadores por cuenta propia incluidos en el RETM, y de octubre de 2026 a enero de 2027 para los trabajadores autónomos incluidos en los demás regímenes especiales.

La solicitud deberá formularse antes de que transcurran los diez primeros días naturales de cada uno de los correspondientes plazos reglamentarios de ingreso.

Singularidad ofrece el tipo de interés que se aplicará que es del 0,5 %. Como especialidad, se aplicará un tipo de interés del 0,5 %. El aplazamiento se resolverá de forma única, aunque comprenda varias mensualidades, y se amortizará mediante pagos mensuales, a razón de cuatro meses por cada mensualidad aplazada, con un máximo total de 16 mensualidades. El primer pago deberá efectuarse a partir del mes siguiente al de la resolución.

Desde la presentación de la solicitud y hasta que recaiga resolución, el deudor será considerado al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social respecto de las cuotas afectadas.

Estudios Doctrinales

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 35-59

«Coordinación multinivel» entre el Reglamento (CE) 883/2004 y los Convenios internacionales de Seguridad Social: el caso español

"Multilevel coordination" between Regulation (EC) 883/2004 and international social security agreements: the Spanish case

Cristina Sánchez-Rodas Navarro *Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*
Universidad de Sevilla
https://orcid.org/0000-0001-9780-7860

Sumario

1. **La coordinación de sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea, un instrumento al servicio de la libre circulación de trabajadores**
   1.1. Concepto de Convenio de Seguridad Social en la Convención de Viena y en los Reglamentos de coordinación
2. **La conflictiva articulación entre Reglamentos de coordinación y Convenios internacionales de Seguridad Social**
   2.1. Aproximación al concepto de «coordinación multinivel» en la Unión Europea
3. **Inexistencia de coordinación multinivel: primacía de los Reglamentos de coordinación de Seguridad Social sobre los Convenios bilaterales preexistentes entre Estados miembros**
   3.1. Excepción: obstáculo para libre circulación de trabajadores
   3.2. Excepción a la excepción: la doctrina Thévenon
   3.3. El silencio del Reglamento 883/2004 sobre la doctrina Rönfeldt
4. **«Coordinación multinivel»: extensión del ámbito de aplicación de los Convenios bilaterales de Seguridad Social a nacionales de otros Estados miembros**
   4.1. Antecedentes
   4.2. El caso Gottardo
   4.3. «Coordinación multinivel» con fundamento en el Derecho originario
   4.4. La estela de la sentencia Gottardo
5. **Inexistencia de coordinación multinivel: exportación de pensiones de nacionales terceros Estados extramuros de la Unión Europea**
   5.1. El Reglamento 1231/2010 solo reconoce el derecho a exportar prestaciones en el territorio de la Unión Europea
   5.2. La exportación de pensiones a terceros Estados por imperativo de la Directiva 2024/1233, la Directiva 2014/36 y la Directiva 2011/98 vulnera el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
6. **Coordinación multinivel entre el Reglamento 883/2004 y Convenios de Seguridad Social vigentes entre España y Terceros Estados por obra de los Tribunales Superiores de Justicia**
7. **Conclusiones**
8. **Bibliografía**

Fecha Recepción: 6/4/2026
Fecha Revisión: 8/5/2026
Fecha Aceptación: 21/5/2026

Cita Sugerida: SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.: «"Coordinación multinivel" entre el Reglamento (CE) 883/2004 y los Convenios internacionales de Seguridad Social: el caso español». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 35-59.

Resumen

La «coordinación multinivel» en la Unión Europea es de creación jurisprudencial y permite tender «puentes» entre los Reglamentos de coordinación y los Convenios internacionales de Seguridad Social entre Estados miembros y Terceros Estados. Es unidireccional, ya que solo genera obligaciones para los Estados miembros. Su ámbito de aplicación territorial excede el territorio de la UE. Se aplica a trabajadores nacionales de Estados miembros que han cotizado en Terceros Estados con los que los Estados miembros, en los que también han cotizado, tienen Convenio de Seguridad Social.

La obligación de exportar pensiones a Terceros Estados recogida en las Directivas 2024/1233, 2014/36 y 2011/98 vulnera el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Palabras clave

coordinación; Convenios internacionales de Seguridad Social; extranjeros de Terceros Estados; igualdad de trato.

Abstract

"Multilevel coordination" in the European Union is a concept established by case law and serves to build "bridges" between coordination regulations and international social security agreements between Member States and third countries. It is unidirectional, as it imposes obligations solely on Member States. Its territorial scope extends beyond the territory of the EU. It applies to nationals of Member States who have made contributions in third countries with which the Member States—in which they have also made contributions—have social security agreements.

The obligation to export pensions to third countries set forth in Directives 2024/1233, 2014/36, and 2011/98 violates the Treaty on the Functioning of the European Union.

Keywords

coordination; international Social Security Agreements; nationals of third countries; equal treatment.

1. LA COORDINACIÓN DE SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, UN INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES

La Seguridad Social no se encuentra entre las competencias soberanas que los Estados miembros han transferido a la Unión Europea, sino que compete a cada Estado regular su sistema nacional de Seguridad Social. Esto explica que, pese a haberse alcanzado una unión monetaria no exista un único sistema de Seguridad Social en la Unión Europea, sino que coexisten tantos sistemas de Seguridad Social como Estados en los que el Derecho de la Unión Europea resulta aplicable, conservando cada legislación nacional sus propias peculiaridades fruto de su particular devenir histórico.

Para evitar que esta multiplicidad de sistemas de Seguridad Social europeos obstaculice el derecho a la libre circulación de trabajadores (uno de los cuatro pilares sobre los que se erigió la Comunidad Económica Europea) el vigente artículo 48[1] del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) proclama que «el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán, en materia de Seguridad Social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a sus derechohabientes: a) la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas; b) el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros».

Para dar cumplimiento a dicho mandato se promulgaron inicialmente los Reglamentos 3/58 y 4/58, derogados por los Reglamentos 1408/71 y 574/72, a su vez sustituidos por el vigente Reglamento 883/2004 de coordinación de sistemas de Seguridad Social y su Reglamento de aplicación 987/2009.

Estos Reglamentos de coordinación no son un fin en sí mismos, sino que tienen un carácter instrumental: contribuir a garantizar el ejercicio del Derecho a la libre circulación de trabajadores y evitar que en el territorio donde estos Reglamentos resultan aplicables las personas migrantes sufran minoración en sus derechos de Seguridad Social por haber estado sometidas a una pluralidad de sistemas nacionales de Seguridad Social.

Curiosamente, no encontraremos una definición del término «coordinación» ni en el Derecho originario de la Unión Europea ni en su Derecho derivado, pero a la luz de la jurisprudencia del TJUE[2] podemos concluir que la coordinación no es sinónimo de unificación ni armonización de sistemas de Seguridad Social. Tampoco implica derogación, reforma, o modificación de los sistemas nacionales de Seguridad Social coordinados, que subsisten con todas sus peculiaridades. La finalidad de la técnica de la coordinación es «suprimir los inconvenientes que para los trabajadores migrantes pudieran derivarse del hecho de que sus Derechos en materia de Seguridad Social hayan sido adquiridos con arreglo a los regímenes de legislaciones nacionales diferentes»[3].

En el ámbito de la Unión Europea la coordinación de sistemas de Seguridad Social se articula en la actualidad sobre los siguientes principios: unicidad de legislación aplicable (artículos 11-

[1] Antiguo artículo 51 del Tratado de la Comunidad Europea.

[2] El cambio de nombre de Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) a Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se hizo efectivo el 1 de diciembre de 2009 y fue consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

[3] STJCE de 21 de marzo de 1990, C-199/88 (Cabras) ECLI:EU:C:1990:127.

16 Reglamento 883/2004); igualdad de trato (artículo 4 del Reglamento 883/2004); supresión de cláusulas de residencia (artículo 7 del Reglamento 883/2004); totalización (artículo 6 del Reglamento 883/2004) y asimilación de prestaciones, ingresos, hechos o acontecimientos (artículo 5 del Reglamento 883/2004).

1.1. Concepto de Convenio de Seguridad Social en la Convención de Viena y en los Reglamentos de coordinación

A efectos de encuadrar el debate jurídico resulta conveniente comenzar por la cuestión terminológica y puesto que un Convenio internacional de Seguridad Social no es sino un Tratado internacional hay que recurrir a la Convención de Viena de Derecho de Tratados de 1969, que en su artículo 2.a) lo define como «un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular».

El artículo 1. k) del derogado Reglamento 1408/71 contenía la siguiente definición: «la expresión Convenio de Seguridad Social designa todo instrumento bilateral o multilateral que vincule o pueda vincular exclusivamente a dos o varios Estados Miembros, así como todo instrumento multilateral que vincule o pueda vincular al menos a dos Estados miembros y a uno o varios Estados en el campo de la Seguridad Social, para el conjunto o parte de las ramas y regímenes mencionados en los apartados 1 y 2 del artículo 4, así como los acuerdos de cualquier naturaleza concluidos en el marco de dichos instrumentos».

El vigente Reglamento 883/2004 que fue promulgado, entre otros motivos, con el fin de simplificar el farragoso articulado del Reglamento 1408/71, no contiene definición alguna de Convenio internacional de Seguridad Social. Aunque es inminente la reforma del Reglamento 883/2004 no afecta al contenido de este artículo.

2. LA CONFLICTIVA ARTICULACIÓN ENTRE REGLAMENTOS DE COORDINACIÓN Y CONVENIOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

La coexistencia entre los Reglamentos de coordinación 3/58, 1408/71 y 883/2004 y los Convenios internacionales de Seguridad Social en los que Estados miembros son Parte no ha sido pacífica, generando especial controversia las siguientes cuestiones:

-Concurrencia entre Reglamentos de coordinación y Convenios internacionales de Seguridad Social vigentes entre los Estados antes de integrarse en la Comunidad Económica Europea o en la Unión Europea: ¿cuál es la norma aplicable?

-Ámbito de aplicación personal de los Convenios internacionales de Seguridad Social: ¿nacionales de otros Estados miembros -o incluso de Terceros Estados- han de ser equiparados a los nacionales del Estado miembro Parte de un Convenio internacional de Seguridad Social?

-Cuando se ha cotizado tanto en Estados en los que se aplica el Derecho de la Unión Europea como en Estados que tienen Convenios de Seguridad Social con Estados miembros: ¿se han de totalizar conjuntamente todas las cotizaciones realizadas? ¿O el Estado miembro puede realizar, por un lado, la totalización conforme al Reglamento de coordinación y, por otro lado, la totalización aplicando el Convenio internacional del que sea Parte?

Anticipándome a lo que se expondrá en el epígrafe siguiente se puede afirmar que el primero de estos interrogantes se resolverá aplicando el principio de primacía del Derecho de la UE, aunque con importantes excepciones.

Pero para dar respuesta a la segunda y tercera cuestión se considera oportuno acuñar un nuevo término en el ámbito de la Seguridad Social de la UE que he dado en denominar «coordinación multinivel» con el objeto de describir la coordinación entre el Derecho de la UE (Derecho supranacional) y Convenios internacionales de Seguridad Social (Derecho internacional).

2.1. Aproximación al concepto de «coordinación multinivel» en la Unión Europea

La «coordinación multinivel» se definiría por contraposición a la «coordinación clásica» en la UE. Las características de ésta última son las siguientes:

1) Su fuente son los Reglamentos de coordinación de la UE.

2) Establece «puentes» entre las legislaciones nacionales de Seguridad Social de los Estados en los que el Derecho de la UE resulta aplicable.

3) Para su aplicación se exige que haya un elemento transfronterizo puesto que los Reglamentos de coordinación no se aplican a quien solo ha estado sujeto a la legislación del Estado del que es nacional y no ha ejercido su Derecho a la libre circulación.

4) Se articula en torno a cinco pilares: igualdad de trato, unicidad de legislación, totalización, supresión de cláusulas de residencia y asimilación.

5) Su ámbito territorial se restringe al territorio en el que el Derecho de la Unión Europea resulte aplicable (salvo puntualísimas excepciones).

La «coordinación multinivel» en la UE se caracterizaría y diferenciaría de la «coordinación clásica» por los siguientes elementos:

1) Su fuente son los Tribunales de Justicia.

2) Su aplicación requiere que no solo que se haya ejercido el Derecho a la libre circulación de trabajadores (artículo 45 TFUE) sino, además, haber trabajado en un país Tercero que tenga Convenio de Seguridad Social con el Estado miembro en el que se solicita la prestación.

3) Establece un «puente» entre el Derecho internacional y el Derecho de la UE.

4) Es «unidireccional» pues sólo crea obligaciones para los Estados miembros, no para los Terceros Estados.

5) Su ámbito territorial trasciende el territorio de la UE.

Mediante la «coordinación multinivel», y manteniendo inalterado el texto de los Reglamentos de coordinación y de los Convenios internacionales de Seguridad Social en los que Estados miembros sean Parte, se amplían los Derechos en materia de Seguridad Social de las personas migrantes.

Dada la extrema complejidad que este novedoso concepto de «coordinación multinivel» en la UE reviste, se procederá de manera sistemática a analizar cuándo se considera, salvo mejor opinión, que es aplicable a los conflictos jurídicos planteados entre los Reglamentos de coordinación de la UE y Convenios internacionales de Seguridad. Y cuando resulta inaplicable.

3. INEXISTENCIA DE COORDINACIÓN MULTINIVEL: PRIMACÍA DE LOS REGLAMENTOS DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL SOBRE LOS CONVENIOS BILATERALES PREEXISTENTES ENTRE ESTADOS MIEMBROS

La concurrencia entre los Reglamentos de coordinación y los Convenios internacionales de Seguridad Social entre Estados miembros aplicables con anterioridad al propio Reglamento de coordinación se resuelve aplicando el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea.

La primacía se predica tanto del Derecho originario como del Derecho derivado frente al Derecho nacional, cualquiera que sea su rango. Se fundamenta en el carácter obligatorio del Derecho de la Unión Europea y en la exigencia del buen funcionamiento de la Unión Europea.

En virtud del principio de primacía, los Reglamentos de coordinación sustituyen a los Convenios internacionales suscritos entre Estados miembros. Así quedó tempranamente reflejado en la sentencia Walder[4] en la que el TJCE dictaminó que el Reglamento 3/58 sustituía a los Convenios de Seguridad Social celebrados entre Estados miembros que no figurasen en el artículo 6 ni en el Anexo D del Reglamento. Y ello, aunque la aplicación de dichos Convenios implicara para los beneficiarios prestaciones superiores a aquellas que resultaban de dicho Reglamento.

Actualmente, el artículo 8.1 del Reglamento 883/2004 (que no contiene ninguna novedad remarcable frente a su antecesor el artículo 6 del Reglamento 1408/71) dispone que:» en su ámbito de aplicación, el presente Reglamento sustituirá a cualquier otro Convenio de Seguridad Social aplicable entre los Estados miembros. No obstante, continuarán siendo de aplicación determinadas disposiciones de Convenios de Seguridad Social suscritos por los Estados miembros con anterioridad a la fecha de aplicación del presente Reglamento, siempre que resulten más favorables para los beneficiarios o deriven de circunstancias históricas específicas y tengan un efecto temporal limitado. Para que estas disposiciones sigan siendo aplicables, deberán ser inscritas en el Anexo II[5]».

Del artículo 8.1 inferimos que la primacía del Reglamento se predica sólo respecto a Convenios internacionales de Seguridad Social celebrados entre Estados miembros, no con Estados Terceros. Y que para que los Convenios de Seguridad Social más favorables para los migrantes se apliquen con preferencia al Reglamento habrán de haber sido notificados en un específico Anexo.

Sobre la eventualidad de que los Estados miembros celebren nuevos Convenios internacionales de Seguridad en el futuro hay que indicar que ha sido prevista en el artículo 8.2 del Reglamento 883/2004: «dos o más Estados miembros podrán celebrar entre ellos, en caso necesario, Convenios basados en los principios y el espíritu del presente Reglamento».

Esto implica que «los nuevos Convenios celebrados entre los Estados miembros no pueden establecer excepciones contra las normas ni el espíritu de dicho Reglamento, de modo que los

[4] STJCE de 7 de junio de 1973, C-82/72 (Walder) ECLI:EU:C:1973:62.

[5] El citado Anexo II (dotado de contenido por obra del Reglamento 988/2009) sólo incluye —por lo que a España se refiere— dos convenios: Alemania-España (artículo 45.2 del Convenio de Seguridad Social de 4 de diciembre de 1973) y España-Portugal (artículo 22 del Convenio General de 1969).

ciudadanos comunitarios deben poder invocar siempre las disposiciones del mismo frente a las instituciones de Seguridad Social de los diferentes Estados miembros interesados»[6].

Por lo que a España se refiere, nuestro país no ha celebrado ningún nuevo Convenio internacional de Seguridad Social con Estados ya miembros desde su adhesión a la Comunidad Económica Europea.

3.1. Excepción: obstáculo para libre circulación de trabajadores

En materia de concurrencia entre Reglamentos de coordinación y Convenios de Seguridad Social entre Estados miembros el TJCE cambió radicalmente su doctrina a partir del asunto Rönfeldt[7]: un trabajador migrante alemán con cotizaciones en Alemania y Dinamarca solicitaba para el reconocimiento de su derecho a pensión que se le aplicara el Convenio bilateral de Seguridad Social entre Alemania y Dinamarca de 1953 que le era más favorable que el Reglamento 1408/71 entonces vigente. Dicho Convenio no había sido notificado en el Anexo III del Reglamento 1408/71 por lo que no le era aplicable.

En el asunto Rönfeldt el Tribunal falló que «si bien los artículos 6 y 7 del Reglamento 1408/71 manifiestan claramente que la sustitución de las disposiciones de los Convenios de Seguridad Social celebrados entre los Estados miembros por el Reglamento 1408/71 tiene carácter imperativo y no admite excepción alguna fuera de los supuestos expresamente mencionados por el Reglamento…los artículos 39 y 42 del Tratado de la Comunidad Europea (actuales artículos 45 y 48 del TFUE) deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la pérdida de las ventajas de Seguridad Social que se derivaría, para los trabajadores interesados, de la inaplicabilidad, como consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento 1408/71, de los Convenios vigentes entre dos o varios Estados miembros y que estén integrados en su Derecho nacional».

Dicho con otras palabras, cuando la sustitución del Convenio bilateral de Seguridad Social por el Reglamento de coordinación perjudica los derechos de los trabajadores migrantes ello resulta incompatible con el Derecho a la libre circulación de los trabajadores. Es decir, la aplicación del Derecho comunitario no debe conllevar una disminución de las prestaciones concedidas en virtud de la legislación interna de un Estado miembro, puesto que una solución contraria conllevaría a que el trabajador que ejerce su Derecho a la libre circulación se encontraría en una situación menos favorable que la que habría disfrutado de no hacer uso de ese Derecho.

Esto implica, en palabras del Tribunal Supremo[8], que la norma del Convenio internacional precedente más favorable para los trabajadores migrantes que la norma comunitaria posterior queda «inmunizada».

A mayor abundamiento, la sentencia Rönfeldt vino a consagrar la legitimidad de la aplicación de lo más favorable para los migrantes aplicando la técnica del «espigueo», no la del «conglobamiento».

La doctrina Rönfeldt ha sido reiterada en otras sentencias del Tribunal de Luxemburgo como por ejemplo los casos Thelen[9] y Wachter[10], en los que el Tribunal confirmó la aplicación preferente

[6] STJCE de 2 de agosto de 1994, C-23/92 (Grana-Novoa) ECLI:EU:C:1993:339.
[7] STJCE de 7 de febrero de 1991, C-227/89 (Rönfeldt) ECLI:EU:C:1991:52.
[8] STS de 15 de septiembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:5287).
[9] STJCE de 9 de noviembre de 2000, C-75/99 (Thelen) ECLI:EU:C:2000:608.
[10] STJCE de 18 de diciembre de 2007, C-450/05 (Wachter) ECLI:EU:F:2010:72.

del Convenio germano-austríaco al que los litigantes habían estado sujetos, frente al Reglamento de coordinación.

A mayor abundamiento, el TJCE aclaró en la sentencia Kaske[11] «que la respuesta que se dio en la sentencia Rönfeldt se refiere a la totalidad de las ventajas de Seguridad Social que contempla el Reglamento de coordinación, tanto si las prestaciones tienen carácter definitivo como si indemnizan momentáneamente a un asegurado».

Mutatis mutandi, hay que tener presente que la doctrina Rönfeldt es de aplicación no solo a los migrantes que han ejercido su Derecho a la libre circulación en el territorio de la UE sino también en los países del Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega y Liechtenstein) y Suiza, países todos ellos en los que los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social resultan actualmente aplicables.

3.1.1. Los Convenios bilaterales de Seguridad Social españoles anteriores a la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea

Cuando España se adhirió el 1 de enero de 1986[12] a la Comunidad Económica Europea los Convenios de Seguridad Social que había celebrado nuestro país con otros Estados miembros quedaron sustituidos por el Reglamento 1408/71 en virtud de su artículo 6.

Pero, a partir de la sentencia Rönfeldt, se ha ido generando una abundante jurisprudencia sobre concurrencia entre Convenios bilaterales de Seguridad Social suscritos por España y otros Estados miembros, y los Reglamentos de coordinación. Estas sentencias tienen como denominador común que versan sobre la determinación de la base reguladora de la pensión de los trabajadores migrantes cuando para el cálculo de la pensión es preciso recurrir a la totalización de períodos.

A primera vista podría sorprender que entre las sentencias haya disparidad de fallos, pero esto se explica porque los Convenios bilaterales enjuiciados no tenían una redacción idéntica. Y aunque algunos Convenios anteriores en el tiempo a la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea resultaban para los trabajadores migrantes más beneficiosos que los propios Reglamentos de coordinación, en otros casos no sucede así.

Ejemplos de Convenios bilaterales de Seguridad Social a los que se puede aplicar la doctrina Rönfeldt:

1) El Convenio Hispano-Alemán de Seguridad Social. Es, con diferencia, el que ha generado mayor litigiosidad. Al respecto, el Tribunal Supremo ha interpretado que para el cálculo de la pensión resulta más favorable el artículo 25.1.b) del Convenio Hispano-Alemán que el Reglamento 1408/71[13].

[11] STJCE de 5.2.2002, C-277/99 (Kaske) ECLI:EU:C:2002:74.

[12] Artículos 2, 3 y siguientes del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados de las Comunidades Europeas, de 12 de junio de 1985 (BOE de 1 de enero de 1986).

[13] STS de 15 de octubre de 1993 (ECLI:ES:TS:1993:6900). Y se reitera en otras muchas, a título ilustrativo pueden citarse las SSTS de 12 de marzo 1999 (ECLI:ES:TS:1999:1728); de 30 de mayo de 2000 (ECLI:ES:TS:2000:4391); y de 15 de noviembre de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:8932).

2) También el Convenio Hispano-Francés de Seguridad Social ha sido aplicado con preferencia frente a los Reglamentos de coordinación por ser más favorable para los trabajadores migrantes incluidos en su ámbito de aplicación[14].

3) Respecto al Convenio Hispano-Holandés, el Tribunal Supremo ha optado por su aplicación preferente para calcular la base teórica de la pensión cuando resulta más favorable para el trabajador que el Reglamento de coordinación[15].

4) En relación con el Convenio Hispano-Inglés, la STSJ de Galicia de 31 de enero de 2002 (ECLI:ES:TSJGAL:2002:899) concluyó que la aplicación del Reglamento de coordinación era menos favorable para el trabajador que el Convenio Hispano-Inglés, que reconduce a las bases medias, mientras que si se aplicase el Reglamento las bases a aplicar serían las mínimas o remotas. A la misma conclusión llegó la STSJ de Cataluña de 25 de febrero de 2008 (ECLI:ES:TSJCAT:2008:2433).

Convenios bilaterales de Seguridad Social a los que no se aplica la doctrina Rönfeldt:

1) El Convenio Hispano-Suizo. El Tribunal Supremo falló en sentencia de 29 de abril de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1671) que dicho convenio no contenía cláusulas más beneficiosas para el trabajador migrante que el Reglamento 883/2004, por lo que procedía calcular su pensión conforme a este último.

2) Tampoco el Convenio Hispano-Sueco contiene cláusulas mas más favorables para el migrante a la hora de calcular su pensión que la contenida en el Reglamento de coordinación (STS de 25 de marzo de 2009 ECLI:ES:TS:2009:1785).

3) Igualmente, el Convenio Hispano-Italiano no contiene cláusulas más ventajosas para el cálculo de la pensión de los migrantes[16].

4) Las consideraciones anteriores son igualmente aplicables al Convenio Hispano-Belga[17].

3.2. Excepción a la excepción: la doctrina Thévenon

La prevalencia de las disposiciones más favorables de un Convenio internacional de Seguridad Social entre Estados miembros frente a los Reglamentos de coordinación no es absoluta.

El TJCE resolvió en el asunto Thévenon[18] que la doctrina Rönfeldt no es aplicable cuando la persona migrante ejerció su Derecho a la libre circulación con posterioridad a la entrada en vigor de los Reglamentos de coordinación que sustituyeron a los Convenios de Seguridad Social hasta entonces aplicables entre Estados miembros[19].

Por tanto, aplicando este fallo al caso español resulta que la vigencia excepcional de los Convenios bilaterales de Seguridad Social más favorables frente al Reglamento de coordinación alcanza solo a los trabajadores que hubieran estado protegidos por los mismos, no a aquellos

[14] STS de 15 de septiembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:5287) y de 20 de abril de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:2459).
[15] SSTS de 28 de mayo de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:9205); de 30 de enero de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:747); de 18 de julio de 2008 (ECLI:ES:TS:2008:5097); y de 29 de abril de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:4269).
[16] STS de 11 de octubre de 2001(ECLI:ES:TS:2001:7817).
[17] STS de 30 de septiembre de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:5957).
[18] STJCE de 9 de noviembre de 1995, C-475/93 (Thévenon) ECLI:EU:C:1995:371.
[19] STJUE de 22 de enero de 2015, asuntos acumulados C-401/13 y C-432/13 (Balazs) ECLI:EU:C:2015:26.

trabajadores que ejercieron su Derecho a la libre circulación una vez que el Convenio internacional de Seguridad social ya había sido sustituido por el Reglamento de coordinación[20]. A título ilustrativo: no será aplicable la llamada tesis de las bases medias sustentada en la aplicación del convenio Hispano-Francés más favorable para el trabajador migrante si emigró a Francia con posterioridad al 1 de enero de 1986»[21].

3.3. El silencio del Reglamento 883/2004 sobre la doctrina Rönfeldt

Resulta sorprendente que el artículo 8.1 del Reglamento 883/2004 al regular la concurrencia entre Convenios internacionales de Seguridad Social entre Estados miembros y el propio Reglamento no haya acogido expresamente la doctrina Rönfeldt, sino que se limita reproducir sustancialmente el contenido de su predecesor: el artículo 6 del Reglamento 1408/71.

Es decir, el citado artículo 8.1 actualmente consagra la aplicación preferente del Reglamento 883/2004 frente a las disposiciones de un Convenio internacional de Seguridad Social que no haya sido notificado por los Estados miembros en el pertinente Anexo, incluso si dicho Convenio contuviera cláusulas más ventajosas para el migrante.

Por tanto, tras la entrada en vigor del Reglamento 883/2004 se suscita la duda de si la doctrina Rönfeldt sigue siendo aplicable, dada la literalidad del artículo 8.1 del citado Reglamento. No ayuda a despejar esta incógnita el hecho de que, en el tiempo transcurrido desde que el 1 de mayo de 2010 el Reglamento 883/2004 entró en vigor, hasta la fecha, no se haya dictado por el TJUE ninguna sentencia sobre la interpretación de su artículo 8.1. Y es que todas las sentencias del Tribunal de Luxemburgo que aplican la doctrina Rönfeldt analizan el Reglamento 1408/71, no el actual Reglamento 883/2004.

4. «COORDINACIÓN MULTINIVEL»: EXTENSIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS CONVENIOS BILATERALES DE SEGURIDAD SOCIAL A NACIONALES DE OTROS ESTADOS MIEMBROS

4.1. Antecedentes

Contenido mínimo de cualquier Convenio bilateral de Seguridad Social es delimitar los sujetos incluidos dentro de su ámbito y las prestaciones coordinadas por el mismo.

Ostentar la nacionalidad de alguno de los Estados signatarios se configuró tradicionalmente como requisito necesario para poder invocar las disposiciones de un Convenio, sin perjuicio de que pudieran quedar expresamente incluidos asimismo apátridas y refugiados, tal y como a título ilustrativo ejemplifica el convenio Hispano-Marroquí, el más antiguo de los que actualmente están en vigor España.

A sensu contrario, en Derecho internacional la regla general es que una persona no podrá invocar la aplicación de un Convenio bilateral de Seguridad Social que no le fuera aplicable por razón de su nacionalidad, aunque hubiera trabajado legalmente en alguno de los Estados signatarios.

Asimismo, hay que tener en cuenta que en el asunto Kaucic[22] el TJCE resolvió que los períodos cotizados en un Estado Tercero, esté o no vinculado a uno o a varios de los Estados miembros

[20] SSTS de 20 de abril de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:2459) y de 15 de septiembre de 2010 ECLI:ES:TS:2010:5287.
[21] STSJ de Galicia de 3 de abril de 2025 (ECLI:ES:TSJGAL:2025:2622).
[22] STJCE de 10 de marzo de 1977, C-75/76 (Kaucic) ECLI:EU:C:1977:46.

mediante un convenio de Seguridad Social, no eran objeto de ninguna disposición de los Reglamentos de coordinación, entre Estados miembros, de sus regímenes de Seguridad Social

A pesar de todo ello, la trabajadora española María Grana-Novoa (que había cotizado en Alemania y Suiza) solicitó que se le aplicará el Convenio de Seguridad Social entre estos dos países[23] porque no tenía derecho a una pensión de invalidez aplicando únicamente el Derecho alemán, pero sí cumpliría el período de carencia si se computasen los períodos de seguro cubiertos en Suiza.

En el asunto Grana-Novoa[24] el Tribunal de Justicia razonó que según las disposiciones del Reglamento 1408/71, «en lo que atañe a los Convenios internacionales de Seguridad Social, únicamente están comprendidos en su ámbito de aplicación aquellos en los que al menos dos Estados miembros sean partes contratantes y que, cuando se trate de Convenios celebrados con uno o con varios terceros Estados, el Reglamento sólo se aplica en la medida en que las relaciones entre Estados miembros quedan afectadas. Por el contrario, ninguna disposición del Reglamento contempla los Convenios celebrados entre un único Estado miembro y uno o varios Estados terceros, ni en lo que respecta a saber si, y en qué medida, el sistema del Reglamento debe sustituirlos, ni en lo que respecta a la aplicación del principio de igualdad de trato. En consecuencia, procede reconocer que el Reglamento trató de excluir dichos convenios de su ámbito de aplicación».

A mayor abundamiento, en el citado asunto Grana-Novoa el Abogado General Sr. Van Gerven en sus Conclusiones invocó hasta cuatro motivos para excluir un Convenio bilateral entre un Estado miembro y un país Tercero del concepto de legislación a los efectos del Reglamento 1408/71: «el tenor literal, la sistemática del Reglamento, la jurisprudencia del Tribunal y la propia índole de un Convenio bilateral de Seguridad Social».

De los cinco Estados miembros que presentaron observaciones en el asunto Grana-Novoa, Italia y Portugal defendieron que un Estado miembro sí estaba obligado a garantizar a los ciudadanos de la Unión Europea que ha ejercido su derecho a la libre circulación un trato idéntico al concedido a sus propios ciudadanos en aplicación de su legislación, que incluiría los Convenios de Seguridad Social firmados con Terceros Estados. Por el contrario, Alemania, Reino Unido y Países Bajos consideraron que esa interpretación pondría en peligro el equilibrio de las cargas financieras que sustenta todo Convenio bilateral de Seguridad Social entre un Estado miembro y un Tercer Estado.

El TJCE falló en el asunto Grana-Novoa que «a los efectos de los artículos 1.j) y 3.1 del Reglamento 1408/71, el concepto de legislación no incluye las disposiciones de Convenios internacionales de Seguridad Social celebrados entre un solo Estado miembro y un tercer Estado. Esta interpretación no queda debilitada por el hecho de que dichos Convenios hayan quedado integrados, con rango de Ley, en el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro interesado».

4.2. El caso Gottardo[25]

La señora Gottardo, (italiana por nacimiento y nacionalizada francesa al contraer matrimonio con un ciudadano francés) había trabajado sucesivamente por cuenta ajena en Italia, Suiza y Francia. De estos últimos dos países percibía sendas pensiones de vejez que le fueron reconocidas sin necesidad de recurrir a la técnica de totalización de períodos de seguro. Sin embargo, su solicitud de pensión de vejez italiana fue desestimada por no reunir el período de carencia exigido, requisito éste último

[23] En la fecha del litigio no era aplicable el Derecho comunitario en Suiza.
[24] STJCE de 2 de agosto de 1993, C23/92 (Grana-Novoa) ECLI:EU:C:1993:339.
[25] STJCE de 15 de enero de 2002, C-55/00 (Gottardo) ECLI:EU:C:2002:16.

que sólo podría cumplir si le computaban los períodos de seguro cubiertos en Suiza en virtud del Convenio Italo-Suizo. El citado convenio no era aplicable a ciudadanos franceses.

Como el Abogado General Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer expresamente destacó en sus conclusiones, a pesar de tratarse del derecho a la pensión de vejez de un trabajador migrante, el órgano jurisdiccional nacional «no ha pedido la interpretación del Reglamento 1408/71 que coordina los regímenes nacionales de Seguridad Social. Es más, el auto de reenvío no hace la menor alusión a esa normativa»[26]. Efectivamente, aunque existe una sustancial identidad fáctica entre los asuntos Grana-Novoa y Gottardo[27], en este último, a diferencia del primero, el tribunal que plantea la cuestión prejudicial lo que cuestiona es si la denegación de la totalización de períodos por razón de la nacionalidad de la solicitante vulnera, o no, la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad que consagra el artículo 39 del Tratado de la CE (actual artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la UE) al regular el Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros.

Siguiendo el criterio del Abogado General, el TJCE falló en asunto Gottardo[28] que «las autoridades de Seguridad Social competentes de un primer Estado deben, con arreglo a las obligaciones comunitarias que les incumben en virtud del artículo 39 TCE, computar a efectos del derecho a prestaciones de vejez los períodos de seguro cubiertos en un país tercero por un nacional de un segundo Estado miembro cuando, en las mismas condiciones de cotización, dichas autoridades competentes reconocen, de conformidad con un Convenio internacional bilateral celebrado entre el primer Estado miembro y el país Tercero, el cómputo de dichos períodos cubiertos por sus propios nacionales».

Para llegar a tal conclusión el Tribunal partió de la base de que «cuando un Estado miembro celebra con un tercer Estado un Convenio internacional bilateral de Seguridad Social que prevé el cómputo de los períodos de seguro cubiertos en dicho tercer Estado para tener derecho a prestaciones de vejez, el principio fundamental de igualdad de trato obliga al Estado miembro en cuestión a conceder a los nacionales de los demás Estados miembros las mismas ventajas que las que disfrutan sus propios nacionales en virtud de dicho Convenio, a menos que pueda justificar objetivamente su denegación». Asimismo, el Tribunal señaló que «su interpretación del concepto de "legislación" recogido en la letra j) del artículo 1 del Reglamento 1408/71 no puede llevar al menoscabo de la obligación de todo Estado miembro de respetar el principio de igualdad de trato previsto en el artículo 39 del Tratado CE». Y que «cuestionar el equilibrio y la reciprocidad de un convenio internacional bilateral celebrado entre un Estado miembro y un tercer Estado no puede ser una justificación objetiva para que el Estado miembro parte en dicho Convenio se niegue a extender a los nacionales de los demás Estados miembros las ventajas que dicho convenio concede a sus propios nacionales».

En resumen, la clave de la sentencia Gottardo no es el Derecho a la igualdad de trato regulado en el Reglamento de coordinación, puesto que el citado Reglamento no es aplicable a un Convenio de Seguridad Social entre un Estado miembro y un Estado Tercero. Sino el Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros consagrado en el artículo 39 TCE (actual 45 TFUE). Es este un punto que ha de ser resaltado: el Derecho a la libre circulación se concibe en el Tratado como un Derecho vinculado a la nacionalidad del migrante. Y que confirma el artículo 20.1 TFUE

[26] Conclusiones presentadas en el asunto C-55/00 el 5 de abril de 2001.

[27] Abogado General Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer: «me parece preocupante que se alcancen soluciones divergentes siendo prácticamente iguales las circunstancias e idénticas las disposiciones comunitarias en vigor».

[28] Adrián Arnáiz, A.J.: «La contribución de la sentencia Gottardo del TJCE, de 2 de junio de 2002, a la realización del principio de igualdad de tratamiento por lo que se refiere a la Seguridad Social en la Unión Europea», *Información Laboral* nº 2/2004, pp. 2-44.

que restringe la noción de ciudadano de la Unión a quienes ostenten la nacionalidad de un Estado miembro.

Aplicando la doctrina Gottardo e invocando el artículo 45 TFUE, el auto[29] del TJUE de 5 de septiembre de 2019[30] reconoció el derecho de un trabajador migrante portugués a cobrar prestaciones familiares de Luxemburgo por su hija residente en Brasil y en igualdad de condiciones que los ciudadanos luxemburgueses en base al Convenio bilateral entre Luxemburgo y Brasil.

4.3. «Coordinación multinivel» con fundamento en el Derecho originario

A nuestro parecer, salvo cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho, la sentencia Gottardo constituye un ejemplo paradigmático de «coordinación multinivel» por los siguientes motivos:

1) Con la sentencia Gottardo el Tribunal de Justicia ha coordinado de facto a todos los Convenios de Seguridad Social entre Estados miembros y Estados Terceros por lo que respecta a sus respectivos ámbitos de aplicación personal.

2) Esta coordinación de «primer nivel» conlleva necesariamente una «coordinación derivada o de segundo nivel»: al equiparar a los nacionales de Estados miembros con los ciudadanos de los Estados miembros signatarios del Convenio la consecuencia directa es que los primeros podrán reclamar la aplicación de las normas de coordinación de regímenes de Seguridad contempladas en el Convenio.

3) Esta coordinación multinivel no tiene su fundamento en los Reglamentos de coordinación ni en normas de Derecho internacional, sino que su base es el artículo 39 del Tratado de la Comunidad Europea (actual artículo 45 TFUE) que consagra el Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros.

4) Esta coordinación multinivel no afecta a las competencias de los Estados miembros para suscribir Convenios de Seguridad.

5) Tampoco modifica el articulado de los Convenios de Seguridad Social vigentes en los Estados miembro.

6) La coordinación multinivel es de creación jurisprudencial.

7) La coordinación multinivel es «unidireccional» pues crea obligaciones solo para los Estados miembros, no para los Terceros Estados con los que tuvieran Convenios de Seguridad Social en vigor.

8) Su ámbito territorial excede al de la UE.

[29] Con arreglo al artículo 99 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando la respuesta a una cuestión prejudicial pueda deducirse claramente de la jurisprudencia o no suscite ninguna duda razonable, el Tribunal de Justicia podrá decidir en cualquier momento, a propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, resolver mediante auto motivado.

[30] Auto del TJUE de 5 de septiembre de 2019, C-801/18 (Caisse pour l'avenir des enfants) ECLI:EU:C:2019:684.

4.4. La estela de la sentencia Gottardo

Con fecha 19 de junio de 2013, la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes adoptó la vigente Recomendación H16[31]. Específicamente la Comisión Administrativa recomienda que los nuevos Convenios bilaterales de Seguridad Social que celebren un Estado miembro y un tercer Estado incluyan una referencia expresa al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad de los nacionales de otro Estado miembro que hayan ejercido su derecho a circular libremente en el Estado miembro parte del Convenio en cuestión.

España no solo ha dado cumplimiento a tal recomendación, sino que la supera puesto que, como ilustran los Convenios de Seguridad Social más recientes (como el celebrado con Uruguay[32] y con Senegal[33]) se ha suprimido el requisito de la nacionalidad y los mismos son aplicables a las personas trabajadoras que trabajen, o hayan trabajado, en uno o en ambos países y a sus familiares y supervivientes.

Podemos concluir, por lo que a España se refiere, que todos los Convenios bilaterales de Seguridad Social vigentes en España son actualmente aplicables a los nacionales de Estados miembros que hayan estado sujetos a las legislaciones de los Estados signatarios porque: o bien se ha suprimido de los nuevos Convenios internacionales de Seguridad Social el requisito de la nacionalidad, o bien porque España aplica la doctrina Gottardo.

4.4.1. ¿Extraterritorialidad del Reglamento 883/2004 por aplicación del Derecho a la libre circulación de trabajadores?

La cuestión que nos planteamos es si los Reglamentos de coordinación obligan a exportar las prestaciones de Seguridad Social por ellos coordinados fuera del territorio en el que el Derecho de la UE resulta aplicable.

La respuesta debiera ser negativa ya que el Reglamento, cuyo fundamento es el Tratado, tiene, en principio, el mismo ámbito de aplicación territorial que el propio Tratado[34]. De hecho, ni los Reglamentos 3/58 y 1408/71, ni el actual Reglamento 883/2004 contienen precepto alguno en que fundar esa hipotética obligación de exportación.

A mayor abundamiento, el Tribunal de Justicia ha declarado que «ni el Reglamento ni ninguna otra disposición de Derecho comunitario obligan a los Estados miembros a abonar pensiones en Estados Terceros, cuestión ésta que queda sujeta a las disposiciones del Derecho nacional del Estado miembro de la institución deudora de dicha prestación»[35].

[31] La Recomendación de 2013 derogó a la Recomendación P1 de 12 de junio de 2009, fundada en los apartados a) y c) del artículo 72 del Reglamento 883/2004 y su contenido coincide fielmente con la Recomendación de la Comisión Administrativa nº 22 de 18 de junio de 2003 que fue adoptada al amparo del artículo 81 del Reglamento 1408/71. De conformidad con la misma, se deben conceder a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros las mismas ventajas de que disfrutan los trabajadores nacionales de un Estado miembro en virtud de un Convenio bilateral de Seguridad Social que éste haya celebrado con un tercer Estado.

[32] Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay, de 1 de diciembre de 1997 (en vigor desde 1 de abril de 2000).

[33] El Convenio de Seguridad Social entre España y Senegal se firmó el 22 de noviembre de 2020 y entró en vigor el 1 de mayo de 2022.

[34] STJCE de 16 de febrero de 1978, C-61/77 (Comisión/Irlanda) ECLI:EU:C:1978:29.

[35] STJCE de 3 de abril de 2008, C-331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188.

No obstante, también es cierto que tempranamente en el asunto Van Roosmalen el Tribunal[36] dictaminó que, para determinar el alcance de la expresión legislación coordinada, el criterio relevante no es el lugar donde se ha desempeñado la actividad profesional, aunque se trate de un Estado Tercero, sino «el vínculo que une al trabajador con un régimen de Seguridad Social de un Estado miembro en el cual haya cubierto los períodos de seguro, sea cual sea el lugar donde desempeñe o haya desempeñado su actividad profesional».

Asimismo, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha llegado a afirmar que «las disposiciones de Derecho comunitario pueden aplicarse a las actividades profesionales ejercidas fuera del territorio de la Comunidad cuando la relación laboral posee un vínculo de conexión suficientemente estrecho con el territorio de la Comunidad»[37].

Hechas las salvedades anteriores, tras la sentencia Gottardo hay que plantearse si la equiparación entre nacionales del Estado miembro signatario de un Convenio internacional de Seguridad Social con un Tercer Estado y nacionales de otros Estados miembros de la UE que hubieran estado sujetos a las legislaciones coordinadas por el Convenio en cuestión, puede ser causa de que las normas de coordinación contenidas en el Reglamento 883/2004 se apliquen más allá de las fronteras de la UE.

Para dar respuesta a esta cuestión debemos partir de la base de que en la sentencia Gottardo el TJCE sólo se pronunció sobre la totalización de cotizaciones y el Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros, pero no abordó el tema de la exportación de pensiones a Terceros Estados. De hecho, hasta la fecha no existe ninguna sentencia del TJUE que haya reconocido ese hipotético Derecho. Asimismo, hemos de recordar que la Sra. Gottardo había trabajado en los dos Estados signatarios del Convenio de Seguridad Social cuya aplicación solicitaba.

A la vista de las consideraciones expuesta hay que partir de la incuestionable premisa de que los Reglamentos de coordinación no reconocen el derecho a la exportación de pensiones causadas a su amparo fuera del territorio de la UE.

Pero, por aplicación de la sentencia Gottardo, los ciudadanos de los Estados miembros de la UE podrían invocar su derecho a exportar sus pensiones a Terceros Estados cuando tuvieran derecho a cobrar una pensión en un Estado miembro que sí permite a sus propios nacionales exportar pensiones a esos Terceros Estados. Ahora bien, este Derecho no se fundaría en el Reglamento de coordinación, sino en el Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros que consagra el artículo 45 TFUE. Y su aplicación debiera estar condicionada a que el trabajador nacional de un Estado miembro hubiera estado sujeto a las legislaciones de Seguridad Social de los Estados signatarios del Convenio de Seguridad Social en el que pretende fundar su Derecho a exportar su pensión a un Tercer Estado.

Por lo que al caso español se refiere, desde un punto de vista práctico hay que reconocer que la exportación de pensiones a Terceros Estados no plantea especial problema ya que actualmente España abona pensiones contributivas de Seguridad Social en 129 Estados. En esa lista figuran por supuesto los Estados en los que el Derecho de la Unión Europea resulta aplicable y aquellos con los que existe Convenio de Seguridad Social bilateral o multilateral en vigor. En total la suma de todos esos países a febrero 2026 asciende a 58 Estados.

[36] STJCE de 23 de octubre de 1986, C-300/84 (Van Rooslmalen) ECLI:EU:C:1986:402.

[37] SSTJCE de 12 de julio de 1984, C-237/83 (Prodest) ECLI:EU:C:1984:277; de 27 de septiembre de 1989, C-9/88 (Lopes da Veiga) ECLI:EU:C:1989:346; 29 de junio de 1994, C-60/93 (Aldewereld) ECLI:EU:C:1994:271; y de 30 de abril 1996, C-214/94 (Boukhalfa) ECLI:EU:C:1996:174.

El número de pensiones en vigor en España tramitadas al amparo de norma internacional a 1 de marzo de 2026 fue de 737.821 por un monto total de 610.833.084,6 euros[38]. Francia, Alemania y Portugal, por ese orden, son los países con mayor número de pensionistas que cobran pensión española.

Pero España también exporta pensiones a otros muchos países con los que no existe Convenio de Seguridad Social: Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, Nepal, Sri Lanka o Sierra Leona, entre otros.

5. INEXISTENCIA DE COORDINACIÓN MULTINIVEL: EXPORTACIÓN DE PENSIONES DE NACIONALES TERCEROS ESTADOS EXTRAMUROS DE LA UNIÓN EUROPEA

La posibilidad de que las disposiciones del Reglamento 1408/71 pudieran ser aplicadas a nacionales de Terceros Estados que residieran y/o trabajasen legalmente en algún país miembro fue defendida tempranamente por la Comisión Europea por medio de una Comunicación sobre la política migratoria presentada ante el Consejo y el Parlamento Europeo el 7 de mayo de 1985. Y, años más tarde, a través de una propuesta de Reglamento de 13 de diciembre de 1991 que tenía por finalidad extender el ámbito subjetivo de los Reglamentos 1408/71 y 574/72 a todas las personas aseguradas por un régimen de Seguridad Social coordinado.

En la reunión extraordinaria celebrada el Tampere en 1999, el Consejo de Europa defendió que la Unión Europea debía dar «un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros, concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión Europea, fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y aproximar su estatuto jurídico al de los nacionales de los Estados miembros».

Estas iniciativas culminarían con la adopción del Reglamento 859/2003, sustituido por el vigente Reglamento 1231/2010[39] (no aplicable en Dinamarca e Irlanda), que extiende las disposiciones de los Reglamento 883/204 y 987/2009 a los nacionales de Terceros Estados que, debido únicamente a su nacionalidad, no estuvieran incluidos dentro de sus ámbitos de aplicación personal, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites, que estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado[40]. El Reglamento 1231/2010, sin embargo, no les confiere un Derecho de entrada, estancia ni residencia. Tampoco acceso al mercado laboral en un Estado miembro.

5.1. El Reglamento 1231/2010 solo reconoce el derecho a exportar prestaciones en el territorio de la Unión Europea

Requisitos ineludibles para la aplicación del Reglamento 1231/2010 es que las personas nacionales de Terceros Estados residan legalmente en el territorio de la UE y que hayan estado sometidas a la legislación de más de un Estado en el que el Reglamento 883/2004 resulte aplicable.

[38] Instituto Nacional de la Seguridad Social; *Evolución mensual de las pensiones del sistema de Seguridad Social,* marzo 2026.

[39] López Gandía, J.: «Régimen de Seguridad Social aplicable a los desplazamientos fuera de la Unión y a los trabajadores extracomunitarios», *E-Revista Internacional de la Protección Social*, Número Extraordinario 2022, p. 91:«ni el Reglamento 859/2003 ni el Reglamento 1231/2010 se aplican a Noruega, Islandia y Liechtenstein (los Estados EFTA) ni a Suiza, pues las normas contenidas en dichos Reglamentos no se han extendido a dichos países».

[40] García de Cortázar, C.: «Extensión de las normas de coordinación de Seguridad Social a los nacionales de terceros Estados: el Reglamento UE 1231/10», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* nº 97/2012, pp. 15–32.

A sensu contrario, quedan excluidos los supuestos en los que los ciudadanos de Terceros Estados hubieran estado sujetos a la legislación de un único Estado miembro. La exigencia de este elemento transfronterizo es del todo lógica y coherente por cuanto que tampoco el Reglamento 883/2004 (ni sus predecesores) se aplica a situaciones puramente internas.

En virtud del Reglamento 1231/2010, los nacionales de Terceros Estados pueden invocar el Derecho a la supresión de cláusulas de residencia consagrado en el Reglamento 883/2004 para exportar las prestaciones coordinadas por el mismo, pero dentro del ámbito de aplicación territorial del Reglamento 883/2004.

Ningún precepto del Reglamento 883/2004, ni del Reglamento 1231/2010 (ni de sus antecesores), obliga a los Estados miembros a exportar prestaciones causadas al amparo del Reglamento 883/2004 a Terceros Estados[41].

No obstante, hay autores[42] que defienden que, en virtud del principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 4 del Reglamento 883/2004, cuando un país de la UE permite a sus nacionales la exportación de prestaciones a países Terceros, también se le ha de reconocer este Derecho a ciudadanos extracomunitarios protegidos por el Reglamento 1231/2010.

No se comparte esa interpretación del artículo 4 del Reglamento 883/2004 por considerarla contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia cuando el Derecho a la exportación a Terceros Estado deriva de un Convenio de Seguridad entre un Estado miembro y un Tercer Estado.

Y ello porque a los Convenios de Seguridad Social entre un Estado miembro y un Tercer Estado no se les aplica el Reglamento de coordinación (sentencia Grana-Novoa) y, por tanto, tampoco el principio de igualdad de trato que éste regula.

Y, en segundo lugar, porque la exportación de pensiones a Terceros Estados al amparo de la sentencia Gottardo solo puede ser reclamada por nacionales de Estados miembros que hayan ejercido su Derecho a la libre circulación de trabajadores consagrado en el artículo 45 TFUE. Por contra, a los nacionales de Terceros Estados no se les aplica el artículo 45 TFUE.

Es decir, no puede confundirse el Derecho a la igualdad de trato en materia de Seguridad Social regulado en los Reglamentos de coordinación, con el de Derecho a la no discriminación por razón de la nacionalidad en el ejercicio del Derecho a la libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros. Porque el concepto de trabajador protegido por el artículo 45 no es plenamente coincidente con el concepto del artículo 48 del TFUE[43].

Tampoco puede fundarse el Derecho a exportar pensiones causadas en la UE a Terceros Estados en el Considerando nº 13 del Reglamento 1231/2010: «la condición de residencia legal en el territorio de un Estado miembro no debe afectar a los derechos derivados de la aplicación del Reglamento (CE) 883/2004 en lo relativo a las pensiones de invalidez, jubilación o supervivencia, por cuenta de uno o varios Estados miembros, en el caso del nacional de un tercer país que anteriormente

[41] STJCE de 3 de abril de 2008, C-331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188.

[42] Debiès, E.: «La prestación de vejez en los Reglamentos de coordinación de Seguridad Social, o cómo garantizar Derechos sociales a largo plazo y libre circulación en la Unión Europea», VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, 2021, p. 352.

[43] Sánchez-Rodas Navarro, C.: «Los conceptos de trabajador/a en la Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores: zonas grises», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 38/2024, pp. 41–51.

haya cumplido las condiciones del presente Reglamento, o de los supervivientes de este, en la medida en que deriven tales derechos de un trabajador, cuando residan en un tercer país».

Conforme a consolidada jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo[44] «la exposición de motivos de un acto comunitario no tiene un valor jurídico vinculante y no puede ser invocada ni para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trata ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor literal».

Si el Reglamento 883/2004 no permite la exportación de pensiones a Terceros Estados, tampoco podrá implementar este Derecho el Reglamento 1231/2010 que tiene meramente como finalidad extender las disposiciones del Reglamento 883/2004 a nacionales de Terceros Estados que residan legalmente en la UE.

A mi entender, el Considerando nº 13 del Reglamento 1231/2010 ha de ser interpretado a la luz de la sentencia Chuck[45]: cuando un trabajador reside en un Estado Tercero al solicitar su pensión, el Reglamento de coordinación obliga a tomar en consideración los períodos trabajados en otro Estado miembro en las mismas condiciones que si continuase residiendo en el territorio de la Comunidad. «Ahora bien, las modalidades prácticas con arreglo a las cuales se realiza el pago de una pensión de jubilación quedan sujetas a las disposiciones del Derecho nacional del Estado miembro de la institución deudora de dicha pensión. En efecto, si bien el artículo 10 del Reglamento 1408/71 establece un derecho exigible a recibir el pago de una pensión en cualquier Estado miembro, ni dicho Reglamento ni ninguna otra disposición de Derecho comunitario obligan a los Estados miembros a abonar pensiones en Estados terceros».

En definitiva, la residencia en un Tercer Estados no afecta «a los Derechos derivados de la aplicación del Reglamento 883/2004»: esto es, a la obligación de los Estados miembros de totalizar los períodos cotizados en la UE. Pero puesto que el Reglamento 883/2004 solo garantiza la exportación en los territorios en los que el Derecho de la Unión Europea es aplicable, es imposible invocarlo para pretender exportar pensiones a Terceros Estados.

5.2. La exportación de pensiones a terceros Estados por imperativo de la Directiva 2024/1233, la Directiva 2014/36 y la Directiva 2011/98 vulnera el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

En materia de exportación de pensiones, el artículo 12.4[46] de la Directiva 2024/1233 -cuya redacción es exactamente igual a su precedente, el artículo 12.4 de la Directiva 2011/98[47]- proclama que «los trabajadores de Terceros países que se trasladen a un Tercer país, o sus supérstites que residan en Terceros países y sean titulares de derechos generados por esos trabajadores recibirán las pensiones legales por vejez, invalidez o fallecimiento derivadas del empleo anterior de tales trabajadores y adquiridas con arreglo a la legislación mencionada en el artículo 3 del Reglamento 883/2004, en las mismas condiciones y en las mismas cuantías que los nacionales de los Estados miembros de que se trate cuando se trasladan a un Tercer país».

[44] SSTJCE de 19 de noviembre de 1998, C162/97 (Nilsson) ECLI:EU:C:1998:554; de 25 de noviembre de 1998, C308/97 (Manfredi) ECLI:EU:C:1998:566 y STJUE de 24 de noviembre de 2005, C-136/04 (Deutsches Milch-Kontor) ECLI:EU:C:2005:716.

[45] STJCE de 3 de abril de 2008, C-331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188.

[46] Conforme al artículo 20 de la Directiva 2024/1233 su artículo 12.4 se aplicará a partir del 22 de mayo de 2026.

[47] Respecto al artículo 12.1e) de la Directiva 2011/98, que regula la igualdad de trato en las ramas de la Seguridad Social, cfr. Camas Roda, F.: «Claves de la nueva Directiva europea de permiso único y sobre igualdad de trato al personal trabajador inmigrante», *Revista Justicia y Trabajo* nº 4/2024, pp. 13-36.

Idéntica previsión de exportación de pensiones a Terceros Estados la encontramos en el artículo 23.1.i)[48] de la Directiva 2014/36 sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de Terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros.

Dado que la finalidad de las Directivas es la armonización y no la coordinación, no cabe calificar de «coordinación multinivel» la exportación de pensiones de nacionales de Terceros Estados fuera del territorio de la UE que las tres Directivas analizadas regulan.

Las tres citadas Directivas tienen como base legal el artículo 79.2, letras a) y b) del TFUE que reza así:

> «*El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario*[49]*, medidas en los ámbitos siguientes:*
> *a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;*
> *b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros*».

El artículo 79.2.b) TFUE es también el fundamento legal del Reglamento 1231/2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento 883/2004 y el Reglamento 987/2009 a los nacionales de Terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos.

La tesis que aquí se defiende es que resulta a todas luces manifiestamente insuficiente la base legal de las tres Directivas para imponer la exportación de pensiones fuera de la Unión Europea en favor de nacionales de Terceros Estados por las siguientes razones:

1) El artículo 79.2.b) del TFUE únicamente habilita para armonizar «los derechos de los nacionales de Terceros países que residan legalmente en un Estado miembro», en clara correspondencia con el principio de territorialidad del Derecho de la UE.

La residencia legal de los extranjeros de Terceros Estados en el territorio de un Estado miembro es un requisito *sine qua non* para la aplicación de la Directiva 2024/1233, y así lo exige expresamente su artículo 2.2. (igual que hacía la Directiva 2011/98). Respecto a la Directiva 2014/36 la falta de cobertura legal del artículo 79.2.b) TFUE para fundar el Derecho a exportar pensiones fuera de la Unión Europea es aún más evidente puesto que los trabajadores temporeros a los que se aplica son, por definición, «nacionales de un Tercer país que conservan su residencia principal en un tercer País» (artículo 3.b).

---

[48] Artículo 23.1.i): «los trabajadores temporeros que se trasladen a un tercer país, o los supérstites de tales trabajadores que residan en un tercer país y a cuyo favor el trabajador temporero haya causado derechos, recibirán las pensiones legales basadas en el empleo anterior del trabajador temporero y adquiridas de conformidad con la legislación que contempla el artículo 3 del Reglamento 883/2004, en las mismas condiciones y con arreglo a los mismos baremos que los nacionales de los Estados miembros de que se trate cuando se trasladan a un tercer país».

[49] En el procedimiento legislativo ordinario la propuesta surge de la Comisión Europea, y requiere mayoría simple en el Parlamento y mayoría cualificada en el Consejo.
Por el contrario, cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo (artículo 352 TFUE).

No desvirtúan las anteriores consideraciones el hecho de que la STJUE de 25 de noviembre de 2020[50] afirme que no es lícito que un Estado miembro deniegue al titular de un permiso único el disfrute de prestaciones familiares por el hecho de que los miembros de su familia no residan en su territorio sino en un Estado Tercero, cuando el mismo Estado miembro concede tal prestación a sus nacionales con independencia del lugar de residencia de los miembros de su familia. Y ello porque como Nebot Lozano[51] destacó, en materia de prestaciones familiares no se aplica el principio de exportación de prestaciones, dado que la persona beneficiaria sí se encuentra en el territorio del Estado miembro, sino de equiparación de residencia de los miembros de la familia. A mayor abundamiento, es innegable que en materia de prestaciones familiares no rige una plena igualdad de trato para los nacionales de Terceros Estados porque las tres Directivas analizadas permiten a los Estados aplicar excepciones en esta materia.

2) El Considerando segundo de la Directiva 2024/1233 afirma que la política de integración de los nacionales de Terceros Estados debe tener como objetivo concederles derechos «comparables», pero -matizo yo- no más Derechos que los reconocidos a los propios ciudadanos de la UE.

Debemos preguntarnos pues: ¿tienen los ciudadanos de la Unión Europea reconocido el Derecho a exportar pensiones fuera del territorio de la Unión en virtud del principio de igualdad de trato en materia de Seguridad Social reconocido por los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social? Categóricamente no.

El TJCE en su sentencia de 3 de abril de 2008[52] dejó meridianamente claro que «ni el Reglamento 1408/71 ni ninguna otra disposición de Derecho comunitario obligan a los Estados miembros a abonar pensiones en Estados Terceros. De ello se deriva que las modalidades prácticas con arreglo a las cuales se realiza el pago de una pensión de jubilación quedan sujetas a las disposiciones del Derecho nacional del Estado miembro de la institución deudora de dicha pensión».

Por su parte, en la sentencia Grana-Novoa[53] el TJCE afirmó que «ninguna disposición del Reglamento 1408/71 contempla los Convenios celebrados entre un único Estado miembro y uno o varios Estados Terceros, ni en lo que respecta a saber si, y en qué medida, el sistema del Reglamento debe sustituirlos, ni en lo que respecta a la aplicación del principio de igualdad de trato».

En definitiva, si hoy por hoy, los ciudadanos de Estados miembros no tienen reconocido al amparo del principio de igualdad de trato consagrado en el Reglamento 883/2004 de coordinación de los sistemas de Seguridad Social un Derecho a exportar pensiones a Terceros Estados, tampoco con fundamento en el artículo 79.2.b) TFUE se puede hacer de mejor Derecho a nacionales de Terceros Estados que no residen en la Unión Europea. 3) Es cierto que el TJCE ha reconocido en su sentencia Gottardo[54] que los Estados miembros signatarios de Convenios internacionales de Seguridad Social con Terceros Estados no pueden excluir de su ámbito de aplicación personal a otros nacionales de otros Estados miembros. Pero hay que subrayar que en esa sentencia no se reclamaba la exportación de pensiones a Terceros Estados, sino la totalización de períodos de seguro para el cálculo de la pensión. Además, el TJCE no basó su decisión en el Reglamento de coordinación de regímenes de Seguridad, sino en el artículo 39 del Tratado de la CE (actual artículo 45 TFUE) que consagra el Derecho a la libre circulación de trabajadores. Y no debemos olvidar que el Derecho a la libre circulación de

[50] STJUE de 25 de noviembre de 2020, C302/19 (INPS) ECLI:EU:C:2020:957.

[51] Nebot Lozano, M.L.: «La nueva regulación de las prestaciones familiares en el Reglamento 1408/71. Los asuntos Pinna y Yañez Campoy», *Noticias de la Unión Europea* nº 157/1998, pp. 79–88.

[52] STJCE de 3 de abril de 2008, C-331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188.

[53] STJCE de 2 de agosto de 1994, C-23/92 (Grana-Novoa) ECLI:EU:C:1993:339

[54] STJCE de 5 de enero de 2002, C-55/00 (Gottardo) ECLI:EU:C:2002:16.

trabajadores consagrado en el Tratado está subordinado al requisito de ostentar la nacionalidad de un Estado miembro.

Por tanto, si los nacionales de Terceros Estados no pueden invocar el artículo 45 TFUE, tampoco pueden exigir ser equiparados a nacionales de Estados miembros en materia de exportación de prestaciones por aplicación de Convenios internacionales de Seguridad Social entre Estados miembros y Terceros Estados.

4) Que no existe igualdad total en materia de Seguridad Social entre nacionales de Estados miembros y nacionales de Terceros Estados que residen legalmente en la UE lo ha puesto recientemente de manifiesto la STJUE de 5 de marzo de 2026[55] que afirma rotundamente que un nacional de un Tercer Estado, aunque resida legalmente en un Estado miembro, no puede invocar el Derecho a la igualdad de trato con los ciudadanos de los Estados miembros para el reconocimiento de una prestación especial no contributiva de Seguridad Social[56].

En conclusión, ni es posible que una Directiva conceda Derechos a situaciones excluidas del ámbito de aplicación del Derecho de la UE ni el artículo 79.2.b) TFUE es base legal suficiente para imponer la exportación de pensiones de nacionales de Terceros Estados fuera del territorio de la Unión Europea.

5) El Reglamento 1231/2010, que tiene también su fundamento en el artículo 79.2.b) TFUE, no reconoce el derecho de los nacionales de Terceros Estados a exportar pensiones fuera del territorio de la Unión Europea. Y ni tan siquiera es aplicable a los nacionales de Terceros Estados que hubieran estado sometidos solo a la legislación de Seguridad Social de un único Estado miembro. Consecuentemente, los nacionales de Terceros Estados que residan legalmente en la Unión Europea, pero a los que no les sea aplicable el Reglamento 1231/2010, ni tan siquiera tienen reconocido el Derecho a exportar pensiones a otros Estados miembros.

Ergo, si hay nacionales de Terceros Estados que residiendo o encontrándose legalmente en la Unión Europea no tienen reconocido el Derecho a exportar pensiones causadas en un Estado miembro a otro Estado miembro, menos podrán invocar el derecho a exportar pensiones fuera de la Unión Europea al amparo de Directivas fundadas en el artículo 79.2.b) TFUE cuando esas personas ya no residen en la Unión Europea.

6. COORDINACIÓN MULTINIVEL ENTRE EL REGLAMENTO 883/2004 Y CONVENIOS DE SEGURIDAD SOCIAL VIGENTES ENTRE ESPAÑA Y TERCEROS ESTADOS POR OBRA DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

En España, las Salas de lo Social de los Tribunales de Justicia han implementado por la vía de su doctrina judicial una «coordinación multinivel» entre el Reglamento de coordinación de sistemas de Seguridad Social y Convenios de Seguridad Social vigentes entre nuestro país y Terceros Estados.

Las sentencias que a continuación se analizan tienen en común que en todos los casos los pensionistas habían trabajado en España y en un Estado en el que el Reglamento de coordinación es aplicable y, además, en un Tercer Estado con el que España tiene Convenio de Seguridad Social.

[55] STJUE de 5 de marzo de 2026, C151/24(INPS) ECLI:EU:C:2026:144.

[56] Las prestaciones especiales no contributivas son prestaciones no contributivas de Seguridad Social notificadas en el Anexo X del Reglamento 88372004 y que, por ese motivo, no son exportables a otros Estados miembros, aunque sí se les aplica el principio de igualdad de trato y totalización. España ha notificado en dicho Anexo sus pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.

En todas las sentencias que se traen a colación el litigio versó sobre si la Administración española para calcular la pensión de la persona migrante había de realizar una «doble totalización»: una conforme al Convenio internacional y otra aplicando solo el Reglamento de coordinación, abonando de las dos cuantías la que fuera más favorable para el migrante. La Administración española defiende esta tesis alegando que no resulta factible totalizar los períodos de cotización en tres países regidos por normativa distinta: dos Estados de la Unión Europea y un Tercer Estado con el que España tiene Convenio internacional.

Los trabajadores migrantes, por el contrario, defienden que se ha de realizar una «única totalización»: todos los períodos cumplidos bajo el Reglamento de coordinación se computarían como si se tratara de períodos cubiertos bajo la legislación española, y se totalizarían con los cumplidos bajo el Convenio internacional de Seguridad Social.

Optar por la tesis de la «doble» totalización o de una «única» totalización no es una controversia puramente académica, ya que tiene repercusiones económicas para el solicitante que, incluso, podría verse privado a pensión en España si nuestro país no totalizara conjuntamente todos los períodos acreditados durante su vida laboral.

La falta del período de carencia para acceder a la pensión española si no se computaban conjuntamente todas las cotizaciones acreditadas en Estados en los que se aplica el Reglamento de coordinación y en un Tercer Estado con el que España tiene Convenio de Seguridad Social es el objeto de los recursos de suplicación resueltos por todas las sentencias que a continuación se citan:

En las SSTSJ de Galicia de 11 de octubre 2001[57] y de 29 de junio 2002[58] para que los migrantes españoles pudieran cumplir el período de carencia en España precisaban totalizar sus cotizaciones en España, Alemania y Suiza. País este último con el que, antes de serle aplicable el Reglamento de coordinación, España tenía Convenio de Seguridad Social.

En la STSJ de Islas Baleares de 24 de noviembre de 2005[59] el demandante había cotizado en España y en Francia, pero si no se computaba lo cotizado en Suiza no acreditaba el período de carencia en España para cobrar una pensión.

La STSJ de Galicia de 4 de noviembre de 1998[60] afirma que hay que «conjugar la triple cotización a España, Suiza y Holanda, cuando, en efecto, es la integra vida laboral lo que opera en orden al reconocimiento de las prestaciones derivadas de la Seguridad Social y dado que Holanda es país comunitario sus cotizaciones reciben reglamentariamente el mismo trato que las españolas».

La demandante en la STSJ de Galicia de 10 diciembre de 1999[61] acreditaba cotizaciones en España, Alemania y Uruguay, país este último con el que nuestro país tiene Convenio internacional de Seguridad Social.

En la STSJ de Galicia de 27 de diciembre de 2003[62] el pensionista había cotizado en España, Italia y EE.UU. Entre España y EE.UU. existe un Convenio internacional de Seguridad Social.

[57] ECLI:ES:TSJGAL:2001:7094.
[58] ECLI:ES:TSJGAL:2002:4767.
[59] ECLI:ES:TSJBAL:2005:1283.
[60] ECLI:ES:TSJGAL:1998:5093
[61] ECLI:ES:TSJGAL:1999:7705.
[62] ECLI:ES:TSJGAL:2003:7401

La STSJ de Cataluña de 5 de marzo de 2013[63] resolvió el litigio sobre la totalización de las cotizaciones acreditadas en España, Suiza, y Uruguay. En Suiza, en la fecha del litigio, ya era aplicable el Reglamento de coordinación y entre nuestro país y Uruguay existe Convenio bilateral de Seguridad Social.

En la STSJ Principado de Asturias de 29 de junio de 2017[64], el trabajador había cotizado en España, Bélgica y Venezuela. Entre este último país y España existe Convenio de Seguridad Social.

En la STSJ de Navarra de 2 de septiembre de 2020[65] el migrante había cotizado en dos Estados miembros de la UE (España, Portugal) y en Canadá que tiene Convenio de Seguridad Social con España.

En el caso de la STSJ de Navarra de 7 de octubre de 2021 se había cotizado en España, Italia y Marruecos, con este último España tiene Convenio de Seguridad Social.[66]

Todas las sentencias citadas, unánimemente, optan por aplicar la tesis de una «única» totalización defendiendo la plena equiparación de las cotizaciones efectuadas en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, en un régimen único, y sin que se exija el cumplimiento del período mínimo de cotización en cada uno de los Estados en que la persona afectada ha estado trabajando.

Dichas sentencias invocan jurisprudencia del TJUE, como los casos Petroni[67] y Borowitz[68]. Y resaltan que no existe ningún precepto que prohíba la totalización «única».

También se invoca el Convenio 157 de la Organización Internacional del Trabajo —ratificado por España— cuyo artículo 7.4 establece que «si una persona ha cumplido período bajo las legislaciones de tres o más miembros que estén obligados por diferentes instrumentos bilaterales o multilaterales, esos períodos deberán ser totalizados, en la medida necesaria, de conformidad con las disposiciones de estos instrumentos, por todo Miembro simultáneamente obligado por dos o más de los instrumentos pertinentes, a los fines de adquisición, conservación o recuperación del derecho a las prestaciones».

En definitiva, por esta vía judicial se ha tendido un «puente» entre los regímenes de Seguridad Social coordinados por los Reglamentos y los regímenes coordinados por Convenios de Seguridad Social entre España y Terceros Estados. Esta «coordinación multinivel» es «unidireccional» pues no conlleva obligaciones para los Terceros Estados y tampoco afecta a las legislaciones coordinadas que subsisten con sus propias características.

7. CONCLUSIONES

En la UE la articulación entre los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social y los Convenios internacionales de Seguridad Social celebrados por Estados miembros provoca una disparidad de controversias jurídicas que se han de resolver aplicando diferentes normativas y criterios.

[63] ECLI: *ES:TSJCAT:2013:2521.*
[64] ECLI: *ES:TSJAS:2017:2244.*
[65] ECLI:ES:TSJNA:2020:393.
[66] ECLI: *ES:TSJNA:2021:741.*
[67] STJCE de 21 de octubre de 1974, C-24/75 (Petroni) ECLI:EU:C:1975:129.
[68] STJCE DE 5 de julio de 1988, C-21/87 (Borowitz) ECLI:EU:C:1988:362: «ninguna disposición del Reglamento excluye que la institución alemana asimile los períodos de cotización cubiertos al amparo de la legislación polaca a los períodos de cotización cubiertos al amparo de la legislación alemana».

No recurriremos al concepto de «coordinación multinivel» cuando se trate de concurrencia entre el Reglamento de coordinación y Convenios de Seguridad Social preexistentes a la incorporación de los Estados miembros a la CEE o a la UE. Estos casos se resuelven aplicando el principio tradicional de primacía del Derecho de la UE.

Es con la sentencia Gottardo cuando se implementa la «coordinación multinivel» entre los Reglamentos de coordinación y Convenios de Seguridad Social entre Estados miembros y Terceros Estados. Para la aplicación de este novedoso concepto es necesario no solo que la persona trabajadora haya ejercido el Derecho a la libre circulación de trabajadores (artículo 45 TFUE) sino, además, haber trabajado en un país Tercero que tenga Convenio de Seguridad Social con el Estado miembro en el que se solicita la prestación. Mediante la «coordinación multinivel» se establece un «puente» entre el Derecho internacional y el Derecho de la UE. Es «unidireccional» pues sólo crea obligaciones para los Estados miembros, no para los Terceros Estados. Su ámbito territorial trasciende el territorio de la UE

También los Tribunales Superiores de Justicia españoles aplican una «coordinación multinivel» entre Convenios internacionales vigentes en España y los Reglamentos de coordinación al interpretar que todos los períodos cotizados en Estados de la UE han de asimilarse a cotizaciones españolas y totalizarse conjuntamente con los períodos cotizados en los Estados en los que se aplique el Convenio de Seguridad Social.

Imponer la aplicación de la igualdad de trato entre nacionales de Estados miembros y nacionales de Terceros Estados en materia de exportación de pensiones a través de Directivas fundadas en el artículo 79.2.b) TFUE es contrario a Derecho, ya que el citado precepto sólo es aplicable a nacionales de Terceros Estados que residan en la UE, pero no a los que residen en Terceros Estados.

De lege ferenda, para regular de manera efectiva la exportación a Terceros Estados de pensiones de nacionales de Terceros Estados que han trabajado y/o residido en la UE, la vía que parece más idónea es la celebración de Convenios internacionales de Seguridad Social en los que la Unión Europea y sus Estados fueran Parte. Y sin duda se daría un paso de gigante en pro de que la globalización económica fuera pareja a la globalización social si los Estados miembros de la UE respaldaran la iniciativa de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social de implementar un «puente» jurídico entre el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y el Reglamento 883/2004.

8. BIBLIOGRAFÍA

Adrián Arnáiz, A.J.: «La contribución de la sentencia Gottardo del TJCE, de 2 de junio de 2002, a la realización del principio de igualdad de tratamiento por lo que se refiere a la Seguridad Social en la Unión Europea», *Información Laboral*, nº 2/2004.

Camas Roda, F.: «Claves de la nueva Directiva europea de permiso único y sobre igualdad de trato al personal trabajador inmigrante», *Revista Justicia y Trabajo* nº 4/2024.

Carrascosa Bermejo, D.: «Derecho de los ciudadanos extracomunitarios y comunitarios a prestaciones de Seguridad Social y el alcance del principio de igualdad de trato en la reciente doctrina del Tribunal de Justicia», *Documentación Laboral*, nº 135/2025.

— «Capítulo XVII. Coordinación de los sistemas nacionales de Seguridad Social en la Unión Europea (Reglamentos CE/883/2004 y CE/987/2009)» en VV.AA. *Derecho Social de la Unión Europea. Aplicación por el Tribunal de Justicia*, BOE, Madrid, 2023.

Debiès, E.:«La prestación de vejez en los Reglamentos de Coordinación de Seguridad Social, o como garantizar Derechos sociales a largo plazo y libre circulación en la Unión Europea» en VV.AA. *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea,* Laborum, Murcia, 2021.

García de Cortázar Nebreda, C.: «Extensión de las normas de coordinación de Seguridad Social a los nacionales de Terceros Estados: el Reglamento UE 1231/10», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración,* nº 97/2012.

González-Sancho López, E; «Relaciones entre legislación comunitaria y convenios bilaterales en materia de Seguridad Social de migrantes: de la sentencia Rönfeldt al caso Peschiutta», *Revista de Trabajo y Seguridad Social* nº 5/1992.

Instituto Nacional de la Seguridad Social; *Evolución mensual de las pensiones del sistema de Seguridad Social,* marzo 2026.

López Gandía, J.:«Régimen de Seguridad Social aplicable a los desplazamientos fuera de la Unión y a los trabajadores extracomunitarios», *E-Revista Internacional de la Protección Social*, Número Extraordinario 2022.

Sánchez-Rodas Navarro, C.: «Los conceptos de trabajador/a en la Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores: zonas grises», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 38/2024.

— «La doctrina Rönfeldt y su recepción por los tribunales españoles» en VV.AA. *Aplicación por los tribunales de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia social*, Atelier, Barcelona, 2023.

VV.AA.: *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

De las parejas de hecho a las «parejas de derecho»: la formalización jurídica como eje del acceso a la pensión de viudedad[1]

From De Facto Partnerships to "De Jure Partnerships": Legal Formalisation as the Key Element for Access to Survivors' Pensions

Neus Cortada Cortijo *Profesora Titular de Derecho Civil*
Facultad de Derecho y Economía
Universidad de Lleida
https://orcid.org/0000-0002-3934-2169

Sumario

1. Introducción
2. La pensión de viudedad en las parejas de hecho: evolución normativa y construcción jurisprudencial del modelo
3. Los requisitos económicos: de la dependencia económica a la reconfiguración contributiva
4. Requisitos personales y acreditación de la pareja: uniformidad estatal y primacía de la formalización
5. El requisito de la inscripción y la consolidación de un modelo de «parejas de derecho»
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Fecha Recepción: 6/4/2026
Fecha Revisión: 30/6/2026
Fecha Aceptación: 20/7/2026

Cita Sugerida: CORTADA CORTIJO, N.: «De las parejas de hecho a las "parejas de derecho": la formalización jurídica como eje del acceso a la pensión de viudedad». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 61-79.

[1] Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España PID2023-153228NB-I00, «Nuevas vulnerabilidades: equilibrios y desequilibrios en el ordenamiento jurídico-privado», MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y FEDER, UE (IIPP Sofía de Salas Murillo / M.ª Victoria Mayor del Hoyo).

Resumen

El presente trabajo analiza la evolución de la pensión de viudedad en las parejas de hecho desde una perspectiva crítica, al sostener que el sistema ha consolidado un modelo propio en el que la formalización jurídica constituye el elemento central de acceso a la prestación.

A partir del análisis de la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, se pone de relieve que la protección ya no se vincula a la realidad convivencial, sino a su previo reconocimiento jurídico, lo que permite hablar de una transición desde las parejas de hecho hacia las «parejas de derecho».

Finalmente, se examinan las tensiones derivadas de algunos pronunciamientos excepcionales y de las reformas más recientes, apuntando a una posible evolución hacia modelos más flexibles.

Palabras clave

Pensión de viudedad; parejas de hecho; Seguridad Social; formalización jurídica; igualdad; parejas de derecho.

Abstract

This paper analyses the evolution of survivors' pensions in de facto partnerships from a critical perspective, arguing that the system has consolidated a distinct model in which legal formalisation constitutes the central condition for access to the benefit.

Drawing on recent case law of the Spanish Supreme Court, it shows that protection is no longer linked to the factual reality of cohabitation, but to its prior legal recognition, allowing for a conceptual shift from de facto partnerships to "de jure partnerships".

Finally, the paper examines the tensions arising from certain exceptional rulings and recent legislative reforms, pointing towards a possible evolution towards more flexible models.

Keywords

Survivors' pension; De facto partnerships; Social Security; Legal formalisation; Equality; Legally recognised partnerships.

1. INTRODUCCIÓN

La extensión de la pensión de viudedad a las parejas de hecho, introducida por la Ley 40/2007, ha sido tradicionalmente interpretada como un avance en la equiparación entre modelos familiares. Sin embargo, un análisis detenido de su evolución normativa y jurisprudencial permite cuestionar esta lectura y poner de relieve la consolidación de un modelo sustancialmente distinto, caracterizado por una intensa exigencia de formalización jurídica.

Lejos de responder a la realidad fáctica de las relaciones de convivencia, el sistema vigente ha ido configurando un régimen en el que el acceso a la protección se vincula no tanto a la existencia de una comunidad de vida estable, sino a su previa exteriorización formal conforme a los cauces legalmente establecidos. Ello ha dado lugar a una progresiva transformación conceptual que permite sostener que, a efectos prestacionales, el sistema ha dejado de proteger la realidad convivencial propia de las «parejas de hecho» para articular su tutela en torno a las denominadas «parejas de derecho», esto es, aquellas cuya existencia ha sido jurídicamente constituida[1].

Esta orientación ha sido consolidada de forma especialmente nítida por la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, que ha configurado la formalización jurídica de la pareja como un auténtico presupuesto constitutivo del derecho y ha negado relevancia suficiente a la mera convivencia, incluso cuando esta refleja una realidad familiar plenamente consolidada. Sin embargo, la reciente aparición de pronunciamientos relativos a supuestos excepcionales —en los que la formalización resultó objetivamente imposible por causas ajenas a la voluntad de los convivientes— ha introducido una tensión interna en el sistema. Tales resoluciones, inspiradas en la necesidad de evitar soluciones manifiestamente desproporcionadas y favorecidas por la influencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como por el propio debate surgido en el seno del Tribunal Supremo, no cuestionan el modelo de las «parejas de derecho», pero sí evidencian el inicio de una cierta modulación interpretativa de sus presupuestos, cuya evolución futura permanece abierta.

En este contexto, el panorama normativo más reciente actúa como catalizador adicional de la inestabilidad del modelo. La flexibilización del concepto de pareja de hecho operada por el Real Decreto-ley 2/2024 para el ingreso mínimo vital y el subsidio por desempleo —prescindiendo en esas prestaciones del requisito de inscripción constitutiva— contrasta con el mantenimiento del rigor formal en materia de pensión de viudedad y evidencia que el sistema carece de una política legislativa coherente en este punto. Lo que hasta ahora se presentaba como una opción sistemática consolidada comienza a mostrar las costuras de una construcción que el propio legislador erosiona desde dentro.

Partiendo de estas premisas, el presente trabajo analiza la evolución del modelo de acceso a la pensión de viudedad en las parejas de hecho, con especial atención a la función que cumple la formalización jurídica como criterio determinante de atribución del derecho.

La singularidad de esta evolución no radica en el tránsito desde un modelo puramente convivencial hacia otro formal, pues la Ley 40/2007 ya incorporó importantes exigencias de formalización. Lo verdaderamente significativo es que la evolución jurisprudencial ha terminado por convertir ese requisito formal, inicialmente concebido como uno de los elementos delimitadores del

[1] Esta evolución conecta con Díaz Aznarte, M. T.: «Parejas de hecho "acreditadas" y pensión de viudedad: el triunfo del formalismo frente a la justicia material*», Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, 2016, pp. 167-176, quien ya advirtió el progresivo predominio del formalismo sobre la justicia material y describió el sistema como un modelo de «parejas de hecho acreditadas». El presente trabajo parte de esta premisa para sostener que la jurisprudencia más reciente permite apreciar un paso adicional: la consolidación de un verdadero modelo de «parejas de derecho», en el que la previa constitución jurídica de la relación deja de ser un simple requisito de acreditación para convertirse en el presupuesto mismo del derecho a la prestación.

derecho, en el auténtico eje vertebrador del sistema, hasta el punto de relegar el hecho convivencial a un plano claramente secundario.

2. LA PENSIÓN DE VIUDEDAD EN LAS PAREJAS DE HECHO: EVOLUCIÓN NORMATIVA Y CONSTRUCCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL MODELO

La reciente STS 857/2025, de 1 de octubre[2] ilustra de manera particularmente significativa la compleja tensión existente entre el formalismo jurídico y la realidad convivencial en la atribución de la pensión de viudedad a las parejas de hecho.

Dicha tensión no ha sido resuelta de forma lineal ni uniforme, sino a través de una evolución normativa y jurisprudencial marcada por cierta discontinuidad y por una progresiva adaptación a los cambios sociales, en un contexto de creciente pluralidad de modelos familiares[3]. El resultado ha sido la configuración de un sistema que, pese a su aparente apertura, continúa caracterizado por una notable rigidez formal.

Tradicionalmente, la pensión de viudedad constituía una prestación reservada exclusivamente al cónyuge supérstite, en coherencia con un sistema de Seguridad Social estructurado sobre la centralidad del vínculo matrimonial. Esta configuración se mantuvo hasta la reforma introducida por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, cuando, en un contexto de profunda transformación de los modelos familiares y dentro del amplio margen de configuración reconocido al legislador por la doctrina constitucional, se extendió por primera vez el ámbito subjetivo de la prestación a las parejas de hecho.

En efecto, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, introdujo una modificación sustancial al dar nueva redacción al art. 174.3 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, reconociendo por primera vez el derecho a la pensión de viudedad al conviviente supérstite de una pareja de hecho, siempre que concurrieran los requisitos legalmente establecidos[4]. Hasta ese momento, el derecho a la pensión aparecía estrictamente ligado al vínculo matrimonial[5], de modo que el citado precepto reservaba la condición de beneficiario exclusivamente a quien ostentara la condición de cónyuge supérstite y reuniera los restantes requisitos exigidos por la legislación de Seguridad Social[6].

La exclusión de las parejas de hecho fue reiteradamente cuestionada ante el Tribunal Constitucional[7] mediante recursos de amparo fundados en la supuesta vulneración del principio de

[2] Sentencia del Tribunal Supremo n. 857/2025, de 1 de octubre, Sala de lo Social (ECLI:ES:TS:2025:4317).

[3] Escribá Pérez, A. N.: «La pensión de viudedad en las parejas de hecho: entre la exclusión parcial y la igualdad limitada», *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, n. 45, 2025, p. 95, destaca la persistencia de una igualdad limitada y una evolución normativa fragmentaria.

[4] Sobre el concepto de pareja de hecho, *vid*. Escribá Pérez, A. N., op. cit., p. 105; Molins García-Atance, J.: «La pensión de viudedad tras la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social», *Aranzadi Social. Revista Doctrinal*, n. 6, 2008, pp. 95-125; Fernández Collados, M. B.: «El acceso a la pensión de viudedad de las parejas de hecho en la jurisprudencia española», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, n. 3, 2015, pp. 237-250; Alarcon Castellanos, M. M.; Roldán Martínez, A.: «Algunas reflexiones críticas sobre la pensión de viudedad de las parejas de hecho*», Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social,* n. 319, 2009, pp. 97-120.

[5] Para un excelente recorrido por la naturaleza de la pensión, puede acudirse a Poquet Català, R.: «El acceso de las parejas de hecho a la pensión de viudedad: ¿una realidad?», *Temas Laborales*, n. 119, 2013, pp. 157-188.

[6] Art. 174.3 LGSS: «Cumplidos los requisitos de alta y cotización establecidos en el apartado 1 de este artículo, tendrá asimismo derecho a la pensión de viudedad quien se encontrase unido al causante en el momento de su fallecimiento formando una pareja de hecho (...)*»*.

[7] Sobre la existencia de situaciones de injusticia material pese a la constitucionalidad del sistema, vid. Escribá Pérez, A. N., *op. cit.,*p. 106.

igualdad. Sin embargo, tales pretensiones fueron sistemáticamente desestimadas[8]. El Tribunal sostuvo que la diferencia de trato dispensado al matrimonio y a la convivencia *more uxorio* en el acceso a la pensión de viudedad no constituía una discriminación contraria al art. 14 CE[9], aun cuando, en otros ámbitos del ordenamiento hubiera admitido ciertas aproximaciones entre ambas formas de convivencia[10].

Esta línea jurisprudencial, iniciada con la STC 184/1990, de 15 de noviembre, y reiterada de forma constante en pronunciamientos posteriores[11], situó inequívocamente la decisión sobre la extensión de la pensión de viudedad a las parejas de hecho en el ámbito de la libertad de configuración del legislador, afirmando la legitimidad constitucional de un régimen jurídico diferenciado respecto del matrimonio. Como expresamente señala el fundamento jurídico tercero de dicha resolución, «no cabe reprochar como arbitraria ni discriminatoria la exigencia de que el núcleo de convivencia institucionalizada […] le conste formalmente al Estado para que éste conceda la pensión de viudedad»[12].

Resulta significativo que la doctrina constitucional identificara ya, desde este momento, la formalización de la relación como un elemento constitucionalmente legítimo para delimitar el acceso a la prestación. Aunque el Tribunal no imponía al legislador la exigencia de un concreto mecanismo de acreditación, sí admitía que la protección pudiera condicionarse a que la existencia de la unión constara formalmente ante los poderes públicos. Esta premisa anticipa, en buena medida, la evolución posterior del sistema hacia un modelo crecientemente asentado en la juridificación de la pareja de hecho.

De este modo, la atribución del derecho a la pensión de viudedad a las parejas de hecho se configuró como una decisión de política legislativa y no como una exigencia derivada directamente del principio de igualdad. En consecuencia, correspondía al legislador determinar tanto la extensión

[8] En relación con la aplicación analógica en supuestos de parejas homosexuales previos a la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, *vid.* STSJ Madridn. 14, de 14 de noviembre de 2005; STSJ Palma de Mallorca n. 3, de 26 de enero de 2006. En sentido contrario, entre otras, STSJ Madrid, de 18 de septiembre de 2006; STSJ Cataluña, de 6 de junio de 2005; STSJ Asturias, de 8 de octubre de 2004. Sobre esta cuestión, *vid.* Lamarca i Marquès, A.; Alascio, L.: «Parelles de fet i pensió de viduïtat», *InDret*, n. 4, 2007, p. 7.

[9] STC 184/1990, de 15 de noviembre (ECLI:ES:TC:1990:184), FJ 3. El voto particular sostiene que la protección constitucional del matrimonio no justifica «la posibilidad ilimitada de establecer tratamientos favorables para un conjunto de ciudadanos por el hecho de estar, o haber estado, casados frente a los que no ostentan tal condición. No basta cualquier diferencia de situación para justificar una diferencia de trato, pues es necesario, además, que el criterio diferenciador sea razonable y no arbitrario en relación con el resultado a conseguir. Aquí el elemento diferenciador es la existencia o no de vínculo matrimonial y el resultado es el disfrute de la pensión de viudedad, por lo que procede valorar si tal disfrute se justifica en función de la concurrencia del citado vínculo o debe atender a otras razones».

[10] En la STC 222/1992, de 11 de diciembre (ECLI:ES:TC:1992:222), en materia de subrogación en los contratos de arrendamientos urbanos con prórroga forzosa.

[11] Entre otras, SSTC 29/1991, 30/1991, 31/1991, 35/1991, 38/1991, 77/1991, 29/1992, 39/1998.

[12] El FJ 3.º de la STC 184/1990, de 15 de noviembre, señalaba: « (...) En la Constitución española de 1978 el matrimonio y la convivencia extramatrimonial no son realidades equivalentes. El matrimonio es una institución social garantizada por la Constitución y el derecho a contraer matrimonio es un derecho constitucional (art. 32.1) cuyo régimen jurídico corresponde a la Ley por mandato constitucional (art. 32.2). Nada de eso ocurre con la unión de hecho *more uxorio*, que ni es una institución jurídicamente garantizada ni hay un derecho constitucional expreso a su establecimiento. (...) Siendo el derecho a contraer matrimonio un derecho constitucional, cabe concluir que el legislador puede, en principio, establecer diferencias de tratamiento entre la unión matrimonial y la puramente fáctica y que, en concreto, la diferencia de trato en la pensión de viudedad entre los cónyuges y quienes conviven de hecho sin que nada les impida contraer matrimonio no es arbitraria o carente de fundamento. Y por lo mismo no cabe reprochar como arbitraria ni discriminatoria la exigencia de que el núcleo de convivencia institucionalizada entre hombre y mujer como casados le conste formalmente al Estado para que éste conceda la pensión de viudedad».

subjetiva de la protección como las condiciones de acceso a la prestación, sin que la analogía entre matrimonio y convivencia pudiera justificar, en ausencia de una previsión legal expresa, una interpretación judicial *contra legem*.

La reforma introducida por la Ley 40/2007 respondió, así, a la voluntad de adaptar el sistema a las nuevas realidades familiares, extendiendo por primera vez la protección al conviviente supérstite. Sin embargo, esta ampliación no supuso una equiparación entre matrimonio y pareja de hecho, sino la creación de un régimen jurídico autónomo, sometido desde su origen a requisitos adicionales de acceso. Como reconocía expresamente su Exposición de Motivos, «habida cuenta de la imposibilidad de conseguir la plena equiparación entre las parejas matrimoniales y las de hecho, se hace inviable la plena igualación en el régimen jurídico de las prestaciones de viudedad»[13].

En particular, la incorporación de exigencias personales, económicas y, sobre todo, formales condicionó de manera decisiva el reconocimiento del derecho[14]. La inscripción registral o la formalización en documento público dejaron de constituir simples mecanismos de acreditación para convertirse en elementos estructurales del nuevo régimen jurídico, cuya importancia no ha hecho sino reforzarse con la posterior evolución normativa y jurisprudencial.

Desde esta perspectiva, la Ley 40/2007 no solo amplió el ámbito subjetivo de protección, sino que sentó las bases de un modelo diferenciado cuyo rasgo más característico ha sido la creciente centralidad de la formalización jurídica[15]. Precisamente sobre esa evolución se proyectan las reformas y los pronunciamientos jurisprudenciales posteriores, cuyo análisis permite comprender cómo el sistema ha terminado configurando, a efectos prestacionales, un auténtico modelo de «parejas de derecho».

3. LOS REQUISITOS ECONÓMICOS: DE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA A LA RECONFIGURACIÓN CONTRIBUTIVA

En relación con los requisitos económicos, y a diferencia del régimen previsto para el matrimonio, la regulación introducida en 2007 configuró la pensión de viudedad para las parejas de hecho en términos de dependencia económica del conviviente supérstite[16].

Ello supuso una alteración relevante tanto del fundamento material del derecho como de su naturaleza contributiva, tradicionalmente orientada al resarcimiento del perjuicio derivado de la pérdida de ingresos ocasionada por el fallecimiento del cónyuge[17], alejándose de una lógica estrictamente asistencial vinculadaa una situación de necesidad[18].

---

[13] Martínez Abascal, V. A.: «Las parejas de hecho y la pensión de viudedad en la Ley 40/2007: ¿una equiparación inviable?», *Aranzadi Social. Revista Doctrinal*, n. 17, 2010, pp. 59-90; Villar Cañada, I. M.: «Pensión de viudedad y derecho a la igualdad: puntos críticos de la jurisprudencia más reciente», *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social,* n. 400, 2016, pp. 47-72; Cavas Martínez, F.: «Ajustes constitucionales recientes a la regulación sobre acceso de la pareja de hecho a la pensión de viudedad», *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, n. 1, 2014, pp. 183-198.

[14] Gutiérrez Alba, M. E., «Parejas de hecho y pensión de viudedad», *Elderecho.com*, 20/10/2020.

[15] Escribá Pérez, A. N., op. cit.,p. 95, señala el carácter parcial e insuficiente de las reformas acometidas.

[16] Blázquez Agudo, E. M., y Presa García-López, R.: «Pensión de viudedad para las parejas de hecho: Evolución normativa y jurisprudencial*», Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, (168), 2014, pp. 157-196; Fernández Collados, M. B., *op. cit.,* p. 240.

[17] Sobre la naturaleza contributiva de la pensión, *vid.* Lamarca i Marquès, A.; Alascio, L op. cit., p. 8; Escribá Pérez, A. N., op. cit.,p. 109.

[18] El TC argumentaba, al respecto, que la pensión de viudedad no estaba vinculada a una situación de necesidad del superviviente, sino a afrontar las repercusiones económicas causadas por la actualización de una contingencia,

En este contexto, el art. 174.3 TRLGSS (2007) establecía, junto a los requisitos generales de alta y cotización, condiciones específicas de carácter económico:

— Que los ingresos del conviviente superviviente durante el año natural anterior al fallecimiento del causante no alcanzaran el 50% de la suma de los propios y los del causante en el mismo periodo.

— Que dicho umbral se redujera al 25% en ausencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad.

— Alternativamente, que los ingresos fueran inferiores a 1,5 veces el salario mínimo interprofesional vigente en el momento del fallecimiento, requisito que debía mantenerse durante todo el período de percepción de la prestación.

Configurado el acceso a la pensión en términos tan restrictivos, la propia Memoria Económica de la Ley preveía una aplicación residual. De este modo, bajo la apariencia formal de ampliación del ámbito subjetivo de protección, la efectividad del derecho quedaba condicionada al cumplimiento de exigentes requisitos económicos que desdibujaban su carácter contributivo y la aproximaban a una prestación de naturaleza asistencial[19].

En contraste, en el ámbito matrimonial, el acceso a la pensión derivaba directamente del vínculo jurídico, devengándose con independencia de la situación económica del beneficiario[20]. Ello ponía de relieve que el elemento verdaderamente determinante del sistema seguía siendo el matrimonio como institución formalmente reconocida y jurídicamente formalizada, mientras que la pareja de hecho quedaba sujeta a un modelo de protección condicionado.

La doctrina del Tribunal Constitucional mantuvo en este punto su línea tradicional, reafirmando la constitucionalidad del distinto tratamiento dispensado a cónyuges y convivientes. Así, en coherencia con la doctrina iniciada en la STC 184/1990, la STC 41/2013, de 14 de febrero[21], subraya que la finalidad de la prestación en el caso de parejas de hecho «no es otra que atender la necesidad del supérstite, en función de su nivel de ingresos propios y de la existencia o no de cargas familiares»[22]. En la misma línea, el ATC 8/2019, de 12 de febrero[23], reitera que resulta constitucional un modelo de pensión de viudedad para parejas de hecho que no reproduzca íntegramente el régimen aplicable al matrimonio[24].

como es la muerte de uno de los cónyuges, otorgando a tal efecto una pensión (STC 184/1990, de 15 de noviembre - ECLI:ES:TC:1990:184-).

[19] Sala Franco, T.; Roqueta Buj, R.: López Balaguer, M.; López Terrada, E., *La ley de medidas en materia de Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2008, p. 110.

[20] Ballester Pastor, I.: «La cuantía de la pensión de viudedad tras la Ley 40/2007, de 4 de diciembre: cambios puntuales y entrada en juego de las uniones de hecho», *Tribuna Social. Revista de seguridad social y laboral*, 2008, n. 209, p. 69, apuntaba que la función de la pensión podía derivar hacia una configuración asistencial también en supuestos de matrimonio.

[21] STC 184/1990, de 15 de noviembre (ECLI:ES:TC:1990:184), y STC 41/2013, de 14 de febrero (ECLI:ES:TC:2013:41).

[22] Villar Cañada, I. M.: «Pensión de viudedad y derecho a la igualdad: Puntos críticos de la jurisprudencia más reciente». *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social: Comentarios, Casos Prácticos: Recursos Humanos,* 2016, pp. 47-72.

[23] ATC 8/2019, de 12 de febrero, Pleno, cuestión de inconstitucionalidad 5383-2018 (ECLI:ES:TC:2019:8A).

[24] Para un análisis de los argumentos del TC resulta interesante, Casas Baamonde, M. E.: «La pensión de viudedad de las parejas de hecho y su legítima vinculación asistencial a situaciones de necesidad económica. ATC n. 8/2019, de 12 de febrero», *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 1/2019, ppp. 25-34.

Por su parte, el Tribunal Supremo ha insistido en el carácter estricto de estos requisitos. Así, la STS de 15 de junio de 2011[25] afirmó el carácter tasado y de necesaria concurrencia de los requisitos legales de acceso a la pensión de viudedad en las parejas de hecho, excluyendo su flexibilización judicial, incluso cuando su aplicación condujera a resultados particularmente restrictivos.

No obstante, la evolución jurisprudencial no ha sido completamente uniforme. En determinados supuestos, los tribunales han introducido matizaciones relevantes, especialmente en relación con la determinación y el cómputo de los ingresos. En este sentido, la STS de 29 de enero de 2014[26] precisó los conceptos computables y el modo de efectuar la comparación entre ingresos, subrayando la necesidad de interpretar el precepto de manera coherente con la finalidad protectora de la prestación.

Este contexto intensificó el debate doctrinal y evidenció las tensiones internas del modelo, contribuyendo a una progresiva reconsideración de su configuración.

El art. 221.2 del vigente texto refundido de la LGSS (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre) mantuvo inicialmente este esquema. Sin embargo, la Ley 21/2021, de 28 de diciembre[27], introdujo una modificación sustancial al eliminar los requisitos económicos que condicionaban el acceso a la pensión de viudedad de las parejas de hecho. Esta reforma permitió subsanar, en parte, una desigualdad normativa que comprometía el principio de igualdad ante la ley[28], equiparando, a partir del 1 de enero de 2022, los requisitos económicos exigidos para las parejas de hecho con los de los cónyuges[29].

Esta reforma supuso un cambio significativo en la configuración de la prestación, al abandonar la lógica asistencial que había caracterizado el modelo anterior y aproximar el régimen de las parejas de hecho al del matrimonio, reforzando así su naturaleza contributiva[30].

No obstante, como se analizará en los epígrafes siguientes, subsisten exigencias —especialmente de carácter formal— que continúan condicionando de manera decisiva el acceso efectivo al derecho.

4. REQUISITOS PERSONALES Y ACREDITACIÓN DE LA PAREJA: UNIFORMIDAD ESTATAL Y PRIMACÍA DE LA FORMALIZACIÓN

Junto a los requisitos económicos establecidos por la reforma de 2007, el legislador procedió también a delimitar, con notable grado de precisión, los requisitos personales para la atribución del derecho a la pensión de viudedad en favor de las parejas de hecho.

En su Exposición de Motivos, la Ley 40/2007 justificaba esta intervención señalando que la ausencia de una regulación jurídica general de las parejas de hecho en España hacía imprescindible

[25] Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4ª) de 15 de junio de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:5974).

[26] Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4ª) de 29 de enero de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:145).

[27] Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

[28] O, cuando menos, una igualdad material.

[29] Escribá Pérez, A. N., *op. cit.,* p. 113.

[30] Como señala Díaz Aznarte, M. T.: «Las parejas de hecho ante la pensión de viudedad: una revisión crítica a la luz de la última reforma legislativa», *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social,* n. 4, 2022, pp. 105-129, la supresión del requisito de dependencia económica corrige una diferencia de trato difícilmente justificable y devuelve coherencia al fundamento contributivo de la pensión de viudedad. Sin embargo, dicha aproximación resulta únicamente parcial, pues el legislador mantiene inalterado el riguroso régimen de formalización y acreditación de la pareja.

definir, a efectos de la acción protectora de la Seguridad Social, los elementos identificativos de dicha realidad, procurando una aproximación, en la medida de lo posible, a la institución matrimonial.

En este contexto, el art. 174.3 TRLGSS configuró un sistema de requisitos de carácter cumulativo, articulado sobre una doble dimensión material y formal, que exigía además una doble vía de acreditación de la pareja de hecho. En concreto:

— La inexistencia de vínculo matrimonial con otra persona.

— La convivencia estable y notoria, con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años, que debía acreditarse preferentemente mediante certificado de empadronamiento, si bien la jurisprudencia ha admitido otros medios de prueba[31].

— La acreditación formal de la pareja mediante inscripción en un registro público específico o mediante documento público en el que conste su constitución, con una antelación mínima de dos años respecto del fallecimiento del causante.

Este diseño normativo evidenciaba una clara voluntad de aproximación al matrimonio a través de la exigencia de formalización jurídica, superando la mera constatación fáctica de la convivencia.

No obstante, el párrafo quinto del art. 174.3 TRLGSS introducía una excepción relevante al prever la aplicación del Derecho civil propio de las Comunidades Autónomas en la determinación y acreditación de la pareja de hecho. En concreto, disponía que, en dichos territorios, la consideración de pareja de hecho y su acreditación se llevarían a cabo conforme a su legislación específica.

En estos supuestos, la acreditación de la pareja conforme a la normativa civil autonómica, junto con el cumplimiento de los requisitos económicos previstos en la legislación estatal de Seguridad Social, permitía el acceso a la pensión de viudedad del conviviente supérstite.

Sin embargo, esta remisión normativa fue objeto de control constitucional. La STC 40/2014, de 11 de marzo[32] estimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo[33] y declaró la inconstitucionalidad y nulidad del citado párrafo por vulneración del

[31] Para un análisis detallado de la acreditación de la convivencia, *vid.* Díaz Aznarte, M. T.: «Parejas de hecho "acreditadas" y pensión de viudedad: el triunfo del formalismo frente a la justicia material», *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, 2016, pp. 167-176.

[32] Para un estudio de la sentencia citada, Palomino Saurina, P.: «Modificaciones de los requisitos para el acceso a la pensión de viudedad en los supuestos de las parejas de hecho. Comentario a la STC de 11 de marzo de 2014», *Revista de Información Laboral,* n. 4, 2014, pp. 107-113. Con posterioridad se pronuncian en el mismo sentido las SSTC 45/2014, de 7 de abril (ECLI:ES:TC:2014:45); 51/2014, de 7 de abril (ECLI:ES:TC:2014:51); y 60/2014, de 5 de mayo (ECLI:ES:TC:2014:60).

[33] Cuestión de inconstitucionalidad 932/2012, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. El Abogado del Estado, el fiscal general y la Letrada de la Administración de la Seguridad Social, defendían la validez de dicho párrafo justificando su permanencia y adecuación en el respeto a la competencia autonómica prevista en el art. 149.1.8 CE relativa a la «conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». En particular, el Abogado del Estado, aun admitiendo la desigualdad que podía producir, señalaba que «está en la propia naturaleza de la autonomía política de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio el que puedan variar las definiciones y requisitos legales de las parejas de hecho o las reglas relativas a su acreditación». En este sentido, se recuerda que conforme reiterada doctrina constitucional que se cita, «el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes, pues la autonomía significa, precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto, y si, como

art. 14 CE, en relación con el art. 149.1.17 CE que reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

El Tribunal Constitucional argumentó que dicha remisión podía generar un tratamiento desigual en función del territorio, al permitir que los requisitos de constitución y acreditación de la pareja de hecho variaran según la normativa autonómica aplicable. Asimismo, subrayó que no resultaba constitucionalmente admisible que un elemento esencial para el acceso a una prestación —como es la consideración de pareja de hecho— quedara condicionado por legislaciones autonómicas, aun cuando existiera remisión estatal, en la medida en que ello comprometería la necesaria uniformidad del sistema de Seguridad Social en todo el territorio nacional[34].

En aplicación de esta doctrina, el art. 221.2 del texto refundido de la LGSS (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre) eliminó toda referencia al Derecho civil autonómico, estableciendo un régimen uniforme para la constitución y acreditación de la pareja de hecho a efectos prestacionales[35].

De este modo, la constitución y acreditación de la pareja quedaban sometidas exclusivamente a los requisitos establecidos por la legislación estatal de Seguridad Social, consolidándose un modelo de uniformidad[36] que trasciende la mera fijación de condiciones de acceso y proyecta, en la práctica, una definición homogénea de pareja de hecho al margen de la diversidad normativa autonómica[37].

En este sentido, si la redacción originaria del art. 174.3 LGSS ya evidenciaba una opción por un modelo de pareja formalizada —mediante inscripción registral o documento público—, la supresión de la remisión al Derecho civil autonómico vino a reforzar esa orientación, consolidando un sistema homogéneo en el que la formalización jurídica constituye el presupuesto determinante del derecho, aun a costa de tensionar la articulación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas[38].

La vigencia de esta doctrina constitucional ha sido recientemente confirmada por el ATC 89/2024, de 24 de septiembre, que inadmitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears respecto del segundo párrafo del art. 221.2 LGSS. El Tribunal reitera que la exigencia de constitución formal *ad solemnitatem* de la pareja de hecho no vulnera el principio de igualdad ni puede considerarse discriminatoria desde una perspectiva de género. Remitiéndose expresamente a las SSTC 51/2014 y 60/2014, afirma que dicho requisito responde a una finalidad constitucionalmente legítima, al permitir constatar, mediante un mecanismo objetivo, idóneo y proporcionado, el compromiso de convivencia asumido por los integrantes de la pareja y, con ello, la concurrencia del presupuesto que justifica la

es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resulta necesariamente infringido el principio de igualdad».

[34] Para un estudio sobre su concreción en el Derecho civil de Catalunya, *vid*, Lamarca i Marquès, A.; Alascio, L.: «Parelles de fet i pensió de viduïtat», *InDret*, n. 4, 2007, pp. 1 a 39.

[35] En relación con la transcendencia de esta modificación, vid. Lamarca i Marquès, A.; Alascio, L., op. cit.,p. 23.

[36] En un contexto en que la ausencia de una regulación sistemática ha sido identificada como uno de los factores generadores de inseguridad jurídica en la materia, Escribá Pérez, A. N., *op. cit.,* p. 113.

[37] En este sentido, el art. 220.1 LGSS establece la extinción del derecho a percibir la pensión de viudedad al cónyuge que haya constituido una pareja de hecho «en los términos a que se refiere el artículo siguiente».

[38] Unifica doctrina la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4ª de lo Social) de 4 de mayo de 2017, recaída en el recurso de casación para la unificación de doctrina número 3850/2015, cuando reitera: *«El recurso no puede prosperar porque el párrafo quinto del art. 174-3 de la LGSS ha sido declarado nulo por inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 40/2014, de 11 de marzo, al ser contrario al principio de igualdad que establece el artículo 14 de la Constitución que exista diferente regulación en el acceso a una prestación de Seguridad Social, por causa de la diferente regulación del Registro de Parejas de Hecho por distintas leyes autonómicas»*.

protección prestacional. La alegada feminización de la pensión de viudedad no altera esta conclusión, pues la exigencia formal se fundamenta en razones objetivas, vinculadas a la seguridad jurídica, la prevención del fraude y la coherencia interna del sistema de Seguridad Social[39].

Esta misma concepción se proyecta en el régimen de Clases Pasivas del Estado. En efecto, el artículo 38.4 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado[40], reproduce, en lo esencial, la misma lógica normativa, al supeditar igualmente el acceso a la pensión de viudedad a la concurrencia de dos presupuestos diferenciados: de un lado, la existencia de una convivencia estable y notoria durante, al menos, los cinco años inmediatamente anteriores al fallecimiento del causante, acreditable por cualquier medio de prueba admitido en Derecho; de otro, la previa constitución formal de la pareja mediante inscripción en el registro correspondiente o documento público, realizada con una antelación mínima de dos años al fallecimiento y susceptible únicamente de acreditación a través de esos específicos medios formales.

La evidente similitud entre ambos regímenes revela una opción sistemática del legislador estatal, consistente en configurar la pareja de hecho, a efectos del acceso a la pensión de viudedad, como una institución necesariamente formalizada. En consecuencia, tanto en el régimen general de la Seguridad Social como en el de Clases Pasivas, la inscripción registral o la formalización documental dejan de operar como simples mecanismos de prueba para adquirir una auténtica función constitutiva del derecho, reforzando un modelo en el que la protección no se anuda exclusivamente a la existencia de una convivencia estable, sino a su previo reconocimiento jurídico[41].

Esta convergencia normativa pone de manifiesto que la creciente centralidad de la formalización jurídica no constituye una opción aislada del régimen general de la Seguridad Social, sino una característica estructural del modelo diseñado por el legislador estatal. Precisamente sobre esta construcción se proyectarán, en los apartados siguientes, las tensiones derivadas tanto de la evolución jurisprudencial más reciente como de las reformas legislativas que, en otros ámbitos prestacionales, han comenzado a flexibilizar el concepto de pareja de hecho.

5. EL REQUISITO DE LA INSCRIPCIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO DE «PAREJAS DE DERECHO»

La evolución normativa y jurisprudencial examinada permite sostener que el sistema ha quedado articulado en torno a un presupuesto formal de singular relevancia: la previa constitución jurídica de la pareja mediante inscripción registral o documento público.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo —muy especialmente de la Sala Cuarta— ha consolidado de manera constante esta orientación, configurando la inscripción registral o la formalización documental no como simples mecanismos de acreditación, sino como auténticos

[39] ATC 89/2024, de 24 de septiembre (ECLI:ES:TC:2024:89A). La cuestión de inconstitucionalidad 7368-2023 había sido planteada por la Sala de lo Social del TSJ de les Illes Balears en relación con el segundo párrafo del art. 221.2 TRLGSS. El Pleno la inadmite a trámite por aplicación de las SSTC 51/2014, de 7 de abril, y 60/2014, de 5 de mayo, cuya doctrina declara plenamente aplicable.

[40] Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, en la redacción dada por la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

[41] Existe una abundante y sólida postura jurisprudencial que abona la tesis de que la inscripción como pareja de hecho es, en el ámbito de las clases pasivas, un requisito constitutivo y *sine qua non* para poder acceder a la pensión de viudedad: SSTS de 20 de julio de 2010, 3 de mayo de 2011, 15 de junio de 2011, 18 de julio de 2012, 18 de diciembre de 2015, 11 de mayo de 2016, 7 de diciembre de 2016, 28 de mayo de 2020, entre otras.

presupuestos constitutivos del derecho a la prestación. En consecuencia, su ausencia no puede ser suplida mediante la prueba de una convivencia prolongada, estable y socialmente reconocida[42].

Desde esta perspectiva, el sistema no protege cualquier comunidad de vida, sino únicamente aquella que ha accedido a una forma jurídicamente recognoscible. De ahí que pueda afirmarse que, a efectos prestacionales, se ha producido un desplazamiento conceptual desde las parejas de hecho hacia las «parejas de derecho»[43]: no basta la realidad convivencial, sino que se exige su previa formalización conforme a los cauces legalmente previstos.

La mencionada STC 40/2014 fundamentaba esta lógica al imponer un criterio uniforme de acreditación y excluir la incidencia de los derechos civiles autonómicos, consolidando un modelo estatal homogéneo[44]. Según se indicaba, « la pensión de viudedad que la norma establece no es en favor de todas las parejas de hecho con cinco años de convivencia acreditada, sino en exclusivo beneficio de las parejas registradas al menos dos años antes del fallecimiento del causante (o que han formalizado su relación en documento público en iguales términos temporales) y que asimismo cumplan el aludido requisito de convivencia», concluyendo que «la titularidad del derecho -pensión- únicamente corresponde a las 'parejas de derecho' y no a las genuinas 'parejas de hecho'»[45].

Esta construcción alcanza una formulación particularmente señalada en la jurisprudencia reciente. La STS 1446/2025, de 25 de marzo[46], al interpretar el art. 221.2 LGSS, precisa que el legislador no establece una duplicidad probatoria sobre un mismo hecho, sino dos exigencias cualitativamente distintas: una material —relativa a la convivencia estable[47]— y otra formal —de carácter *ad solemnitatem*—, orientada a verificar la constitución jurídica de la pareja. Es en este contexto donde la sentencia, recurriendo a los términos de la STC 40/2014, afirma que la titularidad del derecho corresponde a las «parejas de derecho» y no a las genuinas parejas de hecho, idea reiterada en resoluciones como las SSTS 582/2024[48] y 1262/2023[49].

La misma lógica se proyecta en el ámbito de Clases Pasivas a través de la STS 1094/2025, de 23 de julio[50], que descarta de forma categórica la posibilidad de suplir los requisitos formales

[42] STS 697/2016, de 20 de julio (ECLI:ES:TS:2016:4016); STS 1042/2016, de 7 de diciembre (ECLI:ES:TS:2016:5784); y en especial las dictadas por el Pleno de la Sala Social del TS el 22 de septiembre de 2014 (recursos 759/2012, 1098/2012, 1752/2012, 1958/2012, 1980/2012 y 2563/2012) y recientemente por STS 1262/2023, de 21 de diciembre (ECLI:ES:TS:2023:5951). En el mismo sentido se pronunciaba la STC 1/2021, de 25 de enero (ECLI:ES:TC:2021:1).

[43] O parejas de hecho «acreditadas» en expresión de Díaz Aznarte, M. T., «Parejas de hecho "acreditadas" y pensión de viudedad. El triunfo del formalismo frente a la justicia material», *Revista Laborum*, p. 168.

[44] Modelo reproducido en las STC 45/2014 (ECLI:ES:TC:2014:45), 51/2014 (ECLI:ES:TC:2014:51), ambas del 7 de abril y 60/2014, de 5 de mayo (ECLI:ES:TC:2014:60). El Voto Particular que incorpora la STC 60/2014, formulado por la magistrada Encarnación Trías y el magistrado Xiol Ríos, considera que la decisión de limitar el acceso a la pensión de viudedad a determinadas parejas de hecho (las que cumplan las exigencias del art. 174.3 LGSS), excluyendo cualquier otro medio de prueba admitido en derecho - o su acreditación de conformidad con lo establecido en la normativa de derecho civil propio - no obedece a un objetivo legítimo ni resulta una medida idónea, necesaria y proporcionada.

[45] Se altera totalmente, con ello, la esencia factual de las parejas de hecho. Sobre la situación *vid.,* Martín-Casals, M., «El derecho a la "convivencia anómica en pareja": ¿Un nuevo derecho fundamental?», *Indret* 3/2013.

[46] STS n. 1446/2025, de 25 de marzo, Sala de lo Social (ECLI:ES:TS:2025:1446).

[47] O, de la mano de la reforma introducida por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, se incorpora un nuevo elemento como es la existencia de hijos en común que, como se sabe, exime al superviviente del deber de acreditar convivencia estable y notoria mediante el correspondiente certificado de empadronamiento durante al menos cinco años inmediatamente anteriores al fallecimiento del causante. No se trata en este caso de que la existencia de hijos comunes sirva para acreditar el requisito de la convivencia, sino que excluye la existencia de ese requisito.

[48] STS n. 582/2024, de 11 de abril, Sala de lo Social (ECLI:ES:TS:2024:1918).

[49] STS n. 1262/2023, de 21 de diciembre, Sala de lo Social (ECLI:ES:TS:2023:5951).

[50] STS n. 1094/2025, de 23 de julio, Sala de lo Contencioso-Administrativo (ECLI:ES:TS:2025:3786).

mediante prueba de convivencia, por intensa que esta sea. Se consolida así, también en este ámbito, la distinción entre realidad convivencial y reconocimiento jurídico-formal.

No obstante, la línea jurisprudencial no ha estado exenta de tensiones. Pronunciamientos como la STS 480/2021, de 7 de abril[51] —Sala Tercera—, que admitió el acceso a la pensión en ausencia de formalización pese a una convivencia de más de treinta años, han sido posteriormente reconducidos por el propio Tribunal Supremo que ha calificado tales supuestos como excepcionales y no generalizables. Así, la STS 372/2022 —también de la Sala Tercera—[52] retoma la doctrina restrictiva y reafirma el carácter imprescindible del requisito formal.

La aparición de tales resoluciones excepcionales no puede comprenderse sin atender a la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En los asuntos *Valverde Digon c. España, sentencia de 26 de enero de 2023; Domenech Aradilla y Rodríguez González c. España, sentencia de 19 de enero de 2023; Del Pino Ortiz y otros c. España, sentencia de 20 de julio de 2020,* y más recientemente el *asunto Mendieta Borrego c. España, sentencia de 16 de octubre de 2025*[53], el TEDH puso de relieve que la exigencia de inscripción registral previa no puede aplicarse de manera absolutamente rígida cuando la imposibilidad de cumplir dicho requisito obedece a circunstancias objetivas ajenas a la voluntad de los interesados[54]. Desde esta perspectiva, el Tribunal europeo desplaza el centro del análisis desde el mero incumplimiento formal hacia la existencia de obstáculos reales para la formalización de la pareja y hacia la efectiva voluntad de los convivientes de acceder al reconocimiento jurídico de su relación.

Conviene precisar, sin embargo, que la doctrina del TEDH no cuestiona la legitimidad del requisito de formalización ni impone su desaparición. Lo que rechaza es una aplicación automática y desproporcionada del mismo cuando el incumplimiento resulta objetivamente inimputable a los convivientes. Es precisamente esta matización la que permite comprender la recepción que dicha jurisprudencia ha tenido en el ordenamiento español.

La recepción de esta doctrina por el Tribunal Supremo ha sido, hasta el momento, limitada y circunscrita a supuestos excepcionales cuando el incumplimiento del requisito formal resulta objetivamente inimputable al solicitante. Sin embargo, ha rechazado convertir esa doctrina en un criterio general de interpretación del artículo 221 LGSS. La vía más directa de acogida ha discurrido a través del recurso de revisión de sentencias firmes, cauce procesal que permite adaptar pronunciamientos internos ya firmes a los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: en esta línea se sitúa la STS de 23 de abril de 2025 de la Sala Cuarta o de lo Social[55].

[51] STS n. 480/2021, de 7 de abril, Sala de lo Contencioso-Administrativo (ECLI:ES:TS:2021:1283).

[52] STS n. 372/2022, de 24 de marzo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (ECLI:ES:TS:2022:129).

[53] Que, si bien, con un origen acotado como la situación de las parejas catalanas afectadas por la STC 40/2014 sin régimen transitorio, su lógica subyacente apunta a que el incumplimiento formal no puede imputarse al conviviente cuando una circunstancia objetiva ajena a su voluntad ha hecho imposible el cumplimiento del elemento formal de constitución.

[54] Sobre la incidencia de la jurisprudencia del TEDH en esta materia, *vid*. TEDH, asuntos *Valverde Digon c. España*, sentencia de 26 de enero de 2023; *Domenech Aradilla y Rodríguez González c. España*, sentencia de 19 de enero de 2023; *Del Pino Ortiz y otros c. España*, sentencia de 20 de julio de 2020, y más recientemente el asunto *Mendieta Borrego c. España*, sentencia de 16 de octubre de 2025, que consolidan la doctrina del Tribunal acerca de la necesidad de establecer mecanismos transitorios cuando una modificación normativa introduce requisitos formales cuyo cumplimiento resulta objetivamente imposible para quienes ya habían consolidado una expectativa legítima de acceso a la pensión. Sobre su recepción por el Tribunal Supremo, *vid.* Sánchez-Rodas Navarro, C.: «Parejas de hecho y pensión de viudedad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 16, n. 2, 2024, pp. 1390-1404; Ramallo Millán, E. P.: «El derecho a la pensión de viudedad de las parejas de hecho: urgencia de una ley nacional y el papel de la IA en su aplicación», *Revista Claves Jurídicas*, n. 1, 2025, pp. 53-83.

[55] STS 359/2025, de 23 de abril, Sala de lo Social, Pleno, (ECLI:ES:TS:2025:1830).

En cambio, la jurisprudencia ordinaria continúa manteniendo una interpretación estricta del artículo 221 LGSS, considerando que las soluciones derivadas de la doctrina de Estrasburgo responden a circunstancias excepcionales y no alteran el carácter constitutivo que el ordenamiento español atribuye a la inscripción registral o al documento público como presupuesto de acceso a la pensión de viudedad. Con todo, conviene no minusvalorar el alcance potencial de esta jurisprudencia. Aunque los asuntos resueltos por el TEDH encuentran su origen en una problemática en buena medida transitoria —la situación de determinadas parejas catalanas tras la STC 40/2014 y la ausencia de un régimen transitorio adecuado—, la *ratio decidendi* de dichas resoluciones posee un alcance más amplio. En efecto, la idea de que el incumplimiento del requisito formal no puede perjudicar al solicitante cuando obedece a circunstancias objetivas ajenas a su voluntad constituye un criterio susceptible de proyectarse sobre otros supuestos excepcionales y, en consecuencia, de introducir una progresiva flexibilización del rigor con el que tradicionalmente se ha interpretado la exigencia de formalización.

En este contexto, la STS 857/2025, de 1 de octubre —Sala Cuarta—, constituye probablemente la mejor expresión de la recepción de la doctrina del TEDH al reconocer la pensión de viudedad en un supuesto en el que la formalización matrimonial se vio frustrada por una situación de fuerza mayor derivada de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, lejos de suponer una flexibilización estructural del sistema, esta resolución confirma su lógica interna: únicamente cuando la voluntad de formalización ha sido clara, pública y objetivamente exteriorizada, y su consumación resulta imposible por causas ajenas a los interesados, cabe excepcionar la exigencia formal.

La aparente apertura que podía inferirse de la STS 857/2025 fue, sin embargo, rápidamente matizada por el propio Tribunal Supremo. La STS 158/2026, de 11 de febrero[56], dictada por el Pleno de la Sala Cuarta, constituye probablemente la reafirmación más contundente del carácter constitutivo del requisito de formalización. Con ella, el Tribunal Supremo refuerza la doctrina tradicional y delimita el alcance excepcional de la influencia de la jurisprudencia del TEDH, descartando que esta pueda convertirse en un criterio general de interpretación del artículo 221 LGSS.

El supuesto enjuiciado presentaba circunstancias de especial vulnerabilidad: la solicitante había convivido con el causante, con quien tenía hijas en común, y constaba acreditado en autos que había sido víctima de violencia de género, con atestado policial, diligencias ante el Juzgado de Violencia sobre la Mujer de Pamplona y auto de la Audiencia Provincial de Navarra acordando orden de protección. Pese a ello, la Sala rechaza que la perspectiva de género permita excepcionar un requisito configurado por el legislador como constitutivo de la propia existencia jurídica de la pareja de hecho. La sentencia reitera que convivencia y formalización son dos exigencias autónomas y acumulativas, y que la ausencia de inscripción o documento público no puede suplirse mediante una interpretación correctora de la norma, cualquiera que sea la situación personal de la solicitante.

Precisamente la contundencia con la que el Pleno reafirma esta doctrina explica el especial interés de los votos particulares formulados a la sentencia, que evidencian la existencia de un debate interno sobre los límites del modelo de formalización actualmente vigente. El voto particular del magistrado Martínez Moya, al que se adhieren otros tres magistrados, defiende que la violencia de género debe operar como circunstancia extraordinaria que hace inexigible la formalización registral o notarial, por cuanto limita materialmente la capacidad de actuación de la víctima. Desde esta perspectiva, propugna una inversión de la carga de la prueba, de forma que corresponda a la Administración acreditar que, pese a la situación de violencia, la mujer podía razonablemente cumplir el requisito formal. El voto recuerda, además, que la pensión de viudedad constituye una prestación con un evidente impacto de género y sostiene que esta realidad obliga a extremar las cautelas interpretativas para evitar que una aplicación rígida del requisito formal desemboque en resultados

[56] STS 158/2026, de 11 de febrero, Sala de lo Social, (ECLI:ES:TS:2026:884).

discriminatorios incompatibles con la igualdad material y con las exigencias de protección derivadas de la Ley Orgánica 1/2004[57].

De mayor alcance resulta, sin embargo, el voto particular formulado por el magistrado López Parada. Más allá de la concreta situación de violencia de género, cuestiona la propia coherencia dogmática del modelo mayoritario al considerar que la interpretación de la inscripción registral como un requisito *ad solemnitatem* desnaturaliza la esencia misma de la pareja de hecho.

La crítica adquiere especial relevancia porque no se dirige tanto contra la existencia del requisito legal como contra la coherencia sistemática de la interpretación mayoritaria. El voto pone de relieve que el propio legislador ha abandonado ya esa concepción estrictamente formal en otras prestaciones del sistema de Seguridad Social, como el ingreso mínimo vital o el subsidio por desempleo[58], donde admite la existencia de parejas de hecho sin exigir necesariamente una inscripción constitutiva. Mantener esa rigidez exclusivamente en la pensión de viudedad conduce, en palabras del propio magistrado, a construir «una especie de matrimonio paralelo con forma *ad solemnitatem* a efectos de la pensión de viudedad, pero no coincidente con la institución aplicable en materia de ingreso mínimo vital y subsidio por desempleo»; una construcción «totalmente atípica» y para la que «no encuentra fundamento»[59].

Este voto particular presenta un especial interés porque, de forma coincidente con la tesis que se sostiene en este trabajo, pone de relieve que la evolución normativa y jurisprudencial ha terminado por desplazar el centro de gravedad desde la realidad convivencial hacia la previa constitución jurídica de la relación. Dicho de otro modo, evidencia que el sistema ha dejado de proteger, a efectos prestacionales, a las genuinas parejas de hecho para proyectar su tutela sobre auténticas «parejas de derecho».

Paradójicamente, la STS 158/2026 no solo consolida el modelo de las «parejas de derecho», sino que evidencia también sus límites. Cuanto más rigurosamente se aplica el requisito formal en supuestos de especial vulnerabilidad, mayor resulta la tensión entre la seguridad jurídica que pretende garantizar y la finalidad protectora propia del sistema de Seguridad Social.

De este modo, más que ante una evolución hacia modelos flexibles, nos encontramos ante la consolidación de un sistema que admite únicamente excepciones altamente cualificadas, construidas sobre circunstancias extraordinarias[60]. Su existencia no desmiente la doctrina general, pero introduce un cierto margen de incertidumbre que puede incentivar la litigiosidad.

---

[57] El voto de Martínez Moya apunta además que la sentencia mayoritaria implica exigir a las víctimas de violencia de género una conducta —acudir al registro o al notario— que resulta incompatible con su situación real de control y sometimiento. Cfr. Díaz Aznarte, M. T., «Las parejas de hecho ante la pensión de viudedad: una revisión crítica», *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social*, n. 4, 2022, p. 119, quien ya advertía que «el exceso de formalismo a la hora de demostrar la existencia de una relación afectiva de convivencia *more uxorio* se compadece mal con la fundamentación teleológica de la pensión de viudedad».

[58] La crítica conecta directamente con la incoherencia señalada en la actual redacción del art. 275.3 LGSS, introducida por el Real Decreto-ley 2/2024, que prescinde del requisito de inscripción constitutiva para reconocer la condición de pareja de hecho a efectos del ingreso mínimo vital y del subsidio por desempleo.

[59] Díaz Aznarte, M. T., «Las parejas de hecho ante la pensión de viudedad: una revisión crítica a la luz de la última reforma legislativa», *op. cit., p.* 119, apuntaba ya en su momento que «el exceso de formalismo a la hora de demostrar la existencia de una relación afectiva de convivencia *more uxorio* se compadece mal con la fundamentación teleológica de la pensión de viudedad».

[60] El TS parece aplicar, aunque con poco alcance, la doctrina del TEDH, caso *Fernández Álvarez c. España (2023)*. Sobre su impacto, *vid.* Sánchez-Rodas Navarro, C.: «Parejas de hecho y pensión de viudedad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 16, n. 2, 2024, pp. 1390-1404; Ramallo Millán, E. P.: «El derecho a la pensión de viudedad de

La rigidez del modelo se hace aún más evidente si se atiende a la evolución legislativa reciente. El Real Decreto-ley 2/2024[61] ha avanzado en la homogeneización del concepto de pareja de hecho en otras prestaciones del sistema, como el subsidio por desempleo y el ingreso mínimo vital, al excepcionar la exigencia de inscripción registral o documento público cuando existan hijos comunes. Se trata de una opción legislativa que flexibiliza el requisito formal precisamente allí donde el legislador presume suficientemente acreditada la existencia de un proyecto familiar común[62].

La ausencia de una reforma equivalente en materia de pensión de viudedad evidencia que esta prestación continúa constituyendo un ámbito especialmente resistente a la flexibilización del concepto de pareja de hecho. Sin embargo, la coexistencia de modelos diversos dentro del propio sistema de Seguridad Social debilita la idea de una construcción normativa uniforme y proyecta nuevas dudas sobre la coherencia interna del requisito de formalización como presupuesto constitutivo del derecho.

En definitiva, el modelo vigente, fuertemente anclado en la formalización jurídica, refuerza la seguridad jurídica en la delimitación del derecho, pero lo hace a costa de restringir la capacidad del sistema para ofrecer respuesta a situaciones de convivencia material plenamente consolidadas[63]. Mientras no se produzca una intervención legislativa que reequilibre la seguridad jurídica con la finalidad protectora propia de la pensión de viudedad, el acceso a la prestación continuará pivotando sobre la previa constitución formal de la pareja[64].

A efectos prestacionales, el sistema protege esencialmente a las «parejas de derecho», configurando el matrimonio o la formalización registral o documental como las únicas vías verdaderamente seguras de acceso a la protección.

6. CONCLUSIONES

La evolución normativa y jurisprudencial analizada permite afirmar que la extensión de la pensión de viudedad a las parejas de hecho no ha supuesto una equiparación material con el matrimonio, sino la consolidación de un modelo propio en el que la formalización jurídica de la

las parejas de hecho: urgencia de una ley nacional y el papel de la IA en su aplicación», *Revista Claves Jurídicas*, n. 1, 2025, pp. 53-83.

[61] Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

[62] Así, el artículo segundo - que modifica el TRLGSS 8/2015 de 30 de octubre- señala que el art. 275.3 queda redactado como sigue: «Se considerará pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial, ni constituida pareja de hecho con otra persona y acrediten mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos del lugar de residencia, en su caso, o documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha de la solicitud del subsidio. No se exigirá el requisito de inscripción en un registro de parejas de hecho, ni constitución de dicha pareja en documento público, en el caso de que se tengan hijos o hijas comunes». En términos análogos se pronuncia la disposición final cuarta al modificar la Ley 19/2021, relativa al ingreso mínimo vital.

[63] En definitiva, en términos de justicia material, como apunta Sánchez-Rodas Navarro, C.: «Parejas de hecho y pensión de viudedad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 16, n. 2, 2024, pp. 1390-1404.

[64] Como ha subrayado de forma sostenida Díaz Aznarte, las sucesivas reformas parciales siguen siendo insuficientes para superar las diferencias de trato estructurales que la propia Ley 40/2007 reconocía como inevitables, y la reforma integral de la pensión de viudedad sigue siendo una asignatura pendiente del legislador, Díaz Aznarte, M. T.: «Las parejas de hecho ante la pensión de viudedad: una revisión crítica a la luz de la última reforma legislativa», *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social*, n. 4, 2022, pp. 119-120.

relación constituye el elemento determinante de atribución del derecho. Desde la reforma introducida por la Ley 40/2007, la inscripción registral o el documento público han dejado de operar como meros instrumentos de acreditación para convertirse en auténticos presupuestos constitutivos del acceso a la prestación.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reforzado de forma constante esta orientación, afirmando que la convivencia estable —incluso prolongada y socialmente reconocida— resulta insuficiente en ausencia de formalización. De este modo, la evolución normativa y, sobre todo, la jurisprudencial han intensificado progresivamente el protagonismo del requisito formal, hasta convertirlo en el verdadero eje vertebrador del sistema. La convivencia estable continúa siendo un presupuesto necesario, pero ha dejado de constituir el elemento decisivo para la atribución del derecho.

En este contexto, puede afirmarse que, a efectos prestacionales, se ha producido una transición desde las parejas de hecho hacia las «parejas de derecho», entendidas como aquellas cuya existencia ha sido formalmente constituida conforme a los requisitos legales.

La intervención del Tribunal Constitucional, en particular a través de la STC 40/2014, ha contribuido a reforzar esta tendencia al imponer un criterio de uniformidad estatal, excluyendo la incidencia de los derechos civiles autonómicos en la determinación y acreditación de la pareja de hecho.

Si bien pueden identificarse pronunciamientos que introducen cierta flexibilidad —como la STS 857/2025—, estos responden a supuestos excepcionales y no alteran la lógica general del sistema, reafirmada en resoluciones posteriores como la STS 158/2026, que mantienen una interpretación estricta de los requisitos legales.

No obstante, la aparición de estos supuestos excepcionales —fundados en circunstancias objetivas que impiden o dificultan la formalización de la relación— introduce un elemento de tensión interna en el sistema. Tales resoluciones, concebidas inicialmente como respuestas singulares, pueden contribuir a generar un cierto grado de inseguridad jurídica, en la medida en que relativizan el carácter rígido del requisito formal que el propio modelo pretende reforzar.

A su vez, la eventual reiteración de este tipo de casos podría favorecer, de forma progresiva, una apertura interpretativa que desdibuje la frontera entre regla y excepción, especialmente cuando concurran circunstancias objetivas impeditivas o exista una voluntad inequívoca de formalización frustrada.

Desde una perspectiva práctica, esta evolución resulta particularmente relevante, en la medida en que pone de relieve la importancia de acreditar de forma rigurosa dichas circunstancias excepcionales, así como la existencia de elementos objetivos que evidencien la voluntad de formalización de la relación.

En definitiva, el sistema no ha transitado hacia la equiparación entre modelos familiares, sino hacia la juridificación de la convivencia, en la que la protección ya no se anuda a la realidad social de la pareja, sino a su previa formalización conforme a los parámetros del Derecho. Esta configuración supone, en última instancia, una ruptura con la esencia originariamente fáctica de la pareja de hecho, al desplazar el elemento convivencial como eje definidor en favor de su reconocimiento formal.

El modelo de las «parejas de derecho» continúa siendo hoy el paradigma dominante, pero ha dejado de presentarse como una construcción definitivamente cerrada. La reciente jurisprudencia

del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la recepción —todavía excepcional— que de ella ha realizado el Tribunal Supremo y el debate reflejado en los votos particulares formulados a la STS 158/2026 evidencian que la tensión entre formalismo y realidad convivencial ha dejado de ser una cuestión exclusivamente doctrinal para proyectarse sobre la propia jurisprudencia.

A ello se añade la reciente evolución legislativa. El Real Decreto-ley 2/2024 ha flexibilizado el concepto de pareja de hecho en otras prestaciones del sistema de Seguridad Social, como el subsidio por desempleo y el ingreso mínimo vital, introduciendo soluciones que se apartan del rigor formal mantenido en la pensión de viudedad. Aunque esta reforma no afecta directamente a esta prestación, sí pone de manifiesto que el legislador comienza a manejar conceptos no plenamente coincidentes de pareja de hecho dentro del propio sistema de protección social.

En definitiva, la consolidación del modelo de las «parejas de derecho» constituye el rasgo definitorio de la evolución reciente de la pensión de viudedad. Sin embargo, la convergencia entre la jurisprudencia europea, las modulaciones introducidas por el Tribunal Supremo y las últimas reformas legislativas permite afirmar que ese modelo, aun claramente dominante, comienza a mostrar los primeros signos de tensión. Su evolución futura dependerá, en buena medida, de la capacidad del legislador y de la jurisprudencia para alcanzar un nuevo equilibrio entre la seguridad jurídica que proporciona la formalización y la finalidad protectora que inspira el sistema público de Seguridad Social.

7. BIBLIOGRAFÍA

Alarcon Castellanos, M. M.; Roldán Martínez, A.: «Algunas reflexiones críticas sobre la pensión de viudedad de las parejas de hecho*», Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social,* n. 319, 2009, pp. 97-120. https://revistas.cef.udima.es/index.php/rtss/article/view/5387 [rec. 01.04.26].

Arroyo Abad, C.: «Pensión de viudedad y parejas de hecho», *Lex Social, Revista de Derechos Sociales,* 15 (2), 2025, pp. 1-31. https://doi.org/10.46661/lexsocial.12563 [rec. 01.04.26].

Ballester Pastor, I.: «La cuantía de la pensión de viudedad tras la Ley 40/2007, de 4 de diciembre: cambios puntuales y entrada en juego de las uniones de hecho», *Tribuna Social. Revista de seguridad social y laboral*, 2008, n. 209, pp. 65-79.

Blázquez Agudo, E. M.: Presa García-López, R.: «Pensión de viudedad para las parejas de hecho: evolución normativa y jurisprudencial», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 168, 2014, pp. 157-196.

Casas Baamonde, M. E.: «La pensión de viudedad de las parejas de hecho y su legítima vinculación asistencial a situaciones de necesidad económica. ATC n. 8/2019, de 12 de febrero", *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 1/2019, pp. 1-10. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2019-00000000322 [rec. 01.04.26].

Cavas Martínez, F.: «Ajustes constitucionales recientes a la regulación sobre acceso de la pareja de hecho a la pensión de viudedad», *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, n. 1, 2014, pp. 183-198. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/10 [rec. 01.04.26].

Díaz Aznarte, M. T.: «Las parejas de hecho ante la pensión de viudedad: una revisión crítica a la luz de la última reforma legislativa», *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social,* n. 4, 2022, pp. 105-129. https://dialnet.unirioja.es/metricas/documentos/ARTREV/8386767 [rec. 01.04.26].

Díaz Aznarte, M. T.: «Parejas de hecho "acreditadas" y pensión de viudedad: el triunfo del formalismo frente a la justicia material», *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, 2016, pp. 167-176. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/195 [rec. 01.04.26].

Escribá Pérez, A. N.: «La pensión de viudedad en las parejas de hecho: entre la exclusión parcial y la igualdad limitada», *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, n. 45, 2025, pp. 93-117. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/1149 [rec. 01.04.26].

Fernández Collados, M. B.: «El acceso a la pensión de viudedad de las parejas de hecho en la jurisprudencia española», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, n. 3, 2015, pp. 237-250. https://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/312 [rec. 01.04.26].

Gutiérrez Alba, M. E., «Parejas de hecho y pensión de viudedad", *Elderecho.com*, 20/10/2020 https://elderecho.com/parejas-de-hecho-y-pension-de-viudedad [rec. 01.04.26].

Lamarca i Marquès, A.; Alascio, L.: «Parelles de fet i pensió de viduïtat», *InDret*, n. 4, 2007. https://raco.cat/index.php/InDret/article/view/78464 [rec. 01.04.26].

Martín-Casals, M.: «El derecho a la 'convivencia anómica en pareja': ¿Un nuevo derecho fundamental?», *InDret* 3/2013, pp. 1-43. https://raco.cat/index.php/InDret/article/view/268499 [rec. 01.04.26].

Martínez Abascal, V. A.: «Las parejas de hecho y la pensión de viudedad en la Ley 40/2007: ¿una equiparación inviable?», *Aranzadi Social. Revista Doctrinal*, n. 17, 2010, pp. 59-90.

Molins García-Atance, J.: «La pensión de viudedad tras la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social», *Aranzadi Social. Revista Doctrinal*, n. 6, 2008, pp. 95-125.

Palomino Saurina, P.: «Modificaciones de los requisitos para el acceso a la pensión de viudedad en los supuestos de las parejas de hecho. Comentario a la STC de 11 de marzo de 2014», *Revista de Información Laboral,* n. 4, 2014, pp. 107-113.

Poquet Català, R.: «El acceso de las parejas de hecho a la pensión de viudedad: ¿una realidad?», *Temas Laborales*, n. 119, 2013, pp. 157-188. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4468845 [rec. 01.04.26].

Ramallo Millán, E. P.: «El derecho a la pensión de viudedad de las parejas de hecho: urgencia de una ley nacional y el papel de la IA en su aplicación», *Revista Claves Jurídicas*, n. 1, 2025, pp. 53-83. https://doi.org/10.14679/9985 [rec. 01.04.26].

Sala Franco, T.; Roqueta Buj, R.: López Balaguer, M.; López Terrada, E., *La ley de medidas en materia de Seguridad Social*, Valencia: Tirant lo Blanc, 2008.

Sánchez-Rodas Navarro, C.: «Parejas de hecho y pensión de viudedad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 16, n. 2, 2024, pp. 1390-1404. https://doi.org/10.20318/cdt.2024.8981 [rec. 01.04.26].

Villar Cañada, I. M.: «Pensión de viudedad y derecho a la igualdad: puntos críticos de la jurisprudencia más reciente», *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social,* n. 400, 2016, pp. 47-72. https://doi.org/10.51302/rtss.2016.2150 [rec. 01.04.26].

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 81-102

La protección de los trabajadores con discapacidad en la Administración pública italiana mediante el Trabajo Flexible

The Protection of Workers with Disabilities in the Italian Public Administration through Flexible Working

Francesca Natale *Doctoranda con contrato predoctoral*
Università degli Studi della Campania «Luigi Vanvitelli»
https://orcid.org/0009-0006-0491-7600

Sumario

1. **La protección de las personas con discapacidad en el empleo público italiano**
   1.1. Evolución de la tutela laboral de las personas con discapacidad
   1.2. La influencia del Derecho europeo e internacional
   1.3. Trabajo ágil, fragilidad y protección de la salud
2. **Trabajo ágil y pandemia**
3. **Ajustes razonables e inclusión laboral**
   3.1. El modelo biopsicosocial de discapacidad
   3.2. La obligación de adaptación razonable
   3.3. Enfermedades crónicas y evolución jurisprudencial
4. **El trabajo ágil como ajuste razonable**
   4.1. Función inclusiva del trabajo ágil
   4.2. Trabajo ágil y personas cuidadoras
5. **Trabajo ágil y protección de la salud**
6. **Balance y perspectivas: reflexiones jurídicas**
7. **Bibliografía**

Fecha Recepción: 30/3/2026
Fecha Revisión: 9/6/2026
Fecha Aceptación: 20/6/2026

Cita Sugerida: NATALE, F.: «La protección de los trabajadores con discapacidad en la Administración pública italiana mediante el Trabajo Flexible». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 81-102.

Resumen

La autora analiza el trabajo flexible, regulado en el ordenamiento jurídico italiano por la Ley italiana n. 81/2017 y que ha experimentado un desarrollo significativo durante la pandemia, poniendo de relieve su progresiva transformación de instrumento de flexibilidad organizativa a medida privilegiada de inclusión laboral, en particular en lo que respecta a las personas con discapacidad. El artículo reconstruye la evolución normativa y jurisprudencial de la figura, poniendo de relieve el paso de una lógica de emergencia a una valorización estructural del trabajo ágil en la administración pública. A pesar de la existencia de un marco normativo articulado y de múltiples niveles, el autor señala cómo la aplicación concreta de los principios antidiscriminatorios sigue chocando con rigideces procedimentales y resistencias organizativas. Partiendo de estas dificultades, el trabajo flexible se examina como una medida de adaptación razonable, coherente con los principios de igualdad sustantiva y de no discriminación, de los que se derivan obligaciones proactivas de adaptación de la organización del trabajo a cargo del empleador público.

Palabras clave

Trabajo a distancia; Trabajo flexible; Ajustes razonables; Derechos de las personas con discapacidad; Administración pública; Empleo inclusivo; Medidas de emergencia COVID-19; Trabajadores vulnerables; Flexibilidad laboral; No discriminación.

Abstract

The author examines smart working, regulated in the Italian legal system by Law No. 81/2017 and significantly expanded during the pandemic. The analysis highlights its gradual shift from a tool of organisational flexibility to a key measure for labour market inclusion, particularly with regard to persons with disabilities. The contribution traces the regulatory and case-law development of smart working, emphasising the transition from an emergency-driven approach to its structural valorisation in public administration. Despite the existence of an articulated and multi-level regulatory framework, the Author observes that the concrete implementation of anti-discrimination principles continues to encounter procedural rigidities and organisational resistance. Against this backdrop, smart working is analysed as a form of reasonable accommodation, consistent with the principles of substantive equality and non-discrimination. These principles give rise to proactive obligations on the part of public employers to adapt work organisation.

Keywords

Smart working; Reasonable accommodations; Disability rights; Public administration; Inclusive employment; COVID-19 emergency measures; Vulnerable workers; Labor law; Workplace flexibility; Non-discrimination.

1. LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO ITALIANO

La protección de las personas en situación de vulnerabilidad constituye desde hace tiempo un ámbito de investigación privilegiado para diversas disciplinas y ha adquirido, en los últimos años, una creciente centralidad tanto en el contencioso interno[1] como en el europeo[2]. La reconstrucción del marco normativo y jurisprudencial resulta útil para poner de relieve las tensiones persistentes entre la amplitud de las garantías reconocidas a nivel formal[3] y las dificultades que aún caracterizan su aplicación efectiva.

Estas dificultades resultan especialmente relevantes en las relaciones laborales, en particular en lo que respecta a la situación de las personas con discapacidad. En esta perspectiva, la Constitución italiana se erige como eje central de toda la normativa laboral aplicable a la materia que nos ocupa, sirviendo de fundamento para una pluralidad de disposiciones de rango primario. Entre ellas revisten especial importancia, entre otros, los artículos 1, 2[4], 3, 4[5], 29, 30, 31, 32, 34, 35 y 38[6] Cost., a los que se suman, con referencia específica al empleo público, los artículos 51, 97 y 98 de la Constitución de la República Italiana[7].

Sin embargo, a pesar de esta atención generalizada, el Derecho laboral sigue encontrando dificultades importantes a la hora de garantizar una protección realmente eficaz a los trabajadores con discapacidad.

---

[1] A título meramente ilustrativo, véase la resolución del Tribunal de Casación n. 24336/2024, que, en materia de movilidad de los trabajadores con discapacidad entre provincias, remite, con carácter prejudicial, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la cuestión de la interpretación del Derecho de la UE en relación con los artículos 2, apartado 2, letras b) e i), y 5, de la Directiva 2000/78/CE; véase también la resolución n. 5048/2024, mediante la cual el Tribunal de Casación ha aclarado que corresponde al juez de fondo —una vez comprobada la idoneidad del trabajador con discapacidad, inscrito en las listas de colocación obligatoria y considerado apto para la inserción laboral— verificar si, en presencia de todos los elementos esenciales de la relación laboral (tales como funciones, remuneración y cualificación), es posible proceder a la constitución de la relación de empleo público mediante la adopción de «ajustes razonables», de conformidad con el principio de no discriminación y la obligación de integración laboral de las personas con discapacidad.

[2] La jurisprudencia al respecto es amplia; véanse, entre otros, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 30 de abril de 2009, recurso 13444/04, *Glor c. Suiza*; el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 3 de octubre de 2013, recurso 552/10, *I.B. c. Grecia*; Tribunal de Justicia, 22 de mayo de 2014, asunto C- 356/12, *Glatzel*; Tribunal de Justicia, 18 de diciembre de 2014, asunto C-354/13; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 22 de marzo de 2016, recurso 23683/13, *Guberina c. Croacia*.

[3] Emblemática, en este sentido, es la centralidad atribuida a la inclusión social en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), donde la Misión n. 5 está expresamente dedicada a la «Inclusión y cohesión».

[4] Los principios personalista y solidario consagrados en el artículo 2 de la Constitución italiana implican, por un lado, la necesaria funcionalización de las instituciones públicas al reconocimiento de la primacía de la protección de la persona y de la dignidad humana frente a cualquier otra exigencia jurídicamente relevante; por otro lado, conllevan la imposición de deberes inderogables de solidaridad que, también en el ámbito laboral, resultan imprescindibles para garantizar la plena igualdad de las personas con discapacidad, ya que no basta con el mero reconocimiento formal de los derechos que se les atribuyen. Véase Pensabene Lionti, G.: «Profili di specialità della disciplina dell'accesso al pubblico impiego dei disabili tra principi costituzionali, vincoli internazionali e applicazione pratica», en *Lavoro Diritti Europa*, n. 3, 2025, p. 5.

[5] La República no solo está llamada a reconocer a todos el derecho al trabajo, sino también a promover las condiciones que hagan efectivo este derecho, incluso para los ciudadanos con discapacidad. Véase Ricciardi A.: *Disabili e lavoro*, Bari, Cacucci, 2018; Garofalo, D.: «voce Disabili», en *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione commerciale, agg. V, Torino, Utet*, 2009, pp. 767 ss.

[6] El artículo 38 recoge el conjunto de todas las protecciones específicas previstas en favor de las personas con discapacidad. Véase Persiani, M.: «Art. 38», en Branca G., Pizzorusso, A., (Ed.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975, pp. 232 ss.

[7] Pensabene Lionti, G., «Profili di specialità della disciplina dell'accesso al pubblico impiego dei disabili tra principi costituzionali, vincoli internazionali e applicazione pratica», cit., p. 2.

1.1. Evolución de la tutela laboral de las personas con discapacidad

En los años sesenta, el problema estaba relacionado con una normativa fragmentada y estratificada. Una primera medida se remonta a la Ley italiana n. 482, de 2 de abril de 1968, que introdujo el régimen de contratación obligatoria de personas con discapacidad[8]. Sin embargo, se dio un paso decisivo con la introducción de la denominada «colocación específica»[9] contemplada en el artículo 2 de la Ley n. 68, de 12 de marzo de 1999 del ordenamiento italiano, y en su correspondiente reglamento de aplicación[10] gracias a los cuales se supera la anterior función asistencial y compensatoria de la colocación obligatoria.

El artículo 2 de la Ley italiana n. 68/1999 define la colocación específica[11] como una «serie de instrumentos técnicos y de apoyo que permiten evaluar adecuadamente a las personas con discapacidad en cuanto a sus capacidades laborales e integrarlas en el puesto adecuado, mediante el análisis de los puestos de trabajo, formas de apoyo, acciones positivas y soluciones a los problemas relacionados con los entornos, las herramientas y las relaciones interpersonales en los lugares cotidianos de trabajo y de relación». Este proceso prevé el análisis de los puestos de trabajo, la puesta en marcha de formas de apoyo, la adopción de medidas positivas y la resolución de los problemas relacionados con los entornos, las herramientas y las relaciones interpersonales presentes en los contextos cotidianos de trabajo.

A pesar de los resultados globalmente modestos obtenidos por la Ley italiana n. 68/1999, la reforma introducida por el Decreto Legislativo italiano n. 151/2015 confirma un sistema basado en el ejercicio de poderes autoritarios por parte de la administración pública, aún justificados por la condición de debilidad objetiva de las personas con discapacidad[12], que no se agota en la fase de acceso, sino que se manifiesta también en la permanencia en el mercado laboral.

Es precisamente en la evolución normativa de la función pública donde la protección del derecho al trabajo de las personas con discapacidad ha ido adquiriendo progresivamente un papel central. La Ley de Delegación n. 124, de 7 de agosto de 2015 del ordenamiento italiano, relativa a la reorganización de las administraciones públicas, en particular, con el artículo 17, apartado 1, letra s), expresa la voluntad del legislador de reforzar las políticas inclusivas en la función pública y sienta las bases para la promulgación del Decreto Legislativo italiano n. 75, de 25 de mayo de 2017. Este último introduce modificaciones significativas en el Texto Único sobre la Función Pública (TUPI), entre las que destaca la incorporación del artículo *39-bis*. Dicha norma instituye el Consejo Nacional para la

[8] Ferrara, M.D.: «L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato "personalizzato" e la soluzione ragionevole "a responsabilità condivisa"?», en *Variazione su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 4, 2020, pp. 923 ss.

[9] La doctrina sobre este tema es amplia; cabe destacar, *entre otros*, las contribuciones de Tullini, P.: «Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato», en *Diritti Lavori Mercati, n. 2,* 1999, pp. 332 ss.; Pasqualetto, E.; «La nuova legge sul collocamento dei disabili: prime osservazioni», en *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 22, 1999, pp. 93 ss.; Vallebona, A., «La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie», en *Massimario di Giurisprudenza del lavoro, n. 5,* 1999, p. 476; Cinelli, M., Sandulli, P.: *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, Giappichelli, 2000; Albini, P., Crespi, M., Seri, E: *Il nuovo diritto al lavoro dei disabili. La legge numero 68/99 di riforma del collocamento obbligatorio aggiornata allo schema di regolamento di esecuzione del 4 agosto 2000*, Padova, CEDAM, 2000, p. 201.

[10] Decreto del Presidente de la República, n. 333, de 10 de octubre de 2000.

[11] Para un análisis más detallado de la inserción en el sector público, véase Ricciardi, A.: *Disabili e lavoro*, Bari, Cacucci Editore, 2018, p. 165 ss.

[12] En la doctrina se afirma que, debido a las características intrínsecas del mercado, resulta difícil imaginar que las necesidades de la economía puedan regularse eficazmente mediante el ejercicio de poderes autoritarios por parte de la administración pública, la cual, como ya se ha puesto de manifiesto en relación con la colocación ordinaria, resulta inadecuada para garantizar niveles de empleo en el mercado laboral. Véase Gragnoli, E.: «Il collocamento obbligatorio e le politiche attive», en *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3, 2016, pp. 533 ss.

Integración Laboral de las Personas con Discapacidad, con funciones de orientación, coordinación y seguimiento.

1.2. La influencia del Derecho europeo e internacional

Para completar el marco normativo, existe un complejo sistema de fuentes internacionales, plenamente integrado «en el corazón de la Europa social»[13], y, de manera más general, en el ámbito del derecho antidiscriminatorio[14]. La constante atención de la Unión Europea a este tema queda confirmada también por la actual Estrategia Europea sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030, aplicada a través del paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad. Dicha estrategia pone de relieve la necesidad de promover el desarrollo de competencias adecuadas a los nuevos puestos de trabajo, así como de favorecer la creación de entornos laborales seguros e inclusivos, partiendo de la premisa de que el empleo constituye el instrumento privilegiado para garantizar la autonomía económica y la inclusión social[15]. También la jurisprudencia, tanto europea como nacional, ha aportado una contribución significativa, reforzando con el tiempo una orientación cada vez más protectora, por ejemplo, en relación con la superación del período de comporto (límite máximo de ausencias por enfermedad)[16], como se verá más adelante.

1.3. Trabajo ágil, fragilidad y protección de la salud

En las páginas siguientes se centrará la atención en cómo se puede reforzar la protección de los trabajadores con discapacidad mediante instrumentos de flexibilidad organizativa. La figura del trabajo ágil se inscribe en el conjunto más amplio de técnicas de reorganización de la prestación laboral, destinadas a superar el paradigma espacio-temporal tradicional del trabajo por cuenta ajena, privilegiando modelos basados en la autonomía funcional, los objetivos y los resultados.

En otras palabras, en el ordenamiento jurídico italiano, el «trabajo ágil» constituye una modalidad flexible de ejecución de la relación laboral, regulada por la Ley italiana n. 81/2017, que permite desarrollar la prestación parcialmente dentro y parcialmente fuera de los locales del empleador, sin una ubicación fija y sin una rígida sujeción a un horario predeterminado, mediante una organización basada en objetivos y resultados. A diferencia del teletrabajo tradicional, el trabajo ágil se caracteriza por una mayor flexibilidad espacial y temporal y por una reducción de las limitaciones vinculadas al tiempo y al lugar de trabajo. Esta modalidad ha sido regulada expresamente por la Ley italiana n. 81/2017, que introdujo el trabajo ágil (o *smart working*) como forma ordinaria de ejecución de la relación laboral, basada en el acuerdo individual entre las partes. Más allá del aspecto normativo, el trabajo ágil cobra relevancia, en el contexto que nos ocupa, como instrumento potencial de adaptación de la relación laboral a las necesidades del trabajador con discapacidad, capaz de influir en las condiciones de desarrollo de la prestación laboral y en la organización del trabajo. En este contexto, se puede contar con algunas intervenciones específicas del legislador en relación con el

[13] Buoso, S.: «L'inclusione sociale dei disabili alla luce del diritto dell'Unione europea», en *Diritti Lavori Mercati*., n. 1, 2019, p. 100.

[14] Delogu, A.: «Adeguare il lavoro all'uomo»: l'adattamento dell'ambiente di lavoro alle esigenze della persona disabile attraverso l'adozione di ragionevoli accomodamenti», en *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2024, p. 4.

[15] Véase la Comisión Europea, de 3 de marzo de 2021, Estrategia para los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030, en la que, en los puntos 2, 8 y 9, se subraya la importancia de promover la accesibilidad a los servicios y productos, desarrollar las competencias para nuevos puestos de trabajo y favorecer el acceso a empleos de calidad y sostenibles. El documento puede consultarse en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/en.

[16] Parte de la jurisprudencia considera que el despido por haber superado el período de baja por enfermedad puede revestir carácter discriminatorio, configurándose como una medida indirectamente basada en la condición de discapacidad del trabajador. En este sentido, entre otras muchas, cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de enero de 2025, n. 2025; y la Sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de marzo de 2023, n. 9095.

fomento de las formas de empleo flexible introducidas a través de la normativa de emergencia derivada de la pandemia de COVID-19. Como se verá, el legislador, con el fin de contener la propagación, ha favorecido el desempeño del trabajo en modalidad ágil para los trabajadores afectados por patologías crónicas con escasa compensación clínica y con una connotación particular de gravedad, prorrogando las disposiciones del Decreto-ley italiano n. 18, de 17 de marzo de 2020, artículo 17, apartado 2, mediante el Decreto Ley italiano n. 221, de 24 de diciembre de 2021. Estas patologías se detallan, a su vez, en el artículo 2 del Decreto Ministerial del Ministerio de Sanidad, de 4 de febrero de 2022. Se trata, en este caso, de una legislación de emergencia y de duración limitada, pero que, en cualquier caso, ha puesto de relieve, por un lado, la figura del denominado trabajador «frágil»[17], y, por otro, la función «asistencial» del trabajo flexible.

En efecto, no existe una definición jurídica unívoca de sujeto frágil. En el contexto de emergencia, dicha condición se ha reconstruido más bien en términos funcionales, como la exposición a un riesgo elevado de desarrollar consecuencias particularmente graves en caso de contagio. La determinación del estado de fragilidad se ha remitido, por tanto, a la vigilancia sanitaria excepcional y al papel del médico competente, llamados a verificar la existencia de condiciones individuales susceptibles de un agravamiento significativo en presencia de infección.

Esta interpretación ampliada del concepto de fragilidad ha acabado solapándose, al menos en parte, tanto con la noción de enfermedad crónica y degenerativa como con la de discapacidad, con importantes repercusiones en lo que respecta a las obligaciones organizativas del empleador. En particular, ha ampliado el ámbito de las medidas que se pueden exigir al empleador con el fin de favorecer la inclusión laboral de las personas frágiles.

Con referencia específica al sector público, cabe recordar que la Directiva del Ministro de la Administración Pública de 29 de diciembre de 2023 confirmó, en cualquier caso, la necesidad de garantizar a los trabajadores que acrediten situaciones de salud personales o familiares graves, urgentes e incompatibles con otras obligaciones la posibilidad de desempeñar su actividad laboral de forma flexible, incluso como excepción al criterio de prevalencia del trabajo presencial. Esta indicación es coherente con lo previsto en el artículo 7, apartado 3, del Decreto Legislativo italiano n. 165, de 30 de marzo de 2001, en virtud del cual las administraciones públicas están obligadas a establecer criterios claros de prioridad en el empleo flexible del personal, siempre que sean compatibles con la organización de las oficinas y del trabajo, a favor de los empleados que se encuentren en situaciones de desventaja personal, social o familiar, así como de los empleados que realicen actividades de voluntariado en virtud de la Ley italiana n. 266, de 11 de agosto de 1991.

En este sentido, la noción de «fragilidad»[18] no debe limitarse a una respuesta temporal a la emergencia pandémica, sino que debe entenderse como un factor de riesgo estructural dentro del sistema de prevención de la Administración Pública. De hecho, según el artículo 28 del decreto Legislativo italiano n. 81/2008 (el Texto Único sobre la Seguridad en Italia) la evaluación de riesgos debe identificar obligatoriamente a los «grupos de trabajadores expuestos a riesgos particulares», categoría que incluye plenamente a las personas con discapacidad y a los sujetos frágiles[19]. En el

[17] En la doctrina, véase Brollo, M.: «Lavoro agile per i lavoratori fragili: lezioni dalla pandemia» in *Argomenti di diritto del Lavoro*, n. 2, 2022, pp. 405 ss.; Pascucci, P.: «L'emersione della fragilità nei meandri della normativa pandemica: nuove sfide per il sistema di prevenzione?», en *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, n. 4,* 2023, pp. 691 ss.; Verzulli, V.: «Disabilità, malattia cronica, fragilità: il lavoro agile come accomodamento ragionevole», en *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n. 1, 2024, pp. 1. ss.;.

[18] Sobre la noción de fragilidad se remite a Cassar, S.: «Disabilità e lavoro agile: il quadro normativo e gli sviluppi giurisprudenziali», en *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, 2025, p. 5.

[19] Pascucci, P.: «L'emersione della fragilità nei meandri della normativa pandemica: nuove sfide per il sistema di prevenzione?», en *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 4, 2023, p. 717.

proceso de evaluación de riesgos, por lo tanto, el empleador debe tener en cuenta las situaciones subjetivas (preexistentes o sobrevenidas)[20]. En esta perspectiva, el ajuste razonable —como el trabajo flexible— deja de ser solo una medida antidiscriminatoria para configurarse como una «regola modale» (regla de modalidad) de cumplimiento de la obligación general de seguridad impuesta al empleador por el artículo 2087 del Código Civil italiano, que exige proteger la integridad física y la personalidad moral del trabajador.

En definitiva, la normativa vigente en materia de protección contra la discriminación por motivos de discapacidad se articula en un sistema heterogéneo de fuentes, pertenecientes a distintos niveles del ordenamiento jurídico. La normativa antidiscriminatoria, además, se ve influida por los procesos de transformación relacionados con el uso de la IA en las diversas situaciones laborales en las que se aplica la normativa de protección establecida en favor de las personas con discapacidad[21]. Este marco ha sido eficazmente delineado por la Sentencia del Tribunal Supremo n. 6497/2021, que lo definió como «un marco complejo, resultado de sucesivas estratificaciones normativas, a menudo carentes de una coordinación sistemática, de origen interno e internacional». Un contexto similar impone una intervención significativa de la función normativizadora de la jurisprudencia de legitimidad, que, sin embargo, resulta particularmente onerosa debido a la coexistencia de fuentes múltiples y de distintos niveles.

2. TRABAJO ÁGIL Y PANDEMIA

La experiencia del trabajo ágil en la función pública ofrece un observatorio privilegiado para captar las transformaciones que se han producido en la función de los instrumentos de organización del trabajo, progresivamente reorientados también en clave protectora. Como es sabido, la aplicación del trabajo ágil en las administraciones públicas italianas ha experimentado una fuerte aceleración a partir de marzo de 2020, en respuesta a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. En ese periodo, el trabajo ágil se adoptó como modalidad ordinaria para garantizar la continuidad de la actividad administrativa, superando las restricciones previstas en los artículos 18-23 de la Ley italiana n. 81/2017[22], como los acuerdos individuales y las obligaciones de información[23].

Conviene recordar que un primer intento de aplicación del trabajo ágil en el sector público italiano ya se había llevado a cabo mediante la Directiva del Presidente del Consejo de Ministros italiano n. 3/2017[24]. Aunque no fue plenamente implementada, dicha directiva anticipaba algunas de las finalidades posteriormente formalizadas en la Ley italiana n. 81/2017, como la flexibilidad, la evaluación por objetivos, la identificación de las necesidades del personal y la conciliación de la vida laboral y personal.

[20] Levi, A.: «Sostenibilità del lavoro e tutela della salute in senso dinamico: la prospettiva privilegiata delle malattie croniche», en *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2023, pp. 288 ss.

[21] Sobre este tema, véase Topo, A.: *Essay on New Technologies and Discrimination. The Impact of Artificial Intellingence on Work*, Padova, 2025.

[22] Pascucci, P. - Delogu, A.: «Sicurezza sul lavoro nella PA nell'emergenza da Covid-19», en *Sinappsi*, n. 1, 2020, p. 134.

[23] Durante la fase pandémica, la «concesión» del trabajo ágil dejó de ser una cuestión discrecional del empleador, pero muy a menudo la jurisprudencia ha realizado evaluaciones sobre la compatibilidad entre el trabajo ágil y las funciones desempeñadas. En el caso del trabajo en la Administración Pública, es necesario realizar «una evaluación, caso por caso, de los distintos intereses, garantizando un equilibrio entre la continuidad del servicio público y la protección de la salud del trabajador»: Tribunal de Roma, 20 de junio de 2020, n. 1252.

[24] La directiva establece las directrices operativas para la aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 14 de la Ley italiana n. 124, de 7 de agosto de 2015, que otorga al Gobierno la delegación para la reorganización de la Administración Pública.

En relación con la protección de los trabajadores vulnerables, durante la emergencia pandémica, el trabajo ágil se valorizó también como (posible)[25] instrumento de prevención y protección de la salud de los trabajadores[26], en particular para proteger a los trabajadores con discapacidad[27]. Esto se refleja claramente en el Decreto Ley «Cura Italia», n. 18, de 17 de marzo de 2020, convertido, con modificaciones, por la Ley italiana n. 27, de 24 de abril de 2020. En concreto, en el artículo 39 se establece que hasta el 30 de abril de 2020 «los trabajadores por cuenta ajena con discapacidad […] o que tengan en su núcleo familiar a una persona con discapacidad […] tienen derecho a desempeñar su actividad laboral en modalidad ágil […]».

A pesar de la adopción de numerosas prórrogas[28], el régimen de trabajo ágil de emergencia para los trabajadores públicos concluyó formalmente el 1 de enero de 2024. La falta de prórroga en el Decreto Ley italiano n. 215, de 30 de diciembre de 2023 (el denominado «*milleproroghe*»), aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de diciembre, ha generado un clima de incertidumbre jurídica. Para hacer frente a este vacío, el ministro de Administración Pública italiana, Paolo Zangrillo, intervino el 29 de diciembre con la directiva «salva fragili», destinada a garantizar la continuidad de la protección de los trabajadores más vulnerables.

En este contexto, conviene precisar qué se entiende por «trabajadores vulnerables», a pesar de la ausencia de una definición jurídica unívoca y de carácter general. A tal fin, puede resultar útil la referencia al artículo 26 de la Ley italiana n. 18/2020 que, en una perspectiva de emergencia, identifica como tales: a) «los trabajadores en posesión de un reconocimiento de discapacidad, con connotación de gravedad», en virtud del artículo 3, apartado 3, de la Ley italiana n. 104/1992; b) los empleados «que posean una certificación expedida por los órganos médico-legales competentes» que acredite una «condición de riesgo derivada de la inmunodepresión»; c) o «de secuelas de patologías oncológicas»; d) o del «sometimiento a terapias vitales relacionadas»[29].

La directiva ministerial, al permitir el recurso al trabajo ágil para los empleados públicos con discapacidad (sobre lo que se remite *más adelante*), ha perseguido el objetivo de dar seguridad al derecho al trabajo de las personas vulnerables, garantizando que no quedaran excluidas del mercado laboral ordinario. Se trata, por tanto, de un derecho de tal importancia que permite derogar, con carácter excepcional, el principio general del trabajo presencial en la función pública[30].

El objetivo declarado de la directiva es «sensibilizar a la dirección de las administraciones públicas para que utilicen, con el fin de proteger a las personas más expuestas a situaciones de riesgo

[25] El uso de las nuevas tecnologías ha puesto de manifiesto, de manera especialmente significativa durante la emergencia pandémica de la COVID-19, una serie de riesgos nada desdeñables. Dado que un análisis en profundidad de estas cuestiones críticas excede los objetivos de la presente contribución, se remite, *entre otros*, *ex multis*, Di Carluccio, C.: *Lavoro e salute mentale dentro e fuori l'istituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 281 ss.

[26] Di Carluccio, C.: «Emergenza epidemiologica e lavoro agile», en *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1, 2020, pp. 3 ss.

[27] Brollo, M.: «Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica», en *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, Filì, V., (Ed.), Milano, ADAPT University Press, 2020, pp. 167 ss.

[28] A modo de ejemplo, con el Decreto Ley n. 198 de 2022 se aprobó por unanimidad la prórroga hasta el 30 de junio de 2023 de las medidas de protección para los trabajadores vulnerables. Se trata del derecho exigible por todos los empleados públicos y privados, expuestos a un mayor riesgo de contagio debido a determinadas patologías, a desempeñar su trabajo de forma flexible, incluso mediante la asignación a una función diferente incluida en la misma categoría o área de clasificación, tal y como se definen en los convenios colectivos vigentes, sin ninguna reducción salarial.

[29] Para más información, véase a Brollo, M.: «Fragilità e lavoro agile», en *Lavoro Diritti Europa*., n. 1, 2022, pp. 2 ss.

[30] En el contexto de la Administración Pública italiana, la modalidad ordinaria de prestación del trabajo sigue siendo el trabajo presencial, de conformidad con lo previsto en el D.P.C.M. de 23 de septiembre de 2021, que reafirmó dicho principio incluso tras la experiencia de emergencia relacionada con la pandemia de COVID-19.

para la salud, los instrumentos de flexibilidad que la normativa del sector —incluida la negociada— ya permite».

Sin embargo, en lo que respecta a su aplicación, puede resultar negativo que, según lo indicado en la directiva, sea el directivo «quien, en el marco de la organización de cada administración, identifique las medidas organizativas que sean necesarias, mediante disposiciones específicas en el ámbito de los acuerdos individuales».

La posterior prórroga de las medidas a favor de los trabajadores vulnerables, ampliada hasta el 31 de diciembre de 2025, tal y como se indica en la nota del Director General del Consejo Nacional de Investigación (CNR) de Italia, de 14 de abril de 2025[31], aunque garantiza una estabilización temporal de la protección, no parece resolver las cuestiones estructurales relacionadas con el encuadramiento sistemático del trabajo ágil como instrumento de protección de los trabajadores con discapacidad, que siguen planteándose incluso fuera del ámbito de la emergencia.

3. AJUSTES RAZONABLES E INCLUSIÓN LABORAL

La evolución normativa y jurisprudencial de las adaptaciones razonables demuestra que la protección de las personas con discapacidad no puede limitarse a principios formales, sino que requiere instrumentos concretos y adaptaciones organizativas para garantizar una inclusión efectiva. La intervención del Gobierno y del Parlamento sobre el trabajo flexible de emergencia durante la pandemia ha puesto de relieve la importancia de las medidas de protección temporales. Esta experiencia también ha puesto de manifiesto la necesidad de un enfoque estructural destinado a garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad, mediante la adopción sistemática de adaptaciones razonables.

El cambio cultural y normativo impone una reflexión sobre cómo la Administración Pública italiana elimina los obstáculos organizativos y garantiza la igualdad de oportunidades en el trabajo.

3.1. El modelo biopsicosocial de discapacidad

En la lucha contra la discriminación, asume un papel central la obligación —impuesta a los empleadores públicos y privados— de adoptar las denominadas «adaptaciones razonables»[32]. Este principio refleja el enfoque biopsicosocial[33], reconocido por la normativa italiana más reciente (artículo 3 del Decreto Legislativo italiano n. 62, de 3 de mayo de 2024)[34], que considera la discapacidad como un proceso dinámico y evolutivo, influido por la interacción entre el individuo y el entorno. Este paradigma debería guiar no solo las políticas públicas, sino también las prácticas empresariales, imponiendo un replanteamiento sustancial de las estructuras organizativas tradicionales.

[31] Prot. n. 123795 del 14/04/2025, Cfr. https://blog.imm.cnr.it/content/proroga-del-lavoro-agile-straordinario-i-lavoratori-fragili-al-31-dicembre-2025#:~:text=OGGETTO:%20Proroga%20del%20lavoro%20agile,fragili%20al%2031%20dicembre%202025.&text=)%20e%20si%20rappresenta%20quanto%20segue,n. (ùltima consulta el 05/12/2025).

[32] Sobre el concepto de adaptación razonable, véase Garofalo, D.: «La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli», en *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 6, 2019, pp. 1211 ss.

[33] Este modelo distingue entre la condición de enfermedad y el estado de discapacidad, entendido como una cuestión social. Sobre este tema, véase Guidetti, C.G.: *Verso una tutela trasversale della persona con disabilità: analisi delle principali novità introdotte dal d.lgs. n. 62 del 2024*, en *Labor*, 27 settembre 2024, pp. 1 ss.

[34] Sobre la transición del modelo biomédico al biopsicosocial, véase Chiaromonte, W.: *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia*, en *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 4, 2020, pp. 909 ss.

Por lo tanto, se puede afirmar que garantizar soluciones razonables de adaptación constituye un instrumento fundamental para asegurar la igualdad real de trato entre los trabajadores y para promover la plena inclusión de las personas con discapacidad en el mundo laboral[35], así como en la esfera social y política[36].

Como confirmación de ello, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, define los ajustes razonables. Se trata de «las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o excesiva, adoptadas, cuando sea necesario en casos concretos, *para garantizar a las personas con discapacidad el disfrute y el ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales*».

Esta definición refleja un profundo cambio de paradigma que se ha producido a lo largo del tiempo. Hoy en día, la discapacidad ya no se considera una simple deficiencia individual, sino el resultado de la interacción entre una condición personal y los obstáculos ambientales, sociales y culturales que limitan la plena participación del individuo en la vida colectiva[37].

3.2. La obligación de adaptación razonable

Como consecuencia de esta evolución, se ha reforzado la obligación del empleador —público y privado— de adoptar medidas organizativas destinadas a garantizar la inclusión efectiva de las personas con discapacidad. Esta obligación, ya prevista en el artículo 3, apartado *3-bis*, del Decreto Legislativo italiano n. 216/2003, ha adquirido por tanto un alcance más incisivo a la luz de la evolución cultural y jurídica en curso. Un momento emblemático de este refuerzo lo constituye la condena del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a Italia por la no transposición de la Directiva 78/2000 (TJUE, sentencia de 4 de julio de 2013, C-312/2011). Este momento marcó una etapa clave en la evolución de la normativa interna. Dicha Directiva, relativa a la igualdad de trato en materia de empleo, impone, de hecho, la adopción de «soluciones razonables para las personas con discapacidad»[38], constituyendo el fundamento normativo de la obligación prevista hoy también por la normativa interna.

En respuesta, el legislador italiano intervino con el Decreto Ley n. 76/2013 (convertido en Ley del ordenamiento italiano n. 99/2013), incorporando en el Decreto Legislativo italiano n. 16/2003 el apartado *3-bis* del artículo 3, que remite expresamente a la definición ofrecida por la Convención de las Naciones Unidas.

Precisamente esta última definición se distingue por su alcance más amplio en comparación con el previsto en el artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE. De hecho, mientras que la Directiva limita la obligación al ámbito profesional, la Convención de las Naciones Unidas extiende dicho concepto también a la dimensión relacional, ambiental y social de la persona con discapacidad, adoptando una perspectiva inclusiva en todos los ámbitos.

[35] El artículo 27 de la Convención delimita el ámbito de actuación para la promoción de la igualdad con los demás trabajadores: desde la orientación hasta la rehabilitación profesional, la inserción laboral, las condiciones de trabajo, las prohibiciones de discriminación y la provisión de «ajustes razonables en los lugares de trabajo» (letra I).

[36] Spinelli, C.: «La nuova disciplina dell'inserimento al lavoro delle persone disabili (d.lgs. n. 151/2015) nel quadro della normativa internazionale e dell'Unione europea», en *Semplificazioni sanzioni ispezioni nel Jobs Act 2,* Ghera, E., Garofalo, D., (Ed.), Bari, Cacucci, 2016, pp. 11-13.

[37] Elmo, M.G.: «Condizione di disabilità e stato di salute del lavoratore alla luce del decreto legislativo n. 62 del 2024», en *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n. 1, 2025, p. 61.

[38] Artículo 5, Directiva comunitaria de 27 de noviembre de 2000, n. 78.

Teniendo en cuenta esta diferencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea[39] ha afirmado la necesidad de interpretar la Directiva de conformidad con los principios y objetivos consagrados en la Convención, reconociendo su valor como parámetro interpretativo relevante[40].

Por otra parte, es sobre todo con la ampliación del concepto de discapacidad como se ha determinado la exigencia de reestructuraciones organizativas en una medida compatible con las necesidades de la persona desfavorecida[41]. De hecho, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006[42] en su artículo 1, apartado 2, define como personas con discapacidad a aquellas que tienen limitaciones que pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en condiciones de igualdad con los demás.

Esta definición llevó al Tribunal de Justicia de la UE, en su conocida sentencia de 11 de abril de 2013, en el asunto *HR Danmark*, a redefinir el concepto de discapacidad. La sentencia pone de manifiesto la visión de futuro de la jurisprudencia, que ya desde 2013 se orienta hacia un modelo biopsicosocial, superando el enfoque biomédico basado en las deficiencias físicas y situando en el centro el principio de inclusión y plena integración en la sociedad[43].

De este modo, se refuerza aún más la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas concretas y eficaces, y no solo formales, para eliminar las barreras que obstaculizan la plena participación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida social.

Sin embargo, la aplicación efectiva de la obligación de adoptar medidas organizativas razonables se enfrenta a innumerables dificultades que limitan su eficacia real.

En particular, en el sector público, dicha obligación está supeditada a la restricción de no comprometer nuevas o mayores cargas para las finanzas públicas, lo que[44] limita sensiblemente la posibilidad de intervención. Esta disposición normativa corre el riesgo de vaciar de contenido sustancial la obligación, ofreciendo a las administraciones margen para justificar el incumplimiento mediante argumentos de naturaleza económica. Para limitar en parte este riesgo, la Ley italiana de Estabilidad de 2015 (Ley n. 190, de 23 de diciembre de 2014), en su artículo 1, apartado 166, ha atribuido al instituto nacional italiano para los seguros contra accidentes de trabajo (INAIL) competencias específicas para apoyar intervenciones personalizadas en favor de las personas con discapacidad. Entre ellas se incluyen el diseño y la financiación de intervenciones para la conservación del puesto de trabajo o la búsqueda de un nuevo empleo, la organización de itinerarios formativos de recualificación profesional, así como la promoción de proyectos destinados a superar las barreras arquitectónicas y a la adaptación de los puestos de trabajo.

Por lo tanto, las dificultades en la reorganización de los puestos de trabajo en la función pública pueden superarse gracias al apoyo de organismos externos como el INAIL, pero también a través de figuras internas de la administración, como el responsable de la inserción laboral de las personas con discapacidad, cuya función puede resultar crucial en la aplicación práctica de las adaptaciones.

---

[39] Tribunal de Justicia, 18 de enero de 2024, C-631/22, apartado 41, y Tribunal de Justicia, 21 de octubre de 2021, C-824/19, apartado 59.

[40] Delogu, A., *op.cit*., p. 6.

[41] Ricciardi, A.: La ridefinizione del concetto di persona disabile nell'ordinamento sovranazionale, La persona tra tutela, valorizzazione e promozione*,* Pagano, r., (Ed.), en *Quaderni del Dipartimento Ionico*, 2019, pp. 297 ss.

[42] Se incorporó a el ordenamiento jurídico italiano mediante la Ley italiana de ratificación n. 18/2009.

[43] Palladini, S.: «Disabilità e accomodamenti ragionevoli: la garanzia della piena uguaglianza con gli altri lavoratori ricorre in tutte le fasi del rapporto», en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 2024, p. 120.

[44] Artículo 3, co. 3-*bis,* d.lgs. n. 216/2003.

Para mitigar el riesgo de que el principio de neutralidad financiera vacíe de contenido la protección, es crucial recordar que la desproporción de la carga económica se reduce drásticamente gracias al apoyo público. Además de las competencias del INAIL, existen instrumentos como el «Fondo regional para el empleo de las personas con discapacidad», que puede financiar el uso de tecnologías de trabajo flexible, o el «Fondo para el derecho al trabajo de los discapacitados», destinado a la formación en competencias digitales. La existencia de estos canales de financiación externa debilita cualquier argumento de la administración basado en la falta de recursos para denegar el trabajo ágil.

Sin embargo, para que el diseño de un ajuste sea verdaderamente «sartorial» y eficaz, el *Disability Manager*[45] debe trabajar en estrecha sinergia con la tecnoestructura preventiva de la administración. Es indispensable la colaboración con el responsable del Servicio de Prevención y Protección (RSPP) y el médico competente, quienes tienen obligaciones precisas en materia de salud y seguridad. Solo a través de esta colaboración es posible garantizar que el trabajo ágil no se convierta en una fuente de nuevos riesgos, como el aislamiento psicosocial o la segregación laboral del trabajador en su entorno doméstico.

Sin embargo, la plena aplicación del principio de ajustes razonables sigue siendo difícil en el sector público.

Por un lado, los modelos organizativos suelen ser demasiado rígidos para adaptarse a soluciones personalizadas; por otro, el derecho al trabajo de las personas con discapacidad —aunque garantizado constitucionalmente— debe equilibrarse con otros intereses públicos, de igual rango constitucional, como el principio de igualdad[46].

Por el contrario, en el sector privado, el equilibrio se establece principalmente en relación con la libertad de iniciativa económica, según el artículo 41, apartado 1, de la Constitución italiana[47], lo que ofrece mayores márgenes de adaptación.

3.3. Enfermedades crónicas y evolución jurisprudencial

Por otra parte, cabe destacar la progresiva adaptación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo[48] a la nueva definición del concepto de discapacidad. Esta evolución ha suscitado un intenso debate sobre la obligación de garantizar las adaptaciones razonables, no solo a las personas con

[45] El artículo *39-ter* del Decreto Legislativo n. 165, de 30 de marzo de 2001, modificado por el artículo 6, apartado 1, letras a) y b), del Decreto Legislativo n. 222, de 13 de diciembre de 2023, introdujo en la Administración Pública la figura del responsable de los procesos de integración de las personas con discapacidad en el entorno laboral, comúnmente denominado «Disability Manager». Esta intervención normativa se inscribe en un proyecto más amplio destinado a reforzar las políticas de inclusión laboral en el sector público, atribuyendo una función estable y estructurada a una persona encargada de promover, coordinar y supervisar las iniciativas destinadas a eliminar los obstáculos —organizativos, ambientales y culturales— que limitan la plena participación de las personas con discapacidad en la vida laboral. La *razón* de ser de la norma, teniendo en cuenta también el tiempo significativo que la persona pasa en el contexto laboral, reside en la voluntad de crear entornos profesionales inclusivos, capaces de valorizar las diversidades individuales y de garantizar, a través de medidas de adaptación y acciones positivas, la igualdad concreta de oportunidades de inserción, permanencia y desarrollo profesional. Para más información sobre el tema, véase Bruzzone, S.: *Il* Disability Management *come approccio inclusivo, oltre la gestione delle risorse umane, WP Adapt,* 2017, n. 8, pp. 6 ss.

[46] Para más información sobre el tema, véase S. Palladini, *Disabilità e accomodamenti ragionevoli: la garanzia della piena uguaglianza con gli altri lavoratori ricorre in tutte le fasi del rapporto*, en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni,* n. 1, 2024, p. 112 ss.

[47] Caffio, S., - Ricciardi, A.: *Questioni vecchie e nuove in tema di assunzioni dei disabili nelle pubbliche amministrazioni,* en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni,* n. 1, 2023, p. 43.

[48] Cass. 9 marzo 2021, n. 6497.

discapacidad[49], sino también a quienes padecen enfermedades crónicas, para quienes, al igual que ocurre con los trabajadores vulnerables, no existe una definición jurídicamente consolidada. Esta obligación encuentra su reflejo en la jurisprudencia predominante que, impulsada por la normativa antidiscriminatoria, ha ido incluyendo progresivamente numerosas patologías crónicas en el ámbito de una discapacidad «de hecho»[50].

El criterio para identificar a los sujetos destinatarios de la protección se deduce, una vez más, de la jurisprudencia de la Unión Europea, que ha incluido en el concepto de discapacidad también las afecciones patológicas derivadas de enfermedades que pueden determinar una limitación de larga duración[51].

Una repercusión significativa de esta evolución interpretativa —ya expresada en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[52]— se encuentra hoy en la ley italiana de delegación a la que se refiere el Decreto Legislativo italiano n. 227/2021 y, en aplicación de la misma, en el Decreto Legislativo italiano n. 62/2024. Este último, en su artículo 3, establece que «se considera persona con discapacidad a quien presenta limitaciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales duraderas que, en interacción con barreras de diversa índole, pueden obstaculizar la participación plena y efectiva en los distintos ámbitos de la vida en condiciones de igualdad con los demás, según se determine tras la evaluación básica». Dicha evaluación puede ser iniciada por la persona interesada mediante una comunicación que tiene el valor de solicitud de la parte, condición necesaria para el reconocimiento de las adaptaciones razonables.

En este contexto, el Decreto Legislativo italiano n. 62, de 3 de mayo de 2024, al redefinir el concepto de discapacidad, reafirma el papel crucial de los ajustes razonables como instrumentos fundamentales para promover la inclusión social de las personas con discapacidad.

El conjunto de soluciones razonables se configura como un catálogo abierto y dinámico, susceptible de ampliarse constantemente gracias también al desarrollo de las innovaciones tecnológicas y robóticas. Además, algunas de estas soluciones resultan viables sin imponer cargas desproporcionadas y permiten garantizar niveles adecuados de accesibilidad, adaptando las herramientas y los entornos de trabajo a las necesidades específicas de las personas con discapacidad[53]. Sin embargo, la plena aplicación de los ajustes razonables en la Administración Pública italiana requiere no solo un marco normativo claro, sino también un profundo cambio organizativo y cultural, capaz de superar las rigideces administrativas existentes y garantizar la inclusión efectiva de las personas con discapacidad.

En este contexto, el trabajo ágil y las políticas de ajustes razonables no constituyen simples medidas de emergencia, sino instrumentos estructurales indispensables para garantizar la igualdad efectiva de trato y la inclusión de los trabajadores con discapacidad, allanando el camino para nuevas reflexiones sobre el papel de las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial en la reorganización del trabajo.

[49] Cass. 31 marzo 2023, n. 9095.

[50] Della rocca, G.: «Determinazione del periodo di comporto del disabile «di fatto»: contrattazione collettiva carente e giurisprudenza allo sbaraglio», en *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1, 2024, pp. 127-155.

[51] CGUE, C- 337/11, HK Danmark.

[52] Véase el artículo 1, apartado 2, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006.

[53] Baroni F., Lazzari M.: «Tecnologie informatiche e diritti umani per un nuovo approccio all'accessibilità», in *Italian Journal of Disability Studies*, 2013, pp. 79 ss.

4. EL TRABAJO ÁGIL COMO AJUSTE RAZONABLE

Teniendo en cuenta las cuestiones críticas mencionadas, conviene preguntarse cómo el trabajo ágil puede configurarse no solo como una opción organizativa, sino como una verdadera obligación jurídica en el marco de las adaptaciones razonables[54].

4.1. Función inclusiva del trabajo ágil

En el ordenamiento italiano, el «trabajo ágil» —regulado por la Ley italiana n. 81/2017— se caracteriza por la realización de la prestación laboral en parte dentro y en parte fuera de las instalaciones de la administración, sin un puesto de trabajo fijo. Además, este modelo organizativo, aunque respeta los límites legales de duración de la jornada laboral, no presupone una distribución temporal rígida del trabajo, lo que permite una mayor adaptabilidad de los horarios a las condiciones de salud del trabajador, un aspecto de especial relevancia para las personas con discapacidad o con enfermedades crónicas.

Por lo tanto, este modelo organizativo, basado en una elevada flexibilidad espacial y temporal, otorga amplios márgenes de autonomía al trabajador y resulta especialmente funcional para las necesidades de las personas con discapacidad. De hecho, permite reducir o eliminar los desplazamientos al lugar de trabajo, modular los horarios de trabajo en función de condiciones de salud variables y facilitar la conciliación con las visitas médicas y los tratamientos terapéuticos, eliminando obstáculos que, de otro modo, podrían afectar negativamente a la continuidad laboral.

Como se ha puesto de manifiesto, durante el periodo de la pandemia, el legislador ha elaborado una normativa significativa sobre el trabajo ágil, destinada especialmente a la protección de los trabajadores con discapacidad. En este marco, el trabajo ágil se ha valorado sobre todo como una forma de apoyo para los trabajadores con discapacidad. Paralelamente, también la jurisprudencia ha reforzado esta orientación, reconociendo el «derecho» al trabajo flexible tanto a los trabajadores con discapacidad como a *los cuidadores* de familiares con discapacidad. Esto ha tenido lugar, en particular, mediante la adopción de medidas de urgencia en virtud del artículo 700 del Código de Procedimiento Civil italiano, destinadas a garantizar la continuidad laboral y la protección de la salud de los trabajadores[55].

4.2. Trabajo ágil y personas cuidadoras

En este contexto, la configuración del trabajo ágil ha experimentado una profunda evolución jurisprudencial, superando la dimensión de mera «opción organizativa» para convertirse en un auténtico instrumento funcional para la inclusión, también para quienes prestan asistencia. Si en el pasado la protección de las adaptaciones razonables parecía circunscrita únicamente al trabajador con discapacidad, la jurisprudencia más reciente ha dado un paso decisivo, al establecer que dicha protección debe extenderse plenamente también al trabajador *cuidador*.

En particular, la histórica sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 11 de septiembre de 2025 (asunto C-38/24, G.L. contra AB spa) ha aclarado que la obligación de adoptar soluciones razonables con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE no puede interpretarse de manera

[54] Cass. 10 gennaio 2025, n. 605, en *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, n. 1, 2025, con nota de Salvagni, «La vis espansiva del ragionevole accomodamento organizzativo: lo smart working a tutela della condizione psico-fisica del disabile». Sobre el tema Brollo, M.: Fragilità e lavoro agile, en *Lavoro Diritti Europa*, n. 4, 2022, pp. 2 ss.

[55] Tribunal de Roma, 20 de junio de 2020, ord. n. 12525, sobre la denegación del trabajo flexible a una funcionaria que cuida de un hijo discapacitado.

restrictiva. Superando las orientaciones anteriores, los jueces europeos han establecido que, para garantizar el efecto útil de la protección contra la discriminación, el empleador está obligado a realizar adaptaciones organizativas también en favor de quienes asisten a un hijo con discapacidad grave, con el fin de evitar una discriminación indirecta por asociación.

En este nuevo escenario, el trabajo ágil se configura como la medida de adaptación razonable por excelencia. Gracias a su flexibilidad espacial y temporal, el trabajo ágil permite eliminar aquellos obstáculos que, de otro modo, obligarían al *cuidador* a elegir entre conservar su puesto de trabajo y cumplir con sus obligaciones de cuidado ineludibles. Por lo tanto, la concesión del trabajo ágil trasciende la mera discrecionalidad de la dirección para configurarse como una obligación jurídica de «ajuste razonable». De ello se desprende que la denegación del trabajo a distancia a un trabajador con discapacidad —si no está respaldada por pruebas rigurosas de una carga desproporcionada o de una incompatibilidad organizativa insalvable— constituye una conducta discriminatoria prohibida por el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y nacional. Dicha denegación, a falta de razones organizativas demostradas, se traduce, de hecho, en una violación de la obligación de eliminar los obstáculos que impiden la participación en el trabajo en condiciones de igualdad.

Prueba de ello es, entre otras cosas, el Convenio Colectivo Nacional del Sector de Funciones Centrales, firmado el 27 de enero de 2025, que obliga a la administración a facilitar el acceso al trabajo ágil a los empleados que acrediten necesidades especiales de salud o que asistan a familiares con discapacidad grave en virtud de la Ley italiana n. 104/1992.

Además, el acuerdo individual previsto en el artículo 38 del Convenio Colectivo Nacional del sector público italiano (CCNL) de 9 de mayo de 2022 permite, para dichas categorías, ampliar el número de días de trabajo a distancia con respecto al previsto para el resto del personal[56].

Esta orientación, como ya se ha visto, también queda confirmada por la directiva italiana del Ministerio de la Administración Pública de 29 de diciembre de 2023, que establece que el trabajo ágil puede autorizarse para los trabajadores que acrediten situaciones de salud graves e irreconciliables.

En este sentido, la denegación injustificada de conceder el trabajo a distancia a un empleado con discapacidad corre el riesgo de constituir una falta de adopción de una adaptación razonable[57]. En tal caso, recae sobre el empleador la carga de demostrar la imposibilidad, incluso parcial, de conceder la adaptación de trabajo a distancia[58], so pena de incurrir en una discriminación directa: el incumplimiento de la obligación de adoptar ajustes razonables se traduce en el incumplimiento de los deberes impuestos de eliminar los obstáculos que impiden a una persona con discapacidad trabajar en condiciones de igualdad con los demás trabajadores, lo que constituye una discriminación directa[59].

En opinión de quien escribe, la adaptación debería considerarse obligatoria, *de iure condendo*, siempre que permita evitar un despido por incapacidad permanente para el puesto de trabajo[60].

---

[56] Art 13, CCNL, Comparto Funzioni Centrali, triennio 2022-2024.

[57] Véase el Tribunal de Roma que, el 18 de diciembre de 2023, mediante la sentencia n. 32956, reconoció el derecho del trabajador discapacitado a poder desempeñar su actividad laboral mediante la modalidad ágil como adaptación razonable.

[58] Cfr. Zilli, A.: *Il lavoro agile per Covid-19 come «accomodamento ragionevole» tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione d'impresa*, en *Labour*, n. 4, 2020, p. 531, según la cual «il datore deve spiegare perché la trasformazione agile non sia possibile».

[59] Cass. ord. 10 gennaio 2025, n. 605.

[60] La incapacidad física sobrevenida: según el artículo *55-octies* del D.Lgs. n. 165 de 2001, si es permanente, justifica la resolución de la relación laboral.

Además, la denegación del trabajo ágil puede resultar discriminatoria incluso en caso de despido por haber superado el período de gracia. Es discriminatorio aplicar a los trabajadores con discapacidad el mismo período de carencia previsto para los demás empleados, sin adoptar medidas de inclusión personalizadas[61]. Esta tesis encuentra un sólido respaldo en la jurisprudencia de la Unión Europea, que recientemente ha destacado que un trabajador con discapacidad está, en principio, expuesto a un riesgo mayor de acumular días de ausencia por problemas de salud relacionados con su condición en comparación con un trabajador sin discapacidad[62].

En particular, cuando dicha decisión se adopta sin tener en cuenta la posibilidad efectiva de desempeñar la prestación de manera flexible[63], se corre el riesgo de penalizar al trabajador con discapacidad por una condición —la de mayor exposición a las bajas por enfermedad— estrechamente relacionada con su discapacidad[64].

De hecho, el Tribunal de Justicia ha aclarado que la aplicación de un período de carencia indiferenciado puede constituir una discriminación indirecta, a menos que vaya acompañada del pleno cumplimiento de la obligación de adoptar «soluciones razonables» en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE. Dichas soluciones consisten en medidas eficaces y prácticas, adaptadas a las necesidades de las situaciones concretas, destinadas a permitir que la persona con discapacidad continúe desempeñando su trabajo.

En este sentido, el Tribunal ha precisado que el empleador no puede proceder al despido sin haber verificado previamente la viabilidad de dichos ajustes o haber demostrado que estos supondrían una carga desproporcionada. Por el contrario, no puede considerarse una «solución razonable» la mera concesión de un período de baja adicional generalizado (no remunerado y accesible a todos los empleados), ya que el concepto de adaptaciones requiere medidas específicas y personalizadas para la condición de discapacidad[65].

Huelga decir que, aun en presencia de un supuesto aparentemente neutro, como el rebasamiento del período de baja, se produciría, de hecho, una disparidad de trato si no se tuviera en cuenta la desventaja particular derivada de la condición subjetiva del trabajador y la posibilidad de subsanarla mediante adaptaciones razonables, entre las cuales el trabajo flexible asume un papel central.

En apoyo de este enfoque, se invoca la orientación ya consolidada de la jurisprudencia, que, en última instancia, mediante la resolución n. 10890/2025 del Tribunal de Casación italiano, publicada el 24 de abril de 2025, ha afirmado el carácter discriminatorio de la aplicación del mismo plazo de baja por enfermedad a los trabajadores con discapacidad, sin tener en cuenta sus condiciones específicas.

El legislador italiano, en cambio, a menudo anclado en lógicas normativas tradicionales, tiene dificultades para captar de manera oportuna las demandas procedentes de la sociedad civil, lo

[61] Ordinanza n. 10890 del 24/04/2025, publicada en OneLegale.

[62] Corte di Giustizia dell'UE, 11 settembre 2025, C-5/24.

[63] Mediante el artículo 3, apartado *3-bis* del Decreto Legislativo n. 216 de 2003, el legislador nacional ha impuesto a todo empleador (público o privado) la obligación de adoptar medidas razonables. Es necesario que, antes de proceder a una medida para superar el período de carencia, actúe con diligencia recabando toda la información necesaria relativa a la ausencia del trabajador, que podría estar relacionada con una situación de discapacidad. Dicha conducta debe, además, tener como objetivo la identificación de medidas organizativas razonables que permitan la continuación de la actividad laboral de la persona con discapacidad. Véase la sentencia del Tribunal de Casación de 31 de mayo de 2024, n. 15282.

[64] Mediante la sentencia n. 9095, de 31 de marzo de 2023, el Tribunal de Casación consideró que la no aplicación de un período de carencia diferenciado entre trabajadores sin discapacidad y trabajadores con discapacidad constituye una discriminación indirecta.

[65] Tribunal de Justicia de la UE, 11 de septiembre de 2025, C-5/24.

que provoca un retraso en la adopción de instrumentos jurídicos que respondan efectivamente a las necesidades reales.

Además, la Ley italiana de 18 de julio de 2025, n. 106, que introduce nuevos e importantes instrumentos de protección destinados a reforzar la posición de los trabajadores afectados por patologías, previendo la instauración de un permiso extraordinario de larga duración, acompañado del reconocimiento de permisos remunerados adicionales para la realización de exámenes y tratamientos médicos, así como de la previsión de una prioridad en el acceso al trabajo flexible. Una vez transcurrido el período de baja, se concede al trabajador, de hecho, el derecho a beneficiarse con prioridad de la modalidad de trabajo ágil, siempre que la naturaleza de la prestación lo permita. Esta nueva situación se inscribe de manera coherente en el ya articulado orden de prioridades previsto para los trabajadores por cuenta ajena, que incluye a los padres de hijos de hasta doce años de edad, a los padres de hijos con discapacidad, sin límites de edad, así como a los trabajadores con discapacidad con necesidades de apoyo elevadas o muy elevadas y a los cuidadores.

5. TRABAJO ÁGIL Y PROTECCIÓN DE LA SALUD

A partir de las observaciones realizadas en este ámbito, cabe considerar razonablemente que el trabajo ágil, por su flexibilidad, tanto en términos de horario como de lugar, se configura como la medida de adaptación razonable por excelencia[66]. Como suele ocurrir, la solución a las dudas de los intérpretes la ha ofrecido precisamente la jurisprudencia, que ha definido expresamente el trabajo ágil como «medida de adaptación razonable»[67].

Por otra parte, la ampliación del concepto de discapacidad parece haber determinado la exigencia de reestructuraciones organizativas en una medida compatible con las necesidades de la persona desfavorecida[68]. Esto es coherente con el principio de no discriminación, que implica la adopción de soluciones diferenciadas destinadas a garantizar que los trabajadores con discapacidad puedan trabajar en condiciones de igualdad efectiva con respecto a los trabajadores sin discapacidad.

A la luz de lo anterior, la reorganización del trabajo se configura como un elemento imprescindible para la realización efectiva de las exigencias antidiscriminatorias.

Si bien es cierto que la reorganización es el elemento básico para proteger a los trabajadores vulnerables, hay un dato irrefutable: las administraciones públicas son más reacias a aplicar modelos de reorganización que las empresas privadas, ya que deben tener en cuenta la necesaria evaluación de las finanzas públicas impuesta por el artículo 3, apartado 3-bis del Decreto Legislativo italiano n. 216/2003.

Cabe precisar, sin embargo, que la regla de la invariancia financiera no debe constituir una fácil vía de escape[69]. Por el contrario, en la función pública, la obligación de proteger al trabajador con discapacidad resulta aún más imperiosa, ya que se trata de cumplir con el deber de solidaridad social[70]. Además, en este contexto, el recurso al trabajo flexible se configura también como una solución

[66] Mercaldo, S.: «Il lavoro agile: possibile forma di tutela per la salvaguardia del lavoratore?» en Di Carluccio, C. - Festa A. (Ed.): *Il lavoro tra transizione ecologica e digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 353.

[67]. Tribunal de Roma, 18 de diciembre de 2023, n. 12423.

[68] Ricciardi, A. : «La ridefinizione del concetto di persona disabile nell'ordinamento sovranazionale» en *La persona tra tutela, valorizzazione e promozione*, Pagano, R., (Dir.) *cit*., pp. 297 ss.

[69] Palladini, S.: «Disabilità e accomodamenti ragionevoli: la garanzia della piena uguaglianza con gli altri lavoratori ricorre in tutte le fasi del rapporto», en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 2024, pp. 123 ss.

[70] Sobre esta cuestión, véase Casale, D.: *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, Bologna, Bononia University Press, 2013.

funcional para la mejora global de la calidad del trabajo y del rendimiento administrativo. Y, cuando responde a las necesidades específicas de un trabajador con discapacidad, puede traducirse en una medida concreta de adaptación razonable, capaz de conciliar el derecho a la inclusión laboral con las necesidades organizativas de la administración.

En esta misma perspectiva, adquiere particular relevancia el perfil de la tutela de la salud y seguridad en el trabajo ágil. En efecto, la ley italiana n. 81/2017 dedica un espacio relativamente limitado a esta cuestión, concentrando su disciplina en el artículo 22, rubricado «Seguridad en el trabajo». Dicha disposición establece que el empleador debe garantizar la salud y la seguridad del trabajador que presta su actividad en modalidad de trabajo ágil y, a tal fin, está obligado a entregar, con periodicidad al menos anual, una información escrita al trabajador y al representante de los trabajadores para la seguridad, en la que se identifiquen los riesgos generales y específicos vinculados a esta particular modalidad de ejecución de la prestación laboral.

No obstante, esta previsión revela sus límites cuando se aplica a trabajadores en condiciones de especial vulnerabilidad, como aquellos afectados por patologías crónicas, situaciones de fragilidad o discapacidad. En estos casos, la actividad de identificación y evaluación de los riesgos no puede limitarse a parámetros estándar, sino que debe necesariamente adoptar un enfoque individualizado, capaz de tener en cuenta las condiciones subjetivas del trabajador. Ello implica una ampliación funcional del papel del representante de los trabajadores para la seguridad, así como una necesaria integración entre las lógicas preventivas y las de adaptación razonable, en una perspectiva orientada a la personalización de las medidas de protección.

Las consideraciones anteriores no se agotan en el ámbito del contrato de trabajo, sino que proyectan sus efectos sobre el sistema de protección social en su conjunto.

Desde la perspectiva de la protección social, la calificación del trabajo ágil como medida de adaptación razonable produce efectos que trascienden el ámbito estricto del derecho del trabajo e inciden directamente en la función y en la estructura del sistema de Seguridad Social. En efecto, si el trabajo flexible se configura como instrumento idóneo para garantizar la continuidad de la prestación laboral en presencia de condiciones de vulnerabilidad o discapacidad, se asiste a un desplazamiento progresivo desde una lógica tradicionalmente reparadora (las modificaciones organizativas, en la mayoría de los casos, se activan ante situaciones de sobrevenida inidoneidad física y en el marco de procedimientos de despido) hacia una lógica preventiva e inclusiva, en la que la organización del trabajo se convierte en el primer nivel de protección de la salud del trabajador. En este contexto, el recurso al trabajo ágil puede contribuir a reducir el *acceso* a determinadas prestaciones, al permitir la compatibilización entre condiciones de salud y actividad laboral.

Asimismo, la posibilidad de desempeñar la actividad laboral a distancia incide en la propia noción de incapacidad, al cuestionar el carácter absoluto de la imposibilidad de trabajar y favorecer una reinterpretación funcional del concepto de aptitud laboral.

En definitiva, la integración del trabajo ágil en el ámbito de los ajustes razonables no solo refuerza la dimensión inclusiva del derecho del trabajo, sino que contribuye a redefinir el equilibrio entre protección laboral y protección social, impulsando un modelo en el que la prevención organizativa y la adaptación del entorno de trabajo asumen un papel central en la garantía de la igualdad sustancial.

6. BALANCE Y PERSPECTIVAS: REFLEXIONES JURÍDICAS

La cuestión que emerge del presente estudio trasciende la mera regulación del trabajo ágil y la protección de las personas con discapacidad en el empleo público. En realidad, el análisis desarrollado permite identificar una transformación más profunda que afecta a las categorías tradicionales del Derecho del Trabajo.

Durante mucho tiempo, la tutela de las personas con discapacidad se articuló principalmente a través de instrumentos dirigidos a garantizar el acceso al empleo y a prohibir conductas discriminatorias. Sin embargo, la evolución del derecho antidiscriminatorio europeo y la progresiva afirmación del modelo biopsicosocial de discapacidad han puesto de manifiesto que la igualdad no puede considerarse plenamente realizada mediante el simple reconocimiento formal del derecho al trabajo. La inclusión efectiva exige, por el contrario, que la organización del trabajo sea capaz de adaptarse a la diversidad de las condiciones humanas.

Desde esta perspectiva, el trabajo ágil representa un ejemplo paradigmático de una tendencia más amplia. Su relevancia jurídica no deriva únicamente de la posibilidad de prestar la actividad laboral fuera de los locales de la administración, sino de su capacidad para demostrar que la organización del trabajo puede convertirse en un instrumento de tutela de derechos fundamentales. La protección del trabajador ya no se realiza exclusivamente mediante límites al poder empresarial o a través de prestaciones de seguridad social, sino también mediante la adaptación preventiva de las modalidades de ejecución de la prestación laboral.

Precisamente aquí surge una tensión particularmente significativa en el ámbito del empleo público. Mientras la lógica de los acomodamientos razonables exige respuestas individualizadas y moduladas sobre las necesidades concretas de la persona, la actuación administrativa continúa inspirándose tradicionalmente en principios de uniformidad, estandarización e igualdad formal. En consecuencia, la cuestión jurídica central ya no consiste en determinar si el trabajo ágil puede constituir una medida de acomodación razonable, sino en establecer hasta qué punto el principio de igualdad sustancial puede justificar una diferenciación legítima de las condiciones de trabajo dentro de la propia Administración Pública.

A juicio de quien escribe, la evolución normativa y jurisprudencial más reciente parece conducir hacia una respuesta afirmativa. El reconocimiento de la discapacidad como resultado de la interacción entre las condiciones individuales y las barreras existentes en el entorno implica necesariamente una transformación del significado mismo de la igualdad. Tratar de forma idéntica situaciones profundamente diferentes puede convertirse, paradójicamente, en una fuente de exclusión. Por ello, la adaptación de la organización del trabajo no debería considerarse una excepción al principio de igualdad, sino una de sus manifestaciones más auténticas.

Desde esta perspectiva, *de lege ferenda*, resultaría oportuno que el legislador italiano reconociera expresamente que, cuando la naturaleza de las funciones desempeñadas lo permita y no exista una carga desproporcionada debidamente acreditada, el trabajo ágil constituye una medida privilegiada de acomodación razonable para las personas con discapacidad. Una intervención de esta naturaleza contribuiría a reducir los espacios de incertidumbre interpretativa que todavía caracterizan la materia y reforzaría la coherencia del sistema con los principios consagrados por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y por el Derecho de la Unión Europea.

En definitiva, la experiencia del trabajo ágil muestra que el reto principal para el Derecho del Trabajo contemporáneo ya no consiste únicamente en garantizar un derecho al trabajo, sino en asegurar un verdadero derecho al trabajo adaptado a la persona. Es precisamente en esta transición donde se juega, probablemente, una parte esencial del futuro de la inclusión laboral y de la efectividad del principio de igualdad sustancial.

7. BIBLIOGRAFÍA

Albini, P., Crespi, M., Seri, E.: *Il nuovo diritto al lavoro dei disabili. La legge numero 68/99 di riforma del collocamento obbligatorio aggiornata allo schema di regolamento di esecuzione del 4 agosto 2000*, Padova, Cedam, 2000.

Baroni, F., Lazzari, M.: "Tecnologie informatiche e diritti umani per un nuovo approccio all'accessibilità", *Italian Journal of Disability Studies*, 2013.

Brollo, M.: "Fragilità e lavoro agile", *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2022.

Brollo, M.: "Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica", en *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica, FILÌ, V. (Ed.), Roma, ADAPT University Press*, 2020.

Brollo, M.: "Lavoro agile per i lavoratori fragili: lezioni dalla pandemia", *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 2, 2022.

Bruzzone, S.: *Il Disability Management come approccio inclusivo, oltre la gestione delle risorse umane*, WP Adapt, 2017.

Buoso, S.: "L'inclusione sociale dei disabili alla luce del diritto dell'Unione europea", *Diritti Lavori Mercati*, n. 1, 2019.

Caffio, S., Ricciardi, A.: "Questioni vecchie e nuove in tema di assunzioni dei disabili nelle pubbliche amministrazioni", *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 2023.

Casale, D.: *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, Bologna, Bononia University Press, 2013.

Cassar, S.: "Disabilità e lavoro agile: il quadro normativo e gli sviluppi giurisprudenziali", *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, 2025.

Chiaromonte, W.: "L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia", *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 4, 2020.

Cinelli, M., Sandulli, P.: *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, Giappichelli, 2000.

Delogu, A.: "Adeguare il lavoro all'uomo: l'adattamento dell'ambiente di lavoro alle esigenze della persona disabile attraverso l'adozione di ragionevoli accomodamenti", *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2024.

Della Rocca, G.: "Determinazione del periodo di comporto del disabile 'di fatto': contrattazione collettiva carente e giurisprudenza allo sbaraglio", *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1, 2024.

Di Carluccio, C.: *Lavoro e salute mentale dentro e fuori l'istituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

Di Carluccio, C.: "Emergenza epidemiologica e lavoro agile", *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1, 2020.

Elmo, M.G.: "Condizione di disabilità e stato di salute del lavoratore alla luce del decreto legislativo n. 62 del 2024", *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n. 1, 2025.

Ferrara, M.D.: "L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato 'personalizzato' e la soluzione ragionevole 'a responsabilità condivisa'?", *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n. 4, 2020.

Garofalo, D.: "Disabili", en *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione commerciale, agg. V, Torino, Utet*, 2009.

Garofalo, D.: "La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli", *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 6, 2019.

Gragnoli, E.: "Il collocamento obbligatorio e le politiche attive", *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 3, 2016.

Guidetti, C.G.: "Verso una tutela trasversale della persona con disabilità: analisi delle principali novità introdotte dal d.lgs. n. 62 del 2024", *Labor*, 27 settembre 2024.

Levi, A.:"Sostenibilità del lavoro e tutela della salute in senso dinamico: la prospettiva privilegiata delle malattie croniche", *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, 2023.

Mercaldo, S.: "Il lavoro agile: possibile forma di tutela per la salvaguardia del lavoratore?", en *Il lavoro tra transizione ecologica e digitale,* Di Carluccio, C., Festa, A. (Ed.), Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

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

Palladini, S.: "Disabilità e accomodamenti ragionevoli: la garanzia della piena uguaglianza con gli altri lavoratori ricorre in tutte le fasi del rapporto", *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, 2024.

Pasqualetto, E.: "La nuova legge sul collocamento dei disabili: prime osservazioni", *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 22, 1999.

Pascucci, P.: "L'emersione della fragilità nei meandri della normativa pandemica: nuove sfide per il sistema di prevenzione?", *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2023.

Pascucci, P., Delogu, A.: "Sicurezza sul lavoro nella PA nell'emergenza da Covid-19", *Sinappsi*, n. 1, 2020.

Pensabene Lionti, G.: "Profili di specialità della disciplina dell'accesso al pubblico impiego dei disabili tra principi costituzionali, vincoli internazionali e applicazione pratica", *Lavoro Diritti Europa*, n. 3, 2025.

Persiani, M.: *Art. 38, en* G. Branca, A. Pizzorusso *(Ed.), Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975.

Ricciardi, A.: *Disabili e lavoro*, Bari, Cacucci, 2018.

Ricciardi, A.: "La ridefinizione del concetto di persona disabile nell'ordinamento sovranazionale", en *La persona tra tutela, valorizzazione e promozione,* Pagano, R. *(Ed.), Taranto, Quaderni del Dipartimento Ionico*, 2019.

Spinelli, C.: "La nuova disciplina dell'inserimento al lavoro delle persone disabili (d.lgs. n. 151/2015) nel quadro della normativa internazionale e dell'Unione europea", en *Semplificazioni sanzioni ispezioni nel Jobs Act 2,* Ghera, E., Garofalo, D. *(Ed.), Bari, Cacucci*, 2016.

Topo, A.: *Essay on New Technologies and Discrimination. The Impact of Artificial Intelligence on Work*, Padova, 2025.

Tullini, P.: "Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato", *Diritti Lavori Mercati*, n. 2, 1999.

Vallebona, A.: "La nuova disciplina delle assunzioni obbligatorie", *Massimario di Giurisprudenza del lavoro*, n. 5, 1999.

VV.AA.: La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema, Sánchez Rodas, C. y Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2006.

VV.AA.: V Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La Seguridad Social en el Siglo XXI, Ojeda Avilés, A. (Ed.), Murcia, Laborum, 2008.

VV.AA.: VIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La reforma de las pensiones en la Ley 27/2011, Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2011.

VV.AA.: Los retos de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea. XIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Monereo Pérez, J.L. (Ed.), Murcia, Laborum, 2016.

VV.AA.: La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Madrid, La Ley, 2008.

VV.AA.: La reforma y modernización de la Seguridad Social. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, Sempere Navarro, A.V. y Fernández Orrico, F.J. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2012.

Zilli, A.: "Il lavoro agile per Covid-19 come 'accomodamento ragionevole' tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione d'impresa", *Labour*, 2020, n. 4, p. 531.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 103-125

¿Reforma o retroceso? El Fondo de Asistencia Laboral argentino bajo la lupa internacional

Reform or Setback? Argentina's Labour Assistance Fund Under International Scrutiny

Andherson J. Aguirre-Lanegra
Investigador Renacyt Nivel VII
Universidad Tecnológica del Perú, Perú
https://orcid.org/0009-0005-4201-1220

Nuccia Seminario-Hurtado
Profesora investigadora de la Universidad Científica del Sur, Lima, Perú.
PhD y Magíster en Defensa de los Derechos Humanos.
Universidad Científica del Sur, Lima, Perú
https://orcid.org/0000-0002-1805-7780

Sumario

1. **Introducción**
2. **Marco dogmático e internacional del aseguramiento por cese**
3. **Arquitectura normativa del Fondo de Asistencia Laboral**
   3.1. Régimen contributivo y administración
   3.2. Articulación con el artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo
4. **Modelos comparados latinoamericanos**
   4.1. Compensación por Tiempo de Servicios peruana
   4.2. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço brasileño
   4.3. Seguro de cesantía chileno
5. **Calificación jurídica del Fondo de Asistencia Laboral**
6. **Implicaciones para el sistema previsional argentino**
7. **Conclusiones**
8. **Bibliografía**

Fecha Recepción: 4/5/2026
Fecha Revisión: 5/6/2026
Fecha Aceptación: 21/7/2026

Cita Sugerida: AGUIRRE-LANEGRA, A.J. y SEMINARIO-HURTADO, N.: «¿Reforma o retroceso? El Fondo de Asistencia Laboral argentino bajo la lupa internacional». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 103-125.

Resumen

La reciente Ley argentina de Modernización Laboral introduce el denominado Fondo de Asistencia Laboral, dispositivo que reorienta la cobertura del cese de la relación de trabajo mediante una cuenta individual del empleador financiada con recursos detraídos del Sistema Integrado Previsional Argentino. La presente investigación examina la arquitectura jurídica del nuevo fondo, contrastándola con el estándar internacional fijado por los Convenios nn. 102 y 168 de la Organización Internacional del Trabajo y con los modelos latinoamericanos de aseguramiento del cese vigentes en Perú, Brasil y Chile. Mediante un método dogmático y comparativo se reconstruye la naturaleza del dispositivo. Los resultados indican que el fondo erosiona la función disuasoria de la indemnización tarifada, prescinde del componente solidario y compromete la sostenibilidad previsional. Se concluye que el régimen no satisface el umbral mínimo internacional ni respeta la autonomía funcional del Derecho de la Seguridad Social.

Palabras clave

Fondo de Asistencia Laboral; aseguramiento del cese; Convenios OIT; capitalización individual; estabilidad impropia; financiación previsional.

Abstract

The recent Argentine Labour Modernization Act establishes the so-called Labour Assistance Fund, a device that reshapes the coverage of the termination of the employment relationship through an individual employer account funded with resources diverted from the Argentine Integrated Pension System. This article examines the legal architecture of the new fund and contrasts it with the international standard set out in ILO Conventions Nos. 102 and 168, as well as with the Latin American models of dismissal coverage in force in Peru, Brazil and Chile. By means of a dogmatic and comparative method, the legal nature of the device is reconstructed. The results show that the fund erodes the deterrent function of the statutory severance payment, dispenses with the solidarity component and compromises the sustainability of the pension system. It is concluded that the regime fails to meet the international minimum threshold and disregards the functional autonomy of Social Security Law.

Keywords

Labour Assistance Fund; dismissal coverage; ILO Conventions; individual capitalization; relative job security; pension financing.

1. INTRODUCCIÓN

La protección del trabajador ante el cese de la relación de empleo es uno de los problemas vertebrales del Derecho social. Allí donde la dependencia económica supone una desigualdad estructural entre las partes del contrato, la salida intempestiva del vínculo desencadena un riesgo cuya gestión, desde fines del siglo XIX, ha oscilado entre el resarcimiento privado y el aseguramiento colectivo. Las dos lógicas, lejos de excluirse, han convivido en arquitecturas heterogéneas: indemnizaciones tarifadas, fondos de cese, seguros contributivos y prestaciones asistenciales conforman el repertorio mediante el cual los ordenamientos modernos han intentado armonizar la libertad empresarial con la dignidad del trabajador.

Al observar el panorama latinoamericano, la heterogeneidad se acentúa. La región combina, con desiguales fortunas, la herencia bismarckiana del seguro social profesional con experimentos de capitalización individual que, en el campo previsional, marcaron la agenda regional desde 1981. La protección frente al cese laboral siguió, en muchos casos, una trayectoria paralela: surgieron cuentas individuales a cargo del trabajador, fondos colectivos administrados por el Estado y seguros mixtos que combinan capitalización con solidaridad. Cada modelo expresa una decisión política sobre el modo de distribuir el riesgo y sobre el papel reservado al empleador en la asunción del costo de la extinción.

La República Argentina, por la sanción de la denominada Ley de Modernización Laboral, en febrero de 2026, ha incorporado a su ordenamiento un dispositivo novedoso: el Fondo de Asistencia Laboral. Bajo esa nominación se encubre, en realidad, una pluralidad de cuentas individuales abiertas en cabeza de cada empleador, destinadas a cubrir las indemnizaciones derivadas de las distintas hipótesis de extinción contempladas en la Ley de Contrato de Trabajo. La originalidad del dispositivo radica en su financiación, que se nutre de una contribución sustitutiva detraída de la base contributiva con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino, lo que impone su análisis cuidadoso a la luz de los principios que ordenan el aseguramiento del cese.

Parte de la doctrina autorizada ha calificado al fondo como un instrumento que opera la eliminación, antes que la mera reordenación, del costo del despido para el empleador, en la medida en que las indemnizaciones serán afrontadas con recursos detraídos de las obligaciones contributivas previsionales[1]. La eficacia disuasoria de la indemnización, cuya función protectora frente al despido arbitrario constituye uno de los pilares constitucionales del sistema, se ve neutralizada en el preciso momento en que la decisión extintiva se desacopla de su impacto financiero inmediato sobre el patrimonio del empleador. Junto a esa preocupación de orden iuslaboral, los analistas previsionales advierten sobre la merma estructural de los recursos del sistema jubilatorio.

En el plano comparativo, los modelos latinoamericanos de aseguramiento del cese han sido objeto de profundos análisis dogmáticos. La compensación por tiempo de servicios en Perú, configurada como beneficio social de previsión de las contingencias del cese[2], el Fundo de Garantia do

[1] La doctrina argentina especializada ha advertido, con énfasis sostenido, que el Fondo de Asistencia Laboral actúa como una operación de eliminación de tales costos, en cuanto las indemnizaciones por despido pasan a ser afrontadas por una entidad administradora con recursos detraídos de las obligaciones contributivas del propio empleador al sistema de seguridad social. La calificación crítica se proyecta, además, sobre el efecto disuasorio de la indemnización: la separación entre la decisión extintiva y el desembolso económico inmediato neutraliza la función protectora que la doctrina identifica como contenido implícito del artículo 14 bis. La inminencia del control judicial de constitucionalidad confiere a la cuestión una urgencia teórica innegable. Véase, Ackerman, M.E.: «El Fondo de Asistencia Laboral», *La Crítica*, 25 de febrero de 2026, en https://lacritica.ar/post/el-fal/.

[2] La compensación por tiempo de servicios en Perú ha sido objeto de un debate dogmático prolongado en torno a su naturaleza jurídica. Una primera tesis la considera beneficio social derivado del cese; una segunda tesis la asimila a

Tempo de Serviço en Brasil, instituido como alternativa al sistema de estabilidad decenal y reconocido por el Supremo Tribunal Federal como derecho de índole social[3], y el Seguro de Cesantía en Chile, articulado sobre una arquitectura mixta que combina cuenta individual con un fondo solidario, ofrecen referentes contrastantes para evaluar la solvencia jurídica de la solución argentina.

El estándar normativo internacional, fijado por los Convenios nn. 102 y 168 de la Organización Internacional del Trabajo, también ha recibido atención sostenida. La doctrina especializada ha subrayado el imperativo de coordinación entre las políticas activas y pasivas de empleo, así como la prohibición de que las modalidades de indemnización del desempleo desincentiven la oferta o la búsqueda de empleo productivo[4]. El Convenio n. 168 elevó a un cincuenta por ciento del salario de referencia el umbral de la prestación de desempleo, e insertó la cobertura en una concepción promocional del trabajo decente que opera como vara de medida frente a las reformas nacionales[5].

La trascendencia del estudio se aprecia en dos dimensiones. En el plano dogmático, el Fondo de Asistencia Laboral plantea problemas de calificación jurídica que desafían las categorías clásicas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, al pretender combinar la lógica indemnizatoria del cese con la lógica contributiva del aseguramiento social, mediante un dispositivo financiero que carece de precedentes en la experiencia comparada. En el plano de la política jurídica, la valoración del régimen condiciona el debate sobre la sostenibilidad del sistema previsional argentino y los límites constitucionales del legislador para reconfigurar la garantía de protección contra el despido arbitrario.

---

una remuneración diferida del trabajador. La doctrina nacional dominante, recogida por la jurisprudencia casatoria, ha optado por una caracterización mixta: el beneficio opera como instrumento de previsión de las contingencias del cese y, simultáneamente, como mecanismo de promoción del trabajador y su familia, lo que lo aproxima funcionalmente al seguro de desempleo individual. La opción dogmática condiciona, entre otros aspectos, el régimen tributario aplicable a los depósitos y el régimen de disposición anticipada por el trabajador. Véase, Toyama Miyagusuku, J.: *Derecho Individual del Trabajo en el Perú*, Lima, Gaceta Jurídica, pp. 337-341.

[3] La calificación no tributaria de las contribuciones al Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, fijada por el Supremo Tribunal Federal en el RE n. 100.249-SP y consolidada en la Súmula n. 353 del Superior Tribunal de Justiça, descansa en la sede constitucional del derecho social del trabajador. Las contribuciones se acreditan en la cuenta vinculada del trabajador, lo que excluye su asimilación al crédito tributario y vuelve inaplicables las disposiciones del Código Tributário Nacional. La calificación, lejos de ser una cuestión técnico-fiscal menor, define el régimen prescriptivo, los mecanismos de cobranza ejecutiva y la disponibilidad del derecho por el trabajador, con consecuencias prácticas de alcance estructural. Véase, STF, RE n. 100.249-SP, Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Néri da Silveira, DJ de 1.7.1988; STJ, Súmula n. 353.

[4] La articulación entre políticas activas y pasivas de empleo, central en el *acquis* de la Organización Internacional del Trabajo, presupone que el aseguramiento del desempleo guarda una vinculación funcional con el mercado de trabajo, en cuanto actúa como palanca hacia el reingreso productivo del trabajador desempleado y descarta la lógica del subsidio desconectado de la realidad laboral. El diseño del régimen de cobertura debe ser, en términos funcionales, *employment friendly*, esto es, capaz de garantizar la indemnidad económica del trabajador sin desalentar la búsqueda activa de ocupación ni la oferta empresarial de empleo productivo. La doctrina especializada ha subrayado que esta orientación, lejos de ser un imperativo neoliberal, es coherente con la evolución progresiva de los estándares de la propia Organización. Véase, Cabeza Pereiro, J.: «La normativa y la política de la OIT sobre el empleo», en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, n. 434, mayo de 2019, pp. 97-121.

[5] El Convenio n. 168 elevó cualitativamente el estándar internacional al fijar el pago periódico mínimo en el cincuenta por ciento del salario de referencia (art. 15) y al insertar la cobertura del cese en una concepción promocional del trabajo decente. Su artículo 2 impone a los Estados miembros la coordinación entre el régimen de protección frente al desempleo y la política de empleo, con la doble finalidad de fomentar el empleo productivo y de evitar que las modalidades de indemnización del desempleo desincentiven la oferta o la búsqueda de empleo. Pese a su escasa ratificación, el Convenio sigue operando como vara de medida frente a las reformas nacionales del aseguramiento del cese y como horizonte regulador para los Estados que aún no instituyen un régimen pleno de indemnización por desempleo. Véase, Durán Bernardino, M.: «Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (n. 168)», en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, número especial conmemorativo del centenario de la OIT, ADAPT University Press, 2019, pp. 1245-1259.

El objetivo del presente trabajo consiste en examinar la arquitectura jurídica del Fondo de Asistencia Laboral creado por la Ley de Modernización Laboral, contrastándola con el estándar internacional fijado por los Convenios nn. 102, 158 y 168 de la Organización Internacional del Trabajo y con los modelos latinoamericanos de aseguramiento del cese vigentes en Perú, Brasil y Chile, a fin de determinar si el dispositivo satisface el umbral mínimo de tutela del trabajador y si su financiación, derivada de la base contributiva del Sistema Integrado Previsional Argentino, resulta compatible con la autonomía funcional del Derecho de la Seguridad Social.

El estudio adopta un método dogmático y comparativo. La aproximación dogmática reconstruye la naturaleza jurídica del dispositivo a partir de la exégesis del articulado de la nueva ley argentina, interpretada a la luz de los principios estructurales del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. La aproximación comparada confronta dicha reconstrucción con las soluciones peruana, brasileña y chilena, mediante el análisis de la legislación sustantiva, la doctrina especializada y la jurisprudencia rectora de cada ordenamiento. El análisis se completa con la revisión de los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo pertinentes, así como con los estudios cepalinos sobre la experiencia regional de capitalización individual.

2. MARCO DOGMÁTICO E INTERNACIONAL DEL ASEGURAMIENTO POR CESE

El aseguramiento del trabajador ante el cese involuntario de su relación laboral no es un fenómeno unitario. La dogmática iuslaboralista ha distinguido, desde antiguo, dos planos analíticamente separables que el ordenamiento puede combinar de diversos modos: la reparación a cargo del empleador y la prestación a cargo de la comunidad asegurada. La primera, articulada como indemnización tarifada o como pago compensatorio, descansa en el deber jurídico de quien decidió la extinción. La segunda, articulada como prestación de desempleo o como subsidio asistencial, se sustenta en el principio de solidaridad y compromete recursos colectivos en cabeza de un sujeto público o paraestatal.[6]

La indemnización tarifada, propia de los sistemas de estabilidad relativa o impropia, cumple, según una opinión consolidada, una doble función. Repara el daño que la pérdida de la fuente de trabajo provoca en la economía individual y, simultáneamente, actúa como factor disuasorio del ejercicio abusivo del poder empresarial. Conviene retener una observación dogmática especialmente útil para el análisis posterior:

> La nota diferencial entre la estabilidad propia [...] y la impropia radica en que mientras que en la primera el despido sin causa justificada es ineficaz para romper el vínculo laboral, todo lo contrario ocurre con la segunda. [...] el instrumento protector en la primera es el derecho del trabajador a la reinstalación en el puesto de trabajo y, en cambio, en la estabilidad impropia el protagonismo lo tiene la indemnización tarifada.[7]

[6] La fundamentación dogmática del aseguramiento del cese en clave europea exige distinguir, con nitidez, el plano del Derecho del Trabajo, en el que opera la reparación tarifada del despido a cargo del empleador, y el plano del Derecho de la Seguridad Social, en el que opera la prestación de desempleo a cargo de la comunidad asegurada. La técnica española combina prestaciones contributivas, regidas por principios actuariales y proporcionales al salario previo, con prestaciones asistenciales destinadas a situaciones de necesidad y desligadas del nivel salarial precedente. Esta dualidad ha sido objeto de una elaboración doctrinal sistemática que conviene retener como referencia comparada del modelo iberoamericano. Véase, Monereo Pérez, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, cap. I.

[7] La distinción entre estabilidad propia e impropia, axial en la teoría general de la extinción del contrato de trabajo, descansa en el efecto jurídico del despido incausado. La estabilidad propia, sea absoluta o relativa, neutraliza la eficacia extintiva de la decisión empresarial e impone la reinstalación del trabajador en el puesto. La estabilidad impropia, por el contrario, admite la eficacia disolutiva del acto y desplaza el ámbito de protección a la indemnización

La estabilidad impropia, por consiguiente, sólo se conforma con la garantía constitucional de protección frente al despido arbitrario en la medida en que la indemnización conserva su efectividad disuasoria. Allí donde el costo del despido se desacopla del patrimonio del empleador, la garantía pierde su fuerza normativa y se convierte en una mera fórmula reparatoria de daños. La cuestión, lejos de ser teórica, anticipa el ángulo crítico desde el cual deberá abordarse, en sus secciones ulteriores, la valoración del Fondo de Asistencia Laboral.

El plano del aseguramiento social opera con una racionalidad distinta. Su sustento teórico proviene del principio protector y de su despliegue en los principios derivados de irrenunciabilidad y continuidad, los cuales conforman el núcleo axiológico del Derecho del Trabajo y proyectan exigencias inmediatas sobre la disciplina del cese[8]. Allí donde el daño del cese excede al patrimonio individual del empleador, el ordenamiento articula una respuesta colectiva: la prestación de desempleo, financiada por aportes y contribuciones, redistribuye el riesgo entre los trabajadores activos y los que han perdido su ocupación. La técnica del aseguramiento desplaza el centro de gravedad de la responsabilidad civil hacia la solidaridad social[9].

El primer instrumento internacional que sistematizó el aseguramiento del desempleo es el Convenio n. 102 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la seguridad social (norma mínima), de 1952. Su Parte IV, dedicada a las prestaciones de desempleo, define la contingencia cubierta como la suspensión de ganancias ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo

tarifada, cuya cuantía y previsibilidad operan, en el sistema argentino, como mecanismo de tutela frente al ejercicio arbitrario del poder empresarial. La calificación de la decisión incausada como ilícito contractual o como acto lícito generador de una obligación reparadora ha dividido a la doctrina, con consecuencias prácticas relevantes. Véase Ackerman, M.E.: «El Fondo de Asistencia Laboral», ob. cit.; y del mismo autor, *La extinción de la relación de trabajo*, 2.ª ed. ampliada y actualizada con las reformas producidas por el DNU 70/2023 y la Ley 27.742, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2024, t. I, pp. 45 y ss. y pp. 179-185.

[8] Erigido en criterio rector del Derecho del Trabajo, el principio protector rompe con la aspiración igualitaria del Derecho común y postula, en su lugar, un amparo preferente del trabajador como vía idónea para alcanzar la igualdad sustantiva entre las partes contratantes. Bajo esa orientación, el ordenamiento iuslaboral genera, mediante una desigualdad jurídica de signo inverso, el equilibrio que la realidad económica niega al trabajador; tal fortificación normativa trasciende la actitud del legislador y se proyecta sobre la labor del intérprete y del integrador de lagunas. Su despliegue se concreta en tres reglas resultantes de un mismo principio general, sin que ninguna de ellas pueda considerarse subordinada o derivada de las demás: la regla *in dubio pro operario*, la regla de la norma más favorable y la regla de la condición más beneficiosa. Conforme a la primera, el intérprete debe preferir, entre los varios sentidos posibles de una norma, aquel que resulte más ventajoso para el trabajador, siempre que medien una verdadera duda hermenéutica y una compatibilidad razonable con la voluntad del legislador, sin que ello autorice a corregir la disposición ni a integrarla. Tratándose de la regla de la norma más favorable, su aplicación introduce, frente al concurso de disposiciones, una inversión del criterio jerárquico clásico, en cuya virtud la previsión más beneficiosa prevalece con independencia de su rango formal, lo que justificó la calificación doctrinal del precepto como pieza solar del Derecho del Trabajo. En cuanto a la regla de la condición más beneficiosa, presupone una situación concreta anteriormente reconocida y exige que tal ventaja sea respetada en la medida en que resulte preferible al régimen ulterior, con lo que se preserva un patrimonio jurídico individualizado frente a las modificaciones normativas posteriores. Frente a las flexibilizaciones experimentadas por la disciplina en las últimas décadas, la doctrina clásica ha mantenido incólume la vigencia del principio, al sostener que el debilitamiento sindical y el incremento del desempleo agudizan la asimetría estructural y reactivan, por esa misma vía, la necesidad de la tutela. Véase, Plá Rodríguez, A.: *Los principios del Derecho del Trabajo*, 2.ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1978, pp. 61-115.

[9] El despliegue del principio protector en el principio de continuidad y en el de irrenunciabilidad ofrece la armadura dogmática que sostiene, en el plano sustantivo, las técnicas de tutela frente al cese. La continuidad, vinculada con el principio de causalidad, impone limitaciones tanto a la contratación temporal como al despido sin justa causa; la irrenunciabilidad, por su parte, prohíbe la disposición voluntaria de las ventajas concedidas por el ordenamiento a título individual, lo que confiere a la indemnización tarifada un núcleo indisponible. La articulación de ambos principios protege la conservación del empleo y la integridad patrimonial del trabajador frente a la asimetría estructural del vínculo. Véase, Pacheco Zerga, L.: «Los principios del Derecho del Trabajo», en VV.AA.: *Libro Homenaje a Mario Pasco Cosmópolis*, Lima, Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 595-605.

conveniente para una persona apta para trabajar y disponible para el trabajo[10]. El Convenio impone la garantía de un pago periódico, durante un plazo mínimo de trece semanas en el período de doce meses, calculado conforme a fórmulas que aseguren un porcentaje razonable del salario de referencia.

El Convenio n. 168, de 1988, eleva sustantivamente el estándar. La doctrina ha resumido con precisión su contribución, en términos que conviene retener:

> Por ello la pertinencia de adoptar el Convenio 168 [...] con el que se da un paso más, incrementándose los pagos periódicos que correspondan, al menos al 50 por ciento del salario de referencia, incluyendo la posibilidad de aplicar reglas especiales de cálculo, y previendo que el conjunto de las prestaciones a las que la persona desempleada puede tener derecho, debe garantizarle unas condiciones de vida saludables y dignas, de conformidad con la normativa nacional[11].

La articulación entre los dos planos, el reparador y el aseguratorio, no es indiferente para el legislador nacional. El Convenio n. 168 dispone, en su artículo 22, una regla de coordinación que permite suspender las indemnizaciones de desempleo cuando el trabajador haya percibido del empleador, en virtud de la legislación o de un convenio colectivo, una indemnización de cesantía cuyo objeto principal sea compensar la pérdida de ganancias. La regla presupone que ambos dispositivos son funcionalmente diferenciables, no fungibles, y que la sustitución de uno por otro mediante mecanismos opacos compromete la coherencia del sistema.

La experiencia europea, en particular la española, confirma esta diferenciación analítica. La doctrina del país ibérico ha caracterizado el sistema nacional como una combinación de prestaciones contributivas, regidas por principios actuariales y proporcionales al salario anterior, y de prestaciones asistenciales, atentas a las situaciones de necesidad y desligadas del nivel salarial previo[12]. Esta

[10] El Convenio n. 102 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, configura, en su Parte IV, el primer estándar internacional consolidado sobre la prestación de desempleo. La contingencia cubierta abarca la suspensión de ganancias ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente para una persona apta para trabajar y disponible para el trabajo (art. 20). El umbral de cobertura se fija, conforme al artículo 21, en categorías de asalariados que en total constituyan al menos el cincuenta por ciento de los asalariados o en todos los residentes cuyos recursos no excedan límites prescritos. La prestación, articulada como pago periódico y calculada conforme a las fórmulas del Título XI, debe garantizarse durante un mínimo de trece semanas en el período de doce meses (art. 24). El instrumento sigue operando como referencia de garantía mínima en los procesos contemporáneos de reforma. Véase, Convenio n. 102 OIT, Ginebra, 1952, arts. 19 a 24, en https://www.ilo.org/.

[11] Véase, Durán Bernardino, M.: «Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (n. 168)», ob. cit., p. 1253.

[12] Caracterizado como combinación de un nivel contributivo y otro asistencial, el sistema español conserva, pese a las sucesivas reformas que lo han recortado, su valor analítico para el examen comparado del aseguramiento del cese. Gestado en 1961, integrado en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 y dotado de su fisonomía moderna mediante la Ley Básica de Empleo de 1980, el régimen articula dos técnicas funcionalmente diferenciadas. Por un lado, la prestación contributiva, accesible al trabajador que acredita doce meses de cotización dentro de un período de referencia de seis años, se calcula como porcentaje de la base reguladora, a saber, setenta por ciento durante los seis primeros meses y sesenta por ciento a partir del séptimo, con topes mínimos y máximos referenciados al salario mínimo interprofesional y modulados según las cargas familiares del perceptor. La asistencial, por su parte, se reserva a quienes no alcanzan el período mínimo o han agotado la primera, y queda supeditada a la existencia de responsabilidades familiares y a un umbral de renta de la unidad familiar calculado sobre la cuantía del propio salario mínimo. Mientras la primera se rige por principios actuariales y se concibe como un derecho adquirido durante el tramo cotizado, sin sujeción a los recursos económicos del beneficiario, la segunda atiende situaciones de necesidad y se desvincula del salario previo. Tras las reformas presupuestarias de 1992 y 1993, las condiciones de acceso al primer nivel se endurecieron y la composición del segundo se transformó sensiblemente, al pasar a integrar de manera predominante colectivos en prejubilación y trabajadores con cotización insuficiente, con lo que el sistema español se aproximó, desde entonces, a los niveles de cobertura predominantes en su entorno europeo. La

dualidad, presente en la mayor parte de los regímenes europeos, expresa la convicción dogmática de que el aseguramiento del cese debe combinar técnica de seguro con técnica asistencial, sin que ninguna de ellas pueda ser confundida con la indemnización individualizada que el empleador debe al trabajador despedido sin justa causa.

La reconstrucción precedente arroja una conclusión preliminar de orden dogmático. La indemnización tarifada y el aseguramiento del desempleo operan en planos jurídicos diferenciados; pretender que uno asuma las funciones del otro mediante un dispositivo financiero híbrido supone un riesgo de desnaturalización que el examen del nuevo régimen argentino habrá de afrontar. La autonomía funcional de cada técnica protectora condiciona, así, la valoración de cualquier reforma que pretenda articularlas mediante una mecánica sustitutiva.

3. ARQUITECTURA NORMATIVA DEL FONDO DE ASISTENCIA LABORAL

El Título II de la Ley Argentina de Modernización Laboral, mediante sus artículos 58 a 77, introduce el denominado Fondo de Asistencia Laboral[13]. El singular del epígrafe disimula la pluralidad efectiva del régimen, cuya operatoria se basa en cuentas individuales abiertas a nombre de cada empleador del sector privado. La descripción analítica del dispositivo exige distinguir, por separado, su régimen contributivo y administrativo, de un lado, y su articulación con la disciplina indemnizatoria del despido contenida en la Ley del Contrato de Trabajo, del otro.

3.1. Régimen contributivo y administración

El artículo 58 de la nueva ley crea los Fondos de Asistencia Laboral con la finalidad exclusiva de coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones indemnizatorias previstas en los artículos 95, 212 párrafos segundo, tercero y cuarto, 232, 233, 241, 245, 246, 247, 248, 250 y 254 de la Ley de Contrato de Trabajo, así como de las indemnizaciones reparadoras de preaviso, integración y despido contempladas en estatutos profesionales y en el Régimen de Trabajo Agrario. La cobertura sólo alcanza a trabajadores registrados con una antelación no menor a doce meses respecto de la extinción del vínculo. La regla excluye expresamente a los trabajadores no registrados, lo que evidencia el carácter premial del régimen frente a la formalización del empleo[14].

La naturaleza jurídica de cada cuenta queda definida por el artículo 59 como patrimonio separado, independiente, inajenable e inembargable. Su administración se confía a entidades habilitadas por la Comisión Nacional de Valores, con prohibición expresa de que el empleador elija una entidad en la que tenga participación directa o indirecta. La contribución mensual obligatoria, a cargo exclusivo del empleador, se fija en el uno por ciento de la base remunerativa para grandes empresas y en el dos coma cinco por ciento para microempresas, pequeñas y medianas empresas; el

convivencia de ambos planos, lejos de obedecer a una dualidad casual, expresa la convicción dogmática de que el aseguramiento del cese requiere combinar técnica de seguro con técnica asistencial, sin que la primera pueda absorber a la segunda, ni una u otra puedan confundirse con la indemnización individualizada que el empleador adeuda al trabajador despedido sin justa causa. Véase, Toharia, L.: «El sistema español de protección por desempleo», en *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n. 18, Universidad de Murcia, 1998, pp. 43-67.

[13] La Ley argentina de Modernización Laboral, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina mediante el aviso n. 339128, integra en su Título II el Fondo de Asistencia Laboral mediante los artículos 58 a 77. La regulación se completa con las disposiciones del Título XXI, sobre beneficios al empleo registrado, y con el artículo 167, que articula la transición desde el régimen general de contribuciones patronales hacia el nuevo dispositivo. La complejidad del entramado legislativo y la heterogeneidad de las hipótesis indemnizatorias cubiertas exigen una lectura sistemática que sólo puede efectuarse a partir del texto íntegro de la norma. Véase, Ley argentina de Modernización Laboral, aviso n. 339128 BORA, febrero de 2026, en https://www.boletinoficial.gob.ar/.

[14] Véase, Ley argentina de Modernización Laboral, ob. cit.

Poder Ejecutivo nacional puede elevar dichas alícuotas hasta el uno coma cinco y el tres por ciento, respectivamente[15].

El elemento decisivo del régimen, oculto bajo la apariencia de neutralidad de la contribución, reside en su carácter sustitutivo respecto del aporte patronal destinado al Sistema Integrado Previsional Argentino. El artículo 167 de la propia ley, al configurar la regla transitoria, dispone que hasta tanto entre en vigencia el Fondo el empleador deberá abonar las alícuotas patronales sin la reducción prevista en el artículo 76[16]. La fórmula confirma que la contribución al Fondo no representa un costo adicional para el empleador; sustituye, parcialmente, la contribución patronal con destino al SIPA, lo que significa que el peso financiero del nuevo régimen recae, en último término, sobre los recursos del sistema previsional.

La administradora habilitada percibe una comisión máxima del uno por ciento. La utilización de los recursos exige declaración jurada del empleador con identificación del trabajador, fecha y causa de la extinción, y liquidación detallada; la transferencia debe operar en un plazo de cinco días hábiles. El Fondo no responde hasta haber recibido al menos seis aportes mensuales, lo que neutraliza su utilidad práctica para extinciones tempranas. La insuficiencia o inexistencia de fondos no libera al empleador, quien conserva la calidad de obligado principal frente al trabajador. En caso de cese,

[15] Conforme al artículo 60 de la Ley argentina de Modernización Laboral, la contribución mensual obligatoria al Fondo de Asistencia Laboral asciende al uno por ciento de la base remunerativa de cómputo de las contribuciones patronales con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino para las grandes empresas, y al dos coma cinco por ciento para las microempresas, pequeñas y medianas empresas, con autorización al Poder Ejecutivo nacional para incrementarlas hasta el uno coma cinco y el tres por ciento, respectivamente, atendiendo al cumplimiento de las metas asociadas a las políticas de equilibrio fiscal, previa aprobación de la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social del Honorable Congreso de la Nación. Mensualmente, en oportunidad de declarar y abonar los aportes y contribuciones patronales, las sumas correspondientes se integran y se canalizan a través de la Agencia de Recaudación y Control Aduanero, a la que el precepto atribuye la condición de agente de derivación, sin asunción de responsabilidad alguna por la eventual falta de pago, disponibilidad o insuficiencia de la cuenta individual, y descartando, en todo caso, la responsabilidad del Estado nacional por las obligaciones del empleador. Junto a las contribuciones obligatorias, el artículo 61 incorpora a la masa de recursos los rendimientos e intereses derivados de las inversiones efectuadas por la administradora, las contribuciones voluntarias, las donaciones y los legados, así como cualquier otro ingreso no contemplado, lo que perfila al Fondo como un dispositivo financiero abierto a fuentes heterogéneas. Como técnica de modulación del deber contributivo, el artículo 66 autoriza al empleador a solicitar la interrupción o suspensión de la contribución cuando el saldo acumulado en su cuenta cubra los porcentajes reglamentariamente fijados de las posibles contingencias laborales de su nómina. En el plano tributario, las exenciones del artículo 67 liberan los rendimientos del Impuesto a las Ganancias y excluyen del Impuesto al Valor Agregado los conceptos involucrados, con la salvedad de la comisión que perciba la administradora habilitada. Véase, Aviso n. 339128 BORA, art. 60.

[16] Articulado mediante el juego entre los artículos 76 y 167 de la propia ley, el carácter sustitutivo de la contribución al Fondo de Asistencia Laboral respecto del aporte patronal con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino se manifiesta con nitidez técnica. Conforme al primero, los empleadores incluidos en el régimen, exceptuados los amparados por el Régimen de Incentivo a la Formalización Laboral mientras persistan sus efectos, gozan de una reducción en las contribuciones patronales con destino a la seguridad social equivalente a la que resulte de aplicar el artículo 60; tal equivalencia, exacta y aritméticamente verificable, vacía de contenido la afirmación según la cual la nueva contribución representaría un costo adicional para el empleador. Confirma esta lectura, por la vía contraria, la regla transitoria del artículo 167, conforme a la cual, hasta tanto entre en vigencia el Fondo, el empleador obligado a su ingreso deberá abonar las alícuotas establecidas en el régimen de contribuciones patronales sin la reducción prevista en el primer párrafo del artículo 76, exclusión que igualmente rige cuando el empleador resulte exceptuado de efectuar el pago al Fondo. De cuanto antecede se desprende una mecánica de neutralidad estricta en cabeza del empleador, alcanzada mediante una detracción equivalente practicada sobre la contribución previsional general, lo que conduce a sostener que el peso financiero del nuevo régimen recae, en último término, sobre los recursos asignados a la seguridad social, y de modo más concreto sobre los del sistema previsional. Encargada de evaluar periódicamente el cumplimiento de la obligación de pago al Fondo, la Agencia de Recaudación y Control Aduanero deberá aplicar, a tal efecto, las disposiciones de las leyes 11.683, 18.820 y 26.063, con lo que la fiscalización del dispositivo se inserta en el marco general del derecho tributario y de la seguridad social. Véase, Aviso n. 339128 BORA, arts. 76 y 167.

disolución o quiebra, el remanente se transfiere a una cuenta bancaria del empleador, sin distribución alguna entre los trabajadores.

La descripción precedente revela la doble cara del dispositivo. En su faz contributiva, opera como capitalización compulsiva a cargo del empleador, sin asunción de riesgo colectivo ni componente solidario. En su faz administrativa, queda desplazado del aparato público de la Seguridad Social y entregado a entidades del mercado de capitales, bajo la sola fiscalización de la Comisión Nacional de Valores. La arquitectura, por su lógica financiera, se aproxima al modelo de las administradoras de fondos de pensiones, antes que al de los seguros sociales tradicionales.

3.2. Articulación con el artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo

El artículo 58 de la nueva ley dispone, con énfasis aparentemente garantista, que el régimen no modifica, sustituye ni altera el régimen indemnizatorio. La declaración debe leerse, sin embargo, en armonía con la operatoria efectiva del Fondo. La indemnización tarifada del artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo conserva, formalmente, su vigencia y su cuantía. El cambio se sitúa en el plano del sujeto que afronta económicamente el desembolso: la prestación dineraria a la que tiene derecho el trabajador despedido sin causa será atendida con cargo a la cuenta del empleador en el Fondo, hasta concurrencia de su saldo, y sólo el excedente quedará a cargo directo del empleador.

Esta operatoria suprime, en la práctica, el desembolso extraordinario que el sistema clásico imponía al empleador en el momento de la extinción. La doctrina argentina ha advertido con claridad la consecuencia:

> [...] no se trata de un ordenamiento de los costos del empleador, sino de su eliminación, en cuanto serán afrontados, total o parcialmente, por una entidad administradora con los recursos deducidos de las obligaciones contributivas de aquél al sistema de seguridad social. [...] el Fondo de Asistencia Laboral es uno de los pilares fundamentales de la modernización laboral impulsada por el actual gobierno, cuya finalidad es liberar al empleador de la asunción del costo [...] de las indemnizaciones que le puedan corresponder al trabajador por despido sin justa causa, para neutralizar de este modo la función disuasoria de aquéllas[17].

La consecuencia dogmática es severa. La función disuasoria de la indemnización tarifada, que doctrinas y jurisprudencias argentinas habían identificado como contenido implícito del mandato constitucional de protección frente al despido arbitrario[18], queda neutralizada en cuanto el costo deja de operar como una erogación inmediata sobre el patrimonio del empleador. Subsiste la función reparadora, en cuanto el trabajador continúa percibiendo la prestación tarifada; la finalidad de desalentar el ejercicio abusivo de las facultades empresariales, que constituía el contenido protector específico de la indemnización, se diluye.

La regla de carencia, conforme a la cual el Fondo no responde hasta haber recibido seis aportes mensuales, atenúa, pero no enerva, la conclusión precedente. Para los empleadores con relaciones laborales consolidadas, el dispositivo opera con plenitud, lo que significa que, respecto de la mayoría

[17] Véase, Ackerman, M.E.: «El Fondo de Asistencia Laboral», ob. cit.

[18] La calificación del despido arbitrario como ilícito contractual, sostenida por la posición mayoritaria de la doctrina argentina contemporánea, no es una mera cuestión académica. De ella se siguen consecuencias prácticas relevantes para la cuantificación del daño y para la procedencia de reparaciones complementarias por daño moral. La función disuasoria de la indemnización tarifada cobra, bajo esta lectura, su pleno sentido jurídico: opera como un mecanismo que, sin exigir la prueba del daño efectivo, internaliza el costo del incumplimiento y previene el ejercicio abusivo del poder empresarial. Véase, Ackerman, M.E.: *La extinción de la relación de trabajo*, ob. cit., t. I, pp. 179-185.

de los trabajadores cubiertos, el efecto desalentador desaparece desde el primer día de vigencia del régimen. La regla de cobertura mínima de doce meses de antigüedad, establecida en el artículo 58, refuerza esta lectura, en cuanto vincula la operatoria del Fondo a relaciones de cierta estabilidad que son, precisamente, aquellas en las que la indemnización ha cumplido históricamente su función protectora.

El examen de la arquitectura normativa permite formular una primera valoración. El nuevo régimen, presentado como técnica de modernización del aseguramiento del cese, opera en realidad una doble desfiguración: erosiona la función disuasoria de la indemnización tarifada mediante la sustitución del sujeto que afronta el desembolso, y compromete la sostenibilidad del sistema previsional mediante la detracción de recursos contributivos. El examen comparado de los modelos latinoamericanos, al que se dedica la sección siguiente, permitirá apreciar la singularidad de la solución argentina y dimensionar adecuadamente sus apartamientos respecto de las experiencias más cercanas.

4. MODELOS COMPARADOS LATINOAMERICANOS

La región latinoamericana ofrece un variado repertorio de soluciones para el aseguramiento del cese laboral. Tres modelos resultan especialmente útiles para iluminar, por contraste, la arquitectura del nuevo régimen argentino: la compensación por tiempo de servicios peruana, el Fundo de Garantia do Tempo de Serviço brasileño y el Seguro de Cesantía chileno. Cada uno de ellos responde a una filosofía distinta sobre el reparto del riesgo y la articulación entre el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social. El examen sucesivo de los tres regímenes permitirá situar al Fondo de Asistencia Laboral en su respectiva coordenada conceptual.

4.1. Compensación por Tiempo de Servicios peruana

El ordenamiento peruano regula la compensación por tiempo de servicios mediante el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n. 650, aprobado por el Decreto Supremo n. 001-97-TR. El artículo 1 del cuerpo normativo define el beneficio como un instrumento de previsión de las contingencias derivadas del cese y de promoción del trabajador y su familia[19]. La cuantía corresponde a una remuneración mensual por cada año de servicios, depositada semestralmente en una cuenta bancaria a nombre del trabajador, en la institución financiera que este elija. El depósito tiene efecto cancelatorio: extingue la obligación del empleador respecto del período computado, sin perjuicio de los reintegros que correspondan en caso de depósito insuficiente.

La doctrina nacional ha caracterizado el beneficio como una técnica de previsión privada, articulada en la forma de un seguro de desempleo individual[20]. La jurisprudencia de la Corte Suprema

[19] El artículo 1 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n. 650, aprobado por Decreto Supremo n. 001-97-TR, define la compensación como beneficio social de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo y de promoción del trabajador y su familia. El artículo 2 dispone el devengamiento mensual del beneficio desde el primer mes de iniciado el vínculo, con depósito semestral de efecto cancelatorio en la institución elegida por el trabajador. La fórmula técnica adoptada, fundada en la titularidad personal de la cuenta y en el efecto cancelatorio del depósito, resuelve los inconvenientes que el régimen anterior, fundado en la liquidación al cese, generaba para la estabilidad financiera del empleador y para la seguridad jurídica del trabajador. Véase, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n. 650, aprobado por D.S. n. 001-97-TR, Lima.

[20] La caracterización del beneficio peruano como técnica de previsión privada, funcionalmente próxima al seguro de desempleo individual, hunde sus raíces en la voluntad del legislador de entonces, que concibió el instituto como un mecanismo destinado a permitir al trabajador hacer frente a la contingencia del cese y subsistir mientras hallara nueva ocupación. La lectura histórica del beneficio, articulada al hilo de la sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales sobre el efecto cancelatorio de los depósitos, sostiene la continuidad conceptual entre las leyes peruanas de la primera mitad del siglo XX y el régimen actualmente vigente, lo que ofrece a la dogmática nacional un eje interpretativo de notable estabilidad. El debate posterior ha registrado, conviene advertirlo, una progresiva

de Justicia ha sido particularmente clara en este punto. En la Casación n. 1681-2012-Arequipa, el Tribunal Supremo destacó que el beneficio es de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo, calificación que recoge una larga línea jurisprudencial cuyas piezas más antiguas se remontan a las Casaciones n. 963-98-Cusco y n. 247-98-Cusco[21].

El régimen peruano presenta tres rasgos que conviene subrayar para contrastarlos con el dispositivo argentino. El primero: el beneficio se constituye en cabeza del trabajador, no del empleador: cada depósito ingresa a una cuenta de titularidad personal y queda jurídicamente afectado al patrimonio del trabajador, quien dispone de los fondos al producirse el cese o, parcialmente, durante la vigencia del vínculo, en supuestos legalmente tasados. La explicación dogmática del rasgo radica en la voluntad del legislador peruano de constituir, mediante este instrumento, una garantía patrimonial frente al empleador y una reserva económica para el trabajador y su familia[22].

El segundo rasgo es el carácter complementario, no sustitutivo, de la compensación frente al régimen indemnizatorio. La existencia del beneficio no enerva el derecho del trabajador a percibir las indemnizaciones por despido arbitrario, que se calculan y abonan con independencia de los depósitos efectuados a lo largo de la relación. La compensación opera como una capa adicional de tutela patrimonial, acoplada al régimen indemnizatorio sin sustituirlo en su función disuasoria. El empleador continúa afrontando, con cargo a su patrimonio, el costo del despido arbitrario en los términos del régimen general.

El tercer rasgo, finalmente, es la financiación íntegramente patronal. El depósito semestral constituye un nuevo costo para el empleador, que se suma a las cargas laborales y previsionales restantes. No existe sustitución alguna respecto de las contribuciones destinadas a los regímenes pensionarios, de salud o de cualquier otra contingencia social. La autonomía funcional del beneficio frente al sistema de seguridad social es, en este sentido, completa. La compensación opera dentro del

mutación del instituto hacia la lógica del ingreso mensual de libre disposición, fenómeno que tensiona su vocación previsora original y que obliga a evaluar críticamente la fidelidad técnica del beneficio a la finalidad declarada en el artículo 1 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n. 650. Véase, Morales Corrales, P.G.: «La Compensación por Tiempo de Servicios y la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales», en *Thémis. Revista de Derecho*, n. 22, 1992, pp. 41-48; en perspectiva más reciente, Toyama Miyagusuku, J.: «La compensación por tiempo de servicios: de seguro de desempleo a ingreso mensual», en *Advocatus*, n. 8, 2003, pp. 381-396.

[21] La consolidación jurisprudencial de la calificación de la compensación como beneficio social de previsión cuenta con una serie casatoria significativa, de difícil acceso en repositorios digitales y conservada gracias al trabajo sistemático de la doctrina nacional. La Casación n. 963-98-Cusco, expedida por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, formuló tempranamente la calificación canónica del beneficio como instrumento económico a favor del trabajador. La Casación n. 1681-2012-Arequipa actualizó la doctrina al subrayar la función de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo. La Casación n. 247-98-Cusco, por su parte, confirmó el efecto cancelatorio de los depósitos semestrales y precisó el régimen aplicable a los reintegros derivados de depósitos diminutos. Esta secuencia casatoria, leída junto al desplazamiento funcional del instituto desde la cobertura del cese hacia la disponibilidad mensual del beneficio, ofrece el sustrato dogmático sobre el que conviene apreciar la singularidad del régimen peruano frente a sus análogos regionales. Véase, Toyama Miyagusuku, J.: *El derecho individual del trabajo en el Perú: un enfoque teórico-práctico*, 1.ª ed., Lima, Gaceta Jurídica, 2015, pp. 337-341; del mismo autor: «La compensación por tiempo de servicios...», ob. cit.; véanse también, Corte Suprema de Justicia del Perú, Sala de Derecho Constitucional y Social, Casación n. 963-98-Cusco; Casación n. 1681-2012-Arequipa; Casación n. 247-98-Cusco.

[22] La compensación por tiempo de servicios peruana ha sido objeto de un debate dogmático prolongado en torno a su naturaleza jurídica. Una primera tesis la considera beneficio social derivado del cese; una segunda tesis la asimila a una remuneración diferida del trabajador. La doctrina nacional dominante, recogida por la jurisprudencia casatoria, ha optado por una caracterización mixta: el beneficio opera como instrumento de previsión de las contingencias del cese y, simultáneamente, como mecanismo de promoción del trabajador y su familia, lo que lo aproxima funcionalmente al seguro de desempleo individual. La opción dogmática condiciona, entre otros aspectos, el régimen tributario aplicable a los depósitos y el régimen de disposición anticipada por el trabajador. Véase, Toyama Miyagusuku, J.: *Derecho Individual del Trabajo en el Perú*, Lima, Gaceta Jurídica, pp. 337-341.

Derecho del Trabajo, como prestación derivada del contrato; su capitalización no compromete los recursos del aseguramiento social en sentido estricto.

4.2. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço brasileño

El Fundo de Garantia do Tempo de Serviço fue instituido en Brasil mediante la Lei n. 5.107, de 13 de septiembre de 1966, y se encuentra actualmente regulado por la Lei n. 8.036, de 11 de mayo de 1990[23]. Su constitución histórica respondió al designio de sustituir el antiguo régimen de estabilidad decenal de la Consolidação das Leis do Trabalho, que tornaba prácticamente irrevocable el vínculo laboral del trabajador con diez años de antigüedad. El nuevo dispositivo configuró una garantía patrimonial alternativa: el empleador deposita mensualmente un porcentaje de la remuneración del trabajador en una cuenta vinculada abierta en la Caixa Econômica Federal, cuyo saldo el trabajador puede saquear en hipótesis tasadas, principalmente en la rescisión sin justa causa[24].

La Constitución Federal brasileña de 1988 universalizó el régimen y eliminó la opcionalidad que había caracterizado al sistema durante sus primeras dos décadas. El artículo 7.º, inciso III, consagra el fondo de garantía como derecho social de los trabajadores urbanos y rurales, lo que le confiere rango constitucional y consolida su posición en el sistema nacional de protección. El Supremo Tribunal Federal precisó la naturaleza jurídica del depósito en términos que han definido la dogmática del instituto de manera prácticamente irreversible.

La sentencia paradigmática del Supremo Tribunal Federal, dictada en el RE n. 100.249-SP, formula la calificación con notable precisión:

> Las contribuciones al FGTS no se caracterizan como crédito tributario ni como contribuciones equiparables a un tributo. [...] Se asegura al trabajador la estabilidad, o un fondo de garantía equivalente. De esa garantía, de índole social, dimana, así, la exigibilidad, por parte del trabajador, del pago del FGTS cuando es despedido, en la forma prevista en la ley. Se trata de un derecho del trabajador. [...] Los depósitos del FGTS presuponen un vínculo jurídico, disciplinado por el Derecho del Trabajo[25]. [Traducción propia]

[23] La Lei n. 8.036, de 11 de mayo de 1990, regula la operatoria del Fundo de Garantia do Tempo de Serviço y consolida la disciplina inicialmente plasmada en la Lei n. 5.107 de 1966. Su articulado contempla las modalidades de depósito mensual a cargo del empleador, las hipótesis de saque por el trabajador, la administración del fondo por la Caixa Econômica Federal y la articulación con los programas de habitación popular y de saneamiento básico. La Constitución Federal de 1988 universalizó el régimen mediante el artículo 7.º, inciso III, lo que confirió al instituto rango constitucional y eliminó la opcionalidad que había caracterizado al sistema durante sus primeras dos décadas. Véase, Lei n. 8.036, de 11 de mayo de 1990, en https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm.

[24] La articulación entre el Fundo de Garantia do Tempo de Serviço y el régimen indemnizatorio del despido sin justa causa exhibe una arquitectura técnica propia, inédita en la experiencia comparada. El depósito mensual del ocho por ciento de la remuneración, abonado por el empleador en cuenta vinculada a nombre del trabajador, opera como reserva patrimonial individualizada. La rescisión sin justa causa habilita el saque del saldo de la cuenta y, adicionalmente, impone al empleador el pago de un acréscimo rescisorio del cuarenta por ciento sobre el saldo, a título de multa por la decisión extintiva. La técnica combina, así, una dimensión de capitalización con un componente sancionatorio que opera como costo directo y específico del acto patronal. Véase, Delgado, M.G.: *Curso de Direito do Trabalho*, 19.ª ed. revisada y actualizada, São Paulo, LTr editora, 2020, cap. XXXII, pp. 1507-1554.

[25] La doctrina sentada en este precedente, dictado bajo la vigencia del artículo 165, inciso XIII, de la Constitución de 1969, fue confirmada bajo el régimen de la Constitución de 1988, cuyo artículo 7.º, inciso III, eleva el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio a la condición de derecho social de los trabajadores urbanos y rurales; entre las decisiones posteriores que prolongan esta lectura merecen señalarse, en sede constitucional, STF, RE n. 134.328/DF, 1.ª Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 19.2.1993, y, en el plano infraconstitucional, STJ, REsp n. 11.089-0/MS, 1.ª Turma, Rel. Min. César Asfor Rocha, DJ 30.8.1993. La consolidación jurisprudencial cristalizó en la STJ, Súmula n. 353, Primera Sección, aprobada el 11 de junio de 2008, DJe 19.6.2008, ed. n. 164, con arreglo a la

La doctrina del Superior Tribunal de Justiça consolidó esa orientación en la Súmula n. 353, según la cual las disposiciones del Código Tributário Nacional no se aplican a las contribuciones al FGTS. La cuestión del plazo de prescripción, debatida durante décadas, fue zanjada por el Tribunal Pleno del Supremo Tribunal Federal en el ARE n. 709.212/DF, Tema 608 de repercusión general[26], que fijó el plazo en cinco años conforme al artículo 7.º, inciso XXIX, de la Constitución Federal, con modulación temporal de los efectos para preservar las situaciones en curso al 13 de noviembre de 2014.

La arquitectura brasileña presenta tres rasgos que conviene retener. En primer lugar, las cuentas vinculadas son de titularidad del trabajador y constituyen patrimonio individual irrenunciable. En segundo lugar, el régimen opera como complemento y no como sustituto de la indemnización por despido sin justa causa: el empleador, además de los depósitos mensuales, debe abonar al trabajador despedido sin justa causa un acréscimo rescisorio del cuarenta por ciento sobre el saldo de la cuenta vinculada, a título de multa por la decisión extintiva. En tercer lugar, la financiación es íntegramente patronal y autónoma respecto del régimen previsional, sin que la contribución al fondo opere mediante sustracción alguna de las contribuciones destinadas a la Previdência Social.

El acréscimo rescisorio del cuarenta por ciento, previsto en la propia Lei n. 8.036, evidencia la voluntad del legislador brasileño de preservar el efecto disuasorio del despido sin justa causa. El sistema combina, así, una dimensión de capitalización individual con un componente sancionatorio que opera como un costo directo y específico de la decisión extintiva. La técnica resuelve la tensión, expresamente planteada por el Supremo Tribunal Federal, entre la flexibilidad del mercado laboral y la garantía social del trabajador despedido.

4.3. Seguro de cesantía chileno

El Seguro de Cesantía chileno fue establecido por la Ley n. 19.728, publicada el 14 de mayo de 2001, y reformado estructuralmente por la Ley n. 20.328, de 2009[27]. El régimen presenta una arquitectura dual que combina dos fuentes de financiación y dos tipologías de prestación. La primera componente, llamada Cuenta Individual por Cesantía, se nutre de cotizaciones del empleador y del

cual «as disposições do Código Tributário Nacional não se aplicam às contribuições para o FGTS», con lo que el ordenamiento brasileño excluye toda asimilación entre la contribución patronal al fondo y los créditos del erario, y reserva su disciplina al ámbito del Derecho del Trabajo. Véase, Brasil, Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, Recurso Extraordinário n. 100.249-2/SP, Rel. Min. Oscar Correa, Rel. p/ acórdão Min. Néri da Silveira, sentencia publicada en el *Diário da Justiça da União* de 1.º de julio de 1988, transcrita en *Revista de Súmulas do Superior Tribunal de Justiça*, año 6, n. 31, Brasília, STJ, octubre de 2012, p. 23. La orientación se consolidó en la Súmula n. 353 del Superior Tribunal de Justiça, conforme a la cual «as disposições do Código Tributário Nacional não se aplicam às contribuições para o FGTS», compendiada en la misma *Revista*, pp. 11-49.

[26] La cuestión del plazo prescriptivo aplicable a la cobranza de valores no depositados en el Fundo de Garantia do Tempo de Serviço dividió por décadas a la jurisprudencia brasileña. La doctrina tradicional, fundada en la tesis no tributaria afirmada en el RE n. 100.249-SP, sostenía un plazo trintenario. El Supremo Tribunal Federal, al juzgar el ARE n. 709.212/DF en repercusión general, fijó la tese conforme a la cual el plazo prescriptivo es quinquenal, en consonancia con el artículo 7.º, inciso XXIX, de la Constitución Federal. La sentencia moduló los efectos temporales de la decisión, lo que preserva el plazo trintenario para situaciones cuyo cómputo se hubiera iniciado antes del 13 de noviembre de 2014 y aplica el plazo quinquenal para situaciones posteriores. Véase, STF, ARE n. 709.212/DF, Tema 608 de repercusión general, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 19.2.2015.

[27] La Ley n. 19.728 chilena, publicada el 14 de mayo de 2001, instituyó un seguro obligatorio de cesantía con arquitectura mixta, posteriormente reformado por la Ley n. 20.328 de 2009. La reforma legal incorporó modificaciones sustanciales al Fondo de Cesantía Solidario y amplió el universo de causales de extinción habilitantes para el acceso a las prestaciones. Las posteriores Leyes n. 21.269 de 2020, n. 21.628 de 2023 y n. 21.735 de 2025 introdujeron ajustes que consolidan la dimensión solidaria del régimen y articulan el aseguramiento del cese con el sistema de capitalización individual obligatoria para pensiones. La trayectoria legislativa exhibe una progresión coherente hacia un modelo híbrido cada vez más solidario. Véase, Ley n. 19.728 de Chile, en https://www.leychile.cl/.

trabajador, registra los aportes en una cuenta personal y financia la prestación cuando el contrato termina por causales legalmente tasadas. La segunda componente, el Fondo de Cesantía Solidario, se financia con cotizaciones patronales y con aporte fiscal, opera con lógica colectiva y financia prestaciones complementarias cuando los recursos individuales se agotan.

La técnica chilena evidencia una arquitectura híbrida cuya racionalidad merece un examen detenido. La Cuenta Individual reproduce, a escala laboral, la lógica de la capitalización individual previsional vigente en el país desde 1981. El trabajador acumula, mes a mes, los aportes que efectúa el empleador y los que él mismo realiza sobre su remuneración imponible. Al producirse el cese, el saldo se libera mediante giros mensuales calculados conforme a una fórmula decreciente, que se reduce en función de los meses transcurridos desde la pérdida del empleo.

El Fondo de Cesantía Solidario constituye el componente diferencial del régimen. Cuando los recursos de la Cuenta Individual resultan insuficientes para sufragar la prestación durante un período mínimo, el Fondo asume el pago de prestaciones complementarias, dentro de los límites fijados por la ley. La operación introduce un elemento de redistribución intra- e intergeneracional que mitiga las limitaciones inherentes al modelo puro de capitalización. El Fondo se nutre, además, del aporte fiscal contemplado en el artículo 26 bis de la ley, lo que vincula su sustentabilidad con recursos del presupuesto nacional.

La doctrina chilena ha subrayado, en esta línea, la centralidad del principio de solidaridad como vector de la Seguridad Social. Una de las formulaciones más comprehensivas señala:

> La seguridad social «sustentada necesaria y convenientemente en el concepto de *solidaridad*, debe remodelar las bases estructurales de los sistemas propios de cada nación de modo tal que se abarque y proteja a todos los sectores [...]» y, se agrega que a través de la redistribución de los ingresos participa de la mejoría en el acceso a prestaciones de los que más lo necesitan, variando de nación en nación y, dentro de estas, de sector en sector, según el grado de evolución progresiva de la cobertura[28].

La Ley n. 21.735, vigente desde marzo de 2025, profundizó la dimensión solidaria del régimen mediante el aporte del Fondo de Cesantía Solidario a la cuenta de capitalización individual obligatoria para pensiones, en concepto de cotización previsional calculada como porcentaje de la prestación por cesantía. La reforma evidencia la voluntad del legislador chileno de articular el aseguramiento del cese con el sistema de pensiones, sin que dicha articulación se traduzca en una sustitución contributiva opaca. La autonomía del aporte previsional se preserva en la medida en que el flujo opera en sentido inverso al previsto por el régimen argentino[29].

---

[28] El principio de solidaridad opera como vector estructural de la Seguridad Social en la dogmática chilena, en tanto remodela las bases financieras de los sistemas nacionales para garantizar la cobertura de los sectores más vulnerables. Su despliegue exige distinguir entre solidaridad inter e intrageneracional, según el grupo etario que asume la carga financiera, y entre solidaridad directa e indirecta, según el origen contributivo o presupuestario de los recursos. Las recientes evoluciones del régimen chileno de pensiones muestran un avance progresivo en la incorporación de aportes fiscales y de mecanismos redistributivos, lo que confirma que la solidaridad, lejos de oponerse a la sostenibilidad financiera, es condición de la legitimidad social del sistema. Véase, Cifuentes Lillo, H. y Naranjo Carvacho, C.: «La seguridad social chilena en pensiones y el principio de la solidaridad», en *Páginas de Seguridad Social*, vol. 2, n. 3, Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2018, p. 102.

[29] La doctrina chilena clásica caracteriza al sistema de Seguridad Social como un mecanismo de redistribución de ingresos cuya eficacia depende, en última instancia, de la firmeza axiológica de sus principios antes que de la concreta arquitectura institucional adoptada en cada coyuntura. La pluralidad de soluciones nacionales, lejos de invalidar la unidad de los principios, evidencia su capacidad de adaptación a realidades económicas y demográficas heterogéneas. Esta lectura ofrece un marco teórico útil para evaluar las reformas recientes del aseguramiento del

Tres rasgos de la solución chilena resultan especialmente relevantes para el contraste. La cobertura se construye sobre una arquitectura mixta que admite componentes individual y solidario, sin agotarse en la lógica de la capitalización pura. La financiación incorpora, además del empleador y del trabajador, un componente fiscal que confiere a la prestación un carácter genuinamente social. La administración se confía a una sociedad anónima especializada, sometida a la fiscalización de la Superintendencia de Pensiones y de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía, lo que asegura un control técnico y participativo del régimen.

El examen comparativo de los tres modelos latinoamericanos permite extraer una observación significativa. Las soluciones peruana y brasileña operan como mecanismos de capitalización individualizada en cabeza del trabajador, complementarios del régimen indemnizatorio y financieramente autónomos respecto del sistema previsional. La solución chilena articula capitalización y solidaridad mediante un componente colectivo y un aporte fiscal expresamente previstos. Ninguno de los tres ordenamientos sustituye la indemnización tarifada del despido sin justa causa ni traslada al sistema previsional el costo del aseguramiento del cese. La singularidad del Fondo de Asistencia Laboral argentino se aprecia, así, con notable nitidez: ningún antecedente regional comparte simultáneamente ambos rasgos centrales.

5. CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL FONDO DE ASISTENCIA LABORAL

La determinación de la naturaleza jurídica del nuevo dispositivo argentino constituye una operación dogmática de primer orden, en cuanto de ella se derivan consecuencias prácticas relevantes para la protección del trabajador, la sostenibilidad del sistema previsional y la propia constitucionalidad del régimen. El examen requiere descartar, sucesivamente, las calificaciones que la propia ley sugiere y reconstruir la operatoria efectiva del dispositivo a la luz de las categorías clásicas del Derecho del Trabajo y del Derecho de la Seguridad Social.

La primera calificación que debe descartarse es la de seguro social. El Fondo carece de los elementos que la dogmática reconoce como esenciales del aseguramiento social: la ausencia de cotización del trabajador, la ausencia de un fondo común que opere como reserva técnica colectiva y la ausencia de un componente solidario que redistribuya el riesgo. Las cuentas son individuales en cabeza del empleador, no del trabajador, lo que aleja al dispositivo de las experiencias peruanas y brasileña, en las que la titularidad de la cuenta se constituye a favor del trabajador. La financiación, además, no es genuinamente patronal, dado que opera mediante detracción de las contribuciones con destino al SIPA.

La segunda calificación que debe descartarse es la de aseguramiento privado del cese. La doctrina argentina especializada ha llamado la atención sobre el punto en términos contundentes:

> El Fondo de Asistencia Laboral [...] comparte con otras alimañas depredadoras su carácter autóctono, pues no parece encontrar antecedentes similares en la experiencia comparada. En una síntesis de extrema simplificación, puede describirse al FAL como una cuenta individual abierta a nombre de cada empleador destinada al pago de diferentes indemnizaciones que él debe asumir en varias y heterogéneas hipótesis de extinción de la relación de trabajo[30].

cese en América Latina, en cuanto invita a examinar cada solución desde la fidelidad de su técnica a los principios estructurales antes que desde la mera novedad institucional. Véase, Humeres Noguer, H.: *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo III. Derecho de la Seguridad Social*, 18.ª ed. ampliada y actualizada, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2013, pp. 31-38.

[30] Véase, Ackerman, M.E.: «El Fondo de Asistencia Laboral», ob. cit.

Frente a este vacío categorial, conviene proponer una caracterización funcional. El Fondo opera como un dispositivo de capitalización compulsiva en cabeza del empleador, financiado mediante sustitución parcial de la contribución patronal con destino al SIPA, administrado por entidades del mercado de capitales y orientado a desplazar al trabajador del frente directo de cobro de la indemnización tarifada. Su lógica es financiera antes que aseguratoria; su sujeto titular es el empleador, no el trabajador; su financiación grava al sistema previsional, no al patrimonio empresarial. Bajo esta caracterización, el régimen exhibe una identidad propia que no encuentra paralelo en la dogmática latinoamericana del aseguramiento del cese.

La calificación funcional propuesta tiene una consecuencia inmediata sobre la valoración constitucional del dispositivo. El artículo 14 bis de la Constitución Nacional argentina garantiza al trabajador la protección contra el despido arbitrario. La función específica de esa garantía, según la opinión doctrinal predominante, no se agota en la reparación del daño causado por la decisión extintiva; comprende, además, la disuasión del ejercicio abusivo del poder empresarial mediante la imposición al empleador de un costo económico cierto y significativo[31]. El Fondo, al desacoplar la decisión extintiva de su impacto inmediato sobre el patrimonio del empleador, neutraliza la función disuasoria sin alterar formalmente la cuantía indemnizatoria.

La objeción no descansa en una lectura maximalista de la garantía constitucional. La estabilidad impropia, que el ordenamiento argentino mantiene y que el régimen no pretende sustituir por una estabilidad propia, encuentra su justificación en el equilibrio entre la libertad empresarial de extinguir el vínculo y el derecho del trabajador a la conservación del empleo, derecho cuyo despliegue dogmático se vincula con el principio de continuidad[32]. Ese equilibrio se sostiene mediante el costo indemnizatorio, cuya función disuasoria opera como contrapeso de la facultad extintiva. La supresión funcional del costo, mediante un dispositivo que lo traslada al sistema previsional, altera el equilibrio constitucional sin que medie modificación expresa del régimen indemnizatorio.

Una segunda objeción, de orden sistemático, se vincula con la coordinación que el Convenio n. 168 de la Organización Internacional del Trabajo establece entre las indemnizaciones de cesantía a cargo del empleador y las prestaciones de desempleo a cargo del aseguramiento social. La regla del artículo 22 del Convenio presupone que ambos dispositivos son funcionalmente diferenciables y que la fungibilidad entre ellos sólo opera en virtud de un mandato legal expreso de coordinación. El Fondo argentino confunde ambas técnicas en un dispositivo único, lo que compromete la legibilidad sistemática del régimen y dificulta su evaluación a la luz del estándar internacional.

La reconstrucción precedente permite formular una valoración jurídica de conjunto. El Fondo de Asistencia Laboral no se deja calificar mediante las categorías clásicas del Derecho del Trabajo o del Derecho de la Seguridad Social; constituye, en rigor, una figura híbrida que toma elementos de ambas disciplinas sin asumir la integridad de ninguna de ellas. La hibridación, lejos de aportar una solución técnicamente solvente, debilita la función disuasoria de la indemnización por despido y compromete la autonomía funcional del aseguramiento social. La sección siguiente examina las consecuencias específicas de este desplazamiento sobre el sistema previsional argentino.

[31] Véase, Ackerman, M.E.: *La extinción de la relación de trabajo*, ob. cit., t. I, pp. 179-185.

[32] La preferencia por la contratación a tiempo indefinido y la excepcionalidad de la temporal, derivadas del principio de continuidad de la relación laboral, se manifiestan en exigencias formales, requisitos sustantivos y sanciones aplicables en caso de fraude o simulación. La doctrina ha subrayado que el principio opera como límite tanto en la entrada al vínculo, mediante la denominada estabilidad de entrada, como en la salida, mediante la mayor rigidez para admitir la extinción unilateral del contrato por voluntad del empleador. La función del régimen indemnizatorio se aprecia con particular claridad bajo esta perspectiva, en cuanto opera como disuasión específica del ejercicio arbitrario de la facultad extintiva. Véase, Pacheco Zerga, L.: ob. cit., pp. 602-603.

6. IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

El sistema previsional argentino, articulado mediante el Sistema Integrado Previsional Argentino tras la reforma de 2008 que cerró el componente privado de capitalización, descansa en una lógica de reparto financiada con aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores. Su sostenibilidad depende, en lo inmediato, del flujo regular de contribuciones patronales calculadas sobre la base remunerativa de los trabajadores activos[33]. La detracción de recursos, cualquiera sea su justificación funcional, compromete la capacidad del sistema para atender las prestaciones jubilatorias en curso y futuras.

El artículo 167 de la nueva ley, examinado en la sección segunda, configura el carácter sustitutivo de la contribución al Fondo respecto del aporte patronal con destino al SIPA. La regla transitoria, conforme a la cual la reducción del artículo 76 sólo opera al ingresar en vigencia el régimen del Fondo, evidencia que el legislador concibe la contribución al nuevo dispositivo como una porción detraída de la contribución previsional general. La operatoria implica una merma estructural y permanente de los recursos previsionales, cuya cuantía dependerá del universo de empleadores adherentes y del nivel de las alícuotas vigentes[34].

La estimación cuantitativa precisa excede los propósitos de este estudio jurídico. La doctrina especializada, no obstante, ha proyectado un volumen anual de recursos detraídos del orden de los dos mil quinientos millones de dólares estadounidenses, cifra que ofrece una idea aproximada de la magnitud del traslado financiero. Aun cuando se admita que tales proyecciones tienen carácter preliminar, la dirección del flujo es inequívoca: recursos que hasta hoy se destinaban al financiamiento de las prestaciones jubilatorias se redirigen, mediante la nueva contribución, al pago de indemnizaciones por extinción del vínculo laboral, en beneficio de empleadores individualmente considerados.

La experiencia regional, ampliamente documentada por la doctrina cepalina, ofrece elementos para evaluar el impacto previsible del desplazamiento. La capitalización individual aplicada al campo previsional reveló, durante las cuatro décadas transcurridas desde la reforma estructural chilena de 1981, un déficit consistente respecto del principio de solidaridad y una insuficiencia notoria de las prestaciones generadas. Una formulación particularmente nítida del balance regional señala:

> No hubo promesas de los reformadores estructurales sobre la solidaridad social y la igualdad de género, pero se demostró que estos principios se menoscabaron por la reforma estructural, y su mejora se ha producido por el papel del Estado, contrario al aducido principio neoliberal de subsidiaridad. [...] Las pensiones adolecen de un nivel de suficiencia aceptable. [...] La proporción de afiliados que cotiza ha disminuido drásticamente en todos los países [...][35].

[33] El Sistema Integrado Previsional Argentino, configurado tras la Ley n. 26.425 de 2008 que cerró el componente privado de capitalización, descansa en una arquitectura pública de reparto financiada con aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores, complementada por recursos de rentas generales. La Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, gestiona los componentes contributivos del régimen general, el subsidio por desempleo previsto en la Ley n. 24.013 y el sistema de asignaciones familiares. La centralización pública del aparato previsional confiere al sistema una identidad institucional cuya integridad financiera depende, en términos directos, del flujo de contribuciones patronales calculadas sobre la base remunerativa. Véase, Cipolletta, G.E.: «La seguridad social en la República Argentina», en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n. 8, enero-junio de 2009, pp. 3-51.

[34] Véase, Aviso n. 339128 BORA, art. 60.

[35] El balance regional de las reformas estructurales de capitalización individual, sostenido a lo largo de cuatro décadas y documentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, arroja un resultado consistente: incumplimiento de las promesas originales en materia de cobertura, suficiencia de prestaciones y sostenibilidad financiera; menoscabo del principio de solidaridad social y de la igualdad de género; concentración de los fondos en

La extrapolación al campo del aseguramiento del cese, aunque exija prudencia metodológica, sugiere riesgos análogos. La concentración del riesgo en cuentas individuales en cabeza de cada empleador desconoce la lógica colectiva del aseguramiento social y elimina la redistribución que opera, en los modelos solidarios, entre empleadores con distinta siniestralidad y entre trabajadores con distinta antigüedad. La administración por entidades del mercado de capitales, además, introduce comisiones que reducen el rendimiento neto de los aportes y vuelve al sistema vulnerable a las oscilaciones financieras[36].

Una consideración adicional, de orden estrictamente jurídico, se vincula con la autonomía funcional del Derecho de la Seguridad Social. La doctrina chilena, particularmente atenta a esta cuestión por la coexistencia de capitalización individual y aporte solidario en su sistema previsional, ha defendido con energía la centralidad de la solidaridad como principio rector[37]. La detracción de recursos contributivos para destinarlos al financiamiento de obligaciones individuales del empleador, sin componente solidario y sin redistribución del riesgo, supone una ruptura con esa autonomía funcional. La técnica del aseguramiento social pierde, así, su identidad y se convierte en un instrumento financiero al servicio de un sujeto distinto del trabajador.

El desplazamiento se aprecia con especial claridad cuando se contrasta con la lógica del Convenio n. 102 de la Organización Internacional del Trabajo. La norma mínima de la seguridad social configura las prestaciones de desempleo como pagos periódicos en favor del trabajador desempleado, no como recursos en favor del empleador. La articulación entre indemnización y prestación, prevista en el artículo 22 del Convenio n. 168, presupone la diferenciación entre los dos sujetos beneficiarios. El Fondo argentino, al canalizar recursos previsionales hacia obligaciones del empleador, invierte la lógica fundacional del aseguramiento social y la subordina a una racionalidad financiera ajena[38].

---

pocas administradoras con poder de mercado; y rendimiento real declinante de las inversiones. Estas observaciones, lejos de ser circunstanciales, expresan limitaciones estructurales del modelo y aportan elementos críticos para evaluar las soluciones que, en el campo del aseguramiento del cese, replican la lógica de la cuenta individual sin componente solidario. Véase, Mesa-Lago, C.: *Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política*, Serie Políticas Sociales n. 242, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022, p. 28.

[36] La trayectoria de los sistemas de capitalización individual en América Latina muestra una progresiva atenuación del modelo sustitutivo puro y una creciente incorporación de elementos públicos, solidarios y mixtos. Las re-reformas de la Argentina (2008), del Estado Plurinacional de Bolivia (2010) y de Chile (2008) ilustran trayectorias divergentes: cierre del pilar privado en el primer caso, sistema público con cuentas individuales en el segundo, fortalecimiento del componente solidario sobre la base privada en el tercero. La diversidad de respuestas regionales evidencia que la capitalización individual pura no constituye una solución técnicamente acabada y que toda reforma sectorial inspirada en su lógica debe afrontar las objeciones acumuladas en la experiencia previsional. Véase, Morales Ramírez, M.A.: «Los procesos de reformas y modificaciones a los sistemas de capitalización individual en América Latina», en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n. 21, julio-diciembre de 2015, pp. 151-177.

[37] La autonomía funcional del Derecho de la Seguridad Social, conquista doctrinal y normativa de un siglo de evolución, presupone la diferenciación entre los recursos contributivos destinados a la cobertura de las contingencias sociales y los recursos privados afectados a otras finalidades. La detracción de recursos previsionales para destinarlos al financiamiento de obligaciones individuales del empleador, sin contraprestación funcional alguna en favor del aseguramiento social, supone una ruptura con esa autonomía y subordina la técnica del seguro social a una racionalidad financiera ajena. La defensa de la integridad sistemática del aparato previsional resulta, así, una tarea técnica antes que ideológica. Véase, Cifuentes Lillo, H. y Naranjo Carvacho, C.: ob. cit., pp. 101-109.

[38] La concentración del riesgo en cuentas individuales, sin componente solidario y sin redistribución, replica en el campo del aseguramiento del cese las limitaciones estructurales que la doctrina de CEPAL ha documentado para el ámbito previsional. La administración por entidades del mercado de capitales introduce comisiones que reducen el rendimiento neto y vuelve al sistema vulnerable a las oscilaciones financieras. La acumulación de los fondos, además, suele concentrarse en pocos operadores con poder de mercado, lo que compromete la competencia y eleva los costos administrativos. La extrapolación al aseguramiento del cese de estas observaciones, aunque exija prudencia metodológica, sugiere riesgos análogos que ningún diseño legislativo puede ignorar sin responsabilidad técnica. Véase, Mesa-Lago, C.: *Pensiones de capitalización individual...*, ob. cit., pp. 20-23, 75.

La inserción del Fondo de Asistencia Laboral en el sistema previsional argentino plantea, así, una doble perturbación. En el plano cuantitativo, detrae recursos contributivos cuya magnitud compromete la sostenibilidad financiera del régimen jubilatorio. En el plano cualitativo, altera la identidad funcional del aseguramiento social al subordinarlo a una lógica financiera privada y desplazar al trabajador del frente directo de la protección. La autonomía del Derecho de la Seguridad Social, conquista doctrinal y normativa de un siglo de evolución, queda comprometida en términos que merecen una reflexión jurídica detenida y un examen jurisprudencial cuidadoso.

7. CONCLUSIONES

El estudio precedente partió de un problema jurídico claramente delimitado: determinar si la arquitectura del Fondo de Asistencia Laboral, introducido por la Ley argentina de Modernización Laboral, satisface el estándar internacional de protección frente al cese y respeta la autonomía funcional del Derecho de la Seguridad Social. La respuesta, alcanzada tras la reconstrucción dogmática, normativa y comparada efectuada en los apartados anteriores, es marcadamente negativa por razones que conviene articular en términos sintéticos.

La investigación ha permitido identificar tres hallazgos centrales. Primero, el dispositivo erosiona la función disuasoria de la indemnización por despido arbitrario, en cuanto desacopla la decisión extintiva del impacto inmediato sobre el patrimonio del empleador. Segundo, prescinde del componente solidario que la dogmática iuslaboral ha identificado como elemento estructural del aseguramiento social, lo que lo aleja del estándar fijado por los Convenios nn. 102 y 168 de la Organización Internacional del Trabajo. Tercero, financia su operatoria mediante detracción de recursos del Sistema Integrado Previsional Argentino, lo que compromete la sostenibilidad del régimen jubilatorio sin contraprestación funcional alguna en su favor.

La posición que el presente trabajo asume frente al problema es, por consiguiente, crítica. El régimen no constituye una técnica de modernización del aseguramiento del cese; opera, en realidad, una doble desfiguración que afecta simultáneamente al Derecho del Trabajo y al Derecho de la Seguridad Social. La presentación del dispositivo como instrumento de previsibilidad de costos y de reducción de la litigiosidad encubre una operación de transferencia financiera desde el sistema previsional hacia el patrimonio empresarial, mediada por entidades del mercado de capitales que perciben comisiones por su gestión.

El aporte propositivo del estudio se orienta en dos direcciones complementarias. En el plano de la política jurídica, se sugiere que cualquier reforma del aseguramiento del cese en la Argentina debe preservar la autonomía financiera del régimen previsional, mediante el recurso a contribuciones patronales adicionales y no sustitutivas. En el plano de la técnica legislativa, se sugiere que la articulación entre indemnización individual y prestación colectiva debe seguir el modelo del artículo 22 del Convenio n. 168 de la Organización Internacional del Trabajo, que diferencia ambos dispositivos y establece reglas explícitas de coordinación, sin confundirlos en un único instrumento financiero.

Las implicancias de la reforma exceden el ámbito estrictamente argentino. La hipotética generalización del modelo en otros ordenamientos latinoamericanos profundizaría la tendencia regional a la individualización del riesgo social, cuya insuficiencia ha sido ampliamente documentada por la experiencia previsional de las últimas cuatro décadas. La defensa de la autonomía funcional del Derecho de la Seguridad Social, frente a las tentaciones de su instrumentalización financiera, es una tarea doctrinal y jurisprudencial que la región no puede aplazar.

Una proyección final cabe formular, sin abrir cuestiones nuevas. El destino del Fondo de Asistencia Laboral dependerá, en última instancia, del control de constitucionalidad que los tribunales argentinos ejerzan sobre el régimen, así como de la capacidad de la doctrina para articular los argumentos dogmáticos que sustenten dicho control. La presente investigación aspira a contribuir, en su modesta medida, a esa tarea colectiva, en la convicción de que la solidez técnica del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social es, en sí misma, una garantía no escrita de la dignidad del trabajador frente a las recurrentes tentaciones de su desprotección.

8. BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, M.E.: *La extinción de la relación de trabajo*, 2.ª ed. ampliada y actualizada con las reformas producidas por el DNU 70/2023 y la Ley 27.742, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2024.

Ackerman, M.E.: «El Fondo de Asistencia Laboral», *La Crítica*, 25 de febrero de 2026. Disponible en https://lacritica.ar/post/el-fal/

Cabeza Pereiro, J.: «La normativa y la política de la OIT sobre el empleo», en *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, n. 434, mayo de 2019, pp. 97-121. DOI: https://doi.org/10.51302/rtss.2019.1318.

Cifuentes Lillo, H. y Naranjo Carvacho, C.: «La seguridad social chilena en pensiones y el principio de la solidaridad», en *Páginas de Seguridad Social*, vol. 2, n. 3, Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2018, pp. 93-126. DOI: https://doi.org/10.18601/25390406.n3.03.

Cipolletta, G.E.: «La seguridad social en la República Argentina», en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n. 8, enero-junio de 2009, pp. 3-51. DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487899e.2009.8.9577.

Delgado, M.G.: *Curso de Direito do Trabalho*, 19.ª ed. revisada y actualizada. São Paulo, LTr editora, 2020.

Durán Bernardino, M.: «Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (n. 168)», en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, número especial conmemorativo del centenario de la OIT, ADAPT University Press, 2019, pp. 1245-1259.

Humeres Noguer, H.: *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tomo III. Derecho de la Seguridad Social*, 18.ª ed. ampliada y actualizada, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2013.

Mesa-Lago, C.: *Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política*, Serie Políticas Sociales n. 242, Santiago, CEPAL, 2022.

Monereo Pérez, J.L.: *El sistema de protección por desempleo en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.

Morales Corrales, P.G.: «La Compensación por Tiempo de Servicios y la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales», en *Thémis. Revista de Derecho*, n. 22, 1992, pp. 41-48.

Morales Ramírez, M.A.: «Los procesos de reformas y modificaciones a los sistemas de capitalización individual en América Latina», en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n. 21, julio-diciembre de 2015, pp. 151-177. DOI: https://doi.org/10.22201/iij.24487899e.2015.21.9767.

Pacheco Zerga, L.: «Los principios del Derecho del Trabajo», en VV.AA.: *Libro Homenaje a Mario Pasco Cosmópolis*, Lima, Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 589-607. Disponible en: https://hdl.handle.net/11042/3874.

Plá Rodríguez, A.: *Los principios del Derecho del Trabajo*, 2.ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1978.

Toharia, L.: «El sistema español de protección por desempleo», en *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n. 18, Universidad de Murcia, 1998, pp. 43-67.

Toyama Miyagusuku, J.: «La compensación por tiempo de servicios: de seguro de desempleo a ingreso mensual», en *Advocatus*, n. 8, 2003, pp. 381-396. DOI: https://doi.org/10.26439/advocatus2003.n008.2436.

Toyama Miyagusuku, J.: *El derecho individual del trabajo en el Perú: un enfoque teórico-práctico*, 1.ª ed., Lima, Gaceta Jurídica, 2015.

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA CITADA

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *Recurso Extraordinário n. 100.249-2/SP*. Rel. Min. Oscar Correa. Rel. p/ acórdão Min. Néri da Silveira. *Diário da Justiça da União*, 1.º de julio de 1988.

Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Primera Sección. *Súmula n. 353*, aprobada el 11 de junio de 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 164, 19 de junio de 2008. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_31_capSumula353.pdf.

Brasil. Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Súmulas do Superior Tribunal de Justiça*. Año 6, n. 31. Brasília: STJ, octubre de 2012.

Ley argentina de Modernización Laboral - Ley 27802, aviso n. 339128 del Boletín Oficial de la República Argentina, febrero de 2026. Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/339128/20260306.

Ley de Contrato de Trabajo de la República Argentina, n. 20.744, t.o. 1976. Disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm.

Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n. 650, aprobado por Decreto Supremo n. 001-97-TR, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios del Perú. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/221736-texto-unico-ordenado-de-la-ley-de-compensacion-por-tiempo-de-servicios.

Lei n. 8.036, de 11 de mayo de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm.

Ley n. 19.728, que establece un Seguro de Desempleo, Chile, 14 de mayo de 2001, con sus modificaciones. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=184979.

Convenio n. 102 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la seguridad social (norma mínima), 1952. Disponible en: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1C80A42AF218024405257E2E0053F67B/$FILE/83_C102.pdf.

Convenio n. 168 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988.

Recomendación n. 176 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988.

Supremo Tribunal Federal de Brasil, RE n. 100.249-SP, Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Néri da Silveira, DJ de 1.7.1988.

Supremo Tribunal Federal de Brasil, ARE n. 709.212/DF, Tema 608 de repercusión general, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 19.2.2015.

Corte Suprema de Justicia del Perú, Sala de Derecho Constitucional y Social, Casación n. 963-98-Cusco.

Corte Suprema de Justicia del Perú, Sala de Derecho Constitucional y Social, Casación n. 1681-2012-Arequipa.

Estudios de Doctrina Judicial

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios de Doctrina Judicial
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 129-144

Lactancia y evaluación de riesgos específica. Comentario a la STS de 17 de diciembre de 2025, rec. n. 2833/2024

Breastfeeding and specific risk assessment. Commentary on the Supreme Court ruling of December 17, 2025, appeal no. 2833/2024

Raquel Poquet Catalá *Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universitat de València
https://orcid.org/0000-0001-9606-8832

Sumario

1. Introducción
2. Supuesto de hecho
3. Iter procesal
4. Normativa reguladora
5. Doctrina del Tribunal Supremo
   5.1. Cuestiones jurídicas analizadas
   5.2. Requisitos legales de la evaluación de riesgos
   5.3. Evaluación de riesgos realizada en el caso en concreto
6. Lactancia y evaluación de riesgos
   6.1. Necesidad de una evaluación de riesgos específica
   6.2. Ausencia de evaluación de riesgos específica y discriminación por razón de sexo
   6.3. Distribución de la carga de la prueba
7. Conclusión
8. Bibliografía

Fecha Recepción: 26/3/2026
Fecha Revisión: 5/6/2026
Fecha Aceptación: 12/6/2026

Cita Sugerida: POQUET CATALÁ, R.: «Lactancia y evaluación de riesgos específica. Comentario a la STS de 17 de diciembre de 2025, rec. n. 2833/2024». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 129-144.

Resumen

En este trabajo se lleva a cabo un análisis sobre la importancia de realizar la correspondiente evaluación de riesgos específica tal y como viene descrito en el art. 26 LPRL, y el art. 4 RSP, de tal forma que su incumplimiento supone no otorgar la adecuada protección a la mujer en periodo de lactancia. Por consiguiente, dicho incumplimiento constituye una vulneración del derecho a la no discriminación por razón de sexo, y como tal, a efectos probatorios, tiene lugar la aplicación del principio de inversión de la carga de la prueba.

Palabras clave

Evaluación de riesgos específica; lactancia natural; discriminación directa por razón de sexo; inversión de la carga de la prueba.

Abstract

This paper analyzes the importance of carrying out the corresponding specific risk assessment as described in article 26 of LPRL and article 4 RSP, such that failure to do so results in a lack of adequate protection for breastfeeding women. Consequently, this non-compliance constitutes a violation of the right to non-discrimination on the grounds of sex, and as such, for evidentiary purposes, the principle of reversal of the burden of proof applies.

Keywords

Specific risk assessment; breastfeeding; direct discrimination on the grounds of sex; reversal of the burden of proof.

1. INTRODUCCIÓN

A pesar del expreso reconocimiento del derecho a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y de la prohibición de discriminación por razón de sexo en numerosos textos legales, todavía es frecuente encontrarnos con situaciones donde se desconoce este derecho fundamental, incurriendo en discriminación en perjuicio de la mujer trabajadora.

En este sentido, la integración de la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y la salud laboral es una característica común propia de cualquier sociedad democrática avanzada. Así, la Directiva 89/391/CEE[1] establece la obligación del empresario de garantizar la seguridad y salud de las personas trabajadoras en todos los aspectos relacionados con el trabajo (art. 5), así como de disponer de una evaluación de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, incluidos los que se refieren a los grupos de personas trabajadoras con riesgos especiales (art. 6), y adaptar el trabajo a la persona (art. 9).

De hecho, la Comisión de la UE[2] ha señalado que la política comunitaria de salud y seguridad en el trabajo debe tener como objetivo la mejora continua del bienestar en el trabajo, un concepto que integra dimensiones físicas, morales y sociales, en cuyo ámbito todos los agentes interesados deben perseguir una serie de objetivos complementarios, entre los que figura la integración de la dimensión de igualdad entre mujeres y hombres en la evaluación del riesgo, las medidas preventivas y los mecanismos de indemnización, de forma que se tengan en cuenta las particularidades de las mujeres por lo que respecta a la salud y la seguridad en el trabajo[3].

El problema se plantea cuando la protección a la mujer trabajadora en materia de seguridad y salud laboral se halla entre dos puntos conflictivos. Por un lado, no se quieren poner obstáculos a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, pero, por otro lado, nadie duda que existen una serie de diferencias de tipo biológico entre hombres y mujeres.

En este sentido, históricamente se dio un trato proteccionista a la mujer prohibiéndole la realización de determinados trabajos considerados peligrosos a través del Decreto de 27 de julio de 1957[4]. La concepción social de la mujer se basaba en un planteamiento paternalista, asociando a la mujer con la debilidad y la fragilidad, y la necesidad de protegerla de forma especial. Por tanto, las primeras normas que surgieron en materia de protección a las personas trabajadoras frente a los riesgos que se pudieran derivar del trabajo estaban dirigidas a grupos de personas trabajadoras más débiles, teniendo pues como base consideraciones caritativas, tuitivas y filantrópicas[5]. De esta forma, a pesar de esta innegable finalidad protectora, late en el trasfondo de dicha normativa, prejuicios de tipo cultural que ubican a la mujer en una situación social y laboral de inferioridad. De ahí, que la normativa sobre seguridad y salud laboral haya servido, en cierta forma, para aumentar las diferencias entre hombres y mujeres.

[1] De 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud laboral de los trabajadores en el trabajo.

[2] Comunicación de 11 de marzo de 2002, relativa a la Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2002-2006).

[3] Ferradans Caramés, C.: «Género y prevención de riesgos laborales», *RDS*, n. 53, 2011, p. 146.

[4] STC 22/1992, de 14 de diciembre, declara inconstitucional la prohibición del trabajo de la mujer en la mina contenida en el citado Decreto de 1957.

[5] Mercader Uguina, J.R.: «Filantropía, beneficencia y caridad en el primer derecho obrero», *REDT*, n. 137, 2008, p. 27.

La actual LPRL[6] centra su protección en las etapas de la gestación, parto y lactancia de la mujer trabajadora. En esta línea de diferenciar la salud laboral de hombres y mujeres, desde hace unos años, diversos estudios constatan que el desarrollo del trabajo por la mujer puede tener distintas repercusiones sobre la salud[7] ya que al entrar en contacto con algunos riesgos puede ser diferentemente afectada por los mismos.

Uno de los aspectos cruciales en materia de protección de la seguridad y salud de las mujeres trabajadoras lo es en relación con las situaciones de gestación, posparto y lactancia, siendo una de las claves para conseguir dicho objetivo realizar una adecuada evaluación de riesgos. De todas estas situaciones, cabe destacar la de la lactancia natural por ser uno de los momentos en los cuales más obstáculos encuentran las trabajadoras a la hora de recibir una adecuada protección de la seguridad y salud laboral del lactante por parte de la empresa.

Y, en este contexto, cabe recordar que la ciencia médica ha evidenciado que la lactancia natural es un proceso **único** que proporciona la alimentación ideal al lactante durante los primeros meses de vida y contribuye a su desarrollo tanto desde el punto de vista de la salud como emocional. Asimismo, se manifiesta que los beneficios redundan también en la salud de la madre y, por consiguiente, en la sociedad en su conjunto. Así cabe destacar la existencia de diversos organismos que fomentan la lactancia natural. Pero uno de los obstáculos con los que se encuentra la lactancia natural es poder compatibilizar el trabajo con la lactancia, ya sea por el horario de trabajo, o las dificultades para extraer la leche materna, o para su conservación y mantenimiento.

De cualquier forma, cabe indicar que, en ciertos elementos, el INSST ha previsto, entre otros aspectos, en las NTP y las guías técnicas[8], las diferencias preventivas derivadas del sexo de la persona trabajadora como argumento diferencial en los efectos de la exposición a determinados riesgos, estableciendo así valores límite biológicos inferiores para la mujer, o la frecuencia de aparición de sensibilidad química múltiple de forma superior a las mujeres, o la mayor sensibilidad a los alteradores endocrinos que padecen las mujeres frente a los hombres.

2. SUPUESTO DE HECHO

Una trabajadora presta servicios como veterinaria en una clínica de animales. La trabajadora tenía reconocida la prestación por nacimiento y cuidado de menor, solicitando la prestación por riesgo durante la lactancia natural antes de la finalización de aquella. La trabajadora acompañó a la solicitud una valoración del riesgo específico de su lugar de trabajo durante la situación de riesgo durante la lactancia natural elaborado por el servicio de prevención de la empresa donde se indicaba que en su lugar de trabajo de veterinaria existía contacto con gases de anestesia y riesgo de manipulación de productos citostáticos, sin que se pudiesen establecer medidas preventivas suficientes para evitar el riesgo, por lo que debería ser apartada de su lugar de trabajo, sin que existiera otro lugar de trabajo donde poderla reubicar o sin dichos riesgos. Asimismo, acompañó a la solicitud una declaración de la empresa sobre la inexistencia de lugares de trabajo compatibles.

[6] Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

[7] Pérez del Río, T., Ballester Pastor, M.A.: *Mujer y salud laboral,* Madrid, La Ley, 2000, p. 4.

[8] Entre otras, *NTP 109: Valores límite exposición a metales; NTP 147: Valores límite exposición a agentes orgánicos; NTP 165: Normal control exposición al plomo; NTP 175: Evaluación de condiciones trabajo: NTP 199: Reconocimientos médicos en exposición a plaguicidas; NTP 450: Evaluación de factores psicosociales; NTP 487: Agentes neurotóxicos; NTP 507: Acoso sexual en el trabajo; NTP 542: Tóxicos para la reproducción femenina; NTP 557: Sensibilidad química múltiple:* NNTTPP 657-658*: Trastornos musculo-esqueléticos de las mujeres*.

La evaluación de riesgos laborales preveía un riesgo para la salud derivado de la manipulación de productos químicos en la anestesia general en el quirófano (isoflurano) y en la utilización de productos citostáticos para quimioterapia con los animales.

La Mutua contesta en el sentido de que no procede la expedición del certificado médico sobre la existencia de riesgo durante la lactancia natural, por considerar que no había situación de riesgo, y, por consiguiente, no se iniciaba el procedimiento para obtener la prestación por riesgo durante la lactancia natural.

3. ITER PROCESAL

La trabajadora presentó demanda contra el INSS, la Mutua y la empresa ante el Juzgado de lo Social, quien la desestimó en base a que, atendiendo a los posibles agentes calificados como peligrosos y a las medidas preventivas implementadas, no se podía concluir que existiera un riesgo durante la lactancia natural.

Frente a dicha resolución la trabajadora interpuso recurso de suplicación ante el TSJ, quien lo desestimó confirmando la sentencia de instancia. El TSJ sostuvo que, en atención a los hechos probados, la evaluación de riesgos laborales prevé un riesgo para la salud derivado de la manipulación de productos químicos en la anestesia general en quirófano, y en la utilización de productos citostáticos con los animales. No obstante, alega que la evaluación de riesgos laborales señala que los citados riesgos pueden ser evitados con las medidas adecuadas.

Posteriormente, se interpone recurso de casación para la unificación de doctrina ante el TS, y se aporta como sentencia de contraste la STS de 27 de enero de 2021, rec. n. 3263/2018.

La trabajadora invoca la STJUE de 19 de octubre de 2019, C-531/2017, Asunto Otero Ramos, según la cual, si la evaluación de riesgos no especifica de modo concreto la incidencia de los riesgos en el puesto de trabajo durante la lactancia, incumbe a la parte que niega el riesgo desarrollar la actividad probatoria en contrario.

La sentencia de contraste analiza el caso de una trabajadora que era enfermera en un servicio de emergencias sanitarias, con una jornada de 24 horas de disponibilidad permanente y presencial cada 6 días. El informe de prevención recomendó proporcionar condiciones adecuadas para la lactancia natural y evitar agentes citostáticos. La empresa certificó la imposibilidad de adaptar el puesto de trabajo. La controversia se centró en la falta de prueba de riesgos específicos y la sentencia aplicó la jurisprudencia del TJUE -Otero Ramos- aplicando la inversión de la carga de la prueba cuando la evaluación de riesgos no sea específica, recayendo en la empresa la obligación de acreditar que la adaptación o cambio no son factibles.

La cuestión de este recurso de casación es, por un lado, la forma de determinar la existencia de riesgo durante la lactancia y, en concreto, la distribución de la carga probatoria a efectos de la suspensión del contrato de trabajo y el reconocimiento de la correspondiente prestación. Y, por otro lado, la consecuencia de no contar con una evaluación de riesgos específica a efectos de considerarlo como discriminación directa por razón de sexo.

4. NORMATIVA REGULADORA

La protección de la mujer trabajadora embarazada o en período de lactancia ya vino establecida por la OIT en su Convenio n. 103[9], así como en la Recomendación n. 95[10], previendo, a tal efecto, una serie de medidas preventivas para la salud laboral de las trabajadoras en dichas situaciones. De hecho, la Recomendación n. 95 invita a la prohibición a las trabajadoras embarazadas o lactantes que realicen trabajo nocturno, así como horas extraordinarias, y trabajos que impliquen levantar o empujar grandes pesos, que exijan un esfuerzo físico excesivo, un equilibrio especial o la utilización de máquinas de trepidación.

En el ámbito comunitario, tanto la Directiva Marco 89/391/CEE, como la Directiva 92/85/CEE[11] establecen medidas tendentes a evitar que la mujer embarazada o en período de lactancia quede expuesta a determinados riesgos que podrían ser perjudiciales para su salud o la del feto[12]. Cabe destacar como tanto en la normativa internacional citada como en la comunitaria destaca la obligación de la empresa de determinar para toda actividad que pueda presentar un riesgo, la naturaleza, el grado y la duración de la exposición de las personas trabajadoras con el fin de poder apreciar cualquier riesgo y establecer las medidas que deban adoptarse, así como la necesidad de comunicar a las trabajadoras los resultados de la evaluación, y todas las medidas relativas a la salud y la seguridad en el trabajo.

Por otro lado, la Directiva 2006/54/CE[13] señala que dentro del concepto de discriminación se incluye el trato menos favorable a una mujer en relación con el periodo de maternidad en el sentido de la Directiva 92/85/CEE. En lo que atañe a la carga de la prueba y el acceso a la justicia en supuestos de discriminación, establece que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para que, cuando una persona se considere perjudicada por la no aplicación del principio de igualdad de trato, presente ante un órgano judicial hechos que permitan presumir la existencia de discriminación directa o indirecta, correspondiendo a la parte demandada demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato.

En el ámbito nacional, destaca el art. 26 LPRL que fue modificado por la Ley 39/1999[14] y la LO 3/2007[15]. Concretamente, su apartado 4 considera a la trabajadora en situación de lactancia natural como uno de los colectivos de personas trabajadoras especialmente sensibles a determinados riesgos, y, por consiguiente, tienen derecho a una mayor protección que el resto de personas trabajadoras.

Además, a través del RD 289/2009[16] se modificó el RSP[17], en este aspecto, y se adhirieron al mismo dos anexos de la Directiva 92/85/CEE que recogen una lista no exhaustiva de condiciones de trabajo que potencialmente pueden dañar a la empleada y catalogadas en elementos químicos, físicos o biológicos.

---

[9] De 28 de junio de 1952, sobre la protección de la maternidad.

[10] De 28 de junio de 1952, sobre la protección de la maternidad.

[11] De 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de las medidas para promover en el trabajo la mejora de la seguridad y de la salud de las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz recientemente o en período de lactancia.

[12] Ballester Pastor, M.A.: (Coord.), *La transposición del principio antidiscriminatorio comunitario al ordenamiento jurídico laboral español,* Valencia, 2010.

[13] De 5 de julio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

[14] De 5 de noviembre, de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

[15] De 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

[16] De 6 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en relación con la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia.

[17] RD 39/1997, de 17 de enero, Reglamento de los Servicios de Prevención.

Resalta, pues, la importancia que adquiere, según el art. 26.4 LPRL, la evaluación de riesgos que debe realizar la empresa para conocer cuáles son los riesgos y su incidencia en la salud de la trabajadora o de su hijo a efectos de poder conceder la protección necesaria a la trabajadora y al menor.

5. DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO

5.1. Cuestiones jurídicas analizadas

El TS recurre a la doctrina del TJUE en el Asunto Otero Ramos sobre los criterios aplicados por el órgano judicial a la hora de distribuir la carga de la prueba sobre la existencia o inexistencia del riesgo.

De dicha doctrina se desprende que, en los casos en que la evaluación de riesgos no perfile de modo específico la incidencia de los riesgos del puesto de trabajo durante el periodo de lactancia, resultaría contrario al derecho a la igualdad y no discriminación de la trabajadora que se le negara la posibilidad de acreditar que, efectivamente, los riesgos sí constatados con carácter general pueden tener una incidencia específica durante el periodo de lactancia. Es suficiente para la trabajadora acreditar que la evaluación de riesgos no se acomodaba a las premisas esenciales.

El TS resalta que se cuenta con un documento de evaluación de riesgos que señala que «se debe evitar la exposición durante la lactancia a agentes citostáticos» sin mayores especificaciones. Tanto en la sentencia de contraste como en la recurrida aparece un riesgo químico identificado en la evaluación.

A partir de la identificación de la existencia de dicho riesgo, el TS analiza cómo es evaluado dicho riesgo, es decir, cómo se determinó el concreto tipo de efectos que puede producir sobre la lactancia, su gravedad y probabilidad. En este sentido, queda constatado que no se cuenta con una medición de la concentración de los agentes químicos peligrosos en la atmósfera de trabajo y el nivel de exposición al que la trabajadora está sometida o el nivel de exposición. Además, la evaluación se limita a establecer unas medidas preventivas genéricas.

En definitiva, se cuenta con una identificación de un riesgo por exposición a sustancias químicas, pero no se realiza una evaluación del riesgo específica analizando su incidencia sobre la lactancia, y no existe medición ni estudio sobre la exposición. Y, por consiguiente, solo se establecen unas medidas preventivas generales, sin analizar el concreto puesto de trabajo para establecer la incidencia real de dichas medidas sobre el nivel de exposición al agente que tiene en el puesto de trabajo.

Al respecto, el TS señala, en primer lugar, que, efectivamente, en materia de derechos fundamentales las normas sobre inversión de la carga de la prueba o prueba indiciaria se configuran como elementos básicos de la construcción jurídica del propio derecho fundamental. Recuerda la doctrina del TC[18] sobre la importancia del control de aplicación de las reglas sobre distribución de

[18] STC 79/2023, de 3 de julio, que señala que «la inversión de la carga de la prueba para la efectividad de los derechos fundamentales en el ámbito laboral: este tribunal ha venido resaltando de forma inveterada la importancia de las reglas de distribución de la carga de la prueba para alcanzar la efectividad de la tutela de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones laborales. En este sentido, hemos señalado que, cuando se alegue que una determinada medida encubre en realidad una conducta lesiva de los derechos fundamentales, incumbe a su autor la carga de probar que su actuación obedece a motivos extraños a todo propósito atentatorio de un derecho fundamental. No obstante, para imponer tal carga, quien denuncia la conducta debe aportar previamente unos indicios razonables y suficientes de que el acto impugnado ha podido lesionar sus derechos fundamentales».

la carga de la prueba, ya que es esencial para alcanzar la efectividad de la tutela de los derechos fundamentales en el ámbito de las relaciones laborales.

En segundo lugar, el TS recuerda la doctrina sobre la vinculación de las normas de prevención de riesgos laborales con el derecho fundamental a la vida y la integridad física y moral. Recuerda que la tutela del derecho a la seguridad y salud en el trabajo puede, en ocasiones, considerarse como una tutela del derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral ex art. 15 CE[19]. Así, señala que estos derechos, «destinados a proteger la incolumidad corporal (STC 207/1996, de 16 de diciembre), han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a su plena efectividad, razón por la que se hace imprescindible asegurar su protección no solo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada».

Todo ello no implica situar en el ámbito del art. 15 CE una cobertura constitucional frente a cualquier otro de trabajo que pudiera afectar a la salud, sino que supone únicamente «admitir que una determinada actuación u omisión de la empleadora en aplicación de sus facultades de especificación de la actividad laboral podría comportar, en ciertas circunstancias, un riesgo o daño par a la salud de la persona trabajadora cuya desatención conllevara la vulneración del derecho fundamental citado». En concreto, considera que ello podría afectar al bien jurídico protegido por el art. 15 CE cuando tuviera lugar existiendo un riesgo constatado de producción cierta, o potencial pero justificado ad casum, de la causación de un perjuicio para la salud.

En definitiva, «el derecho a la seguridad y salud laboral puede encontrar su cauce procesal de protección por el proceso de tutela de derechos fundamentales cuando conste un riesgo relevante y cierto daño para la vida, la integridad física o la salud»[20].

En tercer lugar, declara que, en relación con la prestación por riesgo durante la lactancia natural, a diferencia de lo que ocurre ordinariamente en la regulación de la prevención de riesgos laborales, lo que está en cuestión no es solo la salud de la trabajadora, sino la del recién nacido. No se trata de que lo que pueda ponerse en riesgo sea la continuidad de la propia lactancia natural, con los efectos beneficiosos sobre la salud del niño que la misma tiene reconocidos, sino que, aunque se mantenga la lactancia natural, aparezca un riesgo para la salud del menor. Y esta situación debe evaluarse siempre que las trabajadoras pudieran resultar expuestas a agentes susceptibles de producir tales efectos.

En cuarto lugar, siguiendo la doctrina del TJUE en el Asunto Otero Ramos, entra en juego otro derecho fundamental, cual es el de igualdad por razón de sexo. Así, en aplicación de la Directiva 92/85/CEE, y de la Directiva 89/391/CEE, así como la Directiva 2006/54/CE, declara que el objetivo perseguido por estas normas comunitarias es la protección de las mujeres antes y después del parto, estando la mujer en periodo de lactancia estrechamente ligada a la maternidad. Por ello, la trabajadora en periodo de lactancia debe tener la misma protección que la trabajadora embarazada, de manera que el trato menos favorable a una trabajadora debida a su condición de mujer en periodo de lactancia debe considerarse incluida en el art. 2.2 c) Directiva 2006/54/CE, es decir, constituye discriminación directa por razón de sexo.

Además, en aplicación de las normas sobre la carga de la prueba, «cuando los riesgos que presenta el puesto de trabajo de una trabajadora en periodo de lactancia no hayan sido evaluados con

[19] STC 160/2007, de 2 de julio.

[20] En el mismo sentido, SSTC de 5 de mayo de 2021, rec. n. 1634/2019; de 19 de julio de 2021, rec. n. 2282/2020; de 10 de noviembre de 2021, rec. n. 2061/2019; de 18 de mayo de 2022, rec. n. 624/2019.

arreglo a las exigencias establecidas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 92/85, se priva a la trabajadora afectada y a su hijo de la protección que ha de otorgárseles en virtud de esta Directiva, ya que pueden estar expuestos a los riesgos potenciales cuya existencia no haya sido correctamente demostrada al evaluar los riesgos que presenta el puesto de trabajo de la trabajadora afectada».

En definitiva, la «inexistencia de evaluación del riesgo que presenta el puesto de trabajo de una trabajadora en periodo de lactancia, con arreglo a las exigencias establecidas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 92/85, debe considerarse un trato menos favorable a una mujer vinculado al embarazo o al permiso de maternidad, en el sentido de esta Directiva, y constituye (…) una discriminación por razón de sexo».

Por otro lado, en relación con la distribución de la carga de la prueba, el TJUE señala que la trabajadora debe presentar hechos o elementos de prueba que puedan demostrar que la evaluación de riesgos de su puesto de trabajo no se llevó a cabo según el art. 4.1 Directiva 92/85/CEE y que, por tanto, ha sido discriminada, y si se produce la inversión de la carga de la prueba incumbe a la parte demandada demostrar que no ha existido vulneración del principio de no discriminación.

Todo ello conduce a declarar que es contrario a la norma comunitaria la denegación de medidas preventivas en un caso en que la trabajadora presenta indicios de que «su puesto de trabajo presenta riesgos físicos químicos, biológicos y psicosociales para la lactancia natural» y la evaluación de riesgos no incluye un examen específico que tenga en cuenta la situación individual, de manera que no es conforme con las exigencias ex art. 4.1 Directiva 92/85/CEE[21].

5.2. Requisitos legales de la evaluación de riesgos

El TS señala que la cuestión no se centra en determinar si se ha llevado a cabo o no una evaluación de riesgos, sino si la misma se acomoda a la normativa, pues en el caso de que no sea así, llevaría a declarar que la denegación de la prestación por riesgo durante la lactancia natural sería contraria al derecho fundamental a la igualdad por razón de sexo, así como también al derecho a la vida e integridad física.

Para ello, el TS recuerda que cabe diferenciar dos conceptos de «evaluación de riesgos». Por un lado, un concepto amplio, referido al conjunto del proceso que se desarrolla desde el plan de prevención de riesgos laborales hasta la planificación preventiva y, otro, restringido, relativo a una de las fases. Al respecto, cabe tener en cuenta el concepto amplio.

De esta forma, cabe diferenciar varias fases del proceso de evaluación de riesgos. Una primera fase de elaboración del plan de prevención de riesgos laborales, donde se determinan los medios preventivos de la empresa y las actividades que se deben realizar, incluyendo como instrumentos para su gestión y aplicación la evaluación de riesgos y la planificación preventiva. Una segunda fase en la que deben identificarse los concretos riesgos para la salud y seguridad de las personas trabajadoras, determinando aquellos que puedan evitarse por completo y respecto a aquellos riesgos que no puedan evitarse, debe hacerse la evaluación del riesgo propiamente dicho. En tercer lugar, cuando los resultados de la evaluación pongan de manifiesto situaciones de riesgo ser**á** necesario adoptar medidas destinadas a eliminar el riesgo o reducirlo a un nivel residual tolerable, así como

[21] Lo recoge así también la STJUE de 19 de septiembre de 2018, C-41/2017, Asunto González Castro, que recoge la doctrina de la sentencia Otero Ramos, señalando que «para ser conforme con las exigencias establecidas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 92/85, la evaluación de los riesgos que presenta el puesto de trabajo de una trabajadora en periodo de lactancia debe incluir un examen específico que tenga en cuenta la situación individual de la trabajadora de que se trate, para determinar si su salud o su seguridad o las de su hijo están expuestas a un riesgo».

establecer controles sobre la evaluación del riesgo y su afectación sobre la seguridad y salud de las personas trabajadoras. Estas medidas deben integrarse en una planificación preventiva.

Y, para ello, el TS recuerda que la evaluación de riesgos no es una mera descripción genérica de los mismos, sin identificar y evaluar los riesgos reales y concretos presentes en los lugares de trabajo, ni tampoco la situación final consiste siempre en eliminar el riesgo, sino que en muchos casos la finalidad es «reducir y controlar».

A continuación, el TS analiza la normativa específica en materia de riesgos químicos -RD 374/2001, de 6 de abril y RD 665/1997, de 12 de mayo-, y concluye que las sustancias que pueden producir efectos adversos sobre la lactancia constituyen una categoría única y diferente a la toxicidad para la reproducción.

Asimismo, el TS destaca que los arts. 4 y 5 Directiva 92/85/CEE contienen una regulación específica de los riesgos durante el embarazo y la lactancia natural, tanto en relación con la evaluación específica de riesgos que se debe realizar, como en las medidas a tomar por parte de la empresa si de los resultados resultasen riesgos para la salud de la madre o del menor. Para ello, recuerda también la doctrina judicial comunitaria del Asunto Otero Ramos, recalcando la obligación de la empresa de evaluar la naturaleza, el grado y la duración de la exposición de las trabajadoras a agentes, procedimientos o condiciones de trabajo, de lo que el anexo I de dicha Directiva incluye una lista no exhaustiva, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico a este respecto.

En definitiva, la evaluación de riesgos debe ser un «examen sistemático de todos los aspectos de la actividad profesional» que comprende tres fases. La primera es la identificación de los peligros; la segunda la identificación de las categorías de trabajadoras expuestas a uno o varios de estos riesgos; y la tercera, es la evaluación cualitativa y cuantitativa de los riesgos. Además, según las Directrices publicadas por la Comisión para la evaluación de los agentes químicos, físicos y biológicos, así como los procedimientos industriales, considerados como peligrosos para la salud o la seguridad de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia[22], la evaluación de los riesgos del puesto de trabajo de una trabajadora en periodo de lactancia debe incluir un examen específico que tenga en cuenta la situación individual de la trabajadora de que se trate, para determinar si su salud o su seguridad o las de su hijo están expuestas a un riesgo.

5.3. Evaluación de riesgos realizada en el caso en concreto

El TS señala que la evaluación de riesgos realizada por la Mutua no es propiamente una evaluación de riesgos, y ello por varios motivos. En primer lugar, porque la misma ha sido elaborada por un médico especialista en medicina familiar y comunitaria, no cumpliendo, por tanto, con los requisitos del art. 37 y anexo VI RSP, ya que la evaluación de riesgo químico exige una medición que queda reservada a los técnicos superiores, es decir, a un especialista en higiene industrial.

En segundo lugar, porque toma como fuente de información la evaluación general de riesgos realizada por la empresa, evaluación que no indica el nivel de concentración en la atmósfera de trabajo ni el nivel de exposición esperable, es decir, evaluación totalmente incompleta y sin haberse realizado medición alguna.

Por tanto, considera que «la Mutua podría haber desarrollado una evaluación del riesgo durante la lactancia propia y discrepante de la realizada por la empresa, la presentada por esta mediante un informe pericial no cumple los requisitos mínimos para considerarla suficiente a efectos de descartar

[22] De 5 de octubre de 2000, COM, 2000, 466 final.

la existencia de riesgos de exposición a agentes químicos susceptibles de producir un efecto tóxico para la lactancia, de manera que estamos en el escenario jurídico de aplicación de la doctrina de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de octubre de 2017 en el asunto C-531/2015, Otero Ramos».

6. LACTANCIA Y EVALUACIÓN DE RIESGOS

Tal y como se ha señalado anteriormente, en relación con las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia natural, el art. 26 LPRL configura la obligación empresarial de realizar una evaluación de riesgos específica, siendo esta la primera medida y fundamental que debe realizar la empresa para otorgar la protección de esos colectivos especialmente sensibles.

6.1. Necesidad de una evaluación de riesgos específica

Según el art. 4 Directiva 92/85/CEE y el art. 26 LPRL, la evaluación de riesgos deberá tener en cuenta aquellos riesgos específicos en relación con las trabajadoras embarazadas, en situación de parto reciente o en periodo de lactancia natural, teniendo presente la naturaleza, el grado y la duración de la exposición a agentes, procedimientos o condiciones de trabajo que puedan influir negativamente en la salud de las trabajadoras o del feto, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico. Ello significa que los riesgos existentes en un concreto puesto de trabajo han de ser precisados tras la realización de la pertinente evaluación de riesgos laborales que debe permitir la creación de una relación de puestos de trabajo exentos de riesgo y de actuar preventivamente sobre aquellos que presenten riesgos.

Por tanto, el punto de partida es la evaluación de riesgos[23], siendo, además, el pilar de la tutela que la empresa está obligada a proporcionar a la trabajadora[24].

La Comisión publicó las citadas directrices para la evaluación de los agentes químicos, físicos y biológicos, así como los procedimientos industriales, considerados como peligrosos para la salud o la seguridad de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia. En las mismas se señala que la evaluación de riesgos constituye un examen sistemático de todos los aspectos de la actividad profesional, que comprende tres fases: identificación de los peligros; identificación de las categorías de trabajadoras expuestas a los riesgos; evaluación cualitativa y cuantitativa de los riesgos.

El art. 4 RSP concreta que la evaluación inicial debe realizarse teniendo en cuenta las condiciones de trabajo existentes o previstas, tal y como quedan definidas en el art. 4.7 LPRL. De igual forma, se debe tener en cuenta la posibilidad de que la persona trabajadora que lo ocupe o vaya a ocuparlo sea especialmente sensible. Y añade que, a efectos de lo dispuesto en relación con la evaluación de riesgos ex art. 26.1 LPRL debe tenerse en cuenta la lista no exhaustiva de agentes, procedimientos y condiciones de trabajo que pueden influir negativamente en la salud de la trabajadora embarazada o en periodo de lactancia natural, del feto o del lactante, así como la lista no exhaustiva de agentes, procedimientos y condiciones de trabajo a los que la trabajadora no puede verse sometida, previstas en los anexos VII y VIII RSP. Por consiguiente, en esta evaluación inicial se

[23] López Rubia, E.: «Suspensión del contrato de trabajo por riesgo durante el embarazo: nueva redacción del art. 26 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *TS*, n. 115, 2000, p. 30.

[24] García Testal, E.: «Lactancia y protección de la salud: la evaluación de riesgos y el carácter subsidiario de la dispensa de trabajo», *RGDTSS*, n. 28, 2012 (versión on line).

deben determinar los puestos exentos de riesgos, y en el caso de los puestos con riesgos, las tareas o actividades que conllevan riesgos para las situaciones de embarazo o lactancia[25].

A partir de esta evaluación inicial, se debe realizar una nueva evaluación de los puestos de trabajo que se puedan ver afectados por la incorporación de una persona trabajadora especialmente sensible, siendo esta la evaluación de riesgos específica del puesto que ocupa la trabajadora ex art. 26.4 LPRL. Es decir, esta evaluación debe analizar la determinación de la naturaleza del riesgo, el grado y la duración de la exposición de la trabajadora a dichos agentes, procedimientos y condiciones de trabajo regulados en los citados anexos VII y VIII.

Por consiguiente, esta evaluación debe ser específica, valorando la situación individual de la trabajadora de que se trate[26], no cubriéndose este aspecto si de forma genérica se efectúan valoraciones, pues se requiere la apreciación de factores de riesgo que concurran «de manera concreta y efectiva en el trabajo desempeñado»[27]. Es decir, y tal y como indican las citadas Directrices, constituye un «examen sistemático de todos los aspectos de la actividad profesional», que comprende, al menos, tres fases: «la primera fase consiste en la identificación de los peligros (agentes físicos químicos y biológicos; procedimientos industriales; movimientos y posturas; fatiga mental y física; otras cargas físicas y mentales). La segunda fase prevé la identificación de las categorías de trabajadoras (trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz recientemente o en periodo de lactancia) que están expuestas a uno o varios de estos riesgos. La tercera fase, la evaluación cualitativa y cuantitativa de los riesgos, representa «la fase más delicada del proceso, ya que la persona que lleva a cabo la evaluación debe ser competente y tener debidamente en cuenta la información pertinente […] a la hora de aplicar los métodos adecuados para decidir si el peligro detectado conlleva efectivamente una situación de riesgo para los trabajadores»[28].

Además, como señala el TS, dicho riesgo ha de ser «específico, esto es, de un riesgo relevante para la salud de las personas protegidas que a) se presenta solo o con mayor intensidad en la concreta actividad desempeñada por la trabajadora o en el concreto medio de trabajo en que tal actividad se desenvuelve y b) que afecta también de manera particular a la situación de lactancia natural»[29].

En definitiva, junto a la evaluación genérica del puesto en la que se determinarán los riesgos específicos de cada uno y los riesgos para el caso en el que el puesto sea ocupado por una mujer en situación de embarazo o lactancia y para que la empresa pueda cumplir de forma adecuada el resto de obligaciones que la ley le impone, será necesario la realización de una evaluación específica y diferente en cada supuesto de mujer embarazada[30]. Es decir, no será suficiente con realizar una evaluación de riesgos funcional y por puesto de trabajo, sino que se requiere una evaluación específica y concreta para cada mujer en función del momento del ciclo biológico en el que se encuentre[31].

[25] Romeral Hernández, J.: «El riesgo durante la lactancia natural: prevención y protección social», *REDT*, n. 217, 2019, p. 6.

[26] STJUE de 19 de septiembre de 2018, C-41/2017, Asunto González Castro.

[27] SSTS de 17 de diciembre de 2025, rec. n. 2833/2024; de 18 de marzo de 2011, rec. n. 1863/2010.

[28] STS de 17 de diciembre de 2025, rec. n. 2833/2024.

[29] STS de 18 de marzo de 2011, rec. n. 1863/2010.

[30] Fernández Costales Muñiz, J.: «La movilidad del trabajador como fuente de riesgos profesionales y como medida preventiva en colectivos especialmente protegidos», VV.AA., *La prevención de riesgos laborales y las nuevas formas de organización en el trabajo,* Castilla y León, Consejería de Economía y Empleo, 2008, p. 254.

[31] STC 161/2004, de 4 de octubre.

6.2. Ausencia de evaluación de riesgos específica y discriminación por razón de sexo

Teniendo presente que, dado que la condición de mujer en período de lactancia está estrechamente ligada a la maternidad y, en particular, al embarazo o permiso por maternidad, las trabajadoras en período de lactancia deben tener la misma protección que las trabajadoras embarazadas o que han dado a luz, y asimismo debe considerarse incluido el posible trato menos favorable a una trabajadora debido a su condición de mujer en período de lactancia en el ámbito de aplicación del art. 2.2. c) Directiva 2006/54/CE. Y, por tanto, constitutivo de una discriminación directa por razón de sexo.

Además, según el TS[32], en estos casos, no solo está afectando a la salud de la trabajadora sino también a la del lactante, la cual podría ser puesta en riesgo por el trabajo de la madre, de manera indirecta, a través de la leche materna. No se trata ya de que lo que pueda ponerse en riesgo sea la continuidad de la propia lactancia natural, con los efectos beneficiosos sobre la salud del menor que la misma tiene reconocidos, sino que puede aparecer un riesgo para la salud del lactante por la presencia de sustancias en la leche materna que vengan por la exposición laboral.

De ahí, que se haya planteado si cuando los riesgos que presenta el puesto de trabajo de una trabajadora en período de lactancia no han sido evaluados con arreglo a las exigencias establecidas en el art. 4.1 Directiva 92/85/CEE, se priva a la trabajadora afectada y a su hijo de la protección que ha de otorgárseles en virtud de la citada Directiva, ya que pueden estar expuestos a los riesgos potenciales cuya existencia no haya sido correctamente demostrada al evaluar los riesgos que presenta el puesto de trabajo de la trabajadora afectada. No se puede tratar del mismo modo a una trabajadora en período de lactancia que a cualquier otra persona trabajadora, ya que su situación específica requiere imperativamente un trato especial por parte de la empresa[33].

Por ello, ante la pasividad de la empresa, ya sea por no realizar la evaluación de riesgos pasando la trabajadora directamente a situación de suspensión del contrato de trabajo, o bien por limitarse a observar las medidas establecidas para el resto de personas trabajadoras en la posibilidad de adaptación de las condiciones de trabajo, ello ha sido considerado tanto por el TC[34], como por el TJUE[35], y nuestro TS[36] como discriminación directa por razón de sexo, poniéndose en peligro la salud de la embarazada y del feto. Así, se estima que la inexistencia de evaluación de los riesgos del puesto de trabajo de las trabajadoras en período de lactancia, según el art. 4.1 Directiva 92/85/CEE, constituye una discriminación directa por razón de sexo por otorgar un trato menos favorable a la mujer vinculado por el embarazo o permiso de maternidad.

En definitiva, dicha evaluación de riesgos no debe confundirse con «meros documentos genéricos sobre riesgos, sino que consiste en un estudio específico del puesto de trabajo en concreto y de los trabajadores concretos. En este sentido el artículo 39.4 b) RD 295/2009 de 6-3 (Regula las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural) exige la prestación a la Entidad Gestora de un servicio de prevención de la empresa, propio o ajeno y, en concreto, de los responsables de dicho

[32] STS de 17 de diciembre de 2025, rec. n. 2833/2024. Doctrina reiterada en la STS de 15 de enero de 2026, rec. n. 176/2024.
[33] STJUE de 19 de octubre de 2017, asunto Otero Ramos, C-535/2015.
[34] SSTC 62/2007, de 27 de marzo; 161/2004, de 4 de octubre.
[35] STJUE de 19 de octubre de 2017, asunto Otero Ramos, C-535/2015.
[36] STS de 17 de diciembre de 2025, rec. n. 2833/2024. En el mismo sentido, STS de 15 de enero de 2026, rec. n. 176/2024.

servicio encargados de la especialidad preventiva de vigilancia de la salud»[37]. En palabras de nuestro alto tribunal, se requiere que la evaluación de riesgos contemple una «verdadera especificación respecto de esos riesgos», no siendo suficiente una «declaración global y genérica de unos riesgos susceptibles de poder estar aparejados a un puesto de aquella naturaleza, del médico del servicio de urgencias hospitalarias, sin precisión alguna sobre los concretos agentes nocivos detectados efectivamente en el puesto que los mismos pudieran tener sobre la salud de la madre o del lactante»[38].

6.3. Distribución de la carga de la prueba

Como las trabajadoras en periodo de lactancia deben tener la misma protección que las trabajadoras embarazadas o que han dado a luz, cabe entender que el trato menos favorable a una trabajadora por su condición de mujer en periodo de lactancia se considera que constituye una discriminación directa por razón de sexo. Por tanto, cabe aplicar la misma regla sobre la carga de la prueba.

En estos casos donde aparece en juego el derecho fundamental a la no discriminación por razón de sexo, se aplica la doctrina de la inversión de la carga de la prueba. Así, como ya señaló el TJUE, según el art. 19 Directiva 2006/54/CE, los Estados miembros deben adoptar con arreglo a sus sistemas judiciales nacionales las medidas necesarias para que, cuando una persona que se considere perjudicada por la no aplicación del principio de igualdad de trato, pueda presentar ante un órgano judicial hechos que permitan presumir la existencia de discriminación, y sea la parte demandada quien ha de demostrar que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato. Dicho precepto, en su apartado 4, precisa que esta inversión de la carga de la prueba también se aplica a las situaciones cubiertas por la Directiva 92/85/CEE, en la medida en que exista discriminación por razón de sexo[39].

Para la distribución de la carga de la prueba, tal y como señala el TJUE, «la trabajadora afectada debe presentar ante el órgano jurisdiccional remitente o cualquier otro órgano competente del Estado miembro de que se trate o elementos de prueba que puedan demostrar que la evaluación de los riesgos que presenta su puesto de trabajo no se llevó a cabo con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva 92/85 y que, por lo tanto, ha sido discriminada», y «sólo se produce la inversión de la carga de la prueba e incumbe a la parte demandada demostrar que no ha existido vulneración del principio de no discriminación cuando la trabajadora afectada ha presentado tales hechos o elementos de prueba»[40].

Estas mismas reglas de la carga de la prueba se aplican en relación con las trabajadoras en periodo de lactancia que solicitan una adaptación de las condiciones de trabajo, siendo la empresa la que debe acreditar la inexistencia de discriminación.

En definitiva, como señala el TS, «las normas sobre distribución de la carga de la prueba en materia de derechos fundamentales son aplicables aunque la parte actora haya optado por acudir a un procedimiento distinto al de tutela de derechos fundamentales, tanto si dicha decisión procesal se debe a que se trata de una pretensión en la que la tutela del derecho fundamental deba ser encauzada por

[37] STSJ Galicia, de 17 de febrero de 2017, rec. n. 2438/2016. En términos similares, SSTSJ Cataluña, de 26 de enero de 2016, rec. n. 5777/2015; Madrid, de 19 de diciembre de 2016, rec. n. 858/2016; Galicia, de 26 de enero de 2015, rec. n. 1380/2013; País Vasco, de 11 de marzo de 2014, rec. n. 336/2014; Asturias, de 29 de noviembre de 2013, rec. n. 1992/2013; Asturias, de 22 de junio de 2012, rec. n. 1173/2012; Asturias, de 20 de abril de 2012, rec. n. 403/2012; Baleares, de 13 de febrero de 2012, rec. n. 786/2011; Baleares, de 13 de febrero de 2012, rec. n. 776/2011; Madrid, sala contencioso-administrativo, de 1 de junio de 2007, rec. n. 231/2007.

[38] STS de 21 de marzo de 2013, rec. n. 1563/2012.

[39] STS de 17 de diciembre de 2025, rec. n. 2833/2024.

[40] STJUE de 21 de julio de 2011, C-104/2010, Asunto Kelly.

otra modalidad procesal (artículo 184 LRJS), como si, como aquí ocurre, la parte actora ha optado por plantear en una demanda por otro procedimiento tanto las cuestiones atinentes al derecho fundamental como a la legalidad ordinaria evitando los efectos de la cognición limitada del proceso de tutela»[41].

7. CONCLUSIÓN

Este pronunciamiento jurisprudencial consolida la línea judicial en relación con la importancia de realizar la correspondiente evaluación de riesgos laborales específica teniendo en cuenta las características individuales de las trabajadoras embarazadas o en periodo de lactancia natural. Esto es, realizar la evaluación de riesgos valorando la naturaleza, el grado y la duración de la exposición de la trabajadora a los riesgos, teniendo en cuenta los Anexos VII y VIII RSP.

Asimismo, reitera la doctrina jurisprudencial y comunitaria sobre consideración de discriminación directa por razón de sexo cuando a una trabajadora en periodo de lactancia se le otorga una protección menor, concretamente, por no llevar a cabo dicha evaluación de riesgos específica. Es decir, la trabajadora en periodo de lactancia debe tener la misma protección que la trabajadora embarazada, de manera que el trato menos favorable a una trabajadora debida a su condición de mujer en periodo de lactancia debe considerarse incluida en el art. 2.2 c) Directiva 2006/54/CE, es decir, constituye discriminación directa por razón de sexo.

Asimismo, vuelve a reafirmar la doctrina judicial en torno al principio de inversión de la carga de la prueba en aquellos supuestos en que la evaluación de riesgos resulte insuficiente, en el sentido de que es suficiente con que la trabajadora aporte indicios razonables para trasladar a la empresa la obligación de acreditar la inexistencia de riesgos o la adecuación de las medidas adoptadas.

En definitiva, con esta doctrina jurisprudencial se vincula la actividad preventiva con los derechos fundamentales a la integridad física y la no discriminación por razón de sexo. La ausencia de la evaluación de riesgos adecuada y que cumpla con los requisitos legales no se configura únicamente como una infracción administrativa, sino como una situación de discriminación directa por razón de sexo.

8. BIBLIOGRAFÍA

Aragón Gómez, C.; Trillo García, A.R.: «La evaluación de los riesgos durante la lactancia natural a efectos de causar la prestación económica de la seguridad social por riesgo durante la lactancia natural», *RIL*, n. 11, 2017.

Ballester Pastor, M.A.: (Coord.), *La transposición del principio antidiscriminatorio comunitario al ordenamiento jurídico laboral español,* Valencia, 2010.

Fernández Costales Muñiz, J.: «La movilidad del trabajador como fuente de riesgos profesionales y como medida preventiva en colectivos especialmente protegidos», VV.AA., *La prevención de riesgos laborales y las nuevas formas de organización en el trabajo,* Castilla y León, Consejería de Economía y Empleo, 2008.

Ferradans Caramés, C.: «Género y prevención de riesgos laborales», *RDS*, n. 53, 2011.

[41] SSTS de 3 de abril de 2018, rec. n. 762/2017; de 26 de junio de 2018, rec. n. 1398/2016; de 11 de julio de 2018, rec. n. 396/2017; 24 de enero de 2019, rec. n. 2037/2017; de 6 de febrero de 2019, rec. n. 4106/2017; de 4 de diciembre de 2019, rec. n. 2343/2017; de 27 de enero de 2021, rec. n. 3263/2018; de 16 de junio de 2021, rec. n. 3978/2018; de 27 de febrero de 2025, rec. n. 1182/2023; de 2 de octubre de 2025, rec. n. 2306/2024.

García Testal, E.: «Lactancia y protección de la salud: la evaluación de riesgos y el carácter subsidiario de la dispensa de trabajo», *RGDTSS*, n. 28, 2012 (versión on line).

López Rubia, E.: «Suspensión del contrato de trabajo por riesgo durante el embarazo: nueva redacción del art. 26 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *TS*, n. 115, 2000.

Mercader Uguina, J.R.: «Filantropía, beneficencia y caridad en el primer derecho obrero», *REDT*, n. 137, 2008.

Pérez del Río, T., Ballester Pastor, M.A.: *Mujer y salud laboral*, Madrid, La Ley, 2000.

Rodríguez González, S.: «Riesgo laboral durante la lactancia natural: disconformidad sobre la evaluación de los riesgos y carga de la prueba», *Trabajo y Derecho*, n. 38, 2018.

Romeral Hernández, J.: «El riesgo durante la lactancia natural: prevención y protección social», *REDT*, n. 217, 2019.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios de Doctrina Judicial
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 145-153

Accidente de trabajo y teletrabajo: el encaje definitivo (a propósito de la STS 1950/2026 de 23 de abril de 2026)

Work-related accidents and telework: the definitive framework (on Spanish Supreme Court Judgment 1950/2026 of 23 April 2026)

Rafael Pardo Gabaldón *Profesor Doctor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*
Universidad Internacional de Valencia (VIU)
https://orcid.org/0000-0003-4067-6390

Sumario

1. El marco normativo regulador del trabajo a distancia y del accidente de trabajo
2. Supuesto de hecho de la sentencia
3. Fundamentos de la doctrina judicial
4. Conclusiones

Fecha Recepción: 29/6/2026
Fecha Revisión: 12/7/2026
Fecha Aceptación: 30/7/2026

Cita Sugerida: PARDO GABALDÓN, R.: «Accidente de trabajo y teletrabajo: el encaje definitivo (a propósito de la STS 1950/2026 de 23 de abril de 2026)». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 145-153.

Resumen

A través de la STS 444/2026, de 23 de abril, el alto tribunal aborda por primera vez una de las cuestiones más controvertidas surgidas a raíz de la expansión del teletrabajo: la calificación como accidente de trabajo o contingencia común del fallecimiento por infarto de una trabajadora que prestaba sus servicios profesionales desde el domicilio particular. Sin lugar a dudas, la resolución presenta una enorme relevancia doctrinal, no solo por tratarse del primer pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre la aplicación de la presunción de laboralidad del artículo 156.3 LGSS al trabajo a distancia, sino también porque de manera rotunda corrige el criterio mantenido por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, fijando una doctrina llamada a convertirse en referencia obligada para futuros litigios. El estudio analiza los antecedentes del caso, los fundamentos de la motivada decisión, así como las implicaciones prácticas derivadas de una sentencia que establece el encaje definitivo entre teletrabajo y accidente de trabajo.

Palabras clave

Trabajo a distancia; accidente de trabajo; prestación de viudedad; infarto de miocardio.

Abstract

In its ruling STS 444/2026 of April 23, the Supreme Court addressed for the first time one of the most controversial issues arising from the expansion of teleworking: the classification of the death by heart attack of a worker who was providing her professional services from her home as a work-related accident or a common contingency. Undoubtedly, the ruling has enormous doctrinal significance, not only because it is the Supreme Court's first pronouncement on the application of the presumption of employment under Article 156.3 of the General Social Security Law to remote work, but also because it definitively overturns the criterion held by the High Court of Justice of Madrid, establishing a precedent destined to become a mandatory reference for future litigation. This study analyzes the background of the case, the grounds for the reasoned decision, and the practical implications of a ruling that definitively establishes the distinction between teleworking and work-related accidents.

Keywords

Remote work; workplace accident; widow's pension; myocardial infarction.

1. EL MARCO NORMATIVO REGULADOR DEL TRABAJO A DISTANCIA Y DEL ACCIDENTE DE TRABAJO

Sin lugar a dudas, la sentencia del Tribunal Supremo 444/2026, de 23 de abril, [1]aborda una cuestión de enorme trascendencia jurídica en un contexto marcado claramente por la proliferación del trabajo a distancia, fundamentalmente a partir de la pandemia de la COVID-19. En concreto, la resolución analiza si el fallecimiento por infarto agudo de miocardio de una trabajadora que desarrollaba su actividad en régimen de teletrabajo puede calificarse como accidente de trabajo y, por tanto, beneficiarse de la presunción de laboralidad prevista en el artículo 156.3 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS).

La cuestión no es menor. Al respecto cabe precisar cómo durante décadas, la construcción jurídica del accidente de trabajo quedaba circunscrita fundamentalmente a conceptos de tiempo y lugar de trabajo. Pero, sin embargo, la generalización del trabajo a distancia ha alterado profundamente esta realidad. Así, cuando el domicilio del trabajador pasa a convertirse simultáneamente en lugar de trabajo y residencia particular, la frontera entre ambas esferas se vuelve mucho más difusa.

El punto de partida normativo se encuentra en el artículo 156.1 LGSS, conforme al cual se entiende por accidente de trabajo toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena. Ahora bien, la verdadera relevancia jurídica en el supuesto analizado radica en el apartado tercero del mismo precepto, según el cual «se presumirá, salvo prueba en contrario, que son constitutivas de accidente de trabajo las lesiones que sufra el trabajador durante el tiempo y en el lugar de trabajo».

Nos encontramos, por tanto, ante una presunción legal que tradicionalmente ha supuesto el reconocimiento como accidente de trabajo de patologías cardiovasculares, infartos de miocardio o accidentes cerebrovasculares. Todos ellos producidos durante la jornada laboral. Es decir, acreditado que la lesión se manifiesta en tiempo y lugar de trabajo, corresponderá a quien niegue la consideración de accidente laboral destruir dicha presunción, mediante prueba en contrario.

Sin lugar a dudas, la aplicación de esta regla ha resultado relativamente pacífica cuando la prestación de servicios se desarrolla en un centro de trabajo físico tradicional. Así, la presencia del trabajador en las instalaciones de la empresa permite probar con relativa facilidad si la lesión se produjo dentro o fuera de la jornada laboral. Sin embargo, el escenario cambia considerablemente cuando la actividad se desarrolla desde el domicilio particular, como sucede en el caso que aquí nos ocupa.

Y aquí surge la principal dificultad jurídica. Si el trabajador presta servicios desde su vivienda, el elemento espacial pierde buena parte de su capacidad delimitadora. Dicho de otra manera, el domicilio deja de ser exclusivamente un espacio privado para convertirse también en lugar de trabajo. Obligando a desplazar el foco de atención hacia el elemento temporal (tiempo de trabajo). Es decir, hacia la acreditación de que la lesión se produjo efectivamente durante la jornada laboral.

Precisamente esta cuestión adquiere especial complejidad en aquellos supuestos en los que existe flexibilidad horaria (como es el caso) o una amplia autonomía en la organización de la jornada. En estos casos, la determinación exacta del momento en que se produce la lesión puede resultar extraordinariamente difícil.

[1] STS 444/2026 de 23 de abril de 2026 (Roj. STS 1950/2026)

En este sentido, cabría preguntarse si resulta admisible que la dificultad probatoria inherente al teletrabajo pudiera traducirse en una reducción de la protección dispensada por nuestro sistema de Seguridad Social. O, dicho de otra manera, ¿debe soportar el trabajador las consecuencias derivadas de la mayor complejidad para acreditar la conexión entre trabajo y lesión cuando es precisamente la empresa quien decide en última instancia que el trabajo puede desarrollarse a través de la modalidad a distancia?

Al respecto, el trabajo a distancia cuenta actualmente con una regulación específica en la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia. Dicha norma parte de un principio fundamental: los trabajadores a distancia deben disfrutar de los mismos derechos que quienes prestan servicios presencialmente. Y así lo proclama expresamente su artículo 4.1, al establecer el principio de igualdad de trato y de oportunidades.

Asimismo, la Ley 10/2021 incorpora diversas previsiones relevantes en materia de tiempo de trabajo. En particular, el artículo 14 reconoce el derecho al adecuado registro horario, exigiendo reflejar fielmente el tiempo dedicado a la actividad laboral. Por su parte, el artículo 7 obliga a que el acuerdo de trabajo a distancia incluya el horario de trabajo y las reglas de disponibilidad de la persona trabajadora. Previsiones legales que adquieren una importancia capital a la hora de poder determinar si una lesión ha ocurrido o no dentro de la jornada laboral.

No obstante, pese a la existencia de este marco normativo, lo cierto es que la Ley 10/2021 no resolvió expresamente la cuestión relativa a la aplicación de la presunción de laboralidad del artículo 156.3 LGSS en los supuestos de teletrabajo. Provocando la intervención de los tribunales de justicia.

Así las cosas, con anterioridad a la sentencia objeto de este estudio, diversos órganos de la jurisdicción social ya habían tenido ocasión de pronunciarse sobre accidentes ocurridos durante el trabajo a distancia. Especialmente relevantes fueron los pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia, tendiendo a reconocer la aplicación de la presunción de laboralidad cuando la empresa no pudiera acreditar que la lesión se hubiera producido fuera del tiempo de trabajo.

Por el contrario, y de ahí la relevancia, hasta la fecha no existía un pronunciamiento del Tribunal Supremo que abordara de forma directa y expresa la presunción del artículo 156.3 LGSS, en relación al teletrabajo. Y por ello, esta sentencia sin lugar a dudas, marcará un antes y un después en el encaje legal entre accidente de trabajo y trabajo a distancia.

2. SUPUESTO DE HECHO DE LA SENTENCIA

La controversia analizada por el Tribunal Supremo tiene su origen en el fallecimiento de una trabajadora que prestaba servicios para la empresa Accenture Outsourcing Services, S.A.U. como técnica administrativa bajo la modalidad de teletrabajo. La trabajadora desarrollaba su actividad desde su domicilio tres días a la semana (lunes, miércoles y viernes) disponiendo además de un régimen de horario flexible, así como de una pausa de una hora para la comida, cuestión transcendental en este caso.

El día 21 de febrero de 2022, mientras realizaba su jornada laboral en régimen de trabajo a distancia, la trabajadora fue hallada sin vida en su domicilio por su hijo. La autopsia practicada determinó que la causa del fallecimiento había sido un «shock cardiogénico» (derivado de un infarto agudo de miocardio), situando la hora aproximada de la muerte en torno a las 15 horas. Asimismo, el informe forense reflejaba un dato que posteriormente adquiriría una notable relevancia jurídica: la trabajadora tenía el estómago vacío en el momento del fallecimiento.

Tras producirse el fallecimiento, la pareja de hecho de la trabajadora solicitó las correspondientes prestaciones por muerte y supervivencia. Sin embargo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social rechazó inicialmente la solicitud al considerar que, en caso de tratarse de un accidente de trabajo, la responsabilidad correspondería a la mutua colaboradora con la Seguridad Social, por ser quien cubría las contingencias profesionales de la empresa.

Por su parte, la mutua FREMAP también denegó el reconocimiento de la contingencia profesional. A su juicio, no había quedado acreditado que el infarto se hubiera producido en tiempo de trabajo, requisito imprescindible —tal y como se analiza en el primer apartado— para activar la presunción de laboralidad prevista en el artículo 156.3 de la LGSS. Y aquí nos encontramos ante el núcleo central del litigio: determinar si un fallecimiento acontecido en el domicilio de una persona teletrabajadora puede considerarse como laboral, cuando existen dudas acerca del momento exacto (tiempo de trabajo) en que se produjo la lesión.

La cuestión llegó en primer lugar al Juzgado de lo Social núm. 33 de Madrid, que estimó parcialmente la demanda formulada por el viudo de la trabajadora. Así, la sentencia de instancia consideró aplicable la presunción de laboralidad del artículo 156.3 LGSS, declarando expresamente que la prestación de muerte y supervivencia solicitada derivaba de accidente de trabajo, con la implicación económica que ello derivaba en favor del solicitante de la prestación.

Para alcanzar dicha conclusión, el juzgado otorgó especial relevancia al contenido de la autopsia. En concreto, entendió que el hecho de que la trabajadora tuviera el estómago vacío constituía un indicio razonable de que todavía no había interrumpido su actividad para realizar la comida (recordemos que disponía de una hora para ello) y que, por tanto, probablemente continuaría desarrollando su jornada laboral cuando sobrevino el infarto.

No obstante, la Mutua FREMAP interpuso recurso de suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La Sala de lo Social estimó el recurso y revocó íntegramente la resolución de instancia. A diferencia del juzgado, el tribunal entendió que no había quedado acreditado de forma suficiente que el fallecimiento se hubiera producido durante tiempo efectivo de trabajo.[2]

Frente a esta resolución, la parte demandante interpuso recurso de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo. Aportando para ello como contraste, una resolución del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que había reconocido el carácter profesional de un infarto sufrido por una trabajadora mientras teletrabajaba durante la pandemia.[3]

La admisión del recurso dio lugar a una circunstancia procesal especialmente relevante. De un lado, tanto el Instituto Nacional de la Seguridad Social como la Tesorería General de la Seguridad Social se posicionaron a favor de la estimación del recurso, defendiendo la aplicación de la presunción de laboralidad. Y, por tanto, respaldando en esencia, el criterio mantenido por el juzgado de lo social.

Sin embargo, el Ministerio Fiscal adoptó una posición distinta. En el preceptivo informe emitido conforme al artículo 226.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, interesó la desestimación del recurso al considerar que no concurría el requisito de contradicción exigido para poderse admitir el recurso de casación para la unificación de doctrina.

En este sentido, resulta especialmente llamativo que, en este punto, la posición del Ministerio Fiscal coincidiera con la sostenida por la mutua recurrente. Ambos consideraban que las diferencias

[2] STSJ Madrid 240/2024 de 27 de marzo de 2024 (Roj. STSJ M 3749/2024)

[3] STSJ Aragón 20/2022 de 18 de enero de 2022 (Roj. STSJ AR 123/2022)

existentes entre los hechos analizados por las resoluciones comparadas desvirtuaban la pretendida contradicción procesal. Sin embargo, como posteriormente veremos, el Tribunal Supremo terminará rechazando esta tesis al apreciar la existencia de contradicción suficiente para entrar a resolver el fondo del asunto.

3. FUNDAMENTOS DE LA DOCTRINA JUDICIAL

Cabe destacar cómo la relevancia de la sentencia objeto de análisis no radica únicamente en el reconocimiento del carácter profesional del fallecimiento acaecido en régimen de teletrabajo. Aquí, la verdadera trascendencia e innovación reside en la construcción doctrinal que efectúa el Tribunal Supremo para adaptar la tradicional presunción de laboralidad del artículo 156.3 LGSS, a una realidad en auge (derivada de la proliferación del teletrabajo) como consecuencia de la separación de la frontera entre domicilio y centro de trabajo.

En primer lugar, la sala de lo social del alto tribunal debe afrontar una cuestión estrictamente procesal que, lejos de constituir un aspecto menor, condicionaba la posibilidad misma de pronunciarse sobre el fondo del asunto. Y es que, como se ha señalado anteriormente, tanto la mutua como el Ministerio Fiscal sostenían que, no concurría la contradicción exigida por el artículo 219 LRJS, para la admisión del recurso de casación para la unificación de doctrina.

Sin embargo, el Tribunal Supremo rechaza esta tesis. Y lo hace recordando su consolidada doctrina, según la cual la contradicción no exige una identidad absoluta entre los supuestos comparados, sino simplemente una «sustancial coincidencia» respecto de los hechos jurídicamente relevantes.

En este sentido, la Sala destaca que, tanto en la sentencia recurrida, como en la sentencia de contraste, nos encontramos ante trabajadores que prestaban servicios mediante teletrabajo y que sufren una lesión cardiovascular cuya calificación profesional o común, depende de la aplicación de la presunción de laboralidad prevista en el artículo 156.3 LGSS. Dicho de otra manera, en ambos casos el verdadero debate gira en torno a quién debe soportar la carga de probar que la lesión se produjo o no en tiempo de trabajo.

Superado este obstáculo procesal, el Tribunal Supremo se adentra de lleno en el fondo del asunto. Y es precisamente aquí, donde la resolución adquiere una especial relevancia doctrinal.

La Sala comienza recordando una consolidada línea jurisprudencial en materia de patologías cardiovasculares. Según dicha doctrina, el infarto de miocardio constituye una de las manifestaciones más paradigmáticas de la presunción de laboralidad. Así, cuando la lesión se produce en tiempo y lugar de trabajo, la contingencia en todo caso deberá calificarse como profesional, incluso aunque pudieran concurrir (como sería el caso) patologías cardiacas anteriores.[4]

Ahora bien, el verdadero problema surge cuando la prestación de servicios se desarrolla en el domicilio, como sucede en la modalidad de trabajo a distancia que aquí nos ocupa. En este caso, lugar de trabajo y vivienda personal pasan a coincidir físicamente. Y precisamente por ello, la Sala dedica una parte importante de su fundamentación a examinar el marco normativo del trabajo a distancia regulado en la Ley 10/2021.

[4] Entre otras las STS de 20 de octubre de 2009 (Roj. STS 6971/2009), STS de 23 de noviembre de 1999 (Roj. STS 7448/1999) y STS de 26 de abril de 2016 (Roj. STS 2230/2016) establecen que la presunción de laboralidad en modo alguno decae como consecuencia de que el trabajador afectado tuviera antecedentes de tipo cardiaco o coronario.

Al respecto, el Tribunal Supremo destaca que el legislador ha querido garantizar la plena equiparación entre quienes trabajan presencialmente y quienes lo hacen a distancia. Asimismo, recuerda la importancia de las obligaciones empresariales en materia de registro horario y organización del tiempo de trabajo, cuestiones especialmente relevantes cuando posteriormente resulta necesario determinar si una lesión se produjo o no dentro de la jornada laboral.

En este sentido, la resolución judicial alude expresamente a las reglas generales sobre carga de la prueba contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil para recordarnos una cuestión tan esencial, como el hecho de que las presunciones legales eximen de probar el hecho presumido a quien resulta beneficiado por ellas. En consecuencia, una vez acreditados los hechos base sobre los que descansa la presunción, corresponderá a la parte contraria (en este caso la Mutua) la destrucción de la misma mediante la aportación de prueba suficiente.

Y aquí es donde probablemente se encuentre la principal aportación doctrinal de la sentencia. Así, el Tribunal Supremo considera que la resolución del Tribunal Superior de Justicia de Madrid había invertido indebidamente la carga probatoria. En lugar de exigir a la mutua la acreditación de cualquier circunstancia capaz de destruir la presunción de laboralidad, exigía al demandante pruebas concluyentes de que el infarto de la causante se produjo durante el tiempo efectivo de trabajo. Es decir, el mundo al revés en términos jurídicos.

Y es que la sentencia del TSJ difícilmente resultaría compatible con la propia finalidad protectora del artículo 156.3 LGSS. En este sentido, la respuesta del Tribunal Supremo resulta meridianamente clara. Según la Sala, la duda razonable acerca del momento exacto en que se produjo la lesión, en modo alguno, debe operar automáticamente en perjuicio del trabajador. Y al respecto de esta cuestión también cabría recordar la existencia del principio «in dubio pro operario».

En el supuesto analizado concurrían precisamente varios elementos especialmente relevantes.

En primer lugar, la autopsia había determinado de forma concluyente que el fallecimiento se produjo aproximadamente a las 15:00 horas. En segundo lugar, constaba acreditado que la trabajadora desarrollaba su actividad mediante teletrabajo con un sistema de horario flexible. En tercer lugar, el informe forense reflejaba que la trabajadora tenía el estómago vacío en el momento del fallecimiento (circunstancia totalmente determinante), ya que ello resultaría compatible con el hecho de no haber interrumpido su jornada para comer. Finalmente, tampoco constaba acreditado que estuviera disfrutando de un período de descanso (la empresa no aportó registro de jornada alguno en este sentido) o realizando actividades ajenas al trabajo cuando sufrió el infarto.

Así las cosas, la Sala concluye que existían claros elementos para activar la presunción de laboralidad, prevista en el artículo 156.3 LGSS.

Resulta preciso destacar cómo la sentencia en modo alguno afirma que todo accidente producido en el domicilio de una persona teletrabajadora deba calificarse en todo caso como accidente de trabajo.

Lo que viene a sostener el Tribunal Supremo (con buen criterio bajo mi punto de vista) es que, una vez acreditada la concurrencia de indicios suficientemente consistentes acerca del padecimiento de la lesión en tiempo y lugar de trabajo, corresponderá a la parte que pretenda negar la existencia de accidente de trabajo, la aportación de pruebas suficientes que permitan destruir la citada presunción legal. Cuestión que en modo alguno sucedería en el presente caso objeto del litigio.

En este sentido, la Sala termina estimando el recurso de casación para la unificación de doctrina, casando y anulando la sentencia dictada en suplicación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Y, por tanto, confirmando la resolución del Juzgado de lo Social que, sí había reconocido el carácter profesional del fallecimiento.

En definitiva, nos encontramos ante una sentencia de enorme importancia práctica. No solamente porque aplique de forma expresa la presunción de laboralidad al trabajo a distancia, sino por fijar una línea doctrinal relevante de cara al futuro: las dificultades probatorias inherentes al teletrabajo en modo alguno podrán traducirse en una reducción de la acción protectora de nuestro sistema de Seguridad Social.

4. CONCLUSIONES

La sentencia analizada constituye, sin lugar a dudas, uno de los pronunciamientos más relevantes de los últimos años en materia de accidente de trabajo y teletrabajo. No tanto por reconocer el carácter profesional de un infarto sufrido en el domicilio de una persona trabajadora, sino por fijar una doctrina clara sobre la aplicación de la presunción de laboralidad del artículo 156.3 LGSS. Y ello en un contexto laboral claramente diferente al que existía cuando dicha norma fue aprobada.

La principal enseñanza que deja la resolución es que el alcance protector del accidente de trabajo debe ser exactamente el mismo con independencia de que la prestación de servicios se desarrolle presencialmente o mediante teletrabajo. Puesto que lo contrario supondría introducir una diferencia de trato difícilmente compatible con el principio de igualdad establecido por la Ley 10/2021. La diferencia no reside, por tanto, en la protección jurídica aplicable, sino en la dificultad para acreditar los hechos. Mientras que en el trabajo presencial suelen existir testigos, controles empresariales directos o una delimitación más clara entre tiempo de trabajo y vida personal, en cambio en el teletrabajo la cuestión de la prueba resulta mucho más compleja.

Precisamente por ello adquiere especial relevancia la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en materia de carga de la prueba. La sentencia recuerda algo que, en ocasiones, parece olvidarse: una vez acreditados indicios razonables de que la lesión se produjo en tiempo y lugar de trabajo, corresponderá a la parte que niegue la existencia del accidente la destrucción de la citada presunción legal. Y ello no sucedió en el supuesto analizado. Antes, al contrario, resulta especialmente significativo que la empresa no aportara registro horario alguno capaz de acreditar que la trabajadora se encontraba disfrutando de una pausa para la comida o realizando actividades ajenas al trabajo en el momento del fallecimiento.

Desde esta perspectiva, compartimos plenamente la crítica implícita que el Tribunal Supremo dirige a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Así, exigir al beneficiario de la prestación una prueba concluyente sobre el momento exacto en que se produjo el infarto equivaldría, en la práctica, a vaciar de contenido la propia presunción legal, trasladando al trabajador —o en este caso al causahabiente— una carga probatoria que el legislador en modo alguno quiso contemplar.

También resulta conveniente precisar cómo esta controversia presentaba además una clara dimensión económica. En este sentido, no debe olvidarse que el interés de la pareja de hecho de la causante de defender jurídicamente la causa «profesional» (en detrimento de la causa «común») del fallecimiento, en modo alguno se trata de una cuestión simbólica o declarativa. Así, la calificación como accidente de trabajo determinará unas prestaciones por muerte y supervivencia ostensiblemente más favorables desde el punto de vista económico.

Por otro lado, llama la atención la posición mantenida por el Ministerio Fiscal en toda esta controversia. Aunque formalmente su oposición se fundamentó en la inexistencia de contradicción procesal, no deja de resultar llamativo que su postura terminara coincidiendo plenamente con la sostenida por la mutua colaboradora de la Seguridad Social. Una coincidencia que adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la estimación del recurso suponía trasladar a la mutua la responsabilidad económica derivada de las prestaciones reconocidas. Del mismo modo, tampoco puede parecer casual que, en sentido contrario, el INSS respaldara las pretensiones de la parte demandante, pues la declaración de accidente de trabajo desplazaría su responsabilidad económica (que debería asumir en caso de considerarse contingencia común), hacia la mutua, si en cambio se catalogara la contingencia como profesional.

Finalmente, cabe destacar que nos encontramos ante una sentencia con una importancia adicional desde una perspectiva jurisprudencial. En concreto, nos encontramos ante la primera ocasión en la que el Tribunal Supremo aborda de forma directa la aplicación de la presunción de laboralidad al trabajo a distancia, cerrando así una importante laguna interpretativa. Es cierto que la Sala ya había tenido la ocasión de pronunciarse con anterioridad en supuestos relativamente próximos —como determinados fallecimientos o patologías cardiovasculares producidas durante desplazamientos o estancias laborales fuera del centro de trabajo, incluyendo el conocido caso del infarto sufrido en un camarote durante una misión profesional—.[5] Pero nunca hasta la fecha se había pronunciado en un caso específico de teletrabajo.

En definitiva, la doctrina fijada por esta sentencia parece acertada no solo desde una perspectiva jurídica-laboral, sino también de política social. En este sentido, si el teletrabajo constituye una modalidad plenamente legítima (fomentada además por el legislador) de prestación de servicios, no debería existir razón alguna para reducir la protección dispensada por nuestro sistema de Seguridad Social. En definitiva, la tecnología nos debe servir para poder flexibilizar el espacio físico desde el cual se trabaja (fomentando así también la conciliación), pero en ningún caso para reducir la intensidad de la protección jurídica otorgada por la acción protectora de la Seguridad Social a los trabajadores y a sus causahabientes.

[5] STS 425/2025 de 7 de mayo (Roj. STS 2286/2025)

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios de Doctrina Judicial
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 155-173

A vueltas con la prioridad de la pensión de viudedad versus pensión de orfandad (Comentario a la STS 379/2026 de 15 de abril)

Revisiting the Priority of the Widow's Pension over the Orphan's Pension (Commentary on Supreme Court Judgment 379/2026 of 15 April)

Mónica Ricou Casal *Personal docente e investigador*
Universidad Pompeu Fabra
https://orcid.org/0000-0003-0274-5017

Sumario

1. **Introducción**
2. **Análisis jurídico de la STS 379/2026 de 15 de abril**
   2.1. Síntesis del marco normativo y sistemático
   2.2. Supuestos de hecho
   2.3. Fundamentos de derecho
   2.4. La posición del Tribunal Supremo y consolidación de su doctrina
3. **Análisis de la sentencia de contraste: TSJ de Madrid. Sala de lo Social. Recurso 472/2024, núm. de resolución 744/2024. Ponente: M. Virginia García Alarcón**
   3.1. Antecedentes de hecho
   3.2. Marco normativo aplicable
   3.3. Evolución de la doctrina jurisprudencial
   3.4. Valoración jurídica de la sentencia de contraste y límites de la interpretación judicial
4. **Conclusiones ad futurum**
5. **Bibliografía citada-doctrina**

Fecha Recepción: 20/5/2026
Fecha Revisión: 10/6/2026
Fecha Aceptación: 20/6/2026

Cita Sugerida: RICOU CASAL, M.: «A vueltas con la prioridad de la pensión de viudedad versus pensión de orfandad (Comentario a la STS 379/2026 de 15 de abril)». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 155-173.

Resumen

El objeto del litigio de la sentencia estudiada se centra en determinar si un huérfano, sin padre ni madre, por haber fallecido los dos, tendría derecho a incrementar el porcentaje de la pensión de orfandad en el siguiente supuesto: cuando hay una persona beneficiaria de la pensión de viudedad generada por el mismo causante sin vínculo familiar con el huérfano.

Palabras clave

pensión de orfandad; huérfanos; discriminación; pensión de viudedad; indefensión.

Abstract

The subject of the litigation in the studied judgment focuses on determining whether an orphan, without a father or mother, because both have died, would have the right to increase the percentage of the orphan's pension in the following case: when there is a person who is the beneficiary of the widow's pension generated by the same deceased person without a family link with the orphan.

Keywords

orphan's pension; orphans; discrimination; widow's pension; helplessness.

1. INTRODUCCIÓN

Este estudio de investigación sobre doctrina judicial centra su análisis en la sentencia del Tribunal Supremo 379/2026 de 15 de abril (en adelante, STS)[1]. Se pone de relieve esta resolución judicial por las implicaciones directas e indirectas que tiene en las pensiones por muerte y supervivencia, en concreto, la pensión de viudedad y la de orfandad. Resulta de interés por tratarse de una sentencia actual y por abordar un tema innovador. A juicio de quien escribe, las pensiones por muerte y supervivencia siguen ancladas en el tiempo en que fueron creadas y distan del presente.

Del mismo modo, hay que señalar que los derechos de seguridad social en modelos contributivos donde se generan por cotizaciones de un asegurado en favor de una tercera persona siempre han sido polémicos. De esta forma, las pensiones de viudedad en los seguros sociales en Alemania no se implantaron hasta 1911 para las mujeres viudas inválidas, en Inglaterra en el año 1925 y en España hasta mediados de la década de 1950[2].

Desde la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), en su Convenio 102[3] se pone de manifiesto que, en caso de fallecimiento del cónyuge "*sostén de la familia*", se le deben otorgar al sobreviviente prestaciones económicas. En ese período temporal, es decir, cuando se elaboró el Convenio de la OIT, las tasas de empleo de las mujeres eran bajas y el rol patriarcal de familia estaba muy presente, se protegía a la mujer que enviudaba. Sin ir más lejos en el Informe Beveridge[4] de 1942 se calificaba a las mujeres como una categoría diferente al hombre: "*aunque realizaran un trabajo remunerado será en la mayor parte de los casos intermitente, y tendrá que ser posible para cualquier mujer casada realizarlo sin pagar cotizaciones, como una persona exenta, y sin adquirir ningún derecho a reclamar prestaciones…Si prefiere cotizar y volver a calificarse para las prestaciones de desempleo e incapacidad podrá hacerlo, pero recibirá dichas prestaciones a un tipo reducido porque su casa está atendida, ya por los riesgos del marido, ya por sus prestaciones*." Sea como fuere también se correspondía con la obligación civil de prestación de alimentos entre los cónyuges.

A pesar del cambio en las estructuras familiares y condiciones de trabajo, los vestigios de décadas anteriores siguen haciendo mella. Aún hoy la mujer sufre más situación de vulnerabilidad que el hombre, sobre todo en mujeres nacidas en la década de 1940 y 1950 de forma muy acusada y en la década 1951-1961. Las mejoras en los movimientos sociales y laborales afectan más a nuevas generaciones.

La situación de viudedad está configurada en el ordenamiento de seguridad social en España como un estado de necesidad protegible. Es decir, la falta de compensación frente al daño que supone la minoración de ingresos del cónyuge supérstite. No obstante, que la situación de necesidad se produzca en la práctica es irrelevante como indican sentencias del Tribunal Constitucional (*por todas,*

[1] STS 379/2026 de 15 de abril (rec. 577/2025) Casación para unificación de doctrina. Ponente: Luisa María Gómez Garrido. Disponible en https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/a6db1d3274472adea0a8778d75e36f0d/20260430

[2] Ferreras Alonso, F. "Las pensiones de viudedad: (elementos de reflexión)" *Temas Laborales* nº 55/00. p. 107

[3] OIT. Convenio 102 sobre seguridad social (estándares mínimos), 1952 Disponible en https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID%2CP12100_LANG_CODE:312247%2Ces

[4] Conferencia Interamericana de Seguridad Social. *Plan Beveridge, traducción del texto oficial inglés por Vicente Peris*. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIEES), órgano de docencia, capacidad e investigación de la Conferencia interamericana de Seguridad Social (CISS), México 7 de julio de 2008

la de 15-11-1990 o 14 de febrero de 1991[5]). En todo caso, el estado de necesidad con base en las nuevas realidades laborales y sociales sí podría volver a considerarse.

Es necesario destacar la sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 103/1983[6], de 22 de noviembre, y relacionada STC 104/1983, de 23 de noviembre de 1983[7], que declaró inconstitucional y nulo el párrafo 2 del artículo 160 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo[8] por considerarlo contrario a los artículos 14 y 41 de la Constitución Española (en adelante CE). Hasta ese momento el viudo sólo tenía derecho si se encontraba incapacitado y a cargo de su esposa fallecida.

En los Pactos de Toledo ya se ponían de manifiesto los cambios sociales que se habían producido en los últimos tiempos en la sociedad española: incorporación de la mujer al trabajo remunerado, nuevas estructuras familiares, etc. En consecuencia, procedía realizar modificaciones en los modelos protectores vigentes para dar respuesta a las nuevas necesidades protectoras. No se pueden aplicar viejas soluciones a nuevos problemas; "*si la sociedad es dinámica, resulta arriesgado e irresponsable mantenerse a la defensiva o afirmar la pervivencia para siempre de las mismas soluciones técnicas"*[9].

Por lo que respecta a la pensión de orfandad, es en 1966 cuando toma forma esta prestación. Hasta ese momento solo se incluía en determinados colectivos. Inicialmente, solo la podían percibir hijos habidos en matrimonio legítimo. La entrada en vigor del artículo 14 de la CE eliminó esta rabiosa desigualdad. La principal diferencia con la pensión de viudedad es que esta es para toda la vida de la persona beneficiaria, no así la del huérfano o huérfana.

Aún acontece para la pensión de orfandad, y si se aplica el interés del menor, un dato inverosímil: estar de alta en el sistema de la seguridad social el causante en el momento de su fallecimiento. Si este fallece por enfermedad común sin estar dado de alta o situación asimilada alta, se exige que haya cotizado 15 años a lo largo de su vida laboral, si es por accidente de trabajo o enfermedad profesional, no se exige período previo de cotización. ¿Los hijos e hijas deberían verse discriminados por un requisito del causante?

En la realidad, en el día a día, hay niños y niñas que por no tener su padre o madre suficiente período cotizado no han podido ser beneficiarios de la pensión de orfandad. Esta discriminación se manifiesta más en el Régimen especial de trabajadores autónomos (RETA), sobre todo hasta que se derogó que, en casos de enfermedad, solo pagasen la cuota de cotización los dos primeros meses. "*No existe en abstracto colectivo más desprotegido que el de los huérfanos"*[10].

---

[5] Ferreras Alonso, F. "Las pensiones de viudedad: (elementos de reflexión)" op. cit p. 110

[6] STC 103/1983, de 22 de noviembre Cuestión de inconstitucionalidad: 301/1982 Ponente: Don Luis Díez Picazo. Disponible en: https://vlex.es/vid/1-2-3-u-14-4-5-6-7-b-as-15034720?_gl=1*1ar7yin*_up*MQ..*_ga*NjQyODQwNzE0LjE3Nzg3MTc3ODQ.*_ga_M8NHSPJ5LE*czE3Nzg3MTc3NzkkbzEkZzAkdDE3Nzg3MTc3NzkkajYwJGwwJGgw

[7] STC 104/1983, de 23 de noviembre de 1983, cuestión de inconstitucionalidad núm. 288/1982 Ponente Don Ángel Escudero del Corral Disponible en https://vlex.es/vid/1-22-15034719

[8] Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Disponible en https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1974-1165&p=20120424&tn=1

[9] Pactos de Toledo. Parte VII. 4 y 5 del Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la seguridad social y de las principales reformas que deben acometerse. Pleno del Congreso de los Diputados sesión día 6 de abril de 1995 (Boletín oficial del Congreso de los Diputados de 12 de abril de 1995). La Ley 24/1997, de 15 de julio se limitó a modificar la cuantía, pero sin atreverse a ir un paso más allá como el régimen de compatibilidad, por ejemplo.

[10] Selma Penalva, A. "Las peculiaridades prácticas de la pensión de orfandad" Actualidad Laboral, núm. 14, Sección de Estudios, quincena del 16 al 31 Julio 2009, p. 1565 Tomo 2 *Editorial La Ley*

Como asignatura pendiente también queda esta disposición legislativa: en la disposición adicional segunda de la Ley 3/2019 se señalaba que el Gobierno, en el plazo de tres meses, "*realizará un estudio con la finalidad de analizar y abordar de manera adecuada otros supuestos de orfandad absoluta que pudieran no encontrarse suficientemente protegidos" Dicho estudio incluirá propuestas de idéntica cuantificación económica*"[11]. Al no llevarse a cabo dicho estudio, han tenido que ser por la casuística acaecida los que han tenido que interpretar la norma, con base en el art. 1.6 del Código Civil.

Así las cosas, la STS 379/2026 constituye un nuevo hito en la consolidación jurisprudencial del régimen jurídico de la orfandad absoluta en el sistema español de Seguridad Social. El Tribunal Supremo (en adelante TS) se pronuncia sobre un supuesto cada vez más frecuente en estructuras familiares complejas: la concurrencia entre un huérfano/a absoluto y una persona beneficiaria de pensión de viudedad sin vínculo parental con el menor.

La sentencia reafirma una línea interpretativa estricta y reglamentista, que prioriza la literalidad del art. 38 del Decreto 3158/1966 frente a aproximaciones teleológicas o tuitivas. Su interés doctrinal radica en que delimita con claridad los márgenes de actuación judicial en un ámbito donde la realidad social ha evolucionado más rápido que la normativa.

El presente trabajo se estructura: en primer lugar, con el análisis jurídico de la STS 379/2026 de 15 de abril. En este análisis se analizará el marco regulador, los supuestos hechos que han derivado en el conflicto judicial para finalmente estudiar la doctrina dictada en casación. Por el relieve en la interpretación judicial, se realizará un análisis de la sentencia que se presenta como de contraste en el recurso de casación para unificación de doctrina. Finalmente, se detallarán, con base en lo estudiado, las conclusiones ad futurum según criterio de la autora.

2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA STS 379/2026 DE 15 DE ABRIL

El presente epígrafe estudia la STS 379/2026 de 15 de abril desde diferentes ángulos, de este modo, primero se pondrá de relieve el marco regulador, para continuar con los supuestos de hecho del caso enjuiciado y concluir subrayando la doctrina judicial dictada en casación para unificación de doctrina.

2.1. Síntesis del marco normativo y sistemático

La STS parte de una premisa esencial: el RD 8/2015 de 30 de octubre (en adelante LGSS)[12] no regula el incremento por orfandad absoluta, sino que remite expresamente a la normativa reglamentaria (art. 224.2 LGSS). Por tanto, la clave interpretativa reside en el art. 38 del Decreto 3158/1966, reformado por el RD 296/2009.

El TS subraya que la norma prevé expresamente la situación litigiosa: hay un huérfano absoluto y además la viuda del causante que percibe la totalidad del porcentaje asignable. Y lo hace de forma limitativa, permitiendo el incremento de la cuantía de orfandad únicamente cuando exista porcentaje disponible. Esta autocontención judicial se expresa con claridad cuando el TS señala que

[11] Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer. (BOE 19 de marzo) Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-2975

[12] Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el TRLGSS (BOE 31 de octubre) Disponible en: BOE-A-2015-11724 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

no existe "*razón técnica que permita prescindir de la regulación en la materia*". En efecto, cualquier ampliación del ámbito protector debe proceder del legislador.

La solución puede resultar socialmente regresiva, pues deja sin protección reforzada a huérfanos/as absolutos cuya situación material es equiparable a la prevista por la norma. La sentencia de contraste (TSJ Madrid) mostraba una vía más tuitiva, especialmente en supuestos de vulnerabilidad, lo que revela una tensión interpretativa aún no resuelta.

El Tribunal apunta indirectamente a la necesidad de una reforma normativa que desvincule la orfandad absoluta de la existencia o no de viudedad, además reconozca la figura de la orfandad absoluta de hecho, con criterios objetivos de necesidad y adapte el sistema a las nuevas realidades familiares.

2.2. Supuestos de hecho

Para comprender adecuadamente la controversia jurídica que resuelve la STS 379/2026, es necesario presentar los antecedentes de hecho de manera ordenada, clara y vinculada a las distintas resoluciones judiciales que se fueron dictando en cada fase del procedimiento.

a) Estructura familiar y origen de la pensión de orfandad

El menor Avelino comenzó a percibir pensión de orfandad el 5 de julio de 2021, tras el fallecimiento de su madre, doña Melisa, ocurrido el 15 de enero de 2015. Su padre, D. Porfirio, quedó como tutor del menor. D. Porfirio estaba casado con doña Victoria, con quien tenía dos hijos en común, Ofelia y Rómulo. Durante ese matrimonio, fue padre de Avelino con doña Melisa el 18 de enero de 2014, lo que configura una estructura familiar compleja que será determinante en la controversia jurídica.

b) Fallecimiento del padre y efectos administrativos inmediatos

El 9 de febrero de 2022, falleció D. Porfirio. Como consecuencia, el INSS suspendió la pensión de orfandad hasta que se designara un nuevo tutor o se iniciaran los trámites para ello. Posteriormente, el 26 de mayo de 2022, el INSS repuso la prestación, fijando la base reguladora y aplicando el porcentaje general del 20%, propio de la orfandad simple. La parte actora recurrió esta resolución, que fue desestimada el 20 de junio de 2022.

c) Designación de la nueva tutora

En su testamento de 18 de enero de 2021, D. Porfirio había designado como tutora de Avelino a su hija mayor, Ofelia. Este nombramiento fue confirmado mediante Auto de 18 de abril de 2023 del Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Carlet, lo que permitió reactivar plenamente la vía judicial.

d) Reconocimiento de la pensión de viudedad a la esposa del causante

Por resolución del INSS de 4 de marzo de 2022, se reconoció a doña Victoria pensión de viudedad, con efectos de 1 de marzo de 2022. Este dato es crucial: la viuda consume el 52% de la base reguladora, lo que determina la inexistencia de porcentaje disponible para incrementar la pensión de orfandad. La controversia surge precisamente porque la viuda no es progenitora del menor, pero sí beneficiaria de la pensión generada por el mismo causante.

e) Resolución del Juzgado de lo Social núm. 2 de Valencia

El 28 de noviembre de 2023, el Juzgado de lo Social núm. 2 de Valencia estimó la demanda de Ofelia y reconoció a Avelino el derecho a percibir pensión de orfandad absoluta, aplicando el incremento correspondiente al porcentaje de viudedad no asignado. El Juzgado entendió que la situación material del menor era equiparable a la prevista para la orfandad absoluta, pese a la existencia de viuda.

f) Recurso de suplicación ante el TSJ de la Comunidad Valenciana

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS) interpuso recurso de suplicación. La Sala de lo Social del TSJ de la Comunidad Valenciana, mediante sentencia de 28 de noviembre de 2024, revocó la resolución de instancia y denegó el incremento. El TSJ aplicó estrictamente el artículo 38 del Decreto 3158/1966, entendiendo que la existencia de viuda impedía cualquier incremento, con independencia de la estructura familiar.

g) Recurso de casación para la unificación de doctrina

Ofelia, tutora del menor, formalizó recurso de casación para la unificación de doctrina. Propuso como sentencia de contraste la dictada el 18 de septiembre de 2024 por la Sala de lo Social del TSJ de Madrid (rec. 472/2024), que sí reconocía el incremento en un supuesto sustancialmente idéntico[13]. El Ministerio Fiscal informó en sentido desestimatorio, pero el TS sí apreció contradicción entre ambas resoluciones, habilitando la unificación de doctrina.

h) Identidad sustancial de hechos y contradicción doctrinal

Ambos casos coincidían en los hechos esenciales: huérfano absoluto, existencia de viuda sin vínculo parental y solicitud de incremento de la pensión. La sentencia de contraste reconoció el incremento, pese a que la beneficiaria padecía una incapacidad permanente absoluta y un grado de discapacidad, circunstancias que el TS considera irrelevantes para la ratio decidendi:

"*aunque tal circunstancia es aludida […] no integra su ratio decidendi*".

El TS concluye que existe identidad sustancial de hechos, fundamentos y pretensiones, lo que habilita la unificación de doctrina:

"*Debemos concluir que existe una identidad sustancial [...] que habilita nuestra decisión*".

La parte recurrente defendía que el menor, pese a la existencia de viuda, se encontraba en una situación material equiparable a la orfandad absoluta prevista en la norma. El TS rechaza esta tesis, recordando que la situación de necesidad no fue alegada ni acreditada.

La creación de nuevas categorías jurídicas corresponde al legislador, no a los tribunales, señala el TS y la jurisprudencia solo ha admitido excepciones en supuestos extraordinarios, como la privación judicial de la patria potestad (STS 700/2022[14])

[13] TSJ de Madrid. Sala de lo Social. Recurso 472/2024, núm. de Resolución 744/2024. Ponente María Virginia García Alarcón. Disponible en: https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/58cdad85720baa94a0a8778d75e36f0d/20241025

[14] STS. Sala de lo Social. Sentencia núm. 700/2022 de 7 de septiembre. Recurso 700/2022. ES: TS:2022:3490. Disponible en: STS 700/2022, 7 de septiembre de 2022 - vLex España

2.3. Fundamentos de derecho

En la sentencia del TS estudiada, los fundamentos de derecho quedan divididos en cuatro. La decisión del INSS de no incrementar la pensión de orfandad tenía como base el hecho de que el padre del menor estaba casado con una mujer que tenía reconocida la pensión de viudedad, y no era la madre de Avelino. El Juzgado de lo Social núm. 2 de Valencia sí reconoció la pensión de orfandad absoluta. El cálculo consistía en el incremento del importe resultante de aplicar a la base reguladora el porcentaje de pensión de viudedad no asignado a doña Victoria.

La Sala de lo Social del TSJ de Valencia de 28 de noviembre de 2024 revocó la sentencia de instancia. La fundamentación legal dada fue el artículo 38.1 del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre[15]. El recurso de casación para unificación de doctrina señaló como normativa infringida los artículos 224 y 229 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social aprobado por RD Legislativo 8/2015[16] en relación con el artículo 38 del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre.

Poniendo el foco en el articulado que se alega infringido, por lo que respecta al artículo 224 de la LGSS, en el primer apartado indica el derecho a percibir pensión de orfandad en régimen de igualdad, para cada uno de los hijos del causante, cualquiera que sea la naturaleza de la filiación, relacionando los requisitos de edad para su percepción. No obstante, no hay un desarrollo de la orfandad absoluta en la LGSS. Se establece una remisión al Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, reformado por RD 296/2009, de 6 de marzo. El artículo 38.1. 2.º prescribe: "*Cuando a la muerte del causante exista algún beneficiario de la pensión de viudedad, la pensión de orfandad que se reconozca podrá, en su caso, incrementarse en el importe resultante de aplicar a la base reguladora el porcentaje de la pensión de viudedad que no hubiera sido asignado.*"

La reforma llevada a cabo en 2009 mantuvo la vinculación entre la pensión de viudedad y orfandad. Expresa con acierto el TS que esta tendencia es clásica en la regulación de la seguridad social, arraigada. Al ser temas de política legislativa, no corresponde al órgano judicial ejercer dicha función.

Es relevante la referencia realizada por el TS a la STS 700/2022 de 7 de septiembre[17], donde se refiere a *orfandad absoluta de hecho*, la situación de carencia de medios suficientes debe ser debidamente alegada y acreditada. La *orfandad absoluta de derecho* constituiría la inexistencia de ambos progenitores, sin que hubiese ninguna persona beneficiaria de la pensión de viudedad. En esta STS se realizaba una interpretación finalista. Junto a la orfandad absoluta, se contemplan situaciones análogas; expresamente, la normativa regula la situación de la persona huérfana cuyo otro progenitor vivo ha sido condenado por violencia de género y no percibe pensión de viudedad y la del huérfano de un solo progenitor conocido.

Así las cosas, a esta interpretación finalista, se llegaría también aplicando el artículo 4.1 del Código Civil. Se asimila también otro caso siguiendo esta interpretación: el de progenitor vivo que ha sido privado de la patria potestad del huérfano por sentencia firme por razón de la prolongada

[15] Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social. BOE de 30 de diciembre de 1966. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1966-21116

[16] RD 8/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE 31 de octubre) Disponible en https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724

[17] STS Sala de lo Social resolución 700/2022 de 7 de septiembre recurso 475/2019. Recurso de casación para unificación de doctrina. Ponente: Ángel Antonio Blasco Pellicer. Disponible en https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f4cc7b159c63f504a0a8778d75e36f0d/20221010

desatención a las necesidades del hijo. Sea como fuere, en estos casos existe un estado de necesidad derivado de la prolongada y acreditada desatención del padre.

La sentencia en el supuesto estudiado en este artículo académico cita como una de las bases de su decisión la STS de 28 de junio de 2013 (recurso 2160/2012)[18], que se matiza a partir de la STS de 29 de enero de 2014[19]. En el caso que nos ocupa, el TS razona que no objetiva ninguna razón técnica que permita prescindir de la regulación en la materia, y que por tanto permita acceder al reconocimiento interesado desconociendo reglas normativas expresas, ni observa circunstancias excepcionales que permitan algún otro tipo de decisión. Se desestima el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la representación de doña Ofelia.

En la sentencia de contraste que se había señalado en el recurso de casación para unificación de doctrina, se valoraba el supuesto de una beneficiaria de la pensión de orfandad que tenía reconocida una pensión de incapacidad permanente absoluta y un grado de discapacidad del 65%. Como en la resolución estudiada, la beneficiaria de la pensión de orfandad perdió también primero a un progenitor y después al otro, quedando huérfana de padre y madre.

El INSS no recurrió ante el TS la sentencia de contraste, STJ sala de lo social de Madrid por una cuestión político-administrativa. Primero de todo, no tiene obligación de recurrir todas las sentencias desfavorables. La STJ de Madrid afectaba a un caso individual, el INSS pudo prever que no generaría contradicción, debido al componente de vulnerabilidad de la huérfana y además teniendo como fundamento de derecho una STC. Era una clara resolución *pro-persona*.

2.3. Interpretación del marco normativo y doctrina aplicable

Para analizar correctamente la cuestión jurídica controvertida, es necesario partir de una exposición clara del problema (ya vista en los supuestos de hecho) y relacionarlo con el marco normativo aplicable. Solo así puede apreciarse la lógica interna de la decisión y los argumentos jurídicos que la sustentan.

a) Marco normativo aplicable

El artículo 224 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social aprobado por RD Legislativo 8/2015[20] regula el derecho a la pensión de orfandad, pero no desarrolla la orfandad absoluta, remitiendo expresamente al artículo 38 del Decreto 3158/1966[21], reformado por el RD 296/2009[22]. Este precepto establece que:

[18] STS Sala de lo Social. Recurso 2160/2012 de 28 de junio. https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/316c320d27683c0c/20130730

[19] STS 1383/2014 de 29 de enero Disponible en https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/d4bc40730fe0502d/20140422

[20] RD 8/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE 31 de octubre) Disponible en https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724

[21] Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social. BOE de 30 de diciembre de 1966. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1966-21116

[22] RD 269/2009, de 6 de marzo, por el que se modifican determinados aspectos de la regulación de las prestaciones por muerte y supervivencia. (BOE 21 de marzo) Disponible en BOE-A-2009-4725 Real Decreto 296/2009, de 6 de marzo, por el que se modifican determinados aspectos de la regulación de las prestaciones por muerte y supervivencia.

— Si no existe beneficiario de viudedad, la pensión de orfandad se incrementa con el 52% de la base reguladora. El matiz para destacar que no exista beneficiario de la pensión de viudedad que hubiese tenido derecho a percibirla de acuerdo con la normativa vigente.

— Si existe beneficiario de viudedad, la pensión de orfandad solo puede incrementarse con el porcentaje no asignado a la viudedad.

Así las cosas, la reforma de 2009 mantuvo esta vinculación entre viudedad y orfandad, reflejo de un modelo tradicional de familia que el TS considera arraigado en la política legislativa.

b) La figura de la "orfandad absoluta de hecho"

La orfandad absoluta de hecho es una categoría jurisprudencial excepcional, no prevista legalmente, que el TS ha admitido únicamente cuando: existe progenitor vivo, pero este no cumple ninguna función parental, y concurre un estado de necesidad acreditado. Así, como ejemplos jurisprudenciales: la STS 700/2022: privación de patria potestad por prolongada desatención o supuestos en los que el progenitor vivo ha sido condenado por violencia de género y no percibe viudedad o casos de único progenitor conocido. En estos supuestos, el TS aplica una interpretación finalista del sistema, equiparando la situación a la orfandad absoluta de derecho.

d) Resolución del Juzgado de lo Social núm. 2 de Valencia

El Juzgado entendió que la situación de Avelino era materialmente equiparable a la orfandad absoluta, pese a la existencia de viuda sin vínculo parental. Por ello, reconoció el incremento aplicando el porcentaje de viudedad no asignado.

e) Resolución del TSJ de la Comunidad Valenciana

El TSJ revocó la sentencia de instancia. Aplicó estrictamente el artículo 38 del Decreto 3158/1966 y concluyó que: la existencia de viuda, aunque no sea progenitora, impide cualquier incremento. El TSJ rechazó la interpretación finalista y la extensión de la orfandad absoluta de hecho.

f) La sentencia de contraste del TSJ de Madrid

La sentencia de contraste sí reconoció el incremento, aplicando criterios tuitivos y una interpretación finalista. La beneficiaria presentaba una incapacidad permanente absoluta y un grado de discapacidad del 65%, pero el TS aclara que estas circunstancias no integran la ratio decidendi.

g) Posición del Tribunal Supremo

El TS unifica doctrina y confirma la sentencia del TSJ de Valencia.

La sentencia del TS evidencia una tensión entre: la literalidad del artículo 38 del Decreto 3158/1966, la evolución de las estructuras familiares y la necesidad de proteger adecuadamente a los menores en situaciones de vulnerabilidad.

El TS opta por una interpretación estricta, priorizando la seguridad jurídica y la coherencia del sistema sobre aproximaciones tuitivas. La sentencia de contraste del TSJ de Madrid representa una línea más protectora, pero el TS considera que actúa *ultra vires*, creando una categoría no prevista

legalmente. En definitiva, el TS reafirma que la ampliación del ámbito protector debe proceder del legislador, no de los tribunales.

2.4. La posición del Tribunal Supremo y consolidación de su doctrina

El Tribunal Supremo confirma la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana y desestima el recurso de casación, consolida una línea jurisprudencial restrictiva donde se prioriza la literalidad del art. 38 del Decreto 3158/1966 y el enfoque legalista y sistemático, así se prescribe en la STS de 28 de junio de 2013 (recurso 2160/2012),[23] que se matiza a partir de la STS de 29 de enero de 2014[24]. Su razonamiento se articula en cuatro ideas centrales:

1.Autocontención judicial El TS insiste en que no existe "razón técnica" para apartarse de la regulación. La literalidad del artículo 38 es clara y no permite el incremento cuando la viuda consume el porcentaje asignable.

2.Rechazo de crear nuevas categorías jurídicas La *orfandad absoluta de hecho* solo opera en supuestos excepcionales con necesidad acreditada (privación de patria potestad, violencia de género, progenitor único conocido). En el caso que nos ocupa de la TSJ de Valencia, no se alegó ni acreditó estado de necesidad.

3.Coherencia del sistema y seguridad jurídica La vinculación entre viudedad y orfandad responde a un modelo legislativo tradicional que el TS no puede alterar. El TSJ de Madrid actuó *ultra vires*, creando una categoría no prevista legalmente.

4.Unificación de doctrina Desde 2014, el TS mantiene que el incremento solo procede cuando no existe viudedad o cuando esta no consume todo el porcentaje asignable. La sentencia de contraste reconoció un 48% pese a que la viuda consumía el 52%, lo que obligó al TS a corregir la desviación doctrinal.

¿puede la jurisdicción ordinaria apartarse del marco normativo?

El TS sostiene que no: los órganos judiciales no pueden suplir las opciones del legislador ni alterar el sistema de porcentajes en aras de la "*justicia del caso concreto*". Esta posición refuerza la idea de autocontención judicial y delimita el papel del TS como garante de la legalidad, no como órgano de innovación normativa.

Ahora bien, desde una perspectiva doctrinal, esta postura plantea tensiones: El sistema actual no contempla adecuadamente las estructuras familiares complejas, La vinculación entre viudedad y orfandad responde a un modelo tradicional que ya no refleja la realidad social, La interpretación estricta puede generar situaciones de desprotección en menores huérfanos absolutos.

En este sentido, aunque el TS actúa correctamente dentro del marco normativo vigente, la sentencia evidencia la necesidad de una reforma legislativa que permita atender supuestos como el presente sin obligar a los tribunales a forzar la norma.

[23] STS Sala de lo Social. Recurso 2160/2012 de 28 de junio. https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/316c320d27683c0c/20130730

[24] STS 1383/2014 de 29 de enero Disponible en https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/d4bc40730fe0502d/20140422 y STS 570/2021 de 25 de mayo disponible en https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/6c3c266948c89ac7/20210607

El TS consolida una doctrina restrictiva, priorizando la literalidad del artículo 38 del Decreto 3158/1966 y la coherencia del sistema sobre interpretaciones tuitivas. La sentencia reafirma que la ampliación del ámbito protector debe proceder del legislador, no de los tribunales. La cuestión de fondo —si la jurisdicción ordinaria puede apartarse del marco normativo en aras de la justicia del caso concreto— queda resuelta por el TS en sentido negativo, aunque la realidad social revela la insuficiencia del sistema actual.

3. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE CONTRASTE: TSJ DE MADRID. SALA DE LO SOCIAL. RECURSO 472/2024, NÚM. DE RESOLUCIÓN 744/2024. PONENTE: M. VIRGINIA GARCÍA ALARCÓN

En este caso, inicialmente, la beneficiaria de la pensión de orfandad, Regina, huérfana de padre y madre y también beneficiaria de una incapacidad permanente absoluta, vio cómo su pensión se incrementaba aplicando el porcentaje del 72% al sumar el 52% de la pensión correspondiente a la pensión de viudedad. No obstante, al reconocerse pensión de viudedad a la cónyuge del padre fallecido, la pensión de orfandad sufrió la minoración del incremento aplicado del 52%. Se aplicó el límite por concurrencia con pensión de viudedad.

No conforme con la decisión administrativa, la beneficiaria de la pensión de orfandad interpuso demanda ante el Juzgado de lo Social nº 22 de Madrid en fecha 30 de enero de 2024. La resolución dictada por éste fue reconocer el incremento de la pensión de orfandad en un 48% de la base reguladora. Por parte del INSS se presentó recurso de suplicación ante el TSJ de Madrid, que lo desestimó en fecha de 18 de septiembre de 2024. Los criterios aplicados fueron los principios tuitivos en relación con personas con discapacidad y lo prescrito en la STC 154/2006[25].

En esta STC se prescribió la asimilación de los hijos extramatrimoniales a los matrimoniales a los efectos de percibir el incremento de la indemnización a tanto alzado en caso de muerte del causante debido a accidente de trabajo o enfermedad profesional.

3.1. Antecedentes de hecho

La actora tenía reconocida una incapacidad permanente absoluta por trastorno bipolar ("*La parte actora tiene reconocida una incapacidad permanente absoluta…*"). Inicialmente se le reconoció una orfandad absoluta del 72% por parte del INSS. Si bien, tras concederse pensión de viudedad a la cónyuge del causante, el INSS revisó y redujo la pensión al 20% de la base reguladora. La madre de la actora había fallecido en 1990.

El Juzgado Social nº 22 de Madrid estima parcialmente la demanda y reconoce a la actora un 48% de la base reguladora, entendiendo que debe aplicarse una interpretación finalista y protectora del incremento de orfandad.

La sentencia de instancia se recurre en suplicación por parte del INSS. Se basa el recurso en el art. 229 LGSS y el art. 38 del RD 3158/1966 que impiden superar el 100% de la base reguladora. Cuando existe viudedad, cada huérfano solo puede recibir el 20%, salvo que la viudedad no consuma

[25] STC. Sala primera. Sentencia 154/2006, de 22 de mayo de 2006. Recurso de amparo 5399-2002. BOE de 22 de junio de 2006. Promovido por doña Ángela Hernández Bacallado y otros frente a la Sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de Canarias, que en grado de suplicación estimó la demanda de Fremap sobre reintegro de auxilio por orfandad derivado de accidente de trabajo. Vulneración del derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento: Indemnización de orfandad para el hijo extramatrimonial de un fallecido en accidente de trabajo y cuya madre carece de derecho a ella. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2006-11117

todo el porcentaje. No procede incremento porque sí existe beneficiaria de viudedad, aunque no sea la madre.

3.2. Marco normativo aplicable

El Tribunal toma como fundamentos de derecho básicos clave artículos de la CE como el artículo 39 o 41. Siguiendo con su desarrollo en la LGSS (artículos 221 y 229) y el ya mencionado en diferentes ocasiones en este comentario jurisprudencial, artículo 38 del RD 3158/1966.

Artículo 39 CE, párrafos 1 y 2 respectivamente (principios rectores de la política social y económica):

"*Los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica de la familia*"

"*Los poderes públicos, aseguran, asimismo la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la Ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea el estado civil. La Ley posibilitará la investigación de la paternidad*"

Art. 224.1, párrafo primero de la LGSS:

"*Tendrán derecho a la pensión de orfandad, en régimen de igualdad, cada uno de los hijos del causante, o de la causante fallecida, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la filiación, siempre que, en el momento de la muerte del causante, sean menores de 21 años, o estén incapacitados para el Trabajo, y que el causante se encontrase en alta o situación al alta, o fuera pensionista en los términos del artículo 217.1.c)*".

El artículo 229 de la LGSS y el artículo 38 del RD 38/1966 son los preceptos que prescriben que no se puede superar el 100% de la base reguladora. El RD indica que cuando exista pensión de viudedad, cada huérfano solo puede recibir el 20%, salvo que la pensión de viudedad no consumiese todo el porcentaje.

3.3. Evolución de la doctrina jurisprudencial

El TSJ de Madrid, para apoyar su argumentación, cita otras sentencias. Menciona de forma acertada la STC 154/2006, es donde de hecho fundamenta su decisión. En esta relevante resolución se prohíbe la discriminación entre hijos matrimoniales y extramatrimoniales. El tribunal extiende esa doctrina a un ámbito distinto: "*orfandad absoluta de hecho*", cuando la viuda no es progenitora del huérfano. Es una interpretación más protectora.

Como sentencias del TS, subraya la STS 28 de junio de 2013 y posteriores. Son supuestos que el incremento de orfandad actúa como renta sustitutiva, si no existía pensión de viudedad en la unidad familiar.

De relieve es la STS de 7 de septiembre de 2022 ya mencionada *ut supra*, ya que acoge el hecho de que no haya pensión de viudedad por causas justificadas de uno de los progenitores[26]. Se destaca que el incremento de la pensión de orfandad proteja situaciones de necesidad agravada. En este caso sí se aplica una interpretación finalista y en base a la protección del menor, en el caso que el

[26] STS. Sala de lo Social. Sentencia núm. 700/2022 de 7 de septiembre. Recurso 700/2022. ES: TS:2022:3490. Disponible en: STS 700/2022, 7 de septiembre de 2022 - vLex España

progenitor no causante haya sido privado de la patria potestad[27]. Sería una situación análoga a cuando el progenitor no causante ha sido privado de libertad por violencia de género y no percibe pensión de viudedad o cuando haya un solo progenitor conocido (38.2 del Reglamento 3158/1966).

"*tenemos a un menor que no está sometido a patria potestad alguna, de manera que resulta evidente la existencia de una situación de necesidad análoga a los casos de orfandad absoluta o con progenitor desconocido, al menos en tanto no se produzca la modificación de la medida extrema en que consiste la privación de la patria potestad. Es obvio que el legislador no puede recoger todas y cada una de las posibilidades que se presentan en la práctica y tampoco que no se pueden dejar de proteger situaciones como la presente…pues a efectos prácticos, es como si el menor desde su nacimiento solo hubiera tenido un progenitor (su madre) que era la única que cumplía con las obligaciones que le impone la patria potestad*". No hay una orfandad en sentido estricto, ya que uno de los progenitores sigue con vida. Pero el progenitor no causante ha desatendido de forma constante y reiterada el cumplimiento de su deber (artículos 154 y ss del Código Civil) de atender a las necesidades de la menor, de cumplir sus deberes paternofiliales[28].

Se suscita el debate sobre si la seguridad social en su esencia protectora debe cubrir estados de necesidad que propiamente son incumplimientos del derecho civil, en concreto del derecho de familia, sobre todo: si la pérdida de la patria potestad no extingue la obligación de prestar alimentos (art. 110 del Código Civil), y cuando se trata de la única obligación en la que se permitiría el embargo de los ingresos por encima del salario mínimo interprofesional (art. 608 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). La *ratio decidenci* de la sentencia, así las cosas, tendría su dificultad analógica si fuere posible el embargo de salario o de cualquiera otra renta detallada en el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil [29].

3.4. Valoración jurídica de la sentencia de contraste y límites de la interpretación judicial

Para valorar adecuadamente la sentencia de contraste del TSJ de Madrid, es necesario situarla dentro del marco normativo y jurisprudencial que condiciona la actuación de la jurisdicción ordinaria. Solo así puede apreciarse la tensión entre la interpretación estricta del sistema y la justicia del caso concreto.

a) El supuesto controvertido y la situación de necesidad

La beneficiaria de la pensión de orfandad en el caso resuelto por el TSJ de Madrid presentaba una situación de vulnerabilidad acreditada: incapacidad permanente absoluta, grado de discapacidad del 65% y pérdida sucesiva de ambos progenitores. La viuda que percibía la pensión de viudedad no

[27] Con anterioridad al RD 1465/2001, de 27 de diciembre, de modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia, era causa de la extinción de la pensión de viudedad la pérdida o privación de la patria potestad, en virtud de alguna de las causas previstas en los artículos 169-171 del Código Civil, o ausencia que implique abandono de los hijos, siempre que en ambos, la viuda hubiese tenido derecho a la pensión encontrarse en la situación prevista en el supuesto del art. 7 c). Art. 11 de la Orden de 13 de febrero de 1967, por el que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones por muerte y supervivencia del Régimen General de la Seguridad Social. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1967-2876

[28] El Ministerio Fiscal se acoge al artículo 4.1 del Código Civil: "*procederá la aplicación analógica de las normas, cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón."*

[29] Nieto Rojas, P. "A vueltas con la orfandad absoluta. El incremento de porcentaje de la pensión al huérfano con progenitor supérstite privado de la patria potestad. Comentario a la STS del 7 de septiembre de 2022" *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum.* 34. (2023), pág. 127 Disponible en: https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/705/811

formaba parte de su unidad familiar, lo que generaba una situación material equiparable a la orfandad absoluta.

El TSJ de Madrid entiende que la aplicación estricta del artículo 38 del Decreto 3158/1966 conduciría a una desprotección incompatible con el artículo 39 CE, que ordena a los poderes públicos asegurar la protección integral de los hijos.

b) El marco normativo y los límites de los principios rectores de la política social y económica en la CE: no son directamente aplicables, no crean derechos subjetivos, solo pueden invocarse conforme a la ley que los desarrolle, pueden orientar la interpretación, pero no permiten modificar o crear normas por vía judicial.

c) La interpretación finalista del TSJ de Madrid: tuitiva y pro-persona: situación de necesidad acreditada, desvinculación familiar entre la viuda y el menor, principio de protección integral del menor y aplicación jurisprudencial de la "*orfandad absoluta de hecho"*. La STJ de lo Social de Madrid considera que negar el incremento generaría una consecuencia contraria a la finalidad protectora del sistema. El TS afirma que el artículo 39 CE no permite crear nuevas categorías jurídicas ni alterar el sistema de porcentajes, al ser un principio rector de la política social y económica.

En consecuencia, solo puede orientar la interpretación. La jurisdicción ordinaria no puede alterar el marco normativo en aras de la justicia del caso concreto. El sistema de prestaciones por muerte y supervivencia es de estricta configuración legal. Los tribunales no pueden suplir al legislador.

La jurisprudencia solo la admite en supuestos excepcionales (STS 700/2022) cuando haya necesidad alegada y acreditada.

Sea como fuere la sentencia del TSJ de Madrid representa una línea tuitiva que prioriza la protección del menor. La sentencia del TS consolida una línea restrictiva que prioriza la literalidad normativa. La tensión entre ambas posiciones revela la necesidad social de actualizar el sistema normativo para evitar que la justicia del caso concreto dependa de interpretaciones judiciales.

4. CONCLUSIONES AD FUTURUM

Del estudio de las resoluciones anteriores se desprende que, con base en la legislación vigente y la interpretación de la jurisprudencia, el ámbito subjetivo de la pensión de orfandad tiene poco margen para ampliarse. La STS 379/2026 sitúa en el centro del debate jurídico la tensión entre la literalidad normativa y la protección efectiva en las prestaciones por muerte y supervivencia. El TS reafirma que la jurisdicción ordinaria no puede alterar el marco normativo en aras de la justicia del caso concreto, pues el sistema es de estricta configuración legal.

Sin embargo, el caso analizado evidencia que el marco reglamentario vigente resulta insuficiente para responder a las realidades familiares contemporáneas. La vinculación entre viudedad y orfandad, heredada de un modelo tradicional de familia, no garantiza una protección adecuada en supuestos de orfandad absoluta de hecho.

En suma, el sistema público de seguridad social es un derecho de estricta configuración legal, por lo que es al legislador a quien le corresponde la ardua tarea de delimitar la acción protectora de la pensión de orfandad. En otras palabras, qué situaciones de necesidad se deben proteger, cómo se

articula protección, intensidad y los requisitos subjetivos, como su extinción, es decir su régimen jurídico[30].

El TS opta por una interpretación estricta y reglada, reafirmando la vinculación entre pensión de viudedad y pensión de orfandad, incluso en supuestos donde dicha vinculación resulta conceptualmente ajena a la finalidad protectora de la orfandad absoluta. Esta sentencia, por tanto, no solo resuelve un caso concreto, sino que consolida una línea jurisprudencial que delimita con claridad los márgenes de actuación judicial en un terreno donde la evolución social supera ampliamente la evolución normativa

Como consecuencia, se intentan desgranar las siguientes conclusiones lege ferenda:

PRIMERA: La pensión de viudedad nació en un contexto socioeconómico en el que la mujer tenía dos opciones o casarse o trabajar. En la sociedad el predominio absoluto de convivencia familiar era el matrimonio tradicional y distribución de roles familiares de ideología patriarcal. El fundamento de la pensión de viudedad era muy claro la situación de necesidad que se creaba al fallecer el marido.

La viuda quedaba en una situación de desamparo que se presumía y por tal motivo se intentaba cubrir con la pensión de viudedad. En la actualidad, no se ha conseguido la igualdad plena entre hombres y mujeres en el mercado laboral, no obstante, la realidad no es la misma que en 1967. Se vería de recibo un ajuste de la pensión de viudedad acorde con la realidad actual según nuevas formas de convivencia familiar, incorporación de la mujer al trabajo y pérdida de estabilidad del vínculo conyugal[31].

Así, por ejemplo, en un matrimonio donde las dos personas trabajan, y fallece una de ellas, siendo él o la otra cónyuge igual o menor a 35 años sin hijos. En suma, si no es un matrimonio de muchos años, ¿qué perjuicio sufre la persona beneficiaria de la pensión de viudedad? Hay dos rasgos fundamentales de la pensión de viudedad: es compatible con el trabajo o cualquier pensión o subsidio y, además, no tiene límite de duración.

No se trata de eliminar ningún derecho ya reconocido. Más bien, ver la realidad para las futuras pensiones de viudedad, adaptarlas a la actualidad. Un supuesto de hecho muy evidente son los matrimonios jóvenes sin hijos y los dos progenitores trabajando, la justificación histórica de la viudedad no existe. No debería ser un tema de conflicto político, sino de justicia social y económica Los supuestos de hechos a valorar por el legislador deberían ser el ya mencionado matrimonio de jóvenes sin hijos, cuando ambos cónyuges aún no jóvenes tengan sus propios ingresos solventes (sin dependencia económica real) o matrimonios de muy corta duración.

Respecto a los matrimonios jóvenes, por regla general trabajan los dos, salvo decisión en común y, aun así, lo preocupante sería que no trabajasen y no cotizasen al sistema de seguridad social los dos. Si no hay hijos, se refuerza la esencia de que no existe esa protección inicial de la pensión de viudedad. Al fallecer uno de los cónyuges, no se deja a nadie sin ingresos.

[30] Nieto Rojas, P. "A vueltas con la orfandad absoluta. El incremento de porcentaje de la pensión al huérfano con progenitor supérstite privado de la patria potestad. Comentario a la STS del 7 de septiembre de 2022" op. cit. pág. 127 Disponible en: https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/705/811

[31] Desdentado Daroca, E. "Los problemas de la pensión de viudedad en la última doctrina judicial" *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. núm. 129 2017 pág. 123

Tanto en este caso como en matrimonios de corta duración, tener una pensión vitalicia compatible con cualquier trabajo y pensión se extralimita de su función protectora y de necesidad, siendo desproporcionada.

En ningún caso se eliminan derechos, ya que no afecta a quienes están percibiendo la pensión de viudedad, tampoco a matrimonios con hijos o hijas o tampoco a personas mayores donde haya dependencia económica real. En suma, solo afecta a situaciones futuras donde la viudedad no cumple su función original. Estas correcciones ya han sido aplicadas en otras pensiones, como puede ser la de orfandad cuando se alargó su duración. La viudedad no exige acreditar necesidad, pero la orfandad sí se limita.

SEGUNDA: La pensión de orfandad tiene como hecho causante el fallecimiento del padre, de la madre o de ambos progenitores. Esta pérdida es irremplazable y nunca una compensación económica podrá repararla. Resulta sorprendente que la pensión de orfandad sí tenga un límite en su duración, cuando hoy en día los padres ayudan a sus hijos e hijas incluso siendo adultos, o sin ir más allá de los consejos de vida que ya no pueden dar o del modelo de vida. Así las cosas, se considera que la pensión que sí debería tener carácter vitalicio y ser compatible con el trabajo u otra prestación o pensión del sistema de seguridad social es la de orfandad, y no la de viudedad. De esta forma, el sistema de pensiones se alinearía con la realidad social y laboral actual.

TERCERA: Con ánimo lege ferenda, por seguridad jurídica, se considera urgente que a los huérfanos que, como indica la sentencia, sean de derecho o, de hecho, se les apliquen las mismas condiciones. El arraigo familiar entre la vinculación a pensión de viudedad y orfandad ha quedado estancado en el tiempo y desfasado de la realidad social actual. Entre dos menores que pierden a un progenitor, percibirán la pensión de orfandad los dos.

En el supuesto de que pierdan al otro progenitor, se da el supuesto de que, en el huérfano, la vinculación entre orfandad y viudedad vaya unida; sí que verá sí o sí incrementada la pensión de orfandad. El otro menor que tope con una pensión de viudedad, sin vínculos familiares con su pensión de orfandad, no vería incrementada su pensión de orfandad si no se encuentra en casos muy evidentes de estado de necesidad. El menor o la menor queda desprotegido o desprotegida según el estado civil del cónyuge superviviente.

Es la viuda sin vínculos familiares con el menor a quien se le asigna el 52% de la base reguladora del causante, como no hay porcentaje no asignado, no se incrementa la pensión de orfandad. "*Solo se permite el incremento [...] en relación con el porcentaje [...] que no hubiera sido asignado"*. Se insta al legislador a reformular el artículo 38 del Decreto 3158/1966, materia que quedó pendiente de la reforma legislativa de 2009.

En otras palabras, que no se aplique automáticamente el 20% cuando la pensión de viudedad no cubra la pérdida económica del huérfano. La visión futura ha de proteger la interpretación teleológica y constitucionalmente orientada del sistema de prestaciones por muerte y supervivencia.

Como indicaba la sentencia de contraste alegada en el recurso de casación por unificación de doctrina y como se comparte en estas líneas, la protección y el interés del menor deberían velar por el incremento del 48% de la base reguladora del causante, hasta alcanzar el 100%. Si se protegiera la orfandad y su vulnerabilidad, no se penalizaría a la persona huérfana cuando su progenitor viudo contrae nuevas nupcias. Se prioriza la situación de necesidad del huérfano. Es una interpretación desfasada, rígida, que deja un vacío legal evidente.

La pérdida de un padre o de una madre es para toda la vida, no así el o la cónyuge (siempre existe la posibilidad de volver a contraer matrimonio e incluso formar una nueva familia). Hay un impacto real y permanente. Cuando el menor no ha cumplido los 16 años, no hay posibilidad de generar ingresos trabajando por cuenta ajena, y un padre o una madre es un puntal para toda la vida. La pensión de orfandad es la que más se debería proteger y es la que menos se protege.

Cabe mencionar, aunque sea en pocas líneas y a modo de reafirmar las conclusiones, que tampoco tiene derecho la persona huérfana cuando no hay persona beneficiaria de la pensión de viudedad. El progenitor sobreviviente no tiene derecho a la pensión de viudedad por no cumplir los requisitos establecidos por la LGSS. No habría persona beneficiaria de la pensión de viudedad ni incremento de la pensión de orfandad[32].

La interpretación de esta tercera conclusión tiene su amparo en el art. 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño (BOE de 31 de diciembre de 1990): "*En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a la que se atenderá será el interés superior del niño*"[33]. En su artículo 26, atribuye a los Estados la obligación de reconocer a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social y de adoptar las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho, de conformidad con la legislación nacional.

La Convención acabada de citar forma parte del ordenamiento interno, (artículo 96 de la CE, así se pronuncia también la Ley 25/2014)[34]. En el ámbito comunitario, señala el artículo 24.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que: "En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial". También encontraría fundamento jurídico en el artículo 39 de la CE y en el principio *pro-persona*[35].

En el contexto de la violencia de género, sí hay un supuesto en la LGSS, que se corresponde con la finalidad protectora del sistema de seguridad social; es el artículo 233.2, ya que, como acertadamente prescribe: "*durante la suspensión del pago de una pensión de viudedad, se podrán hacer efectivas con cargo a la misma, hasta el límite que le hubiera correspondido por tal concepto al beneficiario de dicha pensión, las obligaciones de alimentos a favor de los titulares de pensión de orfandad o en favor de familiares causadas por la víctima del delito. Eso sí siempre que dichos titulares hubieran de ser beneficiarios de los incrementos a que se refiere el artículo 233 si finalmente recayera sentencia condenatoria de aquel*". Como puede observarse, se trata de una protección tuitiva en favor de la persona beneficiaria de la pensión de orfandad o de sus familiares.

En resumidas cuentas, la sentencia constituye un punto de inflexión que debería impulsar una reflexión legislativa profunda sobre la adecuación del sistema de prestaciones por muerte y supervivencia a la realidad social contemporánea.

---

[32] Rodríguez Elorrieta, N. "Los principios de universalidad y solidaridad en la protección de orfandad" *Editores: Cinca. Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social N.º 4 2017(Ejemplar dedicado a: Solidaridad y universalidad efectiva de seguridad Social)* n.º 4 2017. p. 141

[33] Naciones Unidas. Convención sobre los derechos del niño de 20 de noviembre de 1989. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child

[34] Ley 25/2014 de Tratados y otros Acuerdos Internacionales: artículo 31 "*las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra del ordenamiento interno en caso de conflicto entre ellas, salvo las normas de rango constitucional*" Disponible en https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12326

[35] Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) DOUE 18 de diciembre de 2000. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA-DOCTRINA

Desdentado Daroca, E. "Los problemas de la pensión de viudedad en la última doctrina judicial" *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. núm. 129 2017

Ferreras Alonso, F. "Las pensiones de viudedad: (elementos de reflexión)" *Temas Laborales* nº 55/00

Nieto Rojas, P. "A vueltas con la orfandad absoluta. El incremento de porcentaje de la pensión al huérfano con progenitor supérstite privado de la patria potestad. Comentario a la STS del 7 de septiembre de 2022" *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum.* 34. (2023),

Rodríguez Elorrieta, N. pág. 141 "Los principios de universalidad y solidaridad en la protección de orfandad" *Editores: Cinca. Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social N.º 4 2017(Ejemplar dedicado a: Solidaridad y universalidad efectiva de seguridad Social)* n.º 4 2017.

Selma Penalva, A. "Las peculiaridades prácticas de la pensión de orfandad" *Actualidad Laboral*, núm. 14, Sección de Estudios, quincena del 16 al 31 Julio 2009 Tomo 2 *Editorial La Ley*

Laborum

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 177-184

Los informes anuales de gestión del Tribunal Federal alemán de Seguridad Social. Análisis del correspondiente al año 2025[1]

The annual management reports of the German Federal Social Security Court. Analysis of the 2025 report

Jesús Martínez Girón *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Facultad de Derecho-Universidad de A Coruña
https://orcid.org/0000-0002-3228-4242

Sumario

1. **Contextualización y presentación del tema**
2. **La composición del Tribunal Federal de Seguridad Social en 2025**
3. **La carga de trabajo del Tribunal Federal de Seguridad Social en 2025**
4. **Las resoluciones destacadas del Tribunal Federal de Seguridad Social en 2025**
5. **Bibliografía citada**

Cita Sugerida: MARTÍNEZ GIRÓN, J.: «Los informes anuales de gestión del Tribunal Federal alemán de Seguridad Social. Análisis del correspondiente al año 2025». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 177-184.

[1] Trabajo realizado con la cobertura económica del proyecto de investigación estatal PID2022-136807NB-I00, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por el FEDER, UE.

Resumen

El último Informe de gestión publicado del Tribunal Federal alemán de Seguridad Social, correspondiente al año 2025, tiene un interés comparatista muy grande. Entre otras razones, por la selección que realiza de resoluciones judiciales «importantes» falladas por dicho Tribunal en el año en cuestión. Entre ellas, sobresale una Sentencia sobre el ámbito de aplicación del seguro contributivo alemán de dependencia, que nunca podría hallarse en la jurisprudencia de la Sala de lo Social de nuestro Tribunal Supremo, dado que la legislación española de Seguridad Social no protege la contingencia contributiva de dependencia, que es (según el apartado 1 del artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) una de las seis contingencias contributivas de la Seguridad Social del siglo XXI, en que vivimos.

Palabras clave

Dependencia; Derecho comparado de la Seguridad Social; Informe de gestión de 2025; Jurisprudencia alemana de Seguridad Social; Tribunal Federal alemán de Seguridad Social.

Abstract

The latest management Report published by the German Federal Social Security Court, covering the year 2025, is of great interest from a comparative law perspective. Among other reasons, this is due to the selection it makes of "significant" judicial decisions adjudged by that Court during the year in question. Among them, a decision on the scope of the German contributory long-term care insurance stands out, which could never be found in the case law of the Social Chamber of our Supreme Court, since Spanish social security legislation does not cover the contributory risk of long-term care, which is [according to article 34(1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union] one of the six contributory contingencies of social security in the XXIst century in which we live.

Keywords

Comparative Social Security Law; German Federal Social Security Court; German Social Security case-law; Long-term care; Management Report of 2025.

1. CONTEXTUALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL TEMA

A diferencia de lo que sucede en España, los diversos órdenes jurisdiccionales alemanes «ordinarios» (excluida, por tanto, la jurisdicción del Tribunal Federal Constitucional), que son cinco, poseen cada uno su propio «tribunal supremo», denominado —por citar sólo los dos supuestos que a mí me resultan más doctrinalmente atractivos— Tribunal Federal de Trabajo (*Bundesarbeitsgericht* o, en su acrónimo oficial, BAG) y Tribunal Federal de Seguridad Social (*Bundessozialgericht* o, en su acrónimo oficial, BSG)[1]. Todos publican actualmente en Internet sus respectivas memorias anuales de actividades o de gestión, genéricamente llamadas «Informe anual» o «*Jahresbericht*», resultando —en el caso del Tribunal Federal de Seguridad Social— que pueden localizarse en su sitio de Internet, ubicado en www.bsg.bund.de, todos esos informes desde el año 2019 en adelante, siendo el más recientemente publicado el correspondiente al pasado año 2025[2]. Es un documento de 72 páginas, realmente muy grato de leer. Lo presenta brevemente la actual Presidenta del Tribunal, Dra. Christine FUCHSLOCH, para agradecer a las entidades gestoras y autoridades administrativas de Seguridad Social («*Sozialleistungsbehörden*»), a todos los tribunales integrantes de la jurisdicción de Seguridad Social («*Sozialgerichtsbarkeit*»), así como a todos quienes prestan servicios en el propio Tribunal Federal de Seguridad Social, el trabajo realizado a lo largo de dicho año[3]. El documento está dividido en seis porciones, carentes de todo tipo de numeración, de las cuales tres constituyen el núcleo esencial de su contenido, siendo sus rótulos respectivos «Desarrollo de actividades [*Geschäftsentwicklung*]»[4], «Jurisprudencia [*Rechtsprechung*]»[5] y «Decisiones previsibles *Voraussichtliche Entscheidungen*»[6]. Cada una de estas tres porciones nucleares posee, a su vez, subdivisiones múltiples (que son cinco en el caso de la primera porción, trece en el de la segunda, y otras trece en el caso de la tercera). Centrándome en los aspectos que considero comparativamente más significativos, abordaré en lo que sigue únicamente sólo unas pocas cuestiones de las muchas de que trata este interesante documento oficial, centradas en la composición de las doce Salas del Tribunal (cfr. *infra*, 2), en la carga de trabajo del propio Tribunal (cfr. *infra*, 3), así como en las principales resoluciones que dictó en 2025 (cfr. *infra*, 4), que no sazonaré —a pesar de que el término de comparación español a utilizar aquí sea el de la Sala de lo Social de nuestro Tribunal Supremo, competente a la vez en asuntos laborales y en asuntos de seguridad social[7]— con referencias al «Informe anual» del propio año 2025, pero del Tribunal Federal de Trabajo, dado que la magnitud cuantitativa y cualitativa del Tribunal Federal de Seguridad Social, frente a la pequeñez de la Sala de lo Social de nuestro Tribunal Supremo, es rotunda y evidente.

2. LA COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN 2025

La norma de cobertura de este «Informe anual» es la Ley de Tribunales de Seguridad Social (*Sozialgerichtsgesetz* o, en su acrónimo alemán, SGG) de 3 noviembre 1953, constante y puntillosamente puesta al día desde aquel lejano entonces[8], la cual regula el Tribunal Federal de

[1] Véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023), pp. 87-88 y 109-110.

[2] Su texto puede manejarse directamente a través del siguiente enlace: https://www.bsg.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/Jahresbericht_2025_pdf.html.

[3] Cfr. p. 5.

[4] Cfr. pp. 8 y ss.

[5] Cfr. pp. 12 y ss.

[6] Cfr. pp. 46 y ss.

[7] Véase, por todos, Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho crítico del Trabajo. Critical labor law*, 5ª ed., Atelier (Barcelona, 2025), pp. 275 y ss.

[8] Últimamente modificada por el artículo 8 de la Ley para el avance de la digitalización de la ejecución forzosa (*Gesetz zur weiteren Digitalisierung der Zwangsvollstreckung*) de 20 mayo 2026. Sobre la Ley de Tribunales de Seguridad Social, los comentarios de autoridad son Mayer-Ladewig, Jens (Fundador), Keller, Wolfgang y Schmidt, Benjamin (Autores), *SGG. Sozialgerichtsgesetz. Kommentar*, 14ª ed., C.H. Beck (Múnich, 2023), 1759 pp.; Roos,

Seguridad Social simultáneamente desde dos puntos de vista distintos, que son el punto de vista orgánico (sus Salas ordinarias de Justicia o «*Senate*», así como su Sala General o «Groβer Senat», y por supuesto, los Jueces que las integran, bien Jueces profesionales, de carrera o «*Berufsrichter*»[9], bien Jueces electivos, incluidos profesores y catedráticos de Universidad, o «*Ehrenamtlichen Richter*»[10]) y el punto de vista procesal (señaladamente, los dos grandes recursos extraordinarios de que conoce, que son el de casación o «*Revision*»[11], y el de queja o «*Beschwerde*»[12]). Esta Ley menciona hasta en tres ocasiones el Plan de Reparto de Actividades o «*Geschäftsverteilungsplan*» del Tribunal Federal de Seguridad Social[13], actualizado cada año natural (y accesible en el sitio en Internet del propio Tribunal)[14], donde se detallan —entre otros varios asuntos de interés máximo— cuántas son las Salas de Justicia ordinaria de que se compone el Tribunal (formalmente hablando, son doce Salas distintas, aunque haya que tener en cuenta que la «Sala 6» se encuentra desdoblada, dada la existencia de una «Sala 6a»)[15], qué concretos asuntos litigiosos se asignan a cada una de estas Salas (tendencialmente coincidentes, bien con el contenido de los llamados Libros «verticales» del Código alemán de Seguridad Social[16], bien con sólo partes concretas del contenido de dicha clase de Libros), así como los nombres de los concretos Jueces (bien de carrera, bien electivos) asignados al servicio de cada una de las Salas, resultando que la citada Dra. Christine FUCHSLOCH (Presidenta, recuérdese, del Tribunal Federal de Seguridad Social) sirve en la Sala 4 del mismo (competente, entre otras materias, para conocer de los «litigios en asuntos del seguro básico de los demandantes de empleo»[17], esto es, de las prestaciones asistenciales de desempleo, reguladas en el Libro Segundo del Código de Seguridad Social[18]), presidiéndola también. Este Plan de Reparto actúa como gozne o norma de conexión entre la Ley jurisdiccional y el concreto «Informe anual», dándole sustancia, color y sabor este último al Plan de Reparto citado, indicándose en el «Informe anual» que en el Tribunal Federal de Seguridad Social sirve un total de 41 Jueces profesionales (de los cuales un 48,8 por ciento son mujeres)[19] y un total de 113 Jueces electivos (de los cuales un 48,7 por ciento son mujeres)[20], habiendo entre este último tipo de Jueces dos catedráticos de Universidad[21], lo que merece ser resaltado, a la vista de la posición

Elke, Wahrendorf, Volker y Müller, Henning (Editores), *SGG. Sozialgerichtsgesetz*, 3ª ed., C.H. Beck (Múnich, 2023), 2288 pp.; y Berchtold, Josef (Editor), *Sozialgerichtsgesetz*, 7ª ed., Nomos (Baden-Baden, 2026), 1315 pp.

[9] Cfr. parágrafos 3, 6, 9, 11, 19, 27, 30, 32, 33, 38, 41, 153 y 155.

[10] Cfr. parágrafos 3, 6, 9, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 30, 33, 35, 38, 40, 41, 45, 46, 47, 50, 61, 73, 134, 153, 160a, 169, 170a y 208.

[11] Cfr. parágrafos 160 y ss.

[12] Cfr. parágrafos 172 y ss.

[13] Cfr. parágrafos 41 (dos ocasiones) y 205.

[14] Su texto puede manejarse directamente a través del siguiente enlace: https://www.bsg.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Geschaeftsverteilungsplaene/Geschaeftsverteilungsplan_2025_02.html.

[15] Cfr. p. 6.

[16] Véase Arufe Varela, Alberto, «Los equívocos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el principio de automaticidad de las prestaciones. Su verificación a través del derecho alemán de la seguridad social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social Internacional y Comunitario*, n. 77 (2008), pp. 197 y ss.

[17] Cfr. p. 4. Textualmente, «Streitigkeiten in Angelegenheiten der Grundsicherung für Arbeitsuchende».

[18] Comentarios de autoridad sobre el mismo, todos actualizados, son Münder, Johannes, Geiger, Udo y Lenze, Anne (Editores), *SGB II. Bürgergeld. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar*, 8ª ed., Nomos (Baden-Baden, 2023), 1600 pp.; Winkler, Jürgen (Editor), *SGB II. Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende*, 3ª ed., C.H. Beck (Múnich, 2024), 996 pp.; y Luik, Steffen y HARIG, Björn (Editores), *SGB II. Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar*, 7ª ed., C.H. Beck (Múnich, 2026), 2700 pp. Una explicación pedagógica de cómo se estructura la política de empleo alemana, activa y pasiva, que es una política de seguridad social, en Arufe Varela, Alberto, «El modelo alemán de gestión de las políticas de empleo», en el volumen *Estrategia europea, Estado autonómico y política de empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración (Madrid, 2008), pp. 383 y ss.

[19] Cfr. p. 7.

[20] *Ibidem*.

[21] Se trata de Jens Michael Schubert, catedrático en la Universidad Politécnica de Brandeburgo (sirve en las Salas 1 y 10), y de Felix Welti, catedrático en la Universidad de Kassel (sirve en las Salas 3, 7 y 11), debiendo tenerse en

completamente marginal que tiene la enseñanza del Derecho de la Seguridad Social en las Facultades de Derecho de las Universidades alemanas[22].

3. LA CARGA DE TRABAJO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN 2025

En relación con este epígrafe, la porción clave del «Informe anual» de 2025 es la rotulada «Desarrollo de actividades», a que me referí antes. Está redactada con una claridad y una pedagogía extremas, en las antípodas de los tostones técnico-jurídicos, a pesar de la aridez de los asuntos que aborda y de la abundancia de datos estadísticos que detalla, limitándome a efectuar sobre esta porción tres observaciones, sin que me parezca arbitraria su selección, pues todas ellas se refieren a asuntos nucleares y del máximo interés comparatista. En primer lugar, respecto de los asuntos que accedieron al Tribunal, la relativa a que «en el año 2025, ingresaron en total 2.646 procedimientos, relativos a todas las ramas procedimentales del Tribunal Federal de Seguridad Social»[23], apuntándose que «las cifras de ingreso están ligeramente por encima del nivel del año precedente (2.532 procedimientos)»[24]. En segundo lugar, respecto de cuántos asuntos resolvió el Tribunal, la relativa a que «en 2025, se resolvió un total de 2.830 procedimientos»[25], debiendo tenerse en cuenta que «la situación de los procedimientos no resueltos, en el conjunto de todas las ramas procedimentales en curso, ha disminuido claramente (980 procedimientos a comienzos de 2025, 796 procedimientos al finalizar 2025)»[26], concretando —respecto del detalle de los asuntos resueltos en el año a que se refiere el «Informe»— que se fallaron «177 casaciones (2024: 230)»[27], que se dictaron «852 Autos de inadmisión (2024: 798)»[28] —aunque destacando la singularidad procesal derivada del tenor del apartado 5 del parágrafo 160a de la Ley de Tribunales de Seguridad Social, que permite en trámite de admisión anular la decisión de segunda instancia, con devolución de los autos al tribunal correspondiente para que resuelva el asunto—, así como que se resolvieron igualmente «727 procedimientos, que habían accedido al "Registro General" (2024: 673)»[29], detallándose asimismo los procedimientos tramitados sobre solicitudes de asistencia jurídica gratuita, fallándose «780 en el año 2025, frente a 582 en 2024»[30]. En tercer lugar, respecto de la duración de los procesos tramitados ante el Tribunal (con arcos temporales más cercanos a los de la Sala de lo Social de nuestro Tribunal Supremo, pero también más lejanos de los que cabe asignar a la Corte Suprema de los Estados Unidos)[31], la relativa a que «el 24,9 por ciento de las casaciones se fallaron en un año (2024: 28,3 por ciento)»[32], que «el promedio de duración de los procedimientos de casación fallados en 2025 ascendió a 15,8 meses, excediendo sólo un poco la cifra del año precedente

cuenta que esta última ciudad (capital del Estado federado de Hesse) es la sede del Tribunal Federal de Seguridad Social.

[22] Al respecto, véase Cloppenburg, Sonia, «La enseñanza del Derecho del Trabajo y del Derecho de la Seguridad Social en la Universidad de Erlangen-Nürnberg», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen VII (2015), pp. 57 y ss.

[23] Cfr. p. 8. Textualmente, «Im Jahr 2025 sind insgesamt 2.646 Verfahren, gerechnet über alle Verfahrensarten, beim Bundessozialgericht eingegangen».

[24] *Ibidem*. Textualmente, «liegen die Eingangszahlen leicht über dem Niveau des Vorjahrs (2.532 Verfahren)».

[25] Cfr. p. 10. Textualmente, «2025 wurden insgesamt 2.830 Verfahren erledigt».

[26] *Ibidem*. Textualmente, «Der Bestand der unerledigten Verfahren über alle Verfahrensarten hinweg ist deutlich abgebaut worden (980 Verfahren Anfang 2025, 796 Verfahren Ende 2025)».

[27] Cfr. p. 9. Textualmente, «Erledigt wurden 2025 177 Revisionen (2024: 230)».

[28] *Ibidem*. Textualmente, «852 Nichtzulassungsbeschwerden (2024: 798)».

[29] *Ibidem*. Textualmente, «727 Verfahren, die im „Allgemeinen Register" eingetragen waren (2024: 673)».

[30] *Ibidem*. Textualmente, «im Jahr 2025 780 gegenüber 582 in 2024».

[31] Sobre este tema, véase Arufe Varela, Alberto, *Las Reglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Traducción y comentario, desde la perspectiva procesal laboral y de seguridad social española*, Atelier (Barcelona, 2026), en prensa.

[32] Cfr. p. 10. Textualmente, «4,9 Prozent der Revisionen wurden innerhalb eines Jahres erledigt (2024: 28,3 Prozent)».

(15,1 meses en el año 2024)»[33], mientras que «los procedimientos resueltos por Auto de inadmisión, pudieron decidirse en un promedio de 5,9 meses, lo que se corresponde con la duración de estos procedimientos en 2024»[34].

4. LAS RESOLUCIONES DESTACADAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN 2025

Este asunto aparece monográficamente tratado en la porción del «Informe anual» titulada «Jurisprudencia», a que también me referí antes. Se afirma en ella que «contiene una selección de las principales decisiones del año 2025, presentadas en conjunto, de concretas Salas del Tribunal Federal de Seguridad Social»[35]. Son más de 30 páginas del «Informe», siempre gratas de leer, en las que se recopila un total de 54 Sentencias (*Urteile*), así como un Auto (*Beschluß*), fallados por la práctica totalidad de las Salas que integran el Tribunal. Colocado en el brete de tener que resaltar una sola de estas resoluciones, yo me decantaría por la Sentencia de 12 junio 2025, a la que se asigna la referencia oficial «B 3 P 8/23 R»[36], que es una de las siete seleccionadas de la Sala 3, competente —entre otras varias materias— para conocer de «los litigios suscitados por el [Libro] XI del C[ódigo de] S[eguridad] S[ocial]»[37], esto es, por el Libro de dicho Código regulador del seguro social contributivo de dependencia[38]. Esta Sentencia es, además, un verdadero *unicum* en el conjunto de la jurisprudencia del Tribunal seleccionada por el «Informe anual» correspondiente al año 2025, dado que se trata de la única de las siete resoluciones de la Sala 3 elegidas en el «Informe», frontalmente relativa al citado Libro XI (por lo demás, siempre llama poderosamente la atención el hecho de tratarse de una Sentencia con abundosa cita nominal de doctrina científica alemana)[39]. Resumiendo su fundamentación jurídica y su fallo, el «Informe» afirma que esta Sentencia establece la doctrina «ningún derecho a prestaciones en metálico de dependencia de una pensionista polaca residente en Alemania»[40], extendiéndose luego en razonar por qué dicha pensionista sí tiene derecho, en cambio, a recibir las prestaciones en especie del seguro contributivo alemán de dependencia (o «*Pflegesachleistungen*»), en cuanto que distintas de las prestaciones en metálico otorgadas por el seguro en cuestión (o «Pflegegeldgleistungen»), sin que ello colisione ni con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ni tampoco con los Reglamentos de coordinación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social de los Estados

[33] *Ibidem*. Textualmente, «Die durchschnittliche Verfahrensdauer der im Jahr 2025 erledigten Revisionen betrug 15,8 Monate und lag damit nur geringfügig über dem Vorjahreswert (15,1 Monate im Jahr 2024)».

[34] *Ibidem*. Textualmente, «Die Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren konnten in durchschnittlich 5,9 Monaten abgeschlossen werden, was der Dauer der Verfahren in 2024 entspricht».

[35] Cfr. p. 14. Textualmente, «enthält eine von den einzelnen Senaten des Bundessozialgerichts zusammengestellte Auswahl wichtiger Entscheidungen des Jahres 2025».

[36] Sobre el significado de cada uno de los ingredientes de dicha referencia, véase el enlace «*Entscheidungen*» del sitio en Internet del Tribunal Federal de Seguridad Social. Reflexionando sobre el sistema alemán de «referencias oficiales» de las resoluciones judiciales, véase Arufe Varela, Alberto, «La Sentencia del Tribunal Federal alemán de Trabajo de 22 abril 2009, sobre usura salarial. Estudio contextualizador y comparado con el Derecho español, y traducción castellana», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen II (2010), p. 14 y nota 1.

[37] Cfr. p. 4. Textualmente, «Streitigkeiten aus dem SGB XI».

[38] Sobre él, véase Arufe Varela, Alberto, *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier (Barcelona, 2019), 333 pp.

[39] Más en concreto, en sus marginales 18 (literalmente, «*(vgl* Bieback *in* Fuchs/Janda*, Europäisches Sozialrecht, 8. Aufl 2022, Art 17 VO <EG> 883/2004 RdNr 23 mwN;* Spiegel *ebenda, Art 76 VO <EG> 883/2004, RdNr 23 ff, 26 zu den Grundsätzen der Bindungswirkung)*»; «*(*Janda *ebenda, Art 24 VO <EG> 883/2004 RdNr 6; vgl auch* Leopold *in* Hauck/Noftz*, EU-Sozialrecht, Stand XI/22, VO 883/04 - K Art 24 RdNr 27)*»), 23 («*(vgl BT-Drucks 12/5262 S 110;* Hahn *in jurisPK-SGB I, 4. Aufl 2024, Stand 15.6.2024, Art 22 VO <EG> 883/2004 RdNr 105 zum vom Gesetzgeber ursprünglich beabsichtigen Ausschluss des Pflegegeldes von der Exportierbarkeit)*») y 34 («*abgedruckt bei* Bieback *in* Fuchs/Janda*, Europäisches Sozialrecht, 8. Aufl 2022, Art 34 VO (EG) 883/2004 RdNr 18*»). Sobre el tema, véase Martínez Girón, Jesús, «La cita nominal de doctrina científica por la jurisprudencia laboral. Un estudio de Derecho comparado», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 150 (2011), pp. 342-343.

[40] Cfr. p. 41. Textualmente, «Kein Pflegegeldanspruch einer in Deutschland lebenden polnischen Rentnerin».

miembros de la Unión Europea. Casi ni hace falta comentar la imposibilidad de encontrar nada parecido a esta Sentencia en la jurisprudencia de la Sala de lo Social de nuestro Tribunal Supremo[41], por la sencilla razón de que la legislación española de Seguridad Social no se encuentra alineada con el apartado 1 del artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (que menciona, entre las seis contingencias contributivas del siglo en que nos encontramos, precisamente la de «dependencia»)[42], dado que nuestra Ley 39/2006 sólo se refiere a la protección asistencial de los declarados dependientes (por cierto, el Libro XII del Código alemán de Seguridad Social, en línea con el apartado 3 del artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, regula la contingencia no contributiva de dependencia, de naturaleza meramente asistencial y, consecuentemente, para hacer frente al riesgo de pobreza)[43].

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arufe Varela, Alberto, «Los equívocos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el principio de automaticidad de las prestaciones. Su verificación a través del derecho alemán de la seguridad social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social Internacional y Comunitario*, n. 77 (2008).

Arufe Varela, Alberto, «El modelo alemán de gestión de las políticas de empleo», en el volumen *Estrategia europea, Estado autonómico y política de empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración (Madrid, 2008).

Arufe Varela, Alberto, «La Sentencia del Tribunal Federal alemán de Trabajo de 22 abril 2009, sobre usura salarial. Estudio contextualizador y comparado con el Derecho español, y traducción castellana», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen II (2010).

Arufe Varela, Alberto, *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier (Barcelona, 2019).

Arufe Varela, Alberto, «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por "vivienda compartida"», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n. 34 (2023).

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

Arufe Varela, Alberto, *Las Reglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Traducción y comentario, desde la perspectiva procesal laboral y de seguridad social española*, Atelier (Barcelona, 2026).

Berchtold, Josef (Editor), *Sozialgerichtsgesetz*, 7ª ed., Nomos (Baden-Baden, 2026).

[41] Lo anticipaba, a propósito de otra Sentencia de la Sala 3 del Tribunal Federal de Seguridad Social, Arufe Varela, Alberto, «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por "vivienda compartida"», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n. 34 (2023), pp. 133 y ss.

[42] Véase Arufe Varela, Alberto, *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, cit., pp. 13 y ss.

[43] Sobre el tema, véase Arufe Varela, Alberto, *La asistencia social en Alemania. Un comentario del Libro XII del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier (Barcelona, 2024), pp. 19 y ss.

Cloppenburg, Sonia, «La enseñanza del Derecho del Trabajo y del Derecho de la Seguridad Social en la Universidad de Erlangen-Nürnberg», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen VII (2015).

Luik, Steffen y HARIG, Björn (Editores), *SGB II. Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar*, 7ª ed., C.H. Beck (Múnich, 2026).

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

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

Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho crítico del Trabajo. Critical labor law*, 5ª ed., Atelier (Barcelona, 2025).

Mayer-Ladewig, Jens (Fundador), Keller, Wolfgang y Schmidt, Benjamin (Autores), *SGG. Sozialgerichtsgesetz. Kommentar*, 14ª ed., C.H. Beck (Múnich, 2023).

Münder, Johannes, Geiger, Udo y Lenze, Anne (Editores), *SGB II. Bürgergeld. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar*, 8ª ed., Nomos (Baden-Baden, 2023).

Roos, Elke, Wahrendorf, Volker y Müller, Henning (Editores), *SGG. Sozialgerichtsgesetz*, 3ª ed., C.H. Beck (Múnich, 2023).

Winkler, Jürgen (Editor), *SGB II. Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende*, 3ª ed., C.H. Beck (Múnich, 2024).

Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas

María Nieves Moreno Vida
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada
https://orcid.org/0000-0002-0600-8332

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 187-223

Sumario

1. Crónica legislativa laboral y otras materias conexas
1.1. Jubilación
1.2. Cotizacion
1.3. Reformas reglamentarias de seguridad social: afiliación y recaudación
1.4. Mutualidades de previsión social
1.5. Desempleo
1.6. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social
1.7. Otras normas de Seguridad Social
1.8. Sanidad
1.9. Asistencia social y servicios sociales
1.10. Dependencia y discapacidad
1.11. Relaciones laborales
1.12. Empleo y formación profesional
1.13. Prevención de riesgos
1.14. Migraciones
1.15. Inspección de trabajo
1.16. Empleo público
1.17. Economía social
1.18. Medidas urgentes: laborales y de Seguridad Social
1.19. Otras normas
2. Crónica de Doctrina Judicial. Jurisprudencia seleccionada
3. Novedades bibliográficas
4. Recensiones bibliográficas

1. CRÓNICA LEGISLATIVA LABORAL Y OTRAS MATERIAS CONEXAS

1.1. Jubilación

— Jubilación anticipada por discapacidad. Real Decreto 632/2026, de 29 de julio, por el que se modifica el anexo del Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en cuanto a la anticipación de la jubilación de las personas trabajadoras con discapacidad en grado igual o superior al 45 por ciento (BOE 30-7-2026)

Conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Orden ISM/444/2025, de 30 de abril, por la que se regula el procedimiento de inclusión de nuevas patologías generadoras de discapacidad en el anexo del Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre (por el que se desarrolla la LGSS en cuanto a la anticipación de la jubilación de las personas trabajadoras con discapacidad en grado igual o superior al 45 por ciento), la Comisión Técnica correspondiente ha propuesto la inclusión de once nuevas patologías que pueden dar lugar a la reducción de la edad de jubilación. Por su parte, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha dictado resolución sobre cada una de las

patologías, admitiendo o inadmitiendo su inclusión como nueva patología generadora de discapacidad en el anexo del Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre.

En base a ello, con la aprobación de este real decreto se procede, por una parte, a la incorporación en el anexo de las siguientes patologías: amiloidosis por transtiretina variante, distrofia miotónica tipo 1 (Steinert), enfermedad de Huntington, espina bífida, enfermedad de Parkinson, degeneración corticobasal, atrofia multisistémica, parálisis supranuclear progresiva, esclerosis sistémica y enfermedad renal crónica estadio G5; y, además, se modifica el ordinal quinto del párrafo i) bajo la denominación lesión medular, traumática o no traumática, a fin de comprender tanto los supuestos de etiología traumática, ya reconocidos, como los de etiología no traumática.

Y por otra, se crea una nueva categoría de discapacidad, reflejada en el párrafo j) bajo la denominación de enfermedades sistémicas, con el fin de incluir en ella dos nuevas patologías: la esclerosis sistémica y la enfermedad renal crónica estadio G5, reforzando así la coherencia interna del propio anexo, al quedar dichas patologías integradas en una categoría acorde con su naturaleza.

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y se aplicará a hechos causantes posteriores a su entrada en vigor.

— Jubilación parcial del personal laboral de las Administraciones Públicas. Resolución de 5 de junio de 2026, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones de gestión relativas a la jubilación parcial del personal laboral acogido al IV Convenio Único de la Administración General del Estado (BOE 9-6-2026)

La firma del IV Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado el 4 de marzo de 2019 supuso la posibilidad de que el personal laboral sujeto al citado Convenio Único se acogiese a la jubilación parcial en los términos previstos en la ley (disposición adicional undécima).

Ante los cambios operados en la LGSS se ha hecho necesario adoptar nuevos criterios en torno a la regulación de la jubilación parcial en el ámbito del IV Convenio Único. A tal fin, en el grupo de trabajo de jubilación parcial constituido en el seno de la Comisión Paritaria del IV Convenio Único se ha procedido al estudio y análisis de la situación de la jubilación parcial y a la propuesta de unas condiciones y criterios comunes para el conjunto de trabajadores y trabajadoras en el ámbito subjetivo que integra el IV Convenio Único que, previa negociación con las organizaciones sindicales, han sido aprobados por la Comisión Paritaria el 31 de marzo de 2026 en el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 15 y en la disposición adicional undécima de dicho Convenio Único; así como por la Comisión Negociadora del IV Convenio Único en la misma fecha.

Por tanto, esta resolución tiene por objeto concretar las actuaciones a realizar para el acceso a la jubilación parcial y jubilación parcial anticipada del personal laboral fijo sujeto al IV Convenio Único de la Administración General de Estado. Esta resolución se adaptará a las modificaciones normativas que, en su caso, puedan producirse en materia de jubilación parcial y de contrato de relevo y afecten a su contenido.

1.2. Cotizacion

— Orden ISM/727/2026, de 13 de julio, por la que se fijan para el ejercicio 2026 las bases normalizadas de cotización a la Seguridad Social, por contingencias comunes, en el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón (BOE 15-7-2026)

Conforme a la disposición adicional 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, y en tanto se apruebe la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2026, se mantiene la vigencia del artículo 122.nueve de la prorrogada Ley 31/2022, de 23 de diciembre, el cual prevé que, para la determinación de las bases normalizadas de cotización, por contingencias comunes, en el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón, se aplicará el procedimiento descrito en las reglas contenidas en el citado precepto, facultando al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para fijar la cuantía de las citadas bases de cotización.

A tal finalidad responde el contenido de esta orden, mediante la cual se determinan las bases normalizadas de cotización, por contingencias comunes, en el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón (contenidas en el Anexo de esta Orden), teniendo en cuenta, para la determinación de tales bases, la cuantía de las bases de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2025, ambos inclusive, con las especialidades contenidas en el artículo 57 del Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre.

— Resolución de 16 de julio de 2026, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, por la que se establece el plazo especial para el ingreso de las diferencias resultantes de la aplicación de la Orden ISM/727/2026, de 13 de julio, por la que se fijan para el ejercicio 2026 las bases normalizadas de cotización a la Seguridad Social, por contingencias comunes, en el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón (BOE 27-7-2026)

Conforme a la Orden ISM/727/2026, de 13 de julio, por la que se fijan para el ejercicio 2026 las bases normalizadas de cotización a la Seguridad Social, por contingencias comunes, en el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón, se establece que las diferencias de cotización resultantes de la aplicación de lo dispuesto en la Orden ISM/727/2026, de 13 de julio, por la que se fijan para el ejercicio 2026 las bases normalizadas de cotización a la Seguridad Social, por contingencias comunes, en el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón, respecto de las cotizaciones que, a partir de 1 de enero de 2026, se hubieran efectuado hasta el mes anterior al de su publicación en el BOE se ingresarán en un único plazo correspondiente al mes de febrero de 2027.

1.3. Reformas reglamentarias de seguridad social: afiliación y recaudación

— Real Decreto 643/2026, de 29 de julio, por el que se modifican el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, y el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio (BOE 30-7-2026)

A través de este Real Decreto se llevan cabo determinadas reformas reglamentarias de Seguridad Social: entre otros aspectos, se amplía el plazo de comunicación de bajas y variaciones de datos, se actualiza la normativa sobre aplazamientos en el pago de deudas y se otorga un nuevo plazo de comunicación del CNAE-2025

Por una parte, se modifica el párrafo 2.º del artículo 32.3 del Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, con el objetivo de facilitar en mayor medida el cumplimiento de las referidas obligaciones con la Seguridad Social, ampliando de tres a seis días el plazo establecido en la norma.

Por otra parte, se efectúan una serie de modificaciones en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, que afectan a sus artículos 32, 33, 34 y 35.

— En primer lugar, se clarifica la redacción del apartado 1 del artículo 32, relativo a las deudas con la Seguridad Social susceptibles de aplazamiento, al objeto de eliminar cualquier duda respecto a la consideración como inaplazables de todas las cuotas por contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tanto cuando correspondan a trabajadores por cuenta ajena o asimilados como cuando correspondan a trabajadores por cuenta propia, conforme a lo previsto, con carácter general, en el artículo 23.2 LGSS.

— En segundo lugar, se actualizan las cuantías de las deudas aplazables respecto a las que no es necesaria la constitución de garantías, establecidas en el párrafo b) del artículo 33.4.

— En tercer lugar, la regulación del artículo 34, dedicado al interés aplicable a los aplazamientos, se acomoda a la del artículo 23.5 LGSS, respecto a la que había quedado desactualizada desde la reforma efectuada por la disposición final quinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

— Asimismo, se introducen dos modificaciones en el artículo 35, en el que se regula el procedimiento de concesión de los aplazamientos, dirigidas a facilitar su tramitación y concesión automatizada conforme a lo previsto en el artículo 130 LGSS.

Por último, este real decreto incorpora una disposición adicional única al objeto de establecer un plazo de seis meses para que las empresas comuniquen a la TGSS el código de ocupación laboral, única o principal, a que se refiere el artículo 30.2.a) del Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, de todos los trabajadores por cuenta ajena que se encuentren en alta en cualquiera de sus códigos cuenta de cotización, conforme a la Clasificación Nacional de Ocupaciones vigente. Dicho dato resulta imprescindible para elaborar los informes que se precisan para el reconocimiento, en su caso, de

coeficientes reductores de la edad de jubilación para aquellas ocupaciones o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad.

1.4. Mutualidades de previsión social

— Trabajadores autónomos: nueva pasarela al RETA. Ley 2/2026, de 29 de julio, de modificación del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con las mutualidades alternativas reguladas en sus disposiciones adicionales 18.ª y 19.ª (BOE 31-7-2026)

La posibilidad de opción entre la respectiva mutualidad de previsión alternativa (reguladas por el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social) y el RETA, que supuso inicialmente un beneficio para los profesionales colegiados que realizan su actividad por cuenta propia, ha dado lugar también a situaciones de desprotección de algunos de estos profesionales.

Vista la situación, se considera necesario adoptar algunas medidas consistentes en mejorar la cobertura que estas entidades proporcionan a sus mutualistas y poner a disposición de estos profesionales una «pasarela» para que, en los términos reglamentariamente establecidos, aquellos que consideren que conviene a sus intereses puedan solicitar la transferencia voluntaria de los derechos económicos acumulados en una o varias mutualidades derivados de las aportaciones realizadas por el mutualista para cumplir con la función alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, siempre que no tengan la condición de pensionistas a cargo de ningún régimen público ni de la respectiva mutualidad alternativa, salvo cuando se trate de una pensión de viudedad.

Para ello:

-Se modifica el apartado 2 de la disposición adicional decimonovena LGSS ("Ámbito de protección de las mutualidades de previsión social alternativas al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos").

Por una parte, para incrementar el importe de las prestaciones, de manera que cuando presenten forma de renta no puedan ser inferiores al 100 por ciento de la cuantía mínima inicial que para la respectiva clase de pensión corresponda en el sistema de la Seguridad Social o, si resultara superior, al importe establecido para las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, y en el caso de que tales prestaciones adopten la forma de capital, para que no pueda ser inferior al importe capitalizado de la cuantía mínima establecida para caso de renta.

Y por otra parte, para considerar que se cumple con la obligación de cuantía mínima de la prestación si las cuotas a satisfacer por el mutualista, cualesquiera que sean las contingencias contratadas con la mutualidad alternativa de entre las obligatorias a que se refiere el apartado 1 de la disposición, equivalen al 100 por ciento de la cuota resultante de aplicar el tipo general de cotización establecido para contingencias comunes en el RETA a la base mínima del tramo de cotización aplicable en función de sus rendimientos netos o la que se fije en cada momento.

-Se introduce una nueva disposición transitoria, la cuadragésima sexta, en la LGSS, la cual prevé el incremento progresivo de la cuota a satisfacer por los mutualistas conforme al segundo párrafo del apartado 2 de la disposición adicional decimonovena hasta alcanzar el 100 por ciento en 2028,

de forma que en 2026 ascenderá al 86 por ciento y en 2027 al 93 por ciento de la cuota resultante de aplicar el tipo general de cotización establecido para contingencias comunes en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos a la base mínima del tramo de cotización aplicable en función de los rendimientos netos o la que se fije en cada momento.

-Finalmente, se introduce en la LGSS otra disposición transitoria, la cuadragésima séptima, a fin de establecer una «pasarela» entre la mutualidad alternativa y el RETA, de modo que los profesionales colegiados que estén o hayan estado incluidos en una o varias mutualidades de previsión social alternativas a dicho régimen puedan, en el plazo de un año desde la entrada en vigor del reglamento de desarrollo de esta disposición, solicitar la transferencia voluntaria de los derechos económicos acumulados en las mutualidades derivados de las aportaciones realizadas por el mutualista para cumplir con la función alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, siempre que no tengan la condición de pensionistas a cargo de ningún régimen público ni de la respectiva mutualidad alternativa, salvo cuando se trate de una pensión de viudedad.

Dicha transferencia conllevará el encuadramiento obligatorio e irreversible en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos del profesional colegiado para la actividad que determinó esta transferencia y estará exenta de tributación por cualquiera de las operaciones económicas derivadas de la misma.

Los términos y condiciones de la transferencia de derechos económicos acumulados y la fórmula de conversión de dichos derechos en períodos cotizados al RETA se regularán reglamentariamente en el plazo máximo de tres meses desde la aprobación de la ley.

-La disposición finales primera lleva a cabo una Modificación de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, añadiendo un nuevo párrafo cuarto al artículo 44.4 de la Ley.

1.5. Desempleo

-Procedimientos administrativos. Gestión informatizada. Resolución de 2 de junio de 2026, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se habilitan trámites y actuaciones a través del canal telefónico y telemático mediante determinados sistemas de identificación y expresión de voluntad y se regulan aspectos relativos a la presentación y firma de solicitudes mediante formularios electrónicos a través de ambos canales en el ámbito de las prestaciones por desempleo (BOE 15-7-2026)

1.6. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

— Resolución de 3 de julio de 2026, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se establecen los términos para la aplicación a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social de los coeficientes para la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (BOE 16-7-2026)

La presente resolución establece que, con carácter general, el coeficiente a aplicar será el 0,06 sobre las cuotas íntegras correspondientes a la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (conforme al artículo 26 de la Orden PJC/297/2026, de 30 de marzo, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social,

desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2026).

Asimismo, define el requisito de insuficiencia financiera del coeficiente general mediante la estimación de un resultado negativo o déficit al cierre del ejercicio 2026 en el ámbito de la gestión de la prestación económica de incapacidad temporal por contingencias comunes, después de aplicada en su integridad la reserva de estabilización específica de esta gestión.

Respecto del requisito adicional de que tal déficit sea consecuencia de circunstancias estructurales, se considera existente cuando la duración media de los procesos de incapacidad temporal derivados de contingencias comunes de los trabajadores por cuenta ajena protegidos por la mutua en el año 2025 sea superior a treinta y dos días, o bien cuando el índice de incidencia media mensual durante el mismo periodo, de los mismos procesos, haya superado en el año 2025 el 30 por mil de los referidos procesos de baja médica por incapacidad temporal.

Además, con la finalidad de resaltar el requisito estructural y, simultáneamente, promover mejoras de gestión, se contemplan también como requisitos que la mutua haya llevado a cabo de forma activa actuaciones de control y seguimiento con tal finalidad, y que en los casos en los que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones haya promovido convenios para la mejora en la gestión de la incapacidad temporal y de la asistencia sanitaria en colaboración con las comunidades autónomas, la mutua los haya suscrito.

En virtud de todo esto, mediante esta Resolución se establecen las instrucciones sobre los requisitos y condiciones para el acceso en 2026 a los coeficientes del 0,07, 0,033, así como al incremento de la fracción de cuota a que se refiere el párrafo segundo de los apartados primero y segundo del señalado artículo 26 de la Orden PJC/297/2026, de 30 de marzo, así como establecer las normas de procedimiento a que han de ajustarse las solicitudes que a tal efecto formulen las mutuas colaboradoras.

— Resolución de 7 de julio de 2026, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, por la que se establece la planificación general de las actividades preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en sus planes de actividades del año 2027 (BOE 17-7-2026)

Mediante esta resolución se organizan las actividades preventivas de la Seguridad Social que deben desarrollar las mutuas durante el ejercicio y se establecen los criterios y prioridades que han de regir la ejecución de estas actividades, con las que se da continuidad a las que ya se vienen realizando por las mutuas y que, tal como se prevé en el artículo 2.1 del Real Decreto 860/2018, de 13 de julio, se orientarán preferentemente a realizar en las pequeñas empresas, así como en las empresas y sectores con mayor siniestralidad en el año 2025, acciones de asesoramiento, divulgación, sensibilización e investigación, desarrollo e innovación en materia de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Esta planificación de las actividades preventivas se realiza conforme a la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros en su reunión del día 14 de marzo de 2023 y publicado mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social de 20 de abril de 2023.

1.7. Otras normas de Seguridad Social

-Convenio. Comunidad Autónoma de Cantabria. Resolución de 4 de junio de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de Cantabria, para la cesión de información en materia de afiliación (BOE 15-6-2026)

-Convenio. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Resolución de 29 de mayo de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para la cesión de información en materia de afiliación (BOE 6-6-2016)

-Convenio. Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Resolución de 20 de agosto de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para la cesión de información en materia de afiliación (BOE 25-8-2026)

Convenio. Comunitat Valenciana. Resolución de 10 de julio de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y la Generalitat Valenciana, para el acceso telemático a los informes médicos de los expedientes administrativos del INSS y del ISM por parte de los Servicios Públicos de Salud (BOE 20-7-2026)

-Convenio. Resolución de 2 de julio de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda modificativa y de prórroga del Convenio entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Fundación Laboral de la Construcción, en materia de intercambio de información (BOE 13-7-2026).

-Convenio. Resolución de 15 de julio de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre la Tesorería General de la Seguridad Social, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y la Intervención General de la Seguridad Social, por el que se acuerda la gestión y participación en la financiación conjunta del Plan de la Actividad Preventiva del Servicio de Prevención para el personal dependiente de los servicios centrales de dichas entidades (BOE 21-7-2026)

-Procedimientos administrativos. Gestión informatizada. Orden ISM/541/2026, de 27 de mayo, por la que se modifica la Orden ISM/903/2020, de 24 de septiembre, por la que se regulan las notificaciones y comunicaciones electrónicas en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social (BOE 1-6-2026)

-Procedimientos administrativos. Gestión informatizada. Resolución de 15 de junio de 2026, del Instituto Social de la Marina, por la que se regula la automatización de ciertos actos y actuaciones en los procedimientos para el reconocimiento de determinadas prestaciones del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del mar (BOE 20-6-2026)

-Cartas de servicios. Resolución de 3 de julio de 2026, de la Subsecretaría, por la que se aprueba la actualización de la Carta de Servicios del Instituto Nacional de la Seguridad Social (BOE 1-8-2026)

1.8. Sanidad

— Medicamentos. Real Decreto 468/2026, de 10 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1345/2007, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente (BOE 11-6-2026)

Se modifican los artículos 81, 84, 85 y 86 del capítulo, sobre el Sistema de verificación y autenticación de medicamentos, del Real Decreto 1345/2007, de 11 de octubre, en relación a ciertos casos de operaciones de los dispositivos de seguridad cuando se suministren medicamentos a determinadas entidades, como los centros penitenciarios o los centros de almacenamiento y distribución del Ministerio de Defensa, y al funcionamiento del Nodo SNSFarma, con el fin de facilitar la conexión al repositorio nacional de los servicios de farmacia y otras entidades autorizadas a dispensar medicamentos con cargo al Sistema Nacional de Salud.

— Especialidades farmacéuticas. Caducidad. Real Decreto 467/2026, de 10 de junio, por el que se regulan la devolución y destrucción de sustancias estupefacientes y psicotrópicas y de medicamentos estupefacientes por las oficinas y servicios de farmacia (BOE 12-6-2026)

Esta norma establece una regulación uniforme en todo el Estado para la devolución y destrucción de estupefacientes y psicotrópicos, materia que requiere un procedimiento garantista y homogéneo por razones de salud pública y prevención del desvío al tráfico ilícito, y no puede regularse mediante instrucciones internas o normativa autonómica.

— Personal estatutario de los servicios de salud. Resolución de 6 de julio de 2026, del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, por la que se modifican la Resolución de 17 de enero de 2018, por la que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del INGESA, y la Resolución de 19 de enero de 2023, por la que se amplía su vigencia (BOE 13-7-2026).

Se lleva a cabo una modificación del Plan de Ordenación de Recursos Humanos del INGESA, aprobado por Resolución de 17 de enero de 2018, en sus aspectos relativos al personal que se ve desplazado como consecuencia de la resolución de procesos de selección y/o movilidad. Es consecuencia de la modificación de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto Marco del personal estatuario de los servicios de salud, por el Real Decreto-ley 12/2022, de 5 de julio.

— Sistema Nacional de Salud. Orden SND/715/2026, de 8 de julio, por la que se modifica la Orden SCB/45/2019, de 22 de enero, por la que se modifica el anexo VI del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, se regula el procedimiento de inclusión, alteración y exclusión de la oferta de productos ortoprotésicos y se determinan los coeficientes de corrección (BOE 14-7-2026)

Se modifica la disposición adicional primera de la Orden SCB/45/2019, de 22 de enero, sobre la puesta en marcha de la oferta de productos ortoprotésicos, para los tipos de producto no elaborados a medida incluidos en el apartado de Sillas de ruedas del catálogo común de prestación ortoprotésica suplementaria, para introducirla de manera progresiva según los apartados contemplados en el anexo VI sobre Cartera común de servicios de prestación ortoprotésica del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre.

Con esta orden se pretende hacer efectivas las propuestas acordadas por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, relativas a la modificación de la Orden SCB/45/2019, de 22 de enero, correspondiente a contemplar el UDI de los productos, regulado por el Reglamento (UE) 2017/745 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2017, y la REF en el caso de los componentes, accesorios y recambios no considerados productos sanitarios, como sistema adicional en la de identificación de los productos financiados, la renovación de la oferta de los productos ortoprotésicos y la puesta en marcha de la oferta por apartados.

Además, esta modificación normativa está alineada con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ya que tiene como fin fomentar la modernización, sostenibilidad, digitalización y equidad de la prestación ortoprotésica, como recoge la reforma 3 del componente 18 (C18.R3).

-Agencia Estatal de Salud Pública. Sedes. Orden PJC/781/2026, de 28 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2026, por el que se determina la sede física de la Agencia Estatal de Salud Pública (BOE 29-7-2026)

-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Personal sanitario. Ley 2/2026, de 4 de junio, sobre infracciones y sanciones administrativas en materia de agresiones a profesionales sanitarios y demás personal de la red sanitaria de utilización pública de la Región de Murcia, en el ejercicio de sus funciones (BOE 20-6-2026)

-Comunidades autónomas. Convenio. Resolución de 13 de julio de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga y modificación del Convenio con la Fundación Estatal Salud, Infancia y Bienestar Social, la Comunitat Valenciana y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para el apoyo y cooperación de la atención comunitaria en salud mental en situaciones de emergencia y/o desastres naturales (BOE 21-7-2026)

— Sistema Nacional de Salud. Ley 3/2026, de 29 de julio, de modificación de normas sobre el programa de cribado neonatal del Sistema Nacional de Salud y de otra normativa (BOE 31-7-2026)

La finalidad de la presente Ley es mejorar el programa de cribado neonatal de enfermedades congénitas en prueba del talón del SNS, estableciendo la garantía de la evaluación del programa, con una periodicidad mínima y, de acuerdo con el procedimiento, los criterios y los requisitos de evaluación a verificar desarrollados a tal efecto.

Se realizan una serie de reformas que buscan garantizar la actualización y mayor cohesión y equidad de los cribados neonatales en España, asegurando efectividad clínica, equidad territorial y formación a los profesionales, sostenibilidad e infraestructura.

Sin perjuicio de ello, las comunidades autónomas podrán seguir incorporando en sus respectivas carteras de servicios aquellas técnicas o procedimientos de cribado neonatal adicionales no incluidos en la cartera común, de acuerdo con la Ley 16/2003.

1.9. Asistencia social y servicios sociales

— Servicios sociales. Resolución de 23 de junio de 2026, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 15 de junio de 2026, por el que se afirma un mapa global de los servicios y prestaciones de los sistemas públicos de servicios sociales en España, se identifica el listado del conjunto de servicios y prestaciones mínimo común y sus características básicas, y se establece el mecanismo de trabajo para el seguimiento, actualización y revisión de ambos, en el marco de los objetivos comunes de modernizar y reforzar la red pública de sistemas de servicios sociales (BOE 27-6-2026)

Esta Resolución responde a la creación y regulación del Sistema de Información Estatal de los Servicios Sociales (SIESS), que tiene por objeto integrar la información estadística relativa a los servicios sociales de las administraciones públicas, y establecer mecanismos de seguimiento y consulta.

Para el desarrollo del SIESS se crearon Grupos de Trabajo dependientes de la Comisión Delegada de Servicios Sociales con las comunidades y ciudades autónomas en los cuales se ha completado un mapa global de 50 servicios y prestaciones de servicios sociales en España con sus características básicas, de las cuales 41 son comunes a todas las comunidades y ciudades autónomas.

El mapa global y el listado del conjunto de servicios y prestaciones mínimo común con sus características básicas, así como la definición de los mecanismos de trabajo para su seguimiento, desarrollo y actualización a futuro, se elevó a Consejo Territorial.

— Servicios sociales. Resolución de 29 de agosto de 2026, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se corrigen errores en la de 23 de junio de 2026, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 15 de junio de 2026, por el que se afirma un mapa global de los servicios y prestaciones de los sistemas públicos de servicios sociales en España, se identifica el listado del conjunto de servicios y prestaciones mínimo común y sus características básicas, y se establece el mecanismo de trabajo para el seguimiento, actualización y revisión de ambos, en el marco de los objetivos comunes de modernizar y reforzar la red pública de sistemas de servicios sociales (BOE 31-8-2026)

Se corrige la Resolución de 23 de junio de 2026, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 15 de junio de 2026, por el que se afirma un mapa global de los servicios y prestaciones de los sistemas públicos de servicios sociales en España, con la inserción de los anexos I y II, que forman parte integrante del citado Acuerdo del Consejo Territorial y cuyos contenidos íntegros estarán disponibles en los enlaces url que se indican a continuación de cada uno de sendos anexos:

– Anexo I. Mapa Servicios y Prestaciones de los servicios sociales en España:

  https://imserso.es/documents/d/global/20260627_anexoi_mapa_servicios_prestaciones

– Anexo II. Conjunto mínimo común de servicios y prestaciones de servicios sociales:

https://imserso.es/documents/d/global/20260627_anexoii_cmc_servicios_prestaciones

Con ello, se da cumplimiento al objeto de garantizar el acceso al contenido íntegro del Acuerdo del Consejo Territorial indicado, que define un conjunto mínimo común de servicios sociales y sus condiciones básicas, y se asume el compromiso de mantenerlos, así como se establece un mecanismo funcional para su seguimiento y revisión.

1.10. Dependencia y discapacidad

— **Medidas urgentes. Real Decreto-ley 17/2026, de 23 de junio, de medidas extraordinarias para el fortalecimiento y consolidación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (BOE 24-6-2026) (Corrección de errores BOE 9-7-2026)**

[Acuerdo de convalidación publicado por Resolución de 14 de julio de 2026, del Congreso de los Diputados (BOE 16-7-2026)]

La consolidación del SAAD bajo el nuevo enfoque de abordaje de los cuidados que emana de la propuesta de reforma de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social hacen imprescindible incrementar la corresponsabilidad de la Administración General del Estado con su financiación para contribuir a garantizar un adecuado y homogéneo despliegue en el conjunto del Estado de los nuevos derechos y servicios reconocidos.

Para ello, se modifica la disposición adicional centésima sexta de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, actualmente prorrogados para el año 2026, con el fin de incrementar las cuantías del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado para cada persona beneficiaria del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

— Grado III Gran Dependencia: 660,00 Euros/mes

— Grado II Dependencia Severa: 260,00 Euros/mes

— Grado I Dependencia Moderada: 90,00 Euros/mes

— Grado III+, de dependencia extrema: 4.930 euros/mes

Asimismo, con objeto de atender al pago de las obligaciones que nacen a propósito de este real decreto-ley, se concede un suplemento de crédito en el Presupuesto de la sección 29 «Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030».

— Comunidad Autónoma de Cataluña. Personas en situación de dependencia. Decreto-ley 4/2026, de 28 de abril, de medidas urgentes en el ámbito de la dependencia (BOE 8-6-2026)

— Comunidad Autónoma de Cantabria. Convenio. Resolución de 12 de junio de 2026, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el segundo Convenio con la Comunidad Autónoma de Cantabria, para establecer y regular el procedimiento que posibilite la interoperabilidad de los sistemas de información de la comunidad autónoma

y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia del Imserso (BOE 23-6-2026)

— Comunidad Autónoma de Extremadura. Medidas urgentes. Decreto-ley 2/2026, de 19 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de dependencia para la mejora de la atención a personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica (ELA) y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible en la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como otras medidas urgentes de carácter social (BOE 6-7-2026)

— Convenios colectivos de trabajo. Resolución de 29 de junio de 2026, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo de modificación parcial del VIII Convenio marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal (residencias privadas de personas mayores y del servicio de ayuda a domicilio) (BOE 15-7-2026)

1.11. Relaciones laborales

— Contratos de relevo en la jubilación parcial del personal laboral de las Administraciones Públicas. Real Decreto-ley 19/2026, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia de jubilación parcial anticipada del personal laboral de las Administraciones Públicas y de complemento de insularidad en Illes Balears (BOE 30-6-2026)

(Acuerdo de convalidación publicado por Resolución de 23 de julio de 2026, del Congreso de los Diputados, BOE 25-7-2026)

Regula el régimen aplicable a los contratos de relevo en la jubilación parcial del personal laboral de las Administraciones Públicas.

La norma prevé un sistema gradual de flexibilidad:

a) Con carácter preferente, las Administraciones públicas deberán contar con un instrumento de planificación de recursos humanos aprobado, preferentemente la oferta de empleo público ordinaria, que incluya de forma expresa la cobertura de jubilaciones parciales previstas. La contratación de este personal laboral fijo se regirá por las reglas de acceso a la condición de personal laboral en las Administraciones Públicas.

Así, se podrá reconocer la jubilación parcial del personal laboral fijo a tiempo completo siempre que la Administración correspondiente vincule la jubilación parcial de cada persona trabajadora a un contrato de personal laboral fijo a tiempo completo que hubiere sido previamente formalizado como resultado de convocatorias derivadas del instrumento de planificación referido para la cobertura de las jubilaciones parciales, que tendrá a estos efectos la condición de relevista.

b) En caso de no ser posible esto, en tanto se resuelve la convocatoria para la contratación de personal relevista fijo, se podrá contratar personal laboral temporal de sustitución, a tiempo completo, que tendrá a estos efectos la condición de relevista, para cubrir temporalmente un puesto de trabajo hasta que finalice el proceso de selección para su cobertura definitiva. Dicha contratación, habrá de llevarse a cabo de forma simultánea a la jubilación parcial a la que se vincule.

c) Podrá acudirse igualmente a la contratación de personal laboral de sustitución en el caso de que se produzca la extinción del contrato del personal relevista fijo antes de la finalización del

segundo año posterior al acceso por el jubilado parcial a la jubilación plena en cualquiera de sus modalidades, a los efectos de poder dar cumplimiento al mandato previsto en el artículo 12.6, párrafo segundo, del Estatuto de los Trabajadores, en el plazo indicado.

Para la contratación del personal relevista prevista en los apartados anteriores, no será exigible el requisito de estar en situación de desempleo o tener concertado un contrato de duración determinada.

Se establece un régimen transitorio de aplicación al reconocimiento de la jubilación parcial del personal laboral de las Administraciones Públicas, conforme al cual, hasta el 1 de abril de 2027, el reconocimiento de la jubilación parcial del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se podrá vincular a un contrato de personal laboral fijo a tiempo completo que hubiere sido formalizado a partir del 1 de abril de 2024 como resultado de convocatorias derivadas de ofertas de empleo público ordinarias o instrumentos similares (disposición transitoria única).

Por otra parte, la disposición adicional única de este Real Decreto-ley prevé la revisión, por parte del Gobierno, de las cuantías de las indemnizaciones por residencia del personal del sector público estatal destinado en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Esta revisión se llevará a cabo previa negociación colectiva, y supondrá la modificación de las cuantías vigentes para adaptarlas a la situación actual. La norma también prevé que la actualización no podrá suponer una minoración de las cantidades que actualmente se abonan en concepto de residencia.

— Empleo. Orden PJC/654/2026, de 29 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de junio de 2026, por el que se aprueba la segunda prórroga del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo para el sector de la fabricación de vehículos de motor, activado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024, de conformidad con el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE 30-6-2026)

Próximo a finalizar el periodo de vigencia de la primera prórroga, se constata nuevamente la persistencia de las circunstancias que motivaron tanto su activación inicial como su posterior prórroga: la pervivencia de las necesidades de recualificación y de acompañamiento en los procesos de transición profesional de las personas trabajadoras del sector, derivadas de los cambios permanentes que continúan afectando a dicha actividad productiva.

En consecuencia, y al amparo de la posibilidad prevista en el artículo 47 bis.1 del Estatuto de los Trabajadores, de acordar hasta dos prórrogas de seis meses cada una, se considera necesario llevar a cabo una segunda prórroga de la vigencia del mecanismo activado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024, a fin de permitir que las empresas que cumplan los requisitos establecidos puedan seguir solicitando la aplicación de medidas de reducción de jornada o suspensión de contratos de trabajo durante el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2026.

— Nuevo Estatuto de las personas artistas y vinculadas. Real Decreto 607/2026, de 22 de julio, por el que se regula la relación laboral especial de las personas artistas que desarrollan su actividad en las artes escénicas, audiovisuales y musicales, así como de las personas que realizan actividades técnicas o auxiliares necesarias para el desarrollo de dicha actividad (BOE 25-7-2026)

Conforme a lo dispuesto en la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 5/2022, de 22 de marzo, por el que se adapta el régimen de la relación laboral de carácter especial de las personas dedicadas a las actividades artísticas, así como a las actividades técnicas y auxiliares necesarias para su desarrollo, y se mejoran las condiciones laborales del sector, mediante este Real Decreto se sustituye íntegramente, y consecuentemente se deroga, el Real Decreto 1435/1985, de 1 de agosto.

La regulación contenida en este Real Decreto 607/2026, de 22 de julio, entrará en vigor a los diez meses de su publicación en el BOE.

Desde el punto de vista de la estructura, se establecen dos capítulos diferenciados, que resultan de la ampliación y diversificación del ámbito de aplicación de la relación laboral especial: el capítulo I contiene las disposiciones referidas a todas las personas que desarrollan actividades incluidas en el ámbito de aplicación previsto en el artículo 3; el capítulo II contiene las disposiciones aplicables específicamente a las personas artistas.

Desde el punto de vista del contenido, se incorporan un amplio conjunto de novedades:

-En primer lugar, un nuevo artículo 4 dedicado a las fuentes reguladoras de la relación laboral especial que incorpora una referencia expresa a las particularidades de este ámbito laboral.

-Se incorpora un nuevo artículo 9 referido a la protección efectiva frente a la violencia y el acoso. Se establece la adaptación de planes, protocolos y conjuntos planificados de medidas a la intermitencia y brevedad de los contratos (principales singularidades del sector). Se establece la obligación de que las empresas cuenten con una persona coordinadora de intimidad en los casos de realización de escenas o actuaciones íntimas o de sexo, con el objeto de garantizar el consentimiento y prevenir situaciones de acoso.

-Se incorpora, en el artículo 10, una nueva regulación sobre los desplazamientos y las giras, remitiéndose al convenio colectivo para el establecimiento del régimen compensatorio en supuestos de desplazamientos entre localidades por giras, rodajes o actividades de similar naturaleza.

-Se regula el trabajo artístico de personas menores de 16 años, en el artículo 11. Por primera vez se regula el régimen concreto de participación de personas menores en actividades artísticas y su autorización: se recogen sus derechos y se establecen reglas claras y únicas para todo el territorio nacional, evitando fenómenos de abusos o de competencia desleal.

La nueva regulación se estructura en torno a tres aspectos: se clarifica que el único régimen de trabajo permitido a las personas menores de 16 años es el laboral (solamente podrá llevarse a cabo por cuenta ajena y con sujeción a las reglas contenidas en este Real Decreto); se regulan las obligaciones empresariales en materia de tutela de la salud laboral, con particular referencia a las limitaciones en los tiempos máximos de trabajo, que se adecuan a distintas franjas de edad; se establece un catálogo de derechos de las personas menores para garantizar su adecuado desarrollo personal, educativo, social y profesional; y se introduce una nueva regulación del procedimiento de autorización, que será única para todo el territorio del Estado.

-Se incorpora, en el artículo 14, los derechos de propiedad intelectual, propia imagen y otros derechos digitales de las personas artistas que estén incluidas en el ámbito de aplicación del presente real decreto. Se incorpora la obligación de establecer de manera expresa y diferenciada en el recibo de salarios las retribuciones que correspondan a la persona trabajadora en el marco del contrato de trabajo por la cesión de dichos derechos exclusivos, en los casos en los que no sean objeto de gestión colectiva.

Se prevé la posibilidad de establecer, por convenio colectivo, garantías adicionales de los derechos y libertades relacionados con el tratamiento de los datos personales de las personas trabajadoras y la salvaguarda de sus derechos digitales.

-En el capítulo de derechos y obligaciones de las personas artistas, se modifican y aclaran algunas regulaciones que habían quedado claramente obsoletas y se incorporan algunos aspectos nuevos no contemplados hasta el momento, entre los que destacan los siguientes:

En relación con la retribución, se refuerzan las obligaciones de información clara y transparente de los distintos conceptos retributivos, salariales y no salariales, en el recibo de salarios. Además, se introducen algunas particularidades en la gestión de la indemnización de fin de contrato, así como respecto a las vacaciones no disfrutadas, permitiendo su pago prorrateado cuando se trate de contratos de breve duración.

En materia de tiempo de trabajo se procede a definir con mayor claridad los tiempos que se consideran de trabajo efectivo, de modo que se incluyen tanto la prestación efectiva de la actividad artística en las artes escénicas, audiovisuales y musicales objeto del contrato, como el tiempo en que la persona está bajo las órdenes de la empresa en cualesquiera actividades preparatorias, trabajos de preproducción o postproducción, o actividades de promoción. Quedan excluidas de la consideración como tiempo de trabajo los periodos destinados a las actividades efectuadas por las personas candidatas durante el proceso de selección, sin perjuicio de la aplicación de la normativa específica.

Se introducen algunas reglas en materia de descanso para aproximar la regulación de esta materia a la prevista en la normativa laboral común.

Se incorpora una novedosa regulación sobre las obligaciones de información anticipada y por escrito de los encargos, con los planes de trabajo, ensayos u otras actividades preparatorias, cuyo objeto es dotar de la suficiente previsibilidad la ejecución del contrato.

-Se establece la obligación del Gobierno de constituir una serie de comisiones de trabajo para el análisis y la puesta en marcha de eventuales medidas de carácter formativo o de recualificación profesional.

— Real Decreto 723/2026, de 9 de septiembre, por el que se transpone la Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea (BOE 15-9-2026)

Este real decreto tiene por objeto desarrollar el artículo 8.5 del Estatuto de los Trabajadores, en particular, en materia de información sobre los elementos esenciales del contrato de trabajo y sobre las principales condiciones de ejecución de la prestación laboral, para garantizar la previsibilidad y la transparencia de las condiciones de trabajo e incorporar al derecho español de la Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea.

Gran parte de las obligaciones impuestas por la Directiva ya se encuentran recogidas de manera expresa en el ordenamiento vigente, pero estos derechos han de ser objeto de ampliación a la vista de la normativa europea. Por ello, se procede a su transposición parcial mediante este real decreto, incorporando y desarrollando aquellos nuevos aspectos relativos a los derechos de información sobre los elementos esenciales del contrato de trabajo y la garantía de previsibilidad de las condiciones de trabajo esenciales no contemplados en el actual Real Decreto 1659/1998, de 24 de julio, en materia de información al trabajador sobre las condiciones de trabajo, que es derogado y sustituido en su integridad por el presente reglamento.

La Exposición de Motivos de esta norma explica también que, con relación a la transposición del artículo 10.3 de la Directiva, que prevé que «si los Estados miembros permiten que el empleador cancele una tarea asignada sin indemnización, adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con la legislación, los convenios colectivos o la práctica nacionales, para garantizar que el trabajador tenga derecho a una indemnización si el empleador cancela, sin observar un plazo de preaviso razonable determinado, la tarea asignada acordada previamente con el trabajador», se ha decidido no incorporar tratamiento reglamentario alguno tomando en consideración, entre otros, el criterio del Consejo de Estado que indica que la problemática que pretende resolver el artículo 10.3 de la directiva ya tiene actualmente solución en el derecho interno español, por la interpretación combinada de los artículos 12.5.d) y 30 del Estatuto de los Trabajadores.

Los aspectos principales de la nueva regulación son los siguientes:

1. El capítulo I, constituido por los artículos 1 y 2, define el objeto y el ámbito de aplicación del real decreto.

-Este real decreto será de aplicación a todas las empresas y personas trabajadoras incluidas en el artículo 1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

-El capítulo II, relativo a la información sobre los elementos esenciales del contrato de trabajo, solo será de aplicación a las relaciones laborales cuya duración sea superior a cuatro semanas.

-A los contratos de trabajo de los pescadores que presten servicios a bordo de buques pesqueros abanderados en España o registrados bajo plena jurisdicción española, con independencia de la duración de aquellos, les será de aplicación este real decreto en los términos previstos en el capítulo III.

-A los contratos de trabajo de la gente de mar que preste servicios a bordo de buques abanderados en España o registrados bajo plena jurisdicción española, con independencia de la duración de aquellos, les será de aplicación este real decreto en los términos previstos en el capítulo IV.

-Este real decreto se aplicará a las relaciones laborales especiales en los términos previstos en sus normas específicas y, en todo caso, cuando estas se remitan expresamente o prevean la aplicación supletoria del Estatuto de los Trabajadores y su desarrollo reglamentario.

-Al personal empleado público le resultará de aplicación lo previsto en el presente real decreto, de acuerdo con las peculiaridades establecidas en su legislación específica.

2. El capítulo II desarrolla la información sobre los elementos esenciales del contrato que la empresa, con carácter general, debe proporcionar a las personas trabajadoras.

-En los artículos 3 y 4 se concreta la información general que debe proporcionarse y la información adicional que corresponde comunicar en los supuestos de prestación de servicios en el extranjero

-El artículo 5 recoge la obligación de informar sobre cualquier modificación de los elementos y condiciones recogidos en los dos preceptos anteriores.

-El artículo 6 regula los medios a través de los cuales debe proporcionarse dicha información

-El artículo 7 establece los plazos para el cumplimiento de la obligación. Destaca que dicha información deberá ser facilitada por la empresa a la persona trabajadora con carácter previo al inicio de la relación laboral.

-El artículo 8 aclara que las obligaciones previstas en este real decreto no enervan el resto de las obligaciones relacionadas previstas en la legislación laboral.

-Entre los elementos de información regulados destaca:

— La obligación de informar, en ciertas situaciones, sobre la existencia de sistemas algorítmicos o automatizados de toma de decisiones (con base al Reglamento de la UE de Inteligencia Artificial).

— En relación con el salario se deberán explicitar la cuantía del salario base y de cada uno de los complementos salariales, indicados de forma separada, así como su periodicidad y método de pago. También se debe expresar el modo de cálculo de los conceptos salariales que sean variables y los criterios que determinan su percepción.

— Se tendrá que informar expresamente sobre la duración y las condiciones del período de prueba, cuando se concierte, lo que incluirá la justificación por parte de los convenios colectivos de las causas por las que se amplía la duración legal del período de prueba.

Estos casos justificados pueden ser por la naturaleza del empleo, por el interés de la persona trabajadora o, por la necesidad de realizar la evaluación de la idoneidad de la persona trabajadora en caso de suspensión de la relación laboral.

También debe incluirse la información relativa a las obligaciones respectivas de la empresa y de la persona trabajadora de realizar las experiencias que constituyan el objeto de la prueba.

-La información deberá facilitarse por la empresa a la persona trabajadora, cuando no conste en el contrato de trabajo formalizado por escrito que obre en su poder, a través de uno o más documentos escritos que incluyan todos los datos exigidos.

Dicha información se proporcionará y transmitirá en papel o en formato electrónico, siempre que sea accesible para la persona trabajadora, que se pueda almacenar e imprimir y que la empresa conserve la prueba de la transmisión o recepción. En el caso de personas trabajadoras con discapacidad o con capacidad intelectual límite, la empresa debe asegurar que toda la información prevista en esta norma sea accesible y comprensible.

3. El capítulo III recoge las disposiciones aplicables al trabajo en la pesca, desarrollando la obligación de formalización escrita del contrato de trabajo de los pescadores y su contenido mínimo,

de conformidad con la Directiva (UE) 2017/159 del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, por la que se aplica el Acuerdo relativo a la aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca de 2007 de la Organización Internacional del Trabajo.

4. El capítulo IV establece las disposiciones aplicables a la gente de mar, sin perjuicio de lo dispuesto por la normativa específica que le resulta de aplicación, en particular, el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006. Se incorpora el contenido mínimo que debe figurar en los contratos de trabajo de la gente de mar.

5. Las disposiciones adicionales primera y segunda señalan, respectivamente, que se pondrá a disposición de empresas y personas trabajadoras un modelo de documento informativo que recoja el contenido del artículo 3 y, cuando proceda, del 4 y el 5; y que se pondrá a disposición de armadores, pescadores y gente de mar modelos de contratos de trabajo que recojan el contenido fijado en los artículos 11 y 14.

6. La disposición transitoria única regula las obligaciones de información de las relaciones laborales vigentes a la entrada en vigor de esta norma, garantizando que los nuevos derechos se les aplican: La empresa deberá facilitar la información a la persona trabajadora que lo solicite, en el plazo de treinta días hábiles a partir de la recepción de la solicitud y siempre que no obrara ya en su poder.

1.12. Empleo y formación profesional

— Formación profesional para el empleo. Orden TES/679/2026, de 29 de junio, por la que se modifica la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación (BOE 7-7-2026)

Conforme la nueva redacción del artículo 6 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, las bases reguladoras de la concesión de subvenciones podrán prever entregas de fondos con carácter previo al inicio de la actividad formativa, con un límite máximo que no podrá superar el 80 por ciento del importe concedido, lo que supondrá que como mínimo un 20 por ciento del importe concedido se hará efectivo una vez finalizada y justificada la actividad formativa subvencionada.

Para adecuarla a esta nueva regulación, se modifica la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

La finalidad es evitar una excesiva carga financiera y procedimental que puede disuadir a muchas entidades de formación para prestar su colaboración como impartidoras.

Se considera que esta aproximación a un anticipo del 80 por ciento no supone para la Administración un riesgo de incremento de expedientes de reintegro ni un perjuicio para los fondos públicos, ya que su pago se realizará una vez se comunique la fecha de inicio de la actividad formativa.

— Política de empleo. Resolución de 8 de julio de 2026, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de junio de 2026, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2026 (BOE 21-7-2026)

Se mantiene una línea continuista con el Plan Anual del Empleo Digno 2025, buscando una mejor prestación de servicios y atención de las personas, si bien incorporando ciertos ajustes.

El Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2026 se incluye en el Anexo de esta Resolución.

-Convenios. Resolución de 21 de agosto de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Servicio Público de Empleo Estatal, O.A., y la Confederación Autismo España, para el impulso y desarrollo de actuaciones en favor de la inclusión y efectiva igualdad de oportunidades de las personas con trastorno del espectro autista (BOE 9-9-2026)

1.13. Prevención de riesgos

-Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Seguridad minera. Ley del Principado de Asturias 5/2026, de 24 de junio, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 1/1997, de 4 de abril, de infracciones y sanciones en materia de seguridad minera (BOE 17-7-2026)

— Comunidad Autónoma de Cataluña. Ley 8/2026, de 2 de julio, de la erradicación del amianto Cataluña aprueba una ley integral para la gestión y retirada del amianto (BOE 17-8-2026)

Esta ley tiene por objeto establecer un marco jurídico que permita una actuación común de todas las administraciones públicas de Cataluña con el fin de luchar contra los efectos que el amianto produce sobre la salud de las personas, los animales y el medio ambiente, de facilitar la detección y localización de los materiales que contienen amianto, y de garantizar la seguridad y salud de las personas trabajadoras y del conjunto de la ciudadanía en la gestión y retirada del amianto.

Se establece así un marco integral para la detección, gestión y retirada del amianto, reforzando la protección de la salud pública y del medio ambiente.

1.14. Migraciones

-Pacto Europeo de Migración y Asilo. Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre la tramitación de las solicitudes de protección internacional a consecuencia de la plena aplicación de los procedimientos previstos en los reglamentos UE 2024/1348 y 2024/1351, de 14 de mayo, que integran el Pacto Europeo de Migración y Asilo (BOE 13-6-2026).

-Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre las consecuencias de la entrada en vigor del Pacto Europeo de Migración y Asilo en el recurso administrativo de reposición en el ámbito de la protección internacional (BOE 13-6-2026).

-Sistema de acogida de protección internacional. Resolución de 18 de junio de 2026, de la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones o servicios estructurales para el

sistema de acogida en materia de protección internacional para su gestión mediante acción concertada (BOE 19-6-2026)

-Sistema de acogida de protección internacional. Resolución de 23 de junio de 2026, de la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional, por la que se establece la planificación estructural de prestaciones, actuaciones o servicios para el programa de atención humanitaria para su gestión mediante acción concertada (BOE 25-6-2026)

-Personas menores de edad extranjeras no acompañadas. Real Decreto 556/2026, de 30 de junio, por el que se aprueba la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas de las comunidades y ciudades autónomas (BOE 3-7-2026)

1.15. Inspección de trabajo

-Resolución de 23 de junio de 2026, de la Subsecretaría, por la que se publica la Adenda de modificación y prórroga del Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en materia de intercambio de información y desarrollo de actuaciones de colaboración para la prevención y corrección del fraude fiscal y a la Seguridad Social (BOE 1-7-2026)

-Comunidad Autónoma de La Rioja. Convenio. Resolución de 21 de julio de 2026, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda de prórroga del Convenio entre el Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el desarrollo efectivo de la cooperación para la consecución de los fines públicos asignados a la Inspección (BOE 29-7-2026)

1.16. Empleo público

-Personal del sector público. Retribuciones. Orden PJC/683/2026, de 7 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2026, por el que se aprueba la modificación de las cuantías de las indemnizaciones por residencia del personal del sector público destinado en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en aplicación de lo previsto en la disposición adicional única del Real Decreto-ley 19/2026, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de jubilación parcial anticipada del personal laboral de las Administraciones Públicas y de complemento de insularidad en Illes Balears (BOE 8-7-2026)

Personal del sector público. Retribuciones. Resolución de 8 de julio de 2026, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se dictan instrucciones sobre el pago al personal del Sector Público Estatal destinado en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears del incremento de las cuantías de la indemnización por residencia prevista en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de julio de 2026, por el que se aprueba la modificación de las cuantías de las indemnizaciones por residencia del personal del sector público destinado en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en aplicación de lo previsto en la disposición adicional única del Real Decreto-ley 19/2026, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de jubilación parcial anticipada del personal laboral de las Administraciones Públicas y de complemento de insularidad en Illes Balears (BOE 10-7-2026)

Comunidad Autónoma del País Vasco. Normalización lingüística. Empleo público. Ley 5/2026, de 25 de junio, de Medidas para la Normalización Lingüística, por la que se modifica la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco (BOE 14-7-2026)

— Fuerzas Armadas. Jornada y horarios de trabajo. Orden DEF/787/2026, de 23 de julio, por la que se modifica la Orden DEF/253/2015, de 9 de febrero, por la que se regula el régimen de vacaciones, permisos, reducciones de jornada y licencias de los miembros de las Fuerzas Armadas (BOE 31-7-2026)

a) En primer lugar, se incorporan las modificaciones del TREBEP introducidas por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, para extender a las militares víctimas de violencia sexual la misma protección otorgada a las víctimas de violencia de género.

b) Por otro lado, la Ley 6/2024, de 20 de diciembre, para la mejora de la protección de las personas donantes en vivo de órganos o tejidos para su posterior trasplante, también ha introducido alguna modificación al Estatuto Básico del Empleado Público que se incorpora a la normativa militar. En concreto, se añade un nuevo permiso que facilita la asistencia del militar a los actos preparatorios de la donación de órganos o tejidos, siempre que deban tener lugar dentro de la jornada de trabajo.

c) Se incorporan igualmente las modificaciones introducidas en el TREBEP por el Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, que amplía el permiso de nacimiento y cuidado para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019.

-Se amplían los permisos por nacimiento para la madre biológica, para el progenitor diferente de la madre biológica, y por adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, tanto temporal como permanente, a una duración de diecinueve semanas para cada progenitor, adoptante, guardador o acogedor; y en los supuestos de monoparentalidad, los permisos referidos tendrán una duración de treinta y dos semanas.

-Se regula la distribución de estos permisos, y se especifica que el permiso parental para el cuidado de hijo, hija o menor acogido por tiempo superior a un año, hasta el momento en que el menor cumpla ocho años, no tendrá carácter retribuido.

d) Finalmente, con objeto de clarificar los criterios para el cálculo de las retribuciones en los casos de reducción de jornada, se incluye un nuevo párrafo en el apartado 2.c) del anexo II de la Orden DEF/253/2015, de 9 de febrero, que contempla, para el personal que disfruta de reducción de jornada sin exoneración de guardias, servicios, maniobras o actividades análogas que impliquen actividad fuera del régimen de horario general de la UCO, que para efectuar el referido cálculo de retribuciones no se descontarán los días de descanso obligatorio siguientes a los días en que realizaron las guardias, servicios, maniobras o actividades análogas; ni los días de descanso adicional que, en su caso, se concedieran.

1.17. Economía social

-Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Cooperativas. Ley del Principado de Asturias 4/2026, de 28 de mayo, de Cooperativas (BOE 19-6-2026)

— Tercer Sector de Acción Social. Real Decreto 592/2026, de 15 de julio, por el que se regula el régimen jurídico de las entidades del Tercer Sector de Acción Social colaboradoras con la Administración General del Estado (BOE 16-7-2026)

El Tercer Sector de Acción Social se corresponde con el compromiso de la sociedad de hacer frente a situaciones de desigualdad y de exclusión social. El Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, en su artículo 3, establece que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, podrán reconocer como entidades del Tercer Sector colaboradoras a aquellas organizaciones o entidades que desarrollen actividades de interés general.

Esta norma también prevé, en su artículo 4.3, que, reglamentariamente, se determinará el procedimiento para el reconocimiento como entidades del Tercer Sector colaboradoras de la Administración General del Estado, y se concretarán los derechos y obligaciones que dicho reconocimiento conlleva. Este reconocimiento de la condición de entidades colaboradoras se realiza sectorialmente en los diferentes ámbitos de acción de estas entidades, como el social, el medioambiental o el de acción exterior.

El objeto de este real decreto es regular el régimen jurídico específico de las entidades del Tercer Sector de Acción Social colaboradoras con la Administración General del Estado y con los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella, estableciendo el procedimiento para el reconocimiento de dicha condición, así como los derechos, obligaciones y régimen de supervisión, pérdida y revocación asociados a ella.

Esta norma es de aplicación a todas las entidades del Tercer Sector de Acción Social, tal y como las define el artículo 2 de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, que sean de ámbito estatal.

A efectos de determinar su ámbito de actuación, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, se entenderá que una entidad del Tercer Sector de Acción Social es de ámbito estatal cuando actúe en el territorio de más de una comunidad autónoma o ciudad autónoma.

En ningún caso podrán ser reconocidas como entidades del Tercer Sector de Acción Social colaboradoras con la Administración General del Estado los organismos o entidades públicas adscritos o vinculados a una Administración Pública, las universidades, los partidos políticos, los colegios profesionales, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, las sociedades civiles, las organizaciones empresariales y los sindicatos, y otras entidades con análogos fines específicos y naturaleza que los citados anteriormente, aunque realicen actividades de interés general.

-Comunidad Autónoma de Cataluña. Sector social. Ley 6/2026, de 28 de mayo, del tercer sector social (BOE 18-7-2026)

1.18. Medidas urgentes: laborales y de Seguridad Social

— Medidas laborales extraordinarias y urgentes para las personas afectadas por los incendios forestales. Real Decreto-ley 20/2026, de 29 de julio, por el que se establecen medidas urgentes de protección laboral y social frente a los incendios forestales (BOE 30-7-2026)

Como consecuencia de los incendios forestales, esta norma establece medidas extraordinarias que permitan a las personas trabajadoras atender las consecuencias inmediatas derivadas de la emergencia sin que ello comporte perjuicios en su relación laboral.

Aunque el ordenamiento laboral ya contempla determinados derechos de ausencia vinculados a situaciones de fuerza mayor o a la imposibilidad de acceder al centro de trabajo por decisiones de las autoridades competentes, la singularidad de esta emergencia de interés nacional hace preciso establecer un régimen extraordinario que atienda con agilidad necesidades específicas no plenamente cubiertas por la regulación general.

-Se configura una nueva prestación extraordinaria por emergencia extrema, que asegure la protección económica de las personas trabajadoras afectadas.

-Se contemplan medidas adicionales que garanticen una atención suficiente y minimicen los efectos de la pérdida de salario cuando la imposibilidad de reincorporación al puesto de trabajo no pueda atenderse mediante los derechos y las medidas ya previstos en el Estatuto de los Trabajadores, o, en su caso, una vez agotados estos.

-Se prevén las adaptaciones necesarias para garantizar la aplicación de determinadas medidas a las personas socias trabajadoras y socias de trabajo de las cooperativas, atendiendo a las especialidades derivadas de su régimen jurídico y asegurando un nivel de protección equivalente al de las personas trabajadoras por cuenta ajena.

-Se establecen medidas en materia de Seguridad Social, encaminadas a hacer frente a los impactos económicos y sociales originados por estos incendios forestales.

— En primer lugar, se establece la posibilidad de que, aquellos trabajadores autónomos que cesen total o parcialmente, de forma definitiva o temporal, en su actividad por las situaciones descritas en este real decreto-ley en los municipios afectados, puedan solicitar la prestación de cese de actividad sin que tengan que acreditar el requisito de periodo mínimo de cotización, ni la existencia de fuerza mayor.

— En segundo lugar, las empresas titulares de códigos de cuenta de cotización con domicilio de actividad en los municipios afectados, que hayan visto o vean impedido o limitado el desarrollo de su actividad normalizada, y a las que se les autorice un expediente de regulación temporal de empleo, podrán solicitar exenciones a la cotización a la Seguridad Social de las personas trabajadoras que tengan sus actividades suspendidas o reducidas como consecuencia de los incendios a que se refiere este real decreto-ley.

— La disposición adicional primera regula la aplicación de las medidas al personal del sector público (ausencias por fuerza mayor y extensión de los permisos por fallecimiento).

— Prestación extraordinaria por emergencia extrema. Resolución de 30 de julio de 2026, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se regula la tramitación del procedimiento de reconocimiento de las prestaciones por desempleo reguladas en el Real Decreto-ley 20/2026, de 29 de julio, por el que se establecen medidas urgentes de protección laboral y social frente a los incendios forestales (BOE 1-8-2026)

El Real Decreto-ley 20/2026, de 29 de julio, por el que se establecen medidas urgentes de protección laboral y social frente a los incendios forestales, crea una prestación extraordinaria por emergencia extrema durante el periodo de suspensión del contrato de trabajo, o de imposibilidad de realizar la prestación de servicios por las personas socias trabajadoras o socias de trabajo de cooperativas, por causa de los incendios forestales que hayan dado lugar a la adopción de medidas de protección civil.

Esta resolución tiene por objeto regular las condiciones y términos de los procedimientos de gestión de esta prestación extraordinaria. En lo no previsto expresamente en esta resolución se estará a lo dispuesto en el título III LGSS y sus normas de desarrollo.

— Certificados de empresa. A los efectos de acreditar la situación legal de desempleo de las personas trabajadoras que hayan solicitado la suspensión de su contrato en virtud de alguna de las situaciones previstas en el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2026, de 29 de julio, las empresas deberán remitir un certificado de empresa, a través de la aplicación Certific@2, indicando la fecha de inicio y fecha de fin del periodo de suspensión acordado, por un máximo de cuatro meses.

— Inscripción como demandantes de empleo de las personas solicitantes. El Servicio Público de Empleo Estatal reconocerá las prestaciones por desempleo, previa verificación de que la persona trabajadora se encuentra inscrita como demandante de empleo en el servicio público de empleo competente. En el supuesto de que la misma no se hubiera inscrito con anterioridad, se articulará un procedimiento de coordinación entre ambos servicios públicos con el fin de obtener los datos precisos que permitan realizar la inscripción de oficio y sucesivamente el reconocimiento de las prestaciones por desempleo.

— Pluralidad de suspensiones de contratos. En los casos en que una misma persona se encuentre afectada por varias suspensiones de contrato, por las causas previstas en el artículo 2 del Real Decreto ley 20/2026, de 29 de julio, se reconocerá una única prestación, que se calculará teniendo en cuenta las bases de cotización de todas las empresas afectadas.

— Efectos sobre otras prestaciones contributivas o subsidios por desempleo. En el supuesto de estar compatibilizando el trabajo que se ha visto afectado por la suspensión con una prestación contributiva o subsidio por desempleo, si se hubiera solicitado y reconocido la prestación extraordinaria por emergencia extrema, la prestación contributiva o subsidio por desempleo anteriores quedarán suspendidos y podrán ser reanudados a partir de la fecha de finalización de la prestación extraordinaria por emergencia extrema.

— Regularización de cuantías mínima y máxima por hijos a cargo, en los supuestos en que se actualice la información sobre hijos a cargo con posterioridad al reconocimiento inicial de la prestación, si se hubiera realizado algún pago, revisando la cuantía abonada.

— **Medidas urgentes. Real Decreto-ley 22/2026, de 1 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes de carácter social y económico de apoyo a la ciudad de Ceuta (BOE 2-9-2026)**

Esta norma es consecuencia de la entrada irregular de personas migrantes en la ciudad de Ceuta los días 30 y 31 de julio, que generó una situación sin precedentes en el funcionamiento ordinario de sus administraciones públicas y sus servicios esenciales, así como en la vida de la ciudadanía. Por ello, mediante este real decreto-ley se ponen en marcha un conjunto de medidas económicas dirigidas, por un lado, a aliviar la presión sobre empresas y trabajadores autónomos, y, por otro, a reforzar el personal de los servicios esenciales en el territorio, especialmente en los ámbitos de sanidad, fuerzas y cuerpos de seguridad, defensa, educación y administración de justicia. Asimismo, es imprescindible reforzar de manera específica los dispositivos de atención a las personas menores de edad extranjeras no acompañadas.

— El capítulo I abarca medidas de carácter económico de apoyo a empresas y autónomos en la ciudad de Ceuta.

— El capítulo II despliega medidas extraordinarias para el refuerzo del sistema de acogida y de los servicios públicos en la ciudad de Ceuta.

— El capítulo III contempla medidas en materia de empleo y Seguridad Social:

-Se establecen especialidades aplicables a los expedientes de regulación temporal de empleo que tengan como causa directa o indirecta los sucesos acaecidos en la ciudad de Ceuta a partir del 30 de julio de 2026, para que gocen de la protección aplicable a las situaciones de fuerza mayor.

Así, no se requerirá periodo de carencia para el reconocimiento de la prestación, su disfrute no implicará el consumo de cotización y la cuantía se obtendrá de aplicar a la base reguladora un porcentaje del 70 por ciento. A fin de agilizar la tramitación de suspensiones de contrato y reducciones de jornada por fuerza mayor, los informes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social serán potestativos.

Ello no afectará a la comprobación posterior de los requisitos legalmente establecidos, como, en particular, la ausencia de falsedades o incorrecciones en los datos facilitados por la empresa o la conexión suficiente de las medidas solicitadas con la causa que las origina, a los efectos sancionadores procedentes.

-Las empresas titulares de códigos de cuenta de cotización con domicilio de actividad en Ceuta podrán beneficiarse de una exención de la aportación empresarial correspondiente a las personas trabajadoras y a los periodos y porcentajes de jornada afectados por la suspensión del contrato o por la reducción de jornada.

-Se incrementan las bonificaciones en la cotización aplicables a las empresas y a las personas trabajadoras autónomas que realizan su actividad en determinados sectores de Ceuta y Melilla, hasta el setenta y cinco por ciento, reduciendo los costes fijos que deben soportar empresas y profesionales.

-En materia de empleo, se refuerza la financiación de programas de formación dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas en Ceuta.

-En materia de Seguridad Social, las medidas se aplican exclusivamente a empresas y personas trabajadoras autónomas vinculadas con la ciudad de Ceuta, se concentran en los meses inmediatamente posteriores a la crisis y se gradúan en función de la pérdida de ingresos y de la afectación de la actividad.

Se regula una prestación extraordinaria por cese de actividad destinada a las personas trabajadoras autónomas –incluidas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar o en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios– con domicilio de residencia o actividad en la Ciudad Autónoma, y cuya actividad hubiese cesado total o parcialmente, ya sea de manera temporal o definitiva, a raíz de la reducción de la demanda y de la alteración de la actividad provocadas por la entrada masiva e irregular de personas migrantes y la posterior situación de emergencia, si bien vinculado a la reducción de los ingresos mensuales. La duración máxima de la prestación a los cuatro meses se vincula con el periodo durante el cual se prevé que continúen manifestándose las consecuencias económicas más intensas.

Se establece un aplazamiento extraordinario en el pago de las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta para las empresas y las personas trabajadoras autónomas vinculadas a Ceuta, sin que suponga una liberación de las obligaciones de cotización, sino una adaptación temporal de su cumplimiento.

1.19. Otras normas

-Organismos públicos. Real Decreto 466/2026, de 10 de junio, de adaptación de organismos públicos existentes en el ámbito estatal a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 12-6-2026).

-Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Colegios profesionales. Ley del Principado de Asturias 3/2026, de 13 de mayo, de Colegios Profesionales (BOE 6-6-2026)

-Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Estatutos. Real Decreto 606/2026, de 22 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, A.A.I. (BOE 25-7-2026)

-Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Resolución de 28 de julio de 2026, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2026, por el que se aprueba la Adenda de cierre al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE 30-7-2026)

2. CRÓNICA DE DOCTRINA JUDICIAL. JURISPRUDENCIA SELECCIONADA

Incapacidad permanente

— STS 26/05/2026, Nº de Recurso:5544/2024, Nº de Resolución:498/2026. Ponente: Luisa María Gómez Garrido

Incapacidad Permanente: El reconocimiento de una incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, no permite el reconocimiento automático de un grado de discapacidad del 33%. El art. 4.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre incurrió en su día en exceso "ultra vires". Situación anterior a la reforma de la Ley 3/2023, de 28 de febrero. Reitera doctrina de las SSTS (de Pleno) 992, 993 y 994/2018 de 29 noviembre (rcud. 3382/2016, 1826/2017 y 239/2018), y

las más modernas SSTS 752/2024, de 29 de mayo - rec. 1404/2022-, 753/2024, de 29 de mayo -rec. 1777/2022-, o 891/2025 de 14 de octubre -rec. 438/2024

Prestación por nacimiento y cuidado del menor

— STS 06/05/2026, Nº de Recurso:1978/2023, Nº de Resolución:466/2026, Ponente: Juan Molins Garcia-Atance

Prestación por nacimiento y cuidado de hijo. Familia monoparental. Acumulación de la prestación por nacimiento y cuidado del menor que le hubiera correspondido al otro progenitor de haber existido.

— STS 26/05/2026, Nº de Recurso:1323/2025, Nº de Resolución:500/2026, Ponente: Sebastián Moralo Gallego

Prestación por nacimiento y cuidado de mejor. Se reconoce el derecho de la única progenitora a la prestación adicional de 10 semanas que le hubieren correspondido al otro progenitor. Reitera doctrina de las SSTS del Pleno 118/2025, de 19 de febrero (rcud 878/2022) y 121/2025, de 21 de febrero (rcud 1562/2023), que aplican la STC 140/2024, de 6 de noviembre, que declara la inconstitucionalidad de los arts. 48.4 ET y 177 LGSS. Sentencia de señalamiento adicional.

— STS 27/05/2026, Nº de Recurso:171/2025, Nº de Resolución: 506/2026, Ponente: Ignacio García-Perrote Escartín

Prestación por nacimiento y cuidado de menor. Familia monoparental. Prestación por nacimiento y cuidado de menor. Se reconoce el derecho de la única progenitora a la prestación adicional de diez semanas que le hubieren correspondido al otro progenitor. Reitera doctrina de las SSTS del Pleno 118/2025, de 19 de febrero (rcud 878/2022) y 121/2025, de 21 de febrero (rcud 1562/2023), que aplican la STC 140/2024, de 6 de noviembre, que declara la inconstitucionalidad de los arts. 48.4 ET y 177 LGSS. Sentencia de señalamiento adicional

Viudedad

— STS 24/06/2026. Ir al texto Nº de Recurso: 29/2025 Nº de Resolución: 573/2026 Ponente: Ana Maria Orellana Cano

Viudedad: Demanda de revisión con fundamento en la STEDH 16 de octubre de 2025 (Penélope contra España) que declaró vulnerado el derecho de propiedad de la demandante (art. 1 del Protocolo nº 1 al CEDH). La actora, residente en Cataluña solicitó pensión de viudedad, habiendo fallecido su pareja después de dictada la STC 140/2014 y antes de que transcurran dos años; se le denegó por no haber llegado a formalizar la constitución de la pareja e incumplir, por tanto, su acreditación durante al menos dos años. Se aplica doctrina previa contenida en sentencias que estimaron las demandas en casos muy similares, aunque no idénticos, siguientes: Rev. 5/2023: St. 518/2024, de 2 de abril Rev. 14/2023: St. 525/2024, de 3 de abril Rev. 24/2023: St. 520/2024, de 2 de abril Rev. 9/2024: St. 366/2025, de 24 de abril Rev.31/2024: St. 526/2025, de 29 de mayo Rev. 32/2024: St. 359/2025, de 23 de abril (Pleno)Rev. 99/2024: St. 367/2025, de 24 de abril.

Cuestiones procesales

— STS 22/05/2026, Nº de Recurso:3239/2025, Nº de Resolución:495/2026, Ponente: Juan Manuel SAN Cristobal Villanueva

Recurso de casación para la unificación de doctrina: Análisis de los tres supuestos de interés casacional contemplados por nuestra LRJS tras la reforma efectuada por la LO 1/25.

1.-El nuevo art 219 de la LRJS tras la reforma del año pasado establece que procederá el recurso de casación para unificación de doctrina siempre que además de la contradicción «la Sala Social del Tribunal Supremo aprecie que el recurso presenta interés casacional objetivo». Y continúa diciendo que: «Existe interés casacional objetivo cuando se de alguno de los siguientes supuestos:

a) Si concurren circunstancias que aconsejen un nuevo pronunciamiento de la Sala.

b) Si la cuestión posee una trascendencia o proyección significativa.

c) Si el debate suscitado presenta relevancia para la formación de la jurisprudencia.»

Es patente que el contenido de nuestra Ley adjetiva en este aspecto es abierto e indeterminado, pero conviene fijar algunas bases interpretativas para ir aclarando su contenido.

A).- Por lo que se refiere a la primera de las variantes del interés casacional objetivo (en adelante, ICO), consistente en que "concurran circunstancias que aconsejen un nuevo pronunciamiento de la Sala", ello implica con seguridad que por ese cauce entrarían los supuestos de modificación legislativa que cuestione la jurisprudencia preexistente, o un pronunciamiento del TJUE, del TEDH o del TC que suponga una alteración siquiera aparente de la corriente jurisprudencial previa. También encajaría en ese supuesto la circunstancia de que la jurisprudencia preexistente fuera antigua, o que la realidad social ponga de manifiesto su posible obsolescencia. O cuando se considere imprescindible un nuevo pronunciamiento por entender la Sala que es necesario matizar o clarificar esa jurisprudencia; o bien reafirmarla si se aprecia que no ha llegado ser comprendida y por eso no es correctamente aplicada, o incluso rectificarla por aportarse razones sólidas que justifiquen su reconsideración, sin que este listado pueda considerarse cerrado.

B).- Por lo que respecta a la letra b) (que la cuestión posea «una trascendencia o proyección significativa»), la ley está haciendo referencia a todos esos supuestos en los que se tenga la percepción clara de que el debate tiene unos efectos que van mucho más allá del caso concreto debatido. La trascendencia supone estar o ir más allá de algo, superar la mera repercusión de un caso concreto, o apreciar que el asunto tiene una proyección general. Parece obvio que en este supuesto se enmarca la tradicional "afectación general", es decir, cuando el asunto afecta a todos o un gran número de trabajadores o beneficiarios de la seguridad social, pero no se agota en ella, puesto que bien pudiera encajar en ese supuesto un único asunto que, sin embargo, posee una proyección general indudable por así considerarlo la sala atendida la realidad social. También podría tener encaje en esta modalidad de ICO aquellos supuestos en que, aunque el asunto no tenga una proyección general para otros casos, sin embargo la cuestión sea "trascendente" por sí misma, esto es, afecte, vgr. a derechos fundamentales y esta sala aprecie que la respuesta ofrecida en la sentencia recurrida se ha separado abiertamente de nuestra doctrina en esa materia de tutela o de la del propio TC, o posiblemente también cuando la sala aprecie que la discusión se centra en la aplicación del Derecho Europeo y la respuesta ofrecida en la recurrida se pueda apreciar como contraria a la doctrina sentada por el TJUE, o sencillamente cuando esté en juego el Derecho Europeo y no exista pronunciamiento previo sobre la cuestión debatida por

parte del TJUE (inexistencia de acto aclarado, sentencias TJUE Kubera, de 15 de octubre de 2024 -asunto C-144/23, y Remling, de 24 de marzo de 2026 -asunto C-767/23, en relación con las SSTJUE Cilfit y Consorzio, de 6 de octubre de 1982 -asunto C-283/1981 y 6 de octubre de 2021 -C-561/19, respectivamente).

C).- El último supuesto de ICO es el de «que el debate suscitado presente relevancia para la formación de la jurisprudencia». Como el precepto se refiere a la formación de jurisprudencia, hemos de entender que incluye sin duda aquellos casos en los que no existe jurisprudencia sobre la cuestión planteada (no hay pronunciamiento alguno del TS, o sólo uno que no sea de Pleno). Pero la "formación" de la jurisprudencia no es solo un hito ocasional o puntual que se da en el momento de dictarse los dos primeros pronunciamientos de esta sala (art. 1.6 del Código Civil) , y con ello se colma tal presupuesto, sino que la "formación" de jurisprudencia perfectamente puede incluir también la necesidad de su mantenimiento y consolidación en el tiempo, y servir a la acomodación de la doctrina de los TSJ a la jurisprudencia ya existente, de tal suerte que si la doctrina de la sentencia recurrida fuera claramente errónea o disconforme con la doctrina de esta sala, estaríamos, dándose la previa exigencia de contradicción, ante un supuesto de concurrencia del ICO de este apartado, que presenta en este punto una clara conexión con el de la letra a) del precepto.

2.-Por lo que se refiere a los motivos de casación de índole procesal, es conocida nuestra doctrina y no consideramos que la aplicación del requisito del ICO suponga modificación alguna de aquellos criterios tradicionales. De ellos se derivó una jurisprudencia constante que se ha mantenido sin fisuras señalando que «es doctrina consolidada de esta Sala IV la aplicación de criterios de mayor flexibilidad a la hora de valorar la concurrencia del requisito de contradicción cuando el motivo se sustenta en una infracción procesal, no siendo en estos casos necesaria la absoluta o sustancial identidad en las situaciones sustantivas contempladas en las sentencias en comparación, sino que la contradicción ha de estar referida a la controversia procesal planteada, debiendo existir la suficiente homogeneidad entre las infracciones procesales (STS 858/2022, de 26 de octubre, rcud. 3164/2019, entre otras muchas).» (STS 93/2026, de 28 de enero- rcud: 3654/2024). Para el éxito en la fase de admisión del rcud cuando se denuncie una infracción procesal generadora de indefensión, será preciso -exactamente igual que antes del ICO- traer sentencia contradictoria en lo tocante a la infracción procesal denunciada, y concurriendo la contradicción, si la sala aprecia indicios de prosperabilidad de esa infracción procesal que ha generado indefensión a la parte, se podrá entender concurrente el interés casacional que habilita el análisis de la cuestión planteada en el recurso. Ahora bien, debemos recordar aquí que, en determinados casos el requisito de la contradicción no es exigible (aunque sí la aportación de sentencia contradictoria). Estos casos son aquellos en los que se cuestiona la competencia internacional, la competencia funcional o la competencia territorial, no así cuando lo que se cuestiona es la competencia material. En efecto reiterada doctrina jurisprudencial ha afirmado que la determinación de la competencia internacional (SSTS de 16 de enero de 2018, rcud 3876/2015; 24 de enero de 2019, rcud 3450/2015; y 14 de febrero de 2020, recud 82/2017); territorial (STS de 10 de noviembre de 2021, rcud 2318/2020); y funcional (SSTS de 3 febrero 2016, rcud 2279/2014; 5 mayo de 2016, rcud 3494/2014; y 8 de septiembre de 2021, rcud 2978/2018, entre otras) es una cuestión de orden público cuya resolución ha de hacerse de oficio, por lo que no es exigible la concurrencia del presupuesto procesal de contradicción. Por el contrario, cuando se trata de competencia material se ha seguido exigiendo la concurrencia del requisito de la contradicción entre sentencias (por todas SSTS de 12 de mayo de 2021, rcud1628/2018; 13 de mayo de 2021, rcud 2686/2018 y 2 de junio de 2021, rcud 1973/2020). Y lo mismo cuanto está en cuestión la competencia objetiva (por todas STS 19 de abril de 2022, rcud 3595/2019). Puesto que en los casos en que la discusión se centra sobre la competencia internacional, funcional o territorial, no se exige el previo requisito de la contradicción, tampoco será necesario el cumplimiento exacto de los requisitos internos de los escritos ya referidos respecto del ICO, siendo que, además, estando en juego la competencia de esta propia sala del

Tribunal Supremo, la existencia de ICO se da por supuesta, habilitando así el análisis de la cuestión competencial debatida.

3.-Es conveniente, también, destacar algunas consideraciones generales para los tres supuestos de interés casacional que contempla nuestra LRJS. En primer lugar, podemos afirmar que, atendidos sus términos, los tres supuestos son autónomos y autosuficientes, pero pueden ser acumulativos. Ello significa que bien puede articularse y fundamentarse adecuadamente un motivo de casación con invocación de cualquiera de las letras del art. 219, como hacerlo al amparo de varias de ellas conjuntamente. En segundo lugar, el interés casacional es un interés casacional «objetivo», por lo que las controversias puramente casuísticas no revestirán por lo general interés casacional. En tercer lugar, deben quedar excluidas las controversias meramente repetitivas: si ya hay jurisprudencia sobre la materia, no cabe insistir para obtener posteriores pronunciamientos repetitivos del Tribunal, salvo, claro está, que la doctrina de la recurrida fuera contraria a la de esta sala. Del mismo modo, en cuarto lugar, la discusión sobre cuestiones fácticas debe seguir quedando al margen de todo supuesto de interés casacional, pues no se olvide que no corresponde a la casación unificadora la discusión sobre los hechos probados. Conclusión de todo lo expuesto es que la formación del juicio sobre la conveniencia de la admisión del rcud, desde el prisma del interés casacional objetivo, constituye una valoración innegablemente dotada de un margen de apreciación discrecional, en el que tiene -sin duda- una especial relevancia la importante tarea que la Abogacía ha de desarrollar en la invocación del ICO y su fundamentación, haciendo llegar al tribunal esa necesidad de un nuevo pronunciamiento, la gran repercusión del asunto controvertido o su proyección general. En otras palabras, y por acabar ya este apartado de nuestra sentencia, la exigencia de justificar el interés casacional objetivo desplaza el centro de gravedad del recurso desde la mera discrepancia con la sentencia recurrida hacia una tarea argumental más relevante: demostrar al Tribunal Supremo que el asunto trasciende del caso concreto y reclama una nueva intervención nomofiláctica. En ese contexto, la importante y esencial labor de los/as Abogado/as en la Administración de Justicia se ve reforzada y más reconocida, pues adquiere una importancia decisiva, ya que no basta con denunciar y fundamentar el error jurídico padecido, sino que es preciso construir una razón institucional de admisión: identificar la incertidumbre interpretativa existente, mostrar la insuficiencia o evolución de la doctrina precedente, evidenciar la proyección general del problema y explicar por qué la respuesta del Tribunal resulta necesaria para preservar la seguridad jurídica, la igualdad en la aplicación de la ley, la consolidación de la jurisprudencia y la coherencia del sistema. El recurso de casación, así concebido, no es ya solo una mera impugnación de una resolución concreta, sino una invitación fundada al Tribunal para que ejerza su función ordenadora y de cuidado y conservación del ordenamiento jurídico.

Protección de datos personales

— STJUE 04/06/2026, Asunto C-312/24

Petición de decisión prejudicial planteada por Sofiyski rayonen sad.

Procedimiento prejudicial — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales en materia penal — Reglamento (UE) 2016/679 — Directiva (UE) 2016/680 — Ámbitos de aplicación — Tratamiento de los datos recogidos durante una investigación dirigida contra un policía como sospechoso de una infracción penal — Registro de los datos relativos a esta investigación en el expediente personal del policía — Licitud del tratamiento — Artículo 6, apartados 1, párrafo primero, letra c), y 3, de este Reglamento — Tratamiento necesario para el cumplimiento de una obligación legal — Base jurídica del tratamiento — Artículo 17 de dicho Reglamento — Derecho de supresión.

Asunto C-312/24.

El Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

1) El artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), y el artículo 9, apartado 1, de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo,

deben interpretarse en el sentido de que

este Reglamento se aplica a la actividad realizada por una dirección de una autoridad pública, consistente en conservar en el expediente personal de uno de sus agentes datos relativos a su condición de sospechoso en el marco de una investigación penal. Carece de relevancia, a este respecto, que dicha dirección haya obtenido estos datos a través de otra dirección perteneciente a la misma autoridad pública por el hecho de que esta última dirección esté facultada para llevar a cabo ese tipo de investigación.

2) El artículo 17, apartado 3, letra b), del Reglamento 2016/679, en relación con su artículo 6, apartados 1, párrafo primero, letra c), y 3, así como a la luz del artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

debe interpretarse en el sentido de que

la conservación, en el expediente personal de un agente de policía, para gestionar su carrera y controlar el cumplimiento, por dicho agente, de las normas inherentes a sus funciones, de datos personales relativos a su condición de sospechoso en el marco de una investigación penal suspendida, sin que se hubiera acusado ni encausado a dicho agente por el delito de que se trate, puede considerarse justificada a efectos del cumplimiento de una obligación legal aplicable a la autoridad pública, que es el empleador de dicho agente, en virtud del Derecho nacional, siempre que dicha base jurídica sea clara y precisa, que su aplicación sea previsible para los interesados y que la citada obligación cumpla un objetivo de interés público y sea proporcional a este.

3) El artículo 1 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación,

debe interpretarse en el sentido de que esta Directiva no es aplicable cuando una autoridad pública, una de cuyas Direcciones está encargada de llevar a cabo las investigaciones penales relativas a los agentes empleados por dicha autoridad, se niegue, en su condición de empleador, a ascender a uno de sus agentes por el mero hecho de que ha tenido la condición de sospechoso en el marco de una investigación de este tipo que fue finalmente suspendida sin que se hubiera acusado ni encausado a dicho agente por el delito de que se trata.

3. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

RELACIONES DE TRABAJO

Maldonado Montoya, J.P., Marín Moral, I. y Sempere Navarro, A.V. (Dir. y Coord.): *La retribución del trabajo. Límites legales y espontaneísmo social*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2026, ISBN 978-84-340-3144-9, 1384 páginas

Menoya Zayas, S.: *El trabajo a bordo de buques de pesca frente a la transición ecológica*. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025297, ISBN ebook: 9791388025303, Páginas: 256

Toledo Oms, A.: *Relación laboral y libertad religiosa*. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025525, ISBN ebook: 9791388025471. Páginas: 1348

DERECHO COLECTIVO

VV.AA.: Observatorio de la negociación colectiva. La articulación y concurrencia de la negociación colectiva. Editorial CINCA, 2026, ISBN: 978-84-10167-93-3. Páginas: 620

PROTECCIÓN SOCIAL

Chabannes, Matthieu: *De la jubilación clásica a la construcción de un nuevo espacio del ciclo vital*. Editorial CINCA, 2026, ISBN: 978-84-10167-61-2, Páginas: 415

De Barros, Mário Silveiro: *Derecho de la Seguridad Social en Portugal*, Ediciones Laborum, Murcia, 2026, ISBN papel: 9791388025679. ISBN ebook: 9791388025914. Páginas: 180

Monereo Pérez, J.L.y Maldonado Molina, J.A. (Dirs.): *Protección social de las personas mayores en un contexto de transformación digital y envejecimiento activo*. María José Caballero Pérez y Bianca Carolina Pigino, Editoras. tirant lo blanch, Valencia, 2026. ISBN: 979-13-7059-410-7. Páginas 786

Monereo Pérez, J.L. y Arrieta Idiakez, F.J. (Dirs.): *30 años del Pacto de Toledo. Pensiones y rentas mínimas garantizadas a debate*. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025808. ISBN ebook: 9791388025815,

Rodríguez Iniesta, G. y Lasaosa Irigoyen, E. (Dirs.): *Derecho vivo de la Seguridad Social. X Seminario Permanente de Estudio y Actualización URJC-AESSS 2025*, Ediciones Laborum, Murcia, 2026, ISBN papel: 9791388025785. ISBN ebook: 9791388025792. Páginas: 326

DERECHO PROCESAL

Arufe Varela, A.: *Las Reglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Traducción y comentario, desde la perspectiva procesal laboral y de seguridad social española*, Editorial: Atelier, 2026, Edición: 1ª, Formato: Open Access, Nº de páginas: 188, ISBN: 9791388250576

Molins García-Atance, J.: *La técnica de los recursos de casación del orden social,* Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025778. ISBN ebook: 9791388025907. Páginas: 315

Peral López, M.C.*: El orden social y el proceso laboral tras la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia,* Editorial: Atelier, 2026, Edición: 1ª, Formato: Open Access, Nº de páginas: 344, ISBN: 9791388250675

OBRAS GENERALES

Kahale Carrillo, D.T. (Dir.): *Igualdad real de oportunidades de la mujer migrante en España*. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025730, ISBN ebook: 9791388025747. Páginas: 787

Kahale Carrillo, D.T. (Dir.): *La ley de movilidad sostenible. Régimen jurídico, gobernanza y transformación del sistema de transporte*. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025662, Páginas: 609

Kahale Carrillo, D.T. (Dir.): *Violencia de género y mujeres en riesgos de exclusión social,* ISBN papel: 9791388025501, ISBN ebook: 9791388025518. Páginas: 515

Vila Tierno, F.: *Cuestiones laborales de actualidad II,* Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN ebook: 9791388025532. Páginas: 90

Villar Cañada, I.M. y Molina Navarrete, C. (Dirs.): *El «sistema de garantías multinivel» y su impacto en el derecho social español. Diálogos y conflictos a propósito del juicio de convencionalidad.* Ediciones Laborum, Murcia, 2026. ISBN papel: 9791388025716. Páginas: 322

Ushakova, Tatsiana: *Supervisión y control de las normas de la OIT. Del árbol al rizoma*, Editorial CINCA, 2026, ISBN: 978-84-10167-78-0, Páginas: 192

MANUALES Y TRATADOS

Ballester Laguna, F. y Sirvent Hernández, N.: *Lecciones y Prácticas de Seguridad Social*, 14.ª ed. Editorial CINCA, 2026, ISBN: 978-84-10167-98-8, Páginas: 294

Cruz Villalon, J.: *Compendio de Derecho del Trabajo,* Décima novena edición, Editorial: TECNOS, 2026, ISBN: 978-84-309-9470-0, Páginas: 754

Garcia Murcia, J. y Martin Valverde, A.: *Derecho del Trabajo,* Trigésima quinta edición, Editorial TECNOS, 2026, ISBN: 978-84-309-9459-5, Páginas: 1032

García-Perrote Escartín, I.: *Manual de Derecho del Trabajo*, 16ª Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, 2026, 1274 págs., Isbn Papel: 9791370595111, Isbn Ebook: 9791370595128

Gorelli Hernandez, J., Val Tena, A.L., Alzaga Ruiz, I, Arias Domínguez, A., Marín Alonso, I., Gutiérrez Pérez, M.: *Lecciones de Seguridad Social,* Editorial: TECNOS, 2026, ISBN: 978-84-309-9473-1, Páginas: 556

López Ahumada, J. E.: *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Dogmática, reflexión y práctica*, Editorial CINCA, 2026, ISBN: 978-84-10167-90-2. Páginas: 474

Lozano Lares, F.: *Manual de Seguridad Social*. 5ª edición. ISBN papel: 9791388025556. ISBN ebook: 9791388025563. Ediciones Laborum, Murcia, 2026. páginas: 780

Lousada Arochena, J.F., Ron Latas, R.P. (Coords.): *Sistema de derecho procesal laboral*. 4ª edición. Ediciones Laborum, Murcia 2026. ISBN papel: 9791388025570. páginas: 552

Mercader Uguina, J.R. (Dir.), De La Puebla Pinilla, A., Gómez Abelleira, F.J.: *Lecciones de derecho del trabajo*, 19ª Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, 2026, 1214 págs. Isbn Papel: 9791370592615, Isbn Ebook: 9791370592622

Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., Moreno Vida, M.N., Vila Tierno, F.: *Manual de Derecho del Trabajo,* Vigésima cuarta edición, Editorial Comares, 2026, ISBN979-13-7033-157-3, Páginas: 836

Monereo Perez, J. L., Molina Navarrete, C., Quesada Segura, R., Moreno Vida, M.N., Maldonado Molina, J.A., Fernández Ramírez, M.: *Manual de Seguridad Social,* Vigésima segunda edición, Editorial TECNOS, 2026, ISBN: 978-84-309-9465-6, Páginas: 672

Montoya Melgar, A.: *Derecho del Trabajo,* Cuadragésima séptima edición. Revisada y actualizada por A.V. Sempere Navarro, Editorial TECNOS, 2026, ISBN: 978-84-309-9461-8, Páginas: 904

4. RECENSIONES BIBLIOGRÁFICAS

LA VIABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL, por José Luis Monereo Pérez, Juan Antonio Maldonado Molina e Isabel María Villar Cañada. Editorial: Laborum, Murcia, 2026, páginas: 174.

Comentado por:
Ángel José Jiménez Luque
Contratado predoctoral Plan Propio. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada
0009-0003-4281-2517

En esta ocasión, tenemos el enorme placer de reseñar, como novedad bibliográfica, la obra titulada: "La viabilidad del sistema de pensiones español". En este estudio se aborda con amplio rigor y detalle uno de los debates de mayor relevancia y complejidad en el escenario actual del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: la sostenibilidad a corto y medio plazo del sistema público de pensiones español.

Publicada por la prestigiosa editorial Laborum, la obra reúne a un renombrado elenco de especialistas integrado por: José Luís Monereo Pérez, Juan Antonio Maldonado Molina e Isabel María Villar Cañada, cuya amplia trayectoria investigadora y profundo conocimiento de la materia aportan un sólido respaldo científico al estudio. En este sentido, esta extraordinaria monografía se posiciona como una pieza de referencia para comprender los grandes desafíos a los que se enfrenta actualmente el sistema público de pensiones, entre los que destacan el progresivo acceso a la jubilación de la generación del baby boom o el impacto derivado de la transformación digital y los cambios tecnológicos sobre el mercado de trabajo.

Desde el punto de vista sistemático, la monografía se estructura en cuatro capítulos bien diferenciados, pero estrechamente vinculados. A lo largo de ellos se analizan los principales factores que pueden comprometer la sostenibilidad del sistema, las respuestas normativas disponibles y el papel de la protección social complementaria de las pensiones públicas. Además, lejos de limitarse a describir las sucesivas reformas acometidas bajo la sombra del Pacto de Toledo, los autores realizan un análisis crítico de las principales medidas adoptadas y de sus efectos sobre la sostenibilidad del sistema. Este planteamiento les permite identificar los principales retos a los que se enfrenta el modelo actual y formular diversas propuestas de lege ferenda destinadas a mejorar su funcionamiento. De este modo, los autores advierten que, pese al buen hacer de los legisladores en todo lo relativo a la viabilidad del sistema de pensiones español, todavía existen ciertas cuestiones en nuestro ordenamiento jurídico que convienen ser debatidas, modificadas e implementadas teniendo en cuenta las realidades sociales de nuestro entorno.

Así pues, el primer capítulo, titulado "Elementos disruptivos que pueden incidir en la viabilidad del sistema", expone los dos grandes desafíos que comprometen el porvenir de las pensiones en España: por un lado, el envejecimiento demográfico provocado por el aumento de la esperanza de vida en combinación con el descenso de la natalidad; por otro, la incidencia de las nuevas modalidades de empleo sobre los mecanismos tradicionales de financiación de la Seguridad Social. En este sentido,

los autores presentan estos fenómenos como retos que exigen adaptaciones normativas, pero que no hacen inviables los sistemas de protección social. Al contrario, recuerdan que estos modelos forman parte del "contrato sociopolítico" de la democracia constitucional, caracterizado por determinar cómo se reparten los riesgos de la existencia y de las crisis económicas o ecológicas entre los diferentes agentes económicos.

El segundo capítulo, titulado "Medidas a adoptar ante estos retos", explica los diferentes obstáculos a los que tendrá que hacer frente el sistema de Seguridad Social ante el panorama previamente dibujado. Para contextualizar esta situación, el primer subapartado, "El pacto de Toledo como hoja de ruta", aclara de manera precisa el estado de la legislación actual y anticipa los próximos pasos normativos guiados por la hoja de ruta que viene marcando dicho Pacto desde 1995. Junto a ello, destaca el exhaustivo desglose sobre la Recomendación número 0, destinada a perfilar las características generales del modelo protector.

Asimismo, es digno de mención el estudio tan detallado de la financiación del sistema en el segundo subapartado, titulado "Sostenibilidad financiera", puesto que no solo se identifican los pilares del régimen vigente, sino que también se investigan los distintos mecanismos destinados a incrementar los ingresos o reducir los gastos. De esta forma, ahonda en cuestiones como el envejecimiento activo productivo y el Fondo de Reserva. El tercer subapartado, "Sostenibilidad social", aborda el compromiso de revalorización del sistema de pensiones y la garantía de suficiencia. A continuación, la investigación realizada sobre la perspectiva de género en materia de Seguridad Social resulta sumamente interesante y abre un debate de plena actualidad en la doctrina científica. De esta forma, al profundizar en las medidas implementadas por el Real Decreto-Ley 2/2023 o el complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género, la obra va más allá del texto legal para revelar cómo las lagunas de cotización y las interrupciones en las carreras laborales terminan perjudicando la cuantía de las pensiones de muchas mujeres. Así pues, la inclusión de este enfoque crítico permite al lector comprender que la sostenibilidad del sistema no depende únicamente del equilibrio financiero, sino también de la capacidad para ofrecer una protección adecuada frente a las desigualdades que siguen condicionando las carreras profesionales de muchas mujeres. Finalmente, el capítulo concluye con el subapartado "Convergencia protectora de los regímenes del Sistema" destinado a explicar la estructura del Sistema de Seguridad Social e incluyendo una aproximación al Régimen General del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y al Régimen Especial de Funcionarios Públicos Civiles y Militares.

El tercer capítulo, titulado "Los planes y fondos de pensiones: Protección social complementaria de las pensiones públicas", elabora un sólido análisis en sus dos primeros epígrafes ("El modelo legal de protección social complementaria de las pensiones" y "Caracterización técnico-jurídica y modalidades de planes de pensiones"). En ellos se examina el modelo legal de las pensiones privadas complementarias basado en el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de diciembre, y su posterior desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, normas que reflejan la consolidación del desarrollo privatista del artículo 41 CE. A ello, en el tercer subapartado denominado "Por una mejora garantista del modelo legal de Planes y Fondos de Pensiones en el marco del sistema global de pensiones", los autores proponen con gran acierto un decálogo de elementos que deben preservarse o replantearse para optimizar el funcionamiento de estos fondos. De igual modo, se examinan las debilidades y desequilibrios que presenta la protección complementaria, una reflexión clave si se recuerda que el sistema público de pensiones en el marco del Estado Social surgió para resolver las insuficiencias intrínsecas del mercado comercial, concibiendo los derechos sociales como una vía de desmercantilización de aquellas necesidades básicas fundamentales.

A modo de cierre, el cuarto capítulo denominado "Conclusiones y propuesta de mejora y de "Lege ferenda" del modelo legal de pensiones públicas: la planificación de la reforma de las pensiones en curso. Observaciones sobre el modelo reformista y lo que queda por hacer", culmina la obra con una magnífica reflexión sobre los desafíos clave que amenazan la sostenibilidad del sistema de pensiones español. En este contexto, los autores plantean la importancia de promover políticas que impulsen un empleo de calidad, así como medidas de activación laboral dirigidas a los trabajadores de edad avanzada. Por todo lo expuesto, concluyen formulando un conjunto de propuestas de lege ferenda que buscan reforzar la sostenibilidad y la capacidad protectora del sistema de pensiones.

Por consiguiente, de las breves pinceladas que por medio de esta reseña se han realizado puede afirmarse que nos encontramos ante una monografía de indudable actualidad jurídica, al abordar los principales problemas a los que se enfrenta el sistema público de pensiones. Asimismo, el rigor y la solvencia científica de los autores se reflejan en el exhaustivo análisis de las distintas reformas examinadas, lo que permite al lector obtener una visión completa de los principales retos que afronta el modelo español.

Por todo ello, no puede concluirse esta reseña sin recomendar la lectura atenta de esta obra tanto a quienes deseen iniciarse en la materia por primera vez como a aquellos operadores jurídicos que pretendan profundizar en ella. En definitiva, su actualidad, el rigor de su planteamiento y la profundidad de su análisis la convierten en una monografía de referencia doctrinal de indudable interés para el estudio del sistema público de pensiones y los grandes desafíos a los que deberá hacer frente.

Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 227-228

Doctrina Administrativa. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Segundo Trimestre de 2026

Andrés Ramón Trillo García *Letrado de la Administración de la Seguridad Social*
https://orcid.org/0000-0002-0034-5194

Sumario

1. Ingreso Mínimo Vital

1. INGRESO MÍNIMO VITAL

1.1. Momento en que se debe acreditar que ni el beneficiario individual ni cualquier miembro de la unidad de convivencia son administradores de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad

— Criterio de Gestión del INSS 18/2025, de 17 de junio de 2026.

Se plantea cual es el momento en el que debe quedar acreditado que la sociedad mercantil de la que es administrador de derecho el beneficiario individual o, en su caso, cualquiera de los miembros que integran una unidad de convivencia, ha cesado en su actividad a efectos del cumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica exigido para tener derecho a la prestación de ingreso mínimo vital.

A este respecto el artículo 11-3 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por el que se establece el ingreso mínimo vital relativo a la situación de vulnerabilidad económica determina que igualmente quedarán excluidos del acceso al ingreso mínimo vital independientemente de la valoración del patrimonio neto, las personas beneficiarias individuales o las personas que se integren en una unidad de convivencia mercantil que no haya cesado en su actividad.

De este modo para que opere esta causa de exclusión, se exige ser administrador de derecho de una sociedad mercantil y que esta sociedad haya cesad en su actividad, sin que la norma contenga referencia temporal alguna respecto al ejercicio anterior o la permanencia histórica en el cargo de administrador.

Así, lo relevante, es la situación actual y efectiva de la saciedad en el momento de la solicitud, esto es, si ha cesado o no en su actividad de tal manera que, si la sociedad ha cesado en su actividad no se darían las condiciones exigidas para que opere la causa de exclusión.

Asimismo, el precepto solo exige que la "sociedad haya cesado en su actividad", no que la actividad haya sido extinguida, disuelta o liquidada.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la referencia al "ejercicio anterior" se circunscribe al ámbito del cómputo de ingresos regulado en los artículos 11 y 20 de la Ley 19/2021.

Por tanto, si en el momento de la solicitud se acredita que la sociedad mercantil ha cesado en su actividad, hay que considerar que, en ese caso, no concurriría la causa de exclusión para acceder a la prestación de ingreso mínimo vital prevista en el artículo 11.3 de la Ley 19/2021, para "las personas beneficiarias individuales o las personas que se integren en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad".

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 229-237

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

Javier Aibar Bernad *Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social*
https://orcid.org/0000-0002-3927-5736

Sumario

1. Breve reseña de las novedades normativas sobre afiliación y cotización a la Seguridad Social
2. Noticias sobre la gestión en el ámbito de la afiliación, de la cotización y de la recaudación de las contribuciones sociales

1. BREVE RESEÑA DE LAS NOVEDADES NORMATIVAS SOBRE AFILIACIÓN Y COTIZACION A LA SEGURIDAD SOCIAL

REAL DECRETO-LEY 20/2026 POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS URGENTES DE PROTECCIÓN LABORAL Y SOCIAL FRENTE A LOS INCENDIOS FORESTALES

Como se señala en el artículo 1 del Real Decreto-Ley 20/2026 (RDL 20/2026), este tiene por objeto la adopción de medidas laborales, de Seguridad Social y en el ámbito notarial y registral, extraordinarias y urgentes, dirigidas a las personas trabajadoras por cuenta ajena y a las empresas para las que presten sus servicios, y las personas trabajadoras por cuenta propia, cuando se encuentren afectadas por incendios forestales que den lugar a la adopción de medidas de protección civil que afecten a la población, tales como evacuaciones, restricciones de acceso, confinamientos u otras de naturaleza análoga, hasta que concluya la campaña anual de peligro alto de incendios forestales del año 2026.

Las medidas sobre Seguridad Social se recogen en el Capítulo II del RDL 20/2026, entre las que destaca la contemplada en su artículo 6 para las personas trabajadoras autónomas, que podrán solicitar la prestación de cese de actividad prevista en el artículo 331.1.b) del texto refundido de la LGSS, sin que sea necesaria la aportación de documentos que acrediten la existencia de fuerza mayor. Para el reconocimiento de dicha prestación no se exigirá la acreditación de la imposibilidad para desarrollar la actividad, sin perjuicio de que el órgano gestor requiera con posterioridad al beneficiario para dicha aportación lo que podrá efectuarse a partir del 1 de enero de 2027.

En relación con las citadas situaciones se puede destacar que, el tiempo en que se perciban prestaciones por cese de actividad, no se computará a los efectos de consumir los períodos máximos de percepción establecidos en el artículo 338 de la LGSS.

En el artículo 7 del RDL 20/2026 se recogen exenciones en la cotización a la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta. Dicha medida se analiza en el apartado que dedicamos a las Noticias sobre la gestión.

REAL DECRETO-LEY 22/2026 POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS URGENTES DE CARÁCTER SOCIAL Y ECONÓMICO DE APOYO A LA CIUDAD DE CEUTA

En el preámbulo del Real Decreto-Ley 22/2026 (RDL 22/2026) se hace referencia al hecho de que "la economía de Ceuta presenta rasgos singulares derivados de su configuración geográfica y territorial y de su condición de territorio fronterizo, con un tejido productivo compuesto mayoritariamente por pequeñas y medianas empresas, trabajadores autónomos y profesionales independientes, y una fuerte dependencia de los flujos ordinarios de personas y mercancías. Debido a esta estructura económica, cualquier alteración extraordinaria de dichos flujos o del funcionamiento ordinario de los servicios públicos produce efectos que se transmiten de forma directa e inmediata al conjunto de la actividad económica, al consumo o a la afluencia de visitantes".

Asimismo se pone de manifiesto que "la incidencia sobre la actividad se ha manifestado en su interrupción o reducción temporal, en la alteración de la normal prestación de servicios, en la aparición de costes no recuperables y gastos extraordinarios, y en el deterioro de la confianza de consumidores y consumidoras, visitantes y operadores económicos, con efectos que podrían prolongarse más allá de la superación de la situación que los originó y dificultar la recuperación de la normalidad económica. Por ello, mediante este real decreto-ley se ponen en marcha un conjunto de medidas económicas dirigidas, por un lado, a aliviar la presión sobre empresas y trabajadores autónomo".

Las medidas adoptadas por el RDL sobre Seguridad Social se abordan en el apartado que dedicamos a las Noticias sobre la gestión.

REAL DECRETO 643/2026 POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL SOBRE INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS Y AFILIACIÓN, ALTAS, BAJAS Y VARIACIONES DE DATOS DE TRABAJADORES EN LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR EL REAL DECRETO 84/1996, DE 26 DE ENERO, Y EL REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR EL REAL DECRETO 1415/2004, DE 11 DE JUNIO

El Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 84/1996, regula en su artículo 32, la forma, lugar y plazo aplicables a las solicitudes de altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores por cuenta ajena en el correspondiente régimen de la Seguridad Social.

Como se cita en el preámbulo del Real Decreto 643/2026, el párrafo 2.º del artículo 32.3 del reglamento establece que las solicitudes de baja y de variaciones de datos de los trabajadores deberán presentarse dentro del plazo de los tres días naturales siguientes al del cese en el trabajo o a aquel en el que la variación se produzca.

Prosigue el preámbulo que, con relación al plazo fijado en el citado artículo, se ha planteado por parte de profesionales que actúan como representantes de los sujetos responsables de las obligaciones de comunicar las bajas y variaciones de datos (en particular el colectivo de Graduados Sociales), la conveniencia de establecer un plazo más amplio para efectuar dichos trámites, dado que la acumulación en determinadas circunstancias, en un breve espacio de tiempo, de múltiples comunicaciones les dificulta el cumplimiento del plazo establecido, con las consiguientes consecuencias negativas que se derivan para sus representados del posible incumplimiento.

Al objeto de facilitar en mayor medida el cumplimiento de las referidas obligaciones con la Seguridad Social, se ha considerado oportuno ampliar de tres a seis días el plazo establecido en la norma, mediante la correspondiente modificación del precepto reglamentario.

Las medidas adoptadas por el Real Decreto 643/2026 se desarrollan en el apartado que dedicamos a las Noticias sobre la gestión

ORDEN ISM/727/2026 POR LA QUE SE FIJAN PARA EL EJERCICIO 2026 LAS BASES NORMALIZADAS DE COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR CONTINGENCIAS COMUNES, EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LA MINERÍA DEL CARBÓN

Como se expone en el preámbulo de la Orden ISM/727/2026, la falta de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2026 ha determinado la prórroga automática de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

De otra parte, conforme a la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 3/2026 para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia de Seguridad Social, en tanto se apruebe la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2026, el contenido de los títulos IV y VIII y las disposiciones adicionales concordantes de la Ley 31/2022, así como sus disposiciones de desarrollo, mantendrán su vigencia en 2026, si bien con las modificaciones y excepciones previstas en los artículos 1, 2 y 3 del mencionado real decreto-ley, que en su artículo 3 actualiza el tope máximo de las bases de cotización y las bases mínimas de cotización en el sistema de la Seguridad Social.

Por todo ello, prosigue el preámbulo, se mantiene la vigencia del artículo 122.nueve de la prorrogada Ley 31/2022, el cual prevé que, para la determinación de las bases normalizadas de cotización, por contingencias comunes, en el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón, se aplicará el procedimiento descrito en las reglas contenidas en el citado precepto, facultando al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para fijar la cuantía de las citadas bases de cotización.

A esa finalidad responde el contenido de la Orden ISM/727/2026, mediante la cual se determinan las bases normalizadas de cotización, por contingencias comunes, en el Régimen Especial de la Seguridad Social para la Minería del Carbón.

2. NOTICIAS SOBRE LA GESTION EN EL ÁMBITO DE LA AFILIACIÓN, DE LA COTIZACIÓN Y DE LA RECAUDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES SOCIALES[1]

COTIZACIÓN DE LAS CANTIDADES ABONADAS POR LAS EMPRESAS POR FALTA DE PREAVISO EN LA EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL POR CAUSAS OBJETIVAS REGULADAS EN EL ARTÍCULO 52 DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

La Subdirección General de Ordenación e Impugnaciones de la TGSS consideró en su momento que las cantidades abonadas por falta de preaviso tenían carácter indemnizatorio y, por

[1] Se utiliza principalmente como fuente el Boletín de Noticias RED. Para facilitar una información lo más exacta posible en el ámbito de la afiliación, encuadramiento de empresas, cotización y recaudación, se recoge de forma íntegra la ofrecida por la Tesorería General de la Seguridad Social a través de dicho canal.

tanto, estaban excluidas de cotización. No obstante, la citada Subdirección ha reconsiderado dicho criterio en aplicación de la doctrina jurisprudencial existente en la materia, al concluir lo siguiente:

"El art. 53 ET, bajo la rúbrica -Forma y efecto de la extinción por causas objetivas-, distingue entre los efectos de la extinción (apartado b) -Poner a disposición del trabajador simultáneamente a la entrega de la comunicación escrita, la indemnización por veinte días de año de servicio- y (apartado c) -La concesión de un plazo de preaviso de 30 días-.

Se distingue pues, claramente, lo que es la indemnización y lo que es un concepto diferenciado de preaviso, cuya naturaleza no se define, pero, que en todo caso tendría un carácter más próximo al salarial, y prueba de ello es que en caso de revocación de la sentencia extintiva de la relación laboral el trabajador tendría que devolver la indemnización, pero no la cantidad que hubiera podido percibir por el preaviso, según establece el ad. 123.2 de la Ley de Procedimiento Laboral, al prescribir que "Cuando se declara improcedente o nula la decisión extintiva se condenará al empresario en los términos previstos para el despido disciplinario, sin que los salarios de tramitación puedan deducirse de los correspondientes al periodo de preaviso".

En consecuencia, las cantidades abonadas por falta de preaviso deben cotizarse en las correspondientes liquidaciones complementarias, considerándose el cese como el momento de su devengo. Asimismo, dichas cantidades deben comunicarse como incluidas en la base de cotización en el CRA (conceptos retributivos abonados).

IDENTIFICACION DE LOS PERIODOS EN LOS QUE, POR PARTE DE LA ENTIDAD GESTORA CORRESPONDIENTE, SE HAYA RECONOCIDO UNA PRESTACIÓN POR NACIMIENTO Y CUIDADO DEL MENOR A UN TRABAJADOR QUE SE ENCUENTRE EN LOS TRES PRIMEROS AÑOS DE EXCEDENCIA POR CUIDADO DE HIJOS O FAMILIARES

Para identificar los periodos en los que, por parte de la Entidad Gestora correspondiente, se haya reconocido una prestación por nacimiento y cuidado del menor a una persona trabajadora que se encuentre en los tres primeros años de excedencia por cuidado de hijos o familiares, a los que se refiere el artículo 237 de la Ley General de la Seguridad Social, estando el empresario obligado a tramitar el alta y a ingresar la aportación empresarial respecto del trabajador, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 del Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, se utiliza el valor TIPO DE INACTIVIDAD: "L" - Maternidad/Paternidad en excedencia por cuidado de hijo/familiar.

Los periodos de inactividad "L" se generan de forma automática al verificar que una persona trabajadora en situación de excedencia tiene reconocida simultáneamente una prestación económica por nacimiento y cuidado del menor, según la información suministrada por la Entidad Gestora.

A partir de ahora, los periodos de inactividad "L" se generarán también de forma automática al verificar el reconocimiento una prestación económica por nacimiento y cuidado del menor durante los supuestos de suspensión del contrato de trabajo con reserva del puesto, contemplados en el artículo 48.8 del Estatuto de los Trabajadores, por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género o de violencia sexual, identificados mediante una SAA 002 derivada de la suspensión del contrato con clave de BAJA 80.

IMPLANTACIÓN DEL CRITERIO INTERPRETATIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LA APLICACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY 11/2024, DE 23 DE DICIEMBRE, EN RELACIÓN CON EL APARTADO 3 DEL ARTÍCULO 215 DE LA LGSS

Respecto a la cotización y alta del trabajador jubilado parcialmente en los supuestos de acumulación del tiempo de trabajo:

— En el caso de la jubilación parcial regulada en el artículo 215.1 TRLGSS, cuando las personas trabajadoras hayan cumplido la edad a que se refiere el artículo 205.1.a) del TRLGSS, no cabe la posibilidad de acumulación del tiempo trabajo en tanto que dicha posibilidad únicamente resulta aplicable en los supuestos de acceso a la jubilación parcial antes del cumplimiento de la edad legal de jubilación, según se prevé en el apartado 3 del artículo 215 del citado texto refundido.

— Si se trata de la jubilación parcial regulada en el artículo 215.2 TRLGSS, la cotización, en los supuestos de acumulación de jornada del artículo 215.3 TRLGSS, se regirá por lo dispuesto en la letra f) del artículo 215.2 TRLGSS y no por las normas previstas en el 65.3 del Real Decreto 2064/1995.

Por ello, no se debe identificar la acumulación de jornada prevista en el artículo 215.3 TRLGSS con la causa DIBA 001.

Actuaciones en el ámbito de Afiliación

En consonancia con el citado criterio, el sistema aplicará a partir del día 04/08/2026 los siguientes controles.

1. Para aquellas personas trabajadoras con un contrato 540 vinculado al reconocimiento la pensión de jubilación parcial al amparo del artículo 215 de la LGSS por parte del INSS, se impedirá la comunicación del valor 001 de CAUSA DE BASE ADICIONAL- CONTRATO TIEMPO PARCIAL CONCENTRADO- que implica la aplicación de las normas de cotización del artículo 65.3 del Real Decreto 2064/1995.

2. Para aquellas personas trabajadoras que, teniendo un contrato a tiempo parcial con concentración de jornada identificado con CAUSA 001, hayan accedido o accedan a un contrato 540 conforme al artículo 215.1 LGSS, dejarán de aplicarse, desde ese momento, las características de cotización vinculadas a dicha CAUSA 001.

Actuaciones en el ámbito de Cotización

En consecuencia, en el caso de las personas trabajadoras incluidas en el punto 2. anterior, dejan de tener base calculada automáticamente por el sistema (a partir de las retribuciones anuales previstas informadas) y se debe comunicar la base de cotización correspondiente en el fichero de bases.

Los periodos de liquidación ya vencidos (abril de 2025 en adelante), se regularizarán automáticamente.

ACLARACIÓN PARA LA COTIZACIÓN DE LAS CANTIDADES ABONADAS POR LAS EMPRESAS POR FALTA DE PREAVISO EN LA EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL POR CAUSAS OBJETIVAS REGULADAS EN EL ARTÍCULO 52 DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

La TGSS aclara que en relación con la "concesión de un plazo de preaviso de 30 días", se aclara que, conforme a la normativa vigente, el plazo de preaviso aplicable es de 15 días, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.1.c) del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores.

La mención a la "concesión de un plazo de preaviso de 30 días" se incluye como parte del extracto de la sentencia judicial que sentó la jurisprudencia que ha dado lugar al cambio de criterio, que versa sobre el carácter salarial de las cantidades abonadas por las empresas por falta de preaviso, siendo el plazo de preaviso de 30 días al que se refiere dicho extracto, el vigente en el momento del despido de que trataba.

APLICACION DEL REAL DECRETO 643/2026 POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL SOBRE INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS Y AFILIACIÓN, ALTAS, BAJAS Y VARIACIONES DE DATOS DE TRABAJADORES EN LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR EL REAL DECRETO 84/1996, DE 26 DE ENERO, Y EL REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR EL REAL DECRETO 1415/2004, DE 11 DE JUNIO

Sobre la ampliación del plazo de presentación de bajas y variaciones de datos, el Real Decreto 643/2026 recoge en su artículo primero la modificación del Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 84/1996, en el sentido siguiente: las solicitudes de baja y variaciones de datos de los trabajadores deberán presentarse dentro del plazo de los seis días naturales siguientes al del cese en el trabajo o aquel en el que la variación se produzca.

No será necesario realizar, según precisa la TGSS, ninguna actuación en el ámbito de la afiliación.

Todas las bajas con fecha real de baja de fecha 1 de agosto de 2026 o posterior, se considerarán en plazo si son presentadas dentro de los 6 días naturales siguientes al del cese en el trabajo.

Sobre variaciones de datos también se actualiza el plazo reglamentario a 6 días, aunque la TGSS recuerda que ya estaba operativa la posibilidad técnica de solicitar la variación, a través del Sistema RED, hasta el momento inmediatamente anterior a la confirmación de las liquidaciones de cuotas.

En lo relativo a la comunicación del código de ocupación laboral de los trabajadores conforme a la Clasificación Nacional de Ocupaciones, la Disposición adicional única del Real Decreto establece que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Real Decreto, todos los empresarios deberán comunicar a la TGSS el código de ocupación laboral, única o principal, a que se refiere el artículo 30.2.a) del Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, de todos los trabajadores por cuenta ajena que se encuentren en alta en cualquiera de sus códigos de cuenta de cotización, conforme a la Clasificación Nacional de Ocupaciones vigente, siempre que dicho dato no haya sido ya comunicado a la Tesorería General de la Seguridad Social.

Con el fin de poder dar cumplimiento a la obligación de comunicar la ocupación laboral de los trabajadores por cuenta ajena que se encuentren en situación de alta, la TGSS informa que, a partir del 1 de agosto de 2026, podrá anotarse dicho dato mediante la funcionalidad "cambio de clasificación nacional de ocupación", tanto en la modalidad online como en la modalidad de remesas.

En relación con lo anterior, con independencia de la fecha real de alta del trabajador, la fecha de cambio que deberá consignarse será el 2 de enero de 2023, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 504/2022, por el que se estableció la obligatoriedad de comunicar dicho dato respecto de las nuevas altas de trabajadores.

REDUCCIÓN DE LA CUANTÍA DE DEUDA QUE, CON CARÁCTER GENERAL, SUPONE EL LÍMITE PARA PROCEDER A LA DENEGACIÓN DEL APLAZAMIENTO

El Real Decreto 643/2026 por el que se modifican el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, dio una nueva redacción al párrafo c) del apartado 6 del artículo 35 del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social con objeto de reducir la cuantía de deuda que, con carácter general, supone el límite para proceder a la denegación del aplazamiento, pasando del doble del salario mínimo interprofesional al importe del salario mínimo interprofesional.

APLICACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY 20/2026 POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS URGENTES DE PROTECCIÓN LABORAL Y SOCIAL FRENTE A LOS INCENDIOS FORESTALES

El artículo 7 del RDL 20/2026 sobre exenciones en la cotización a la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, establece entre otras cuestiones que las empresas que se encuentran en las zonas afectadas por los incendios podrán beneficiarse, respecto de las personas trabajadoras que tengan sus actividades suspendidas o reducidas, por los periodos y porcentajes de jornada afectados por la suspensión o reducción, de una exención del 100% de la aportación empresarial a que se refiere el artículo 153 bis de la LGSS, por contingencias comunes, profesionales y conceptos de recaudación conjunta, con respecto a las cuotas devengadas en los meses de agosto a noviembre de 2026.

La disposición transitoria única, relativa al ámbito temporal de las medidas, establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones adicionales segunda a cuarta, las previsiones contenidas en este Real Decreto-Ley producirán efectos respecto de los hechos causantes que tengan lugar a partir del 22 de julio de 2026, con independencia de la fecha de entrada en vigor prevista en la disposición final tercera.

En cuanto a las actuaciones en el ámbito de afiliación, las empresas, para poder beneficiarse de las exenciones aplicables durante los expedientes de regulación temporal de empleo a los que se refiere el artículo 7 citado, deberán proceder conforme a lo establecido en la DA 44ª de la LGSS:

1. Presentar ante la TGSS una declaración responsable que recoja tanto a la existencia como al mantenimiento de la vigencia de este ERTE y al cumplimiento de los requisitos establecidos para la aplicación de estas exoneraciones. La declaración hará referencia a haber obtenido, en su caso, la correspondiente resolución de la autoridad laboral emitida de forma expresa o por silencio administrativo.

2. Comunicar a la TGSS la identificación de las personas trabajadoras y período de la suspensión o reducción de jornada.

APLICACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY 22/2026 POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS URGENTES DE CARÁCTER SOCIAL Y ECONÓMICO DE APOYO A LA CIUDAD DE CEUTA

El artículo 34 del Real Decreto-ley 22/2026 dedicó su artículo a regular las suspensiones totales o parciales de la actividad laboral y las reducciones de jornada por causas de fuerza mayor. Y su artículo 35 lo dedicó a las exenciones en la cotización a la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta.

En lo que se refiere a actuaciones en el ámbito de afiliación, para poder ser beneficiario de las exenciones aplicables durante los expedientes de regulación temporal de empleo a las que se refiere el artículo 35 del RDL 22/2026, las empresas deberán proceder, conforme a lo establecido en la DA 44ª de la LGSS, a:

1. Presentar ante la TGSS una declaración responsable que haga referencia tanto a la existencia como al mantenimiento de la vigencia del ERTE y al cumplimiento de los requisitos establecidos para la aplicación de estas exoneraciones.

La declaración responsable hará referencia a haber obtenido, en su caso, la correspondiente resolución de la autoridad laboral emitida de forma expresa o por silencio administrativo.

2. Comunicar a la TGSS la identificación de las personas trabajadoras y período de la suspensión o reducción de jornada.

El artículo 37 del RDL 22/2026 modifica el artículo 31 Real Decreto-ley 1/2023 de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, sobre bonificaciones respecto de personas contratadas en determinados sectores de actividad y ámbitos geográficos. Se prevé que las empresas con actividad en determinados sectores de las ciudades de Ceuta y Melilla que resulten beneficiarias apliquen una bonificación del 75% en sus aportaciones a las cuotas de la Seguridad Social por contingencias comunes, así como por los conceptos de recaudación conjunta de desempleo, formación profesional y Fondo de Garantía Salarial, durante la vigencia de los contratos.

La modificación del artículo 31 a la que se ha hecho referencia afecta a los siguientes aspectos:

— Incremento del porcentaje de bonificación hasta el 75% para las cuotas devengadas a partir del 1 de septiembre de 2026

— Ampliación de las actividades económicas con acceso a la medida, incorporándose la CNAE 2025: 41xx- Construcción de edificios, que se encontraba excluida conforme a la redacción anterior.

El Real Decreto-ley 22/2026, establece asimismo en su artículo 40, un interés reducido para aplazamientos del pago de la cotización a la seguridad social y por conceptos de recaudación conjunta. El interés aplicable será del 0,5% en lugar del previsto en el artículo 23.5 de la LGSS.

Esta medida se dirige a las empresas titulares de códigos de cuenta de cotización con domicilio de actividad en la Ciudad Autónoma de Ceuta, así como las personas trabajadoras por cuenta propia con domicilio de residencia o actividad en dicha Ciudad Autónoma, incluidos en cualquier régimen de la Seguridad Social, siempre que se encuentren al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social y no tuvieran otro aplazamiento en vigor.

Los sujetos beneficiarios podrán solicitar directamente o a través de sus autorizados para actuar a través del Sistema de remisión electrónica de datos (Sistema RED), un aplazamiento en el pago de las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta cuyo devengo tenga lugar entre los meses de septiembre a diciembre de 2026, en el caso de empresas y personas trabajadoras por cuenta propia incluidas en el Régimen Especial de la Seguridad Social para los Trabajadores del Mar, y entre los meses de octubre de 2026 a enero de 2027 en el caso de personas trabajadoras autónomas incluidas en otro régimen especial de la Seguridad Social.

El autorizado RED estará habilitado para la presentación de las solicitudes de aplazamiento como representante de persona jurídica o de persona física, utilizando exclusivamente el formulario del Registro Electrónico de la SEDE Electrónica de la Seguridad Social (servicio de aplazamiento en el pago de deudas de la Seguridad Social).

Laborum

Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 241-264

Las políticas activas de empleo en España: análisis cuantitativo con especial referencia al desempleo juvenil y al desempleo de larga duración

Active labour market policies in Spain: quantitative analysis with special reference to youth unemployment and long-term unemployment

Víctor Maneiro Hervella[1] *Profesor Ayudante Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*
https://orcid.org/0000-0003-3634-0800

Sumario

1. Introducción
2. Situación actual del mercado de trabajo en España: especial referencia a las personas jóvenes y a las personas en desempleo de larga duración
3. Las políticas activas de empleo en España: análisis en el marco de la Unión Europea
4. Los recursos humanos de los servicios de empleo: SEPE y organismos autonómicos
5. Conclusiones: la necesidad de reforzar los servicios públicos de empleo
6. Bibliografía

Cita Sugerida: MANEIRO HERVELLA, V.: «Las políticas activas de empleo en España: análisis cuantitativo con especial referencia al desempleo juvenil y al desempleo de larga duración». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 241-264.

[1] Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Transformación digital y relaciones laborales: de la flexiseguridad a la tecnoseguridad" (PID2024-160574OB-C21).

Resumen

El presente trabajo analiza cuantitativamente las políticas activas de empleo en España, con especial atención a las personas jóvenes y a las personas en desempleo de larga duración. A partir de datos de la EPA, Eurostat, la OCDE y los servicios públicos de empleo, se estudian la evolución reciente del mercado de trabajo, el gasto público destinado a las políticas activas de empleo y los recursos humanos disponibles en los servicios públicos de empleo. Los resultados muestran que, pese a la reducción del desempleo durante la última década, España mantiene tasas de paro juvenil y de larga duración superiores a la media de la Unión Europea. Asimismo, se constata un incremento de la inversión en políticas activas de empleo, aunque persisten problemas de ejecución presupuestaria, especialmente en materia de formación. Finalmente, se identifican importantes déficits de personal y desequilibrios territoriales en los servicios públicos de empleo. Se concluye que la mejora de la empleabilidad requiere reforzar los servicios de empleo, aumentar la ejecución de las políticas formativas y focalizar las actuaciones en los colectivos más vulnerables.

Palabras clave

políticas activas de empleo; desempleo juvenil; desempleo de larga duración; servicios públicos de empleo; formación para el empleo; empleabilidad.

Abstract

This article provides a quantitative analysis of active labour market policies in Spain, with particular focus on young people and the long-term unemployed. Drawing on data from the Spanish Labour Force Survey (EPA), Eurostat, the OECD and the Spanish Public Employment Services, it examines labour market developments, public expenditure on active labour market policies and the human resources available within public employment services. The findings show that, despite a significant reduction in unemployment over the last decade, Spain continues to record youth and long-term unemployment rates above the European Union average. Public expenditure on active labour market policies has increased, although important shortcomings remain in the implementation of training programmes. The study also identifies staffing shortages and territorial disparities within employment services. It concludes that improving employability requires strengthening public employment services, increasing the implementation of training measures and targeting the groups most affected by unemployment.

Keywords

active labour market policies; youth unemployment; long-term unemployment; public employment services; vocational training; employability.

1. INTRODUCCIÓN

En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo»[1], encuadrado en el área política VIII «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo», tiene como reto y objetivo impulsar, en el marco del diálogo social, la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando además, un impulso a las políticas activas de empleo, que se orientarán a la capacitación de las personas trabajadoras en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía. Dentro de las reformas e inversiones propuestas en este componente se incluye la Reforma 5 «Modernización de políticas activas de empleo» y una de las actuaciones contempladas es la modificación de la Ley de Empleo, finalmente culminada con la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

Así pues, conforman las políticas activas de empleo el conjunto de decisiones, medidas, servicios y programas orientados a la contribución a la mejora de la empleabilidad y reducción del desempleo, al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, a la generación de trabajo decente y a la consecución del objetivo de pleno empleo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35 y 40 de la Constitución y en el marco de la estrategia coordinada para el empleo de la Unión Europea (art. 2.2 Ley de Empleo). Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social (art. 31 Ley de Empleo).

Es interesante mencionar, como precisión metodológica, los postulados que sostienen que en la generación de empleo el factor económico es el principal y, por tanto, no cabe aceptar la noción de «activación». Se prefiere así el término «políticas de empleo», en lugar de políticas apellidadas «activas» o «pasivas»[2].

En cualquier caso, las políticas activas de empleo constituyen uno de los principales instrumentos de intervención pública para corregir los desequilibrios del mercado de trabajo y favorecer la empleabilidad de las personas trabajadoras. En el contexto español, su relevancia resulta especialmente significativa debido a la persistencia de elevadas tasas de desempleo estructural, la existencia de importantes desigualdades territoriales y de género, así como la especial vulnerabilidad de determinados colectivos, entre los que destacan las personas jóvenes y las desempleadas de larga duración. Aunque la evolución reciente del mercado laboral refleja una notable capacidad de creación de empleo y una reducción progresiva de las cifras de paro, España continúa situándose entre los países de la Unión Europea con mayores niveles de desempleo, lo que plantea la necesidad de evaluar no sólo la intensidad de los recursos destinados a las políticas activas de empleo, sino también su efectividad y capacidad para responder a los problemas reales del mercado de trabajo.

[1] Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», 2023. Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/0310203_adenda_plan_de_recuperacion_componente23.pdf.

[2] V. Pérez del Prado, D., *Derecho, economía y digitalización: el impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 36-45.

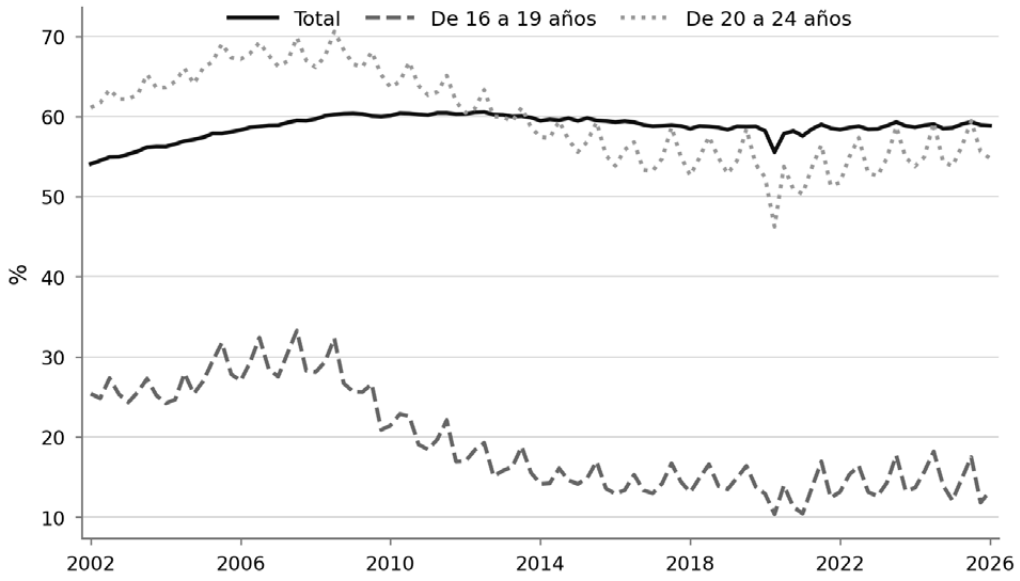
Partiendo de esta premisa, el presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis cuantitativo de las políticas activas de empleo en España desde una perspectiva descriptiva y comparada. Para ello, se examinan, en primer lugar, los principales indicadores del mercado de trabajo español, con especial atención al desempleo juvenil, al desempleo de larga duración y a las diferencias territoriales y de género. En segundo lugar, se estudia la evolución y distribución del gasto público destinado a políticas activas de empleo, así como su posición relativa en el contexto europeo. Finalmente, se analizan los recursos humanos disponibles en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y en los servicios públicos de empleo autonómicos, prestando atención a la distribución territorial de efectivos y a las cargas de trabajo existentes. La metodología empleada se basa en el tratamiento y explotación de datos estadísticos procedentes de fuentes oficiales nacionales e internacionales, principalmente el INE, el Eurostat, la OCDE y los datos estadísticos del SEPE y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, representados mediante indicadores y gráficos que permiten identificar tendencias, comparaciones y áreas prioritarias de actuación.

2. SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA: ESPECIAL REFERENCIA A LAS PERSONAS JÓVENES Y A LAS PERSONAS EN DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN

La principal característica del comportamiento reciente del mercado de trabajo español ha sido el considerable dinamismo del empleo que ha permitido reducir la elevada tasa de paro que lo caracteriza[3].

Por una parte, en el gráfico 1 se aprecia que se mantiene estable una tasa de actividad cercana al 60% (58,86%), por debajo de la media de la Unión Europea (71%[4]). Destaca, a su vez, la reducida tasa de actividad de la población más joven (54% aquellos entre 20 y 24 años y 13% aquellos entre 16 y 19 años).

Gráfico 1. Tasa de actividad en España (2002-2026)



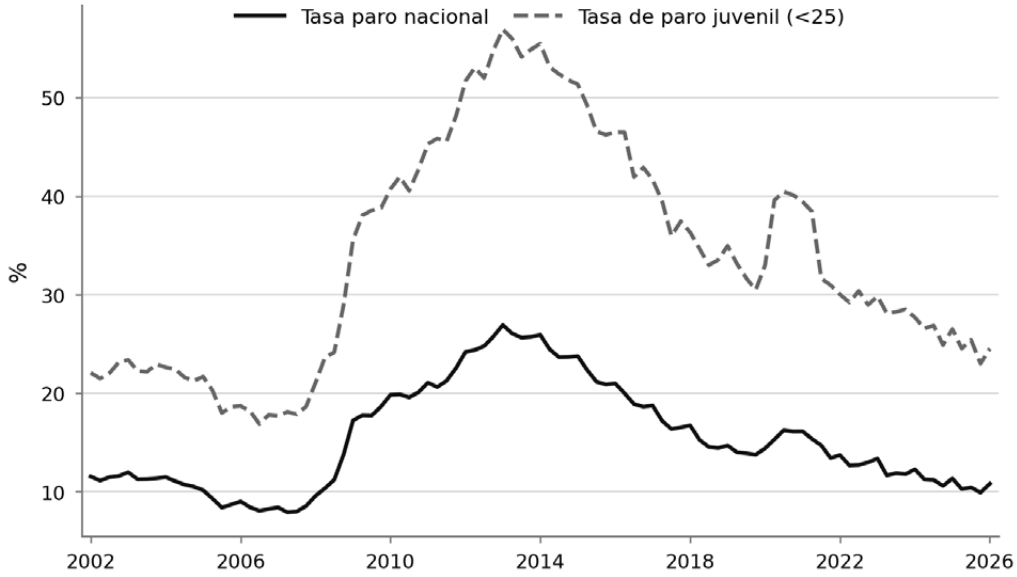
Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

[3] Torres, R., Fernández, M. J., *Retos del mercado laboral español*, Funcas, 2024.

[4] Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), Eurostat, 2025.

Respecto a los datos del paro, la tendencia desde 2013 (6,2 millones de desempleados y 26,94% de tasa de paro) es de una lenta pero progresiva reducción (con la excepción del periodo COVID-19 ya superado). La última EPA publicada (T1, 2026) cifraba el desempleo en España en 2,7 millones de personas y un 10,83% de tasa de paro. A pesar del vigor observado en la creación de empleo, la tasa de paro en la economía española sigue siendo excesivamente elevada.

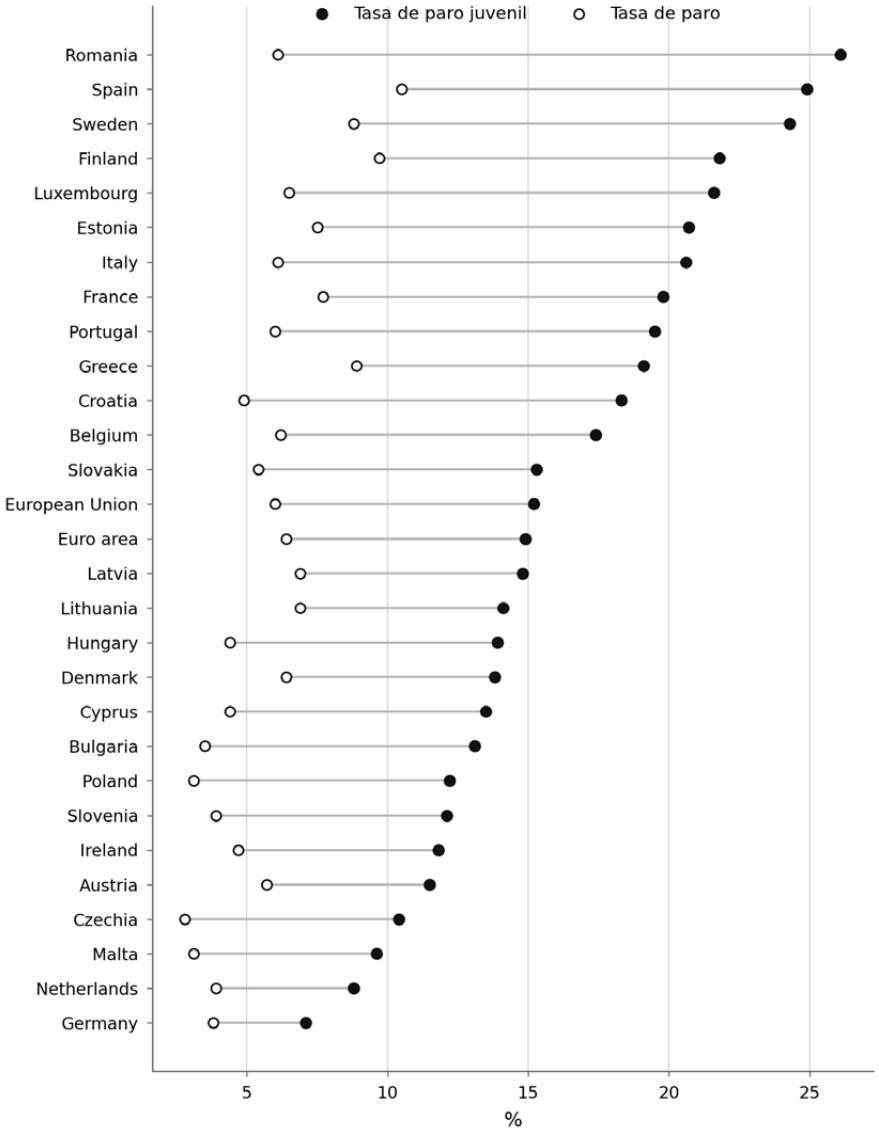
Gráfico 2. Tasa de paro en España (2002-2026)



Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

En el caso de la población joven (menor de 25 años), arrastran como problema crónico duplicar la tasa de paro general. De acuerdo con el gráfico 2, el paro juvenil en España se mantiene en un 24,9% en 2025. Es cierto que la reducción es importante (más de la mitad, ya que partíamos de casi un 57% en 2013), pero sigue siendo una cifra muy alta: casi el doble que la media de la Unión Europea (15,2%) y de la Zona Euro (14,9%). En el gráfico 3, se aprecia que España lidera las cifras de la UE, sólo por debajo de Rumanía (26,1%), superando a Suecia (24,3%), Finlandia (21,8%) y Luxemburgo (21,6%), que también tienen cifras muy elevadas de paro juvenil. Los países con menor desempleo juvenil son Alemania (7,1%), Países Bajos (8,8%) y Malta (9,6%).

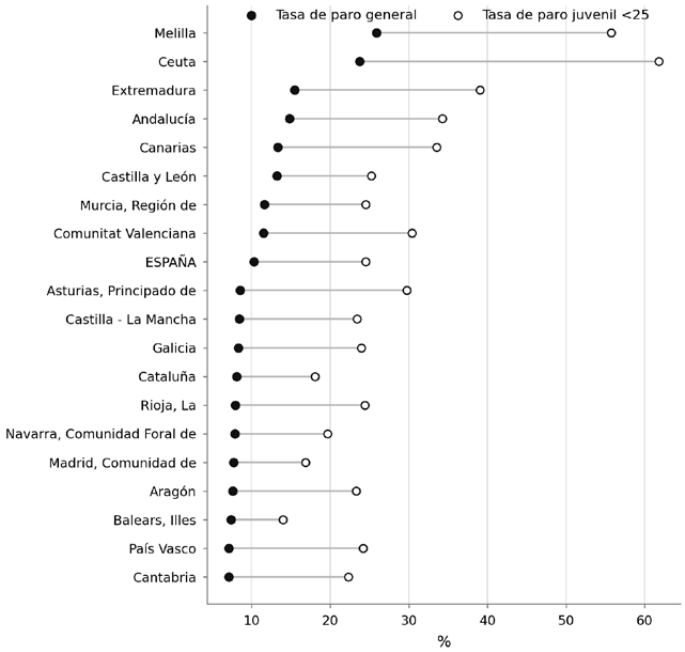
Gráfico 3. Tasa de paro general y juvenil en los distintos países de la Unión Europea (2025)



Elaboración propia a partir de la Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), Eurostat.

Por su parte, la distribución del desempleo en España también es desequilibrada según cada comunidad autónoma, conforme los datos representados en el gráfico 4. Mientras Cantabria (7,1%), País Vasco (7,13%) y Baleares (7,41%) tienen una tasa de paro cercana al pleno empleo, Canarias (13,33%), Andalucía (14,85%) y Extremadura (15,45%) son las comunidades autónomas con mayor tasa de paro de España. Respecto al paro juvenil, Baleares (13,99%), Madrid (16,85%) y Cataluña (18,09%) tienen los mejores datos del país, frente a Canarias (33,55%), Andalucía (34,28%) y Extremadura (39,06%), que tienen el mayor paro juvenil del Estado. A su vez, Ceuta y Melilla tienen los datos de paro y de paro juvenil más altos de España: Melilla un 25,91% de paro y un 55,72% de paro juvenil; Ceuta un 23,74% de paro y un 61,8% de paro juvenil.

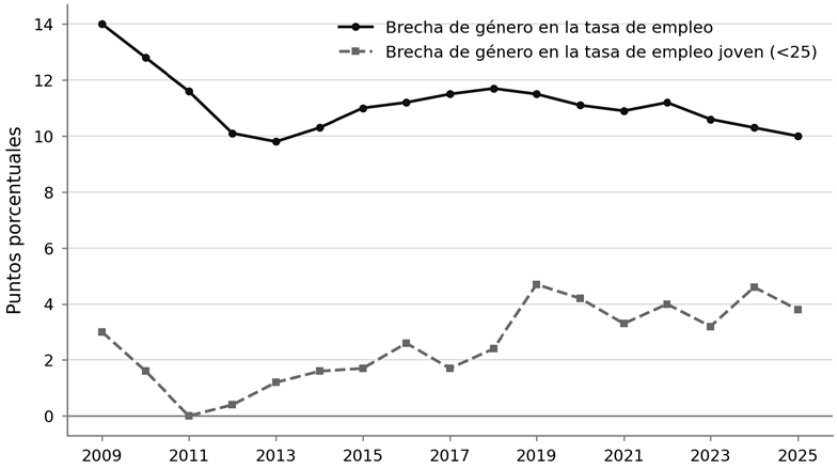
Gráfico 4. Tasa de paro general y juvenil por comunidades autónomas (2025)



Elaboración propia a partir de datos de la EPA, T2-2025, INE.

No se puede ignorar la desigual distribución del empleo, especialmente, por razón de género, que se representa en el gráfico 5. La brecha de género en el empleo se mantiene también estable por encima de 10 puntos. Sin embargo, la brecha de género en la tasa de empleo joven, que es más reducida (3,8), tiene una preocupante tendencia creciente. Mientras en el sexenio 2013-2018 la brecha era de un promedio de 1,9 puntos, en el sexenio 2019-2024 el promedio se duplica hasta los 4 puntos. Es posible que una mejora en los datos de empleo de la población joven haya acercado las cifras de este colectivo a los del conjunto de la población activa.

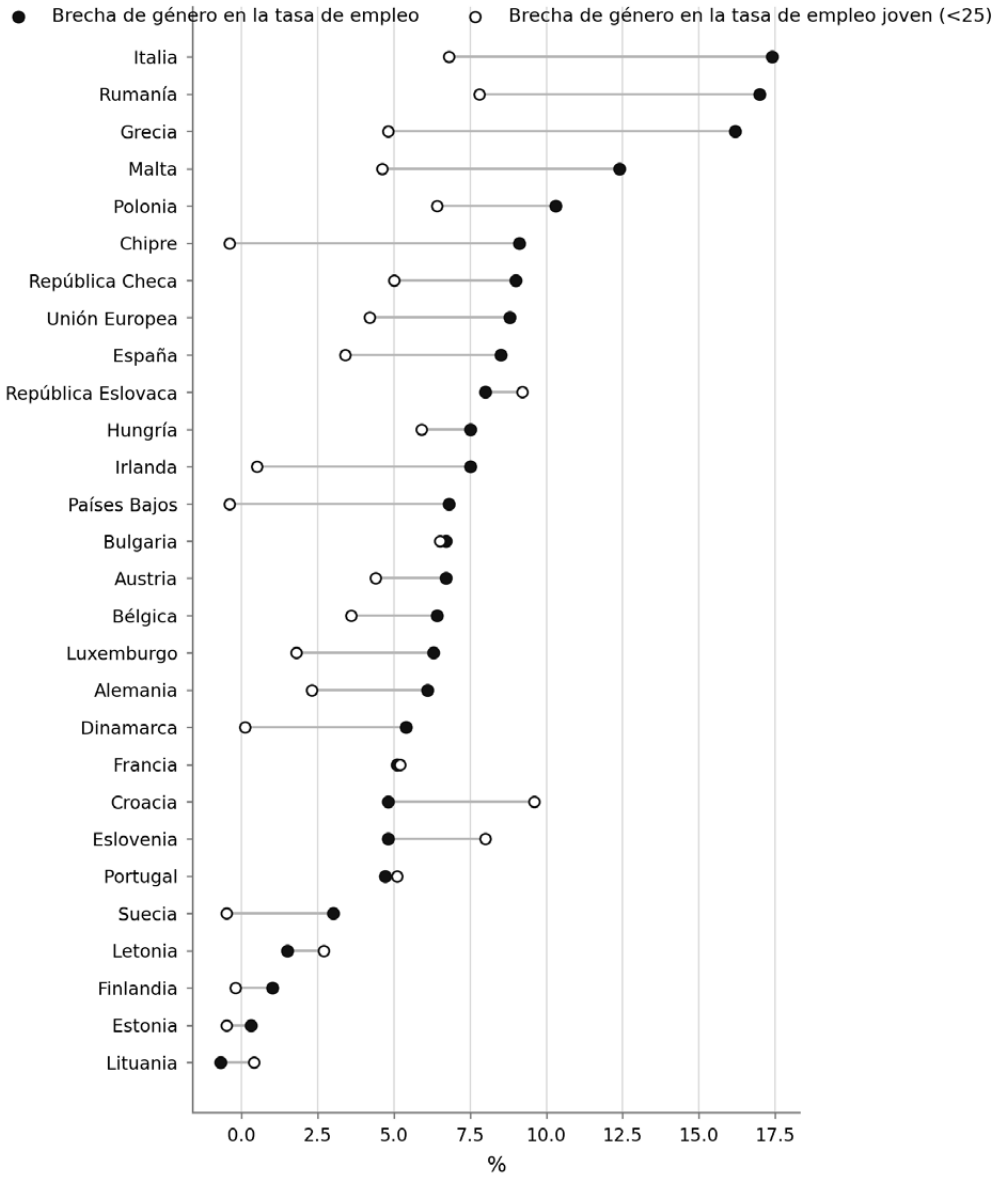
Gráfico 5. Brecha de género en la tasa de empleo general y joven en España (2009-2025)



Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

En el ámbito de la Unión Europea, de acuerdo con el gráfico 6, la brecha de género en el empleo en España (8,5) es ligeramente menor a la media de la Unión Europea (8,8). La mayor brecha de género se da en Italia (17,4), Rumanía (17) y Grecia (16,2). La menor brecha de género en el empleo se produce en Lituania (-0,7), Estonia (0,3) y Finlandia (1). Respecto a la brecha de género en el empleo joven, España (3,4) también se sitúa por debajo de la media de la Unión Europea (4,2). La mayor brecha de género en el empleo joven se produce en Croacia (9,6), Eslovaquia (9,2) y Eslovenia (2). La menor brecha de género en el empleo joven se da en Suecia (-0,5), Estonia (-0,5), Chipre (-0,4) y Países Bajos (-0,4).

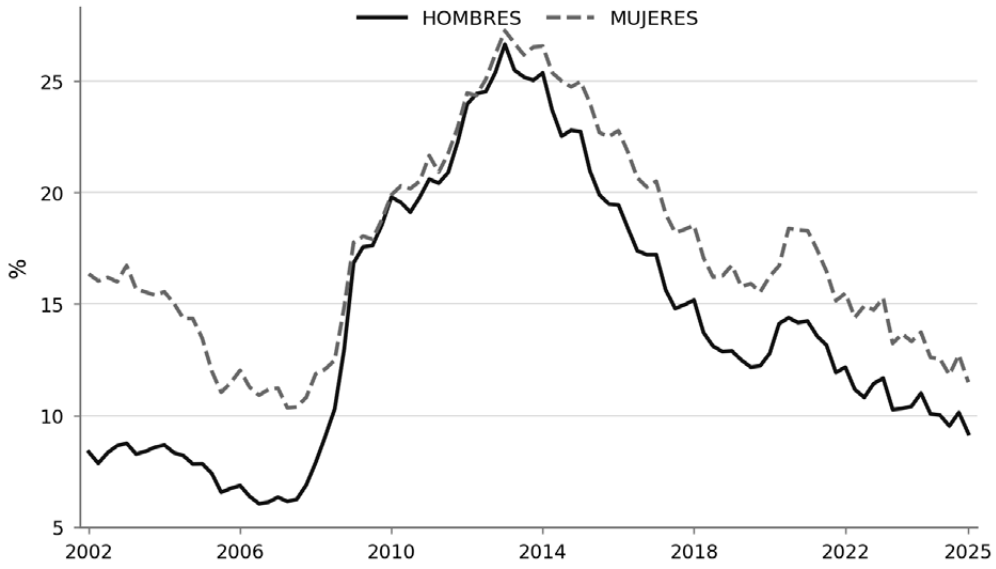
Gráfico 6. Brecha de género en las tasas de empleo general y joven en la UE (2025)



Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), Eurostat.

Como se aprecia en el gráfico 7, la brecha de género en la tasa de desempleo se ha ido corrigiendo. Mientras que a principios de los años 2000 la tasa de paro de las mujeres duplicaba a la de los hombres (año 2002: 8,3% para los hombres y 16,3% para las mujeres), en 2025 la diferencia se reduce a 2,3 puntos (9,2% los hombres y 11,5% las mujeres). En la época más aguda de la crisis económica (2009-2013), la brecha fue prácticamente inexistente, reduciéndose por debajo de 1 punto. A partir de 2013, volvió a crecer hasta los 4,16 puntos de 2020 (T4), la cifra más alta de la última década.

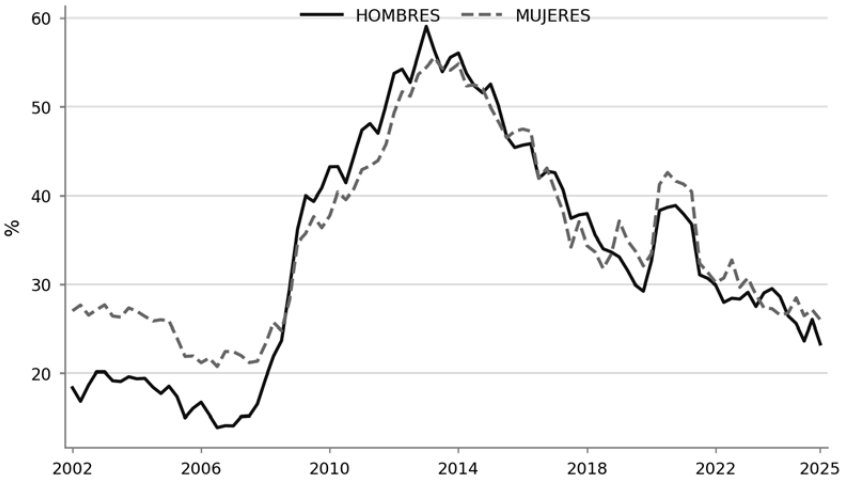
Gráfico 7. Tasa de paro según sexo en España (2002-2025)



Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

En cambio, en el contexto de la tasa de paro juvenil representada en el gráfico 8, la brecha de género en el paro juvenil es más reducida que en el paro general y en determinados periodos se invierte. Aunque actualmente el paro juvenil femenino es más alto (2,7 puntos: 26,01% frente a un 23,30%), a finales de 2023 el paro juvenil masculino era más elevado (2,29 puntos: 29,55% frente a 27,26% en T4, 2023). Es probable que esto se deba a que en las etapas iniciales de la vida laboral de las mujeres todavía no se han visto perjudicadas por las tareas de cuidados. Será más adelante cuando, debido al cuidado de hijos o familiares, vean penalizadas sus carreras profesionales.

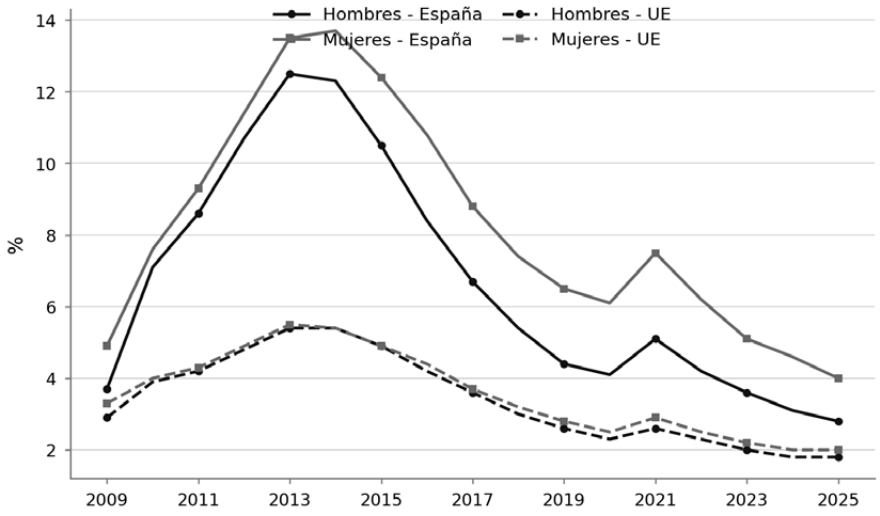
Gráfico 8. Tasa de paro juvenil según sexo en España (2002-2025)



Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE).

Respecto al paro de larga duración, a partir de los datos del gráfico 9 podemos extraer varias conclusiones. Primero, los datos de España son mucho más altos que el promedio de la Unión Europea (en la última década, el doble). En 2025, la tasa de paro de larga duración era un 2,8% para los hombres y un 4% para las mujeres, frente al 1,8% y el 2%, respectivamente, de la Unión Europea. Segundo, el paro de larga duración ha disminuido de forma importante, alcanzando en 2025 los datos más reducidos de la última década y media. Tercero, la brecha de género en el paro de larga duración es prácticamente inexistente en la Unión Europea, mientras destaca en España: en la última década el promedio de la brecha de género es 0,2 puntos en la UE, frente al promedio de 1,9 puntos de España. Cuarto, aunque España ha reducido la brecha de género, esta se mantiene en 1,2 puntos en 2025, frente al 0,2 de la UE.

Gráfico 9. Tasa de paro de larga duración según sexo en España y en la UE (2025)

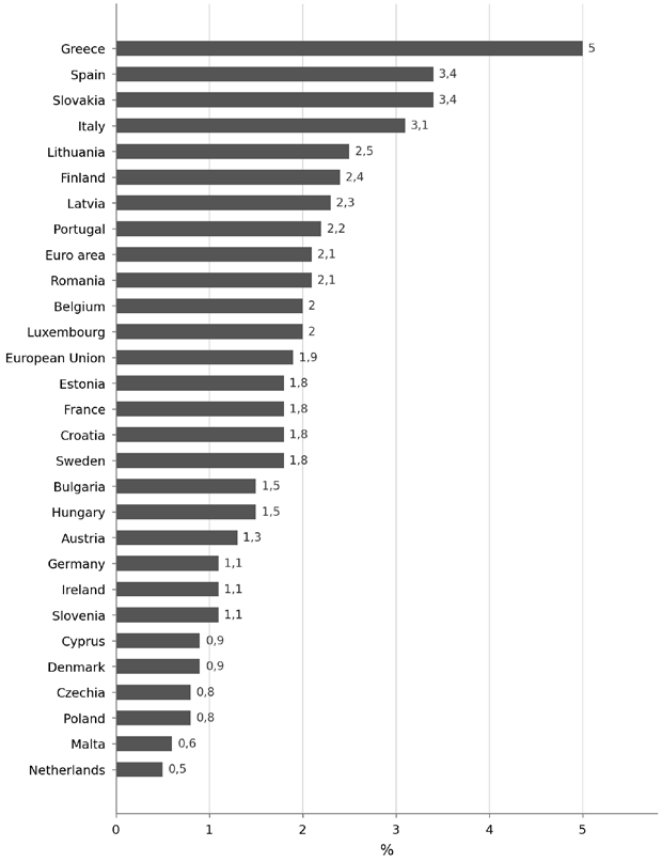


Elaboración propia a partir de los Indicadores de Desarrollo Sostenible, Eurostat.

El desempleo de larga duración ha adquirido una dimensión especialmente relevante en la composición de las personas demandantes de empleo. El 38,8% de las personas desempleadas llevan en esa situación un año o más (43,3% en el caso de las mujeres)[5]. Este perfil del desempleo es bastante distinto al de la última fase expansiva comparable, puesto que en 2008 se encontraban en paro de larga duración 2 de cada 10 personas desempleadas. El Consejo Económico y Social advierte que «la duración del desempleo influye sobre el deterioro de las competencias, la motivación y habilidades para la búsqueda de empleo, y representa una merma de potencial productivo. También supone un riesgo de exclusión social, especialmente en ausencia de protección adecuada y, de cronificarse, puede empujar a las personas demandantes de empleo hacia la inactividad y alejamiento del empleo»[6].

En un análisis comparado por países, representado en el gráfico 10, se aprecia que España es el segundo país de la Unión Europea con mayor tasa de paro de larga duración, sólo por debajo de Grecia (5%). La tasa de paro de larga duración de España (3,4%) se acerca al doble que la media de la Unión Europea (1,9%). Se sitúa ligeramente por encima de Eslovaquia (3,4%) e Italia (3,1%). En cambio, los países de la UE con menor tasa de paro de larga duración son Países Bajos (0,5%), Malta (0,6%), Polonia (0,8%), República Checa (0,8%) y Dinamarca (0,9%).

Gráfico 10. Tasa de paro de larga duración por países de la UE (2025)



Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), Eurostat.

[5] INE, Encuesta de Población Activa (EPA), T2, 2025.

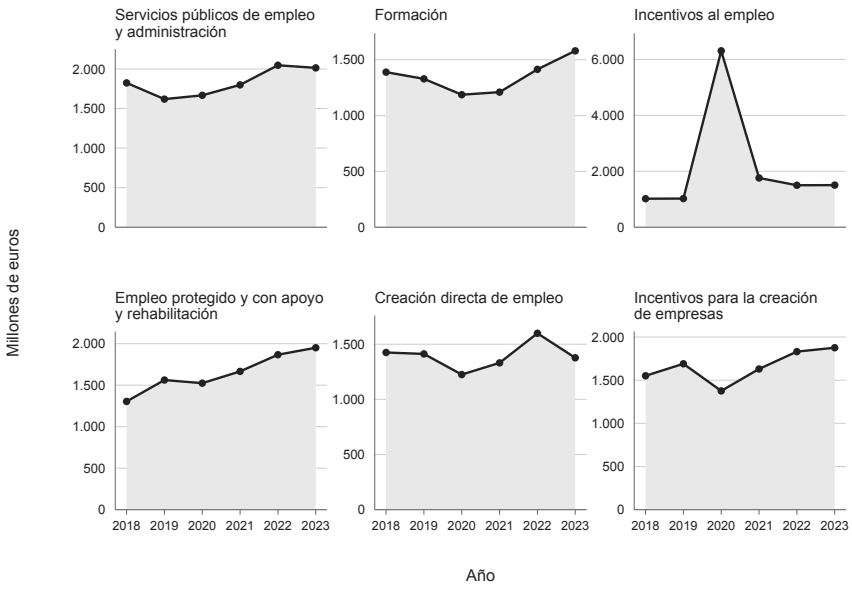
[6] Consejo Económico y Social de España, *Economía, trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España*, 2024.

3. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA: ANÁLISIS EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Sistema Nacional de Empleo se articula en seis ejes que abarcan acciones clave para mejorar la empleabilidad: la orientación personalizada, la gestión de ofertas y la relación con agentes del mercado laboral (Eje 1); una oferta formativa adaptada a las necesidades del tejido productivo, con especial atención a competencias clave, digitales e idiomáticas, y al reconocimiento de la experiencia laboral (Eje 2); el fomento de oportunidades de empleo para colectivos con dificultades, en el ámbito local y vinculadas a prestaciones (Eje 3); la promoción de la igualdad de acceso al empleo mediante medidas de conciliación, apoyo a la movilidad y activación de mujeres (Eje 4); el impulso del emprendimiento y del empleo autónomo, incluyendo asesoramiento y colaboración con sectores productivos (Eje 5); y la mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo a través de una mejor coordinación, evaluación del desempeño, calidad del servicio e intercambio de información (Eje 6)[7].

En el gráfico 11, se muestra la evolución en los últimos años de la distribución del gasto en políticas activas de empleo. Se aprecia una tendencia creciente: entre 2018 y 2023 se produce un incremento del 21%, pasando de 8.500 (millones) a 10.300 (millones) de euros. Es cierto que el año con mayor gasto de la serie fue 2020, sin duda debido a los 6.309 (millones) de euros destinados a los incentivos al empleo diseñados para amortiguar el impacto de la COVID-19. En 2023 el gasto destinado a los incentivos al empleo se ha reducido de forma importante (1.506 millones de €), pero se mantiene un 47% más elevado que en 2018 (1.020 millones de €). A su vez, la formación se ha incrementado un 14%, mientras los servicios públicos de empleo y administración han crecido un 10%, los incentivos para la creación de empresas un 21% y el empleo protegido un 50%. Por su parte, la creación directa de empleo se ha reducido ligeramente un 3%.

Gráfico 11. Distribución del gasto, en millones de euros, en políticas activas de empleo en España (2018-2023)

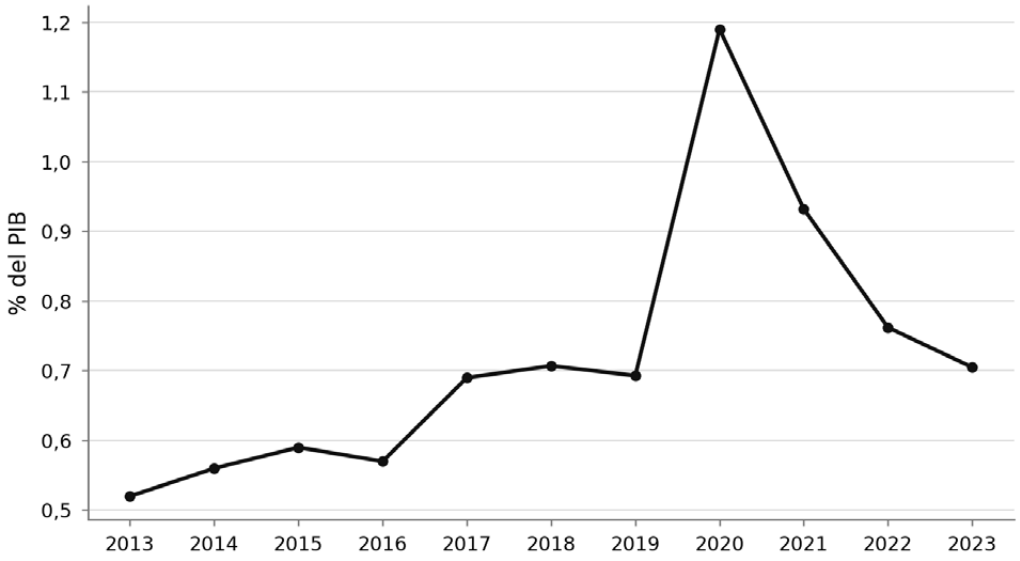


Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE.

[7] Art. 13 Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Resolución de 24 de julio de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2025, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2025.

Por su parte, el porcentaje del PIB destinado a políticas activas de empleo, representado en el gráfico 12, también ha crecido en la última década. Se observa claramente el impacto de la COVID-19, que supuso prácticamente duplicar el porcentaje del PIB asignado a estas partidas presupuestarias, debido a la importante caída del PIB y al incremento del gasto en políticas activas de empleo. Sin embargo, los datos de 2023 se mantienen más elevados que en el periodo pre-COVID. En 2023, se invirtió un 0,705% del PIB en políticas activas de empleo, 0,18 puntos más que el 0,52% del año 2013. La paulatina reducción en los dos últimos años, una vez superada la época marcada por el COVID, se explica por la progresiva reducción del desempleo.

Gráfico 12. Porcentaje del PIB destinado a políticas activas de empleo en España (2013-2023)

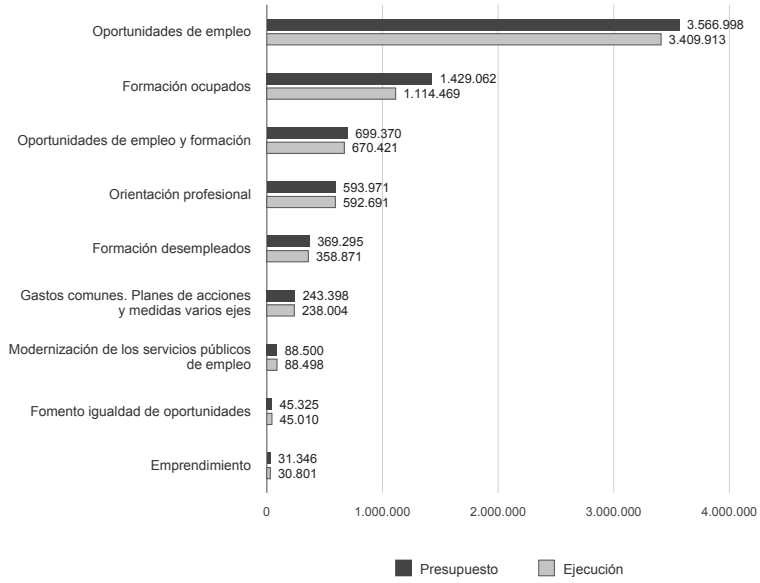


Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE[8].

En el gráfico 13 se expresan los datos de ejecución de las políticas activas de empleo del SEPE, en miles de euros, correspondientes al ejercicio 2025. Según los datos representados, la ejecución de la mayoría de las partidas se aproxima al 100% de la cantidad presupuestada, con la excepción del presupuesto destinado a la formación para ocupados. Así, de los 1.429.062.000 euros presupuestados en formación para ocupados se ejecutaron 1.114.469.000 (un 78%). Este bajo nivel de ejecución presupuestaria deja un total de 314.593.000 euros sin ejecutar en materia de formación para ocupados. Teniendo en cuenta todas las partidas, se alcanza la cifra de 518.586.000 euros sin ejecutar (un 7,3%).

[8] Políticas activas de empleo incluye: servicios públicos de empleo y administración, formación, incentivos al empleo, empleo protegido y con apoyo y rehabilitación, creación directa de empleo, incentivos para la creación de empresas.

Gráfico 13. Ejecución presupuestaria de las políticas activas de empleo del SEPE en miles de euros (2025)



Elaboración propia a partir de la liquidación del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal para el ejercicio 2025.

Es importante mencionar que en el ejercicio anterior (2024), de los 489.049.000 euros presupuestados en formación para desempleados se ejecutaron 359.536.000 (un 74%) y de los 1.394.910.000 euros presupuestados en formación para ocupados se ejecutaron 907.637.000 euros (un 65%). Este bajo nivel de ejecución presupuestaria dejaba un total de 616.786.000 euros sin ejecutar en materia de formación en 2024. Por tanto, si bien en 2025 ha mejorado la ejecución de las políticas de formación para ocupados, las políticas de formación para desempleados ejecutaron una cifra similar los dos ejercicios (359.536.000 en 2024 y 358.871.000 en 2025). El porcentaje de ejecución mejora simplemente porque se presupuestó mucho menos (119.754.000 euros menos).

Es probable que las dificultades para una óptima ejecución del presupuesto destinado a la formación hayan provocado que sea una partida que se ha incrementado en menor medida que otras en los últimos años, como ya se analizó a partir del gráfico 11. Es más, en 2025, la partida para formación para desempleados del SEPE se redujo un 24,5%. Aunque deberíamos avanzar hacia una mejora de la formación, los datos apuntan en una dirección opuesta.

La reciente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo incluyó como elemento nuclear apostar, entre las diversas políticas de empleo, por la formación, elemento muy acertado teniendo en cuenta los resultados que arrojan con carácter general los estudios realizados en torno a su eficacia[9].

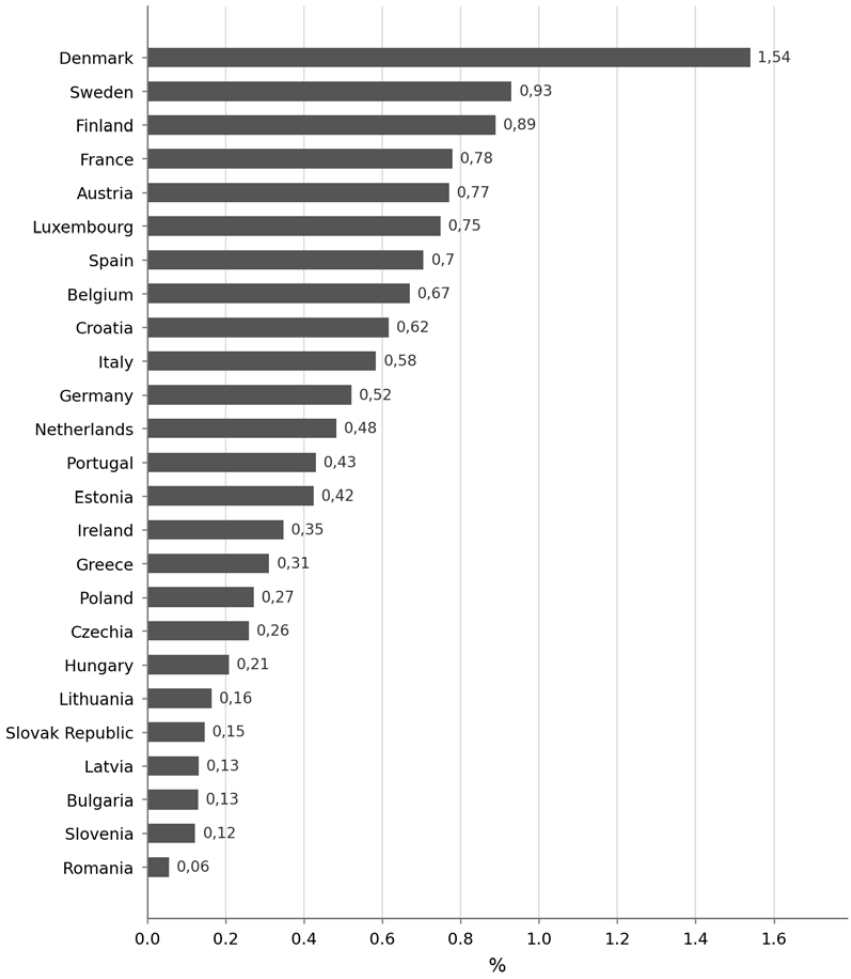
Adicionalmente, las evaluaciones disponibles más recientes sobre políticas activas de empleo del SEPE destacaban que los mayores incrementos en las tasas de inserción se producen en las intervenciones de carácter integral, esto es, la combinación de servicios, especialmente tutorización individual, formación e itinerario de inserción, consolidándose como la opción más eficaz a la hora

[9] Pérez del Prado, D., «La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades», *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 4, número extraordinario, 2023, p. 88. Disponible en: https://doi.org/10.20318/labos.2023.7932.

de fomentar una inserción laboral duradera y estable[10]. Está claro que la formación es el gran reto pendiente de las políticas activas de empleo del país, al menos en términos de ejecución presupuestaria. De hecho, la formación debe ser la principal política activa para las personas jóvenes[11].

En el ámbito comparado de la Unión Europea, España (0,7%) se coloca en la mitad superior de la clasificación de países que más gasto público (expresado en porcentaje del PIB) destinan a las políticas activas de empleo, de acuerdo con el gráfico 14. Son líderes en la Unión Europea, por encima de España: Dinamarca (1,54%), Suecia (0,93), Finlandia (0,89%), Francia (0,78%), Austria (0,77%) y Luxemburgo (0,75%). En cambio, los países de la Unión Europea que menos gasto público destinan a las políticas activas de empleo son Bulgaria (0,13%), Eslovenia (0,12%) y Rumanía (0,06%).

Gráfico 14. Gasto público (en % del PIB) destinado a políticas activas de empleo en países de la UE (2023)



Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE[12].

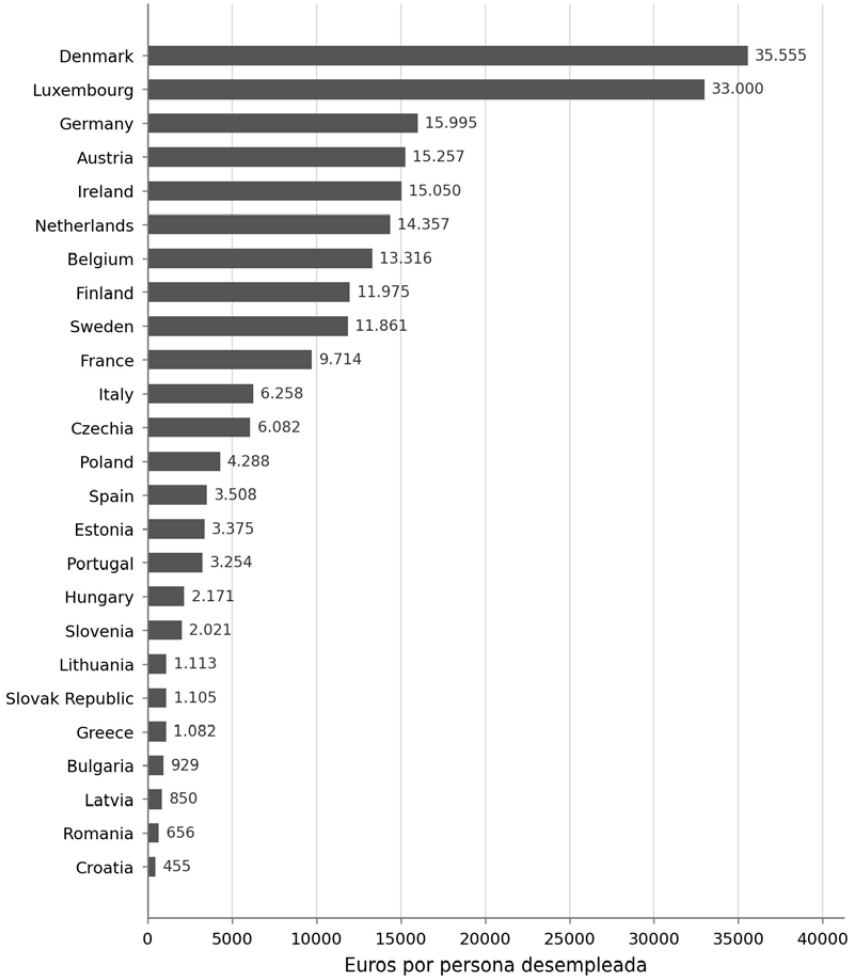
[10] SEPE, *Evaluación intermedia de la EEAAE 2021-2024*, 2024; SEPE, *Evaluación ex post PAPE 2022*, 2024.

[11] Bernal Santamaría, F., «La formación como política activa de empleo para las personas jóvenes», en Fita Ortega, F., Requena Montes, O. (Dirs.): *La formación permanente en el ámbito laboral: cuestiones de actualidad*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2025, pp. 237-274.

[12] Se utilizan los datos más actualizados disponibles. Para Irlanda se utilizan los datos de 2022, para Grecia y Croacia de 2021, y para Rumanía los de 2020.

En el gráfico 15 se expresa el gasto (en euros) destinado a políticas activas de empleo por cada desempleado en cada país de la Unión Europea en 2023. Destacan claramente dos países: Dinamarca (35.555 €) y Luxemburgo (33.000€). Los dos muy lejos de Alemania (15.995€), Austria (15.257€) e Irlanda (15.050€), que son los siguientes que más invierten. España se sitúa en la mitad de la distribución con 3.508€ destinado a políticas activas de empleo por cada desempleado. Los países que menos invierten son Bulgaria (926€), Letonia (850€), Rumanía (656€) y Croacia (455€). Las diferencias, por tanto, entre los distintos países europeos son abismales.

Gráfico 15. Gasto (en euros) en políticas activas de empleo por desempleado en la UE (2023)



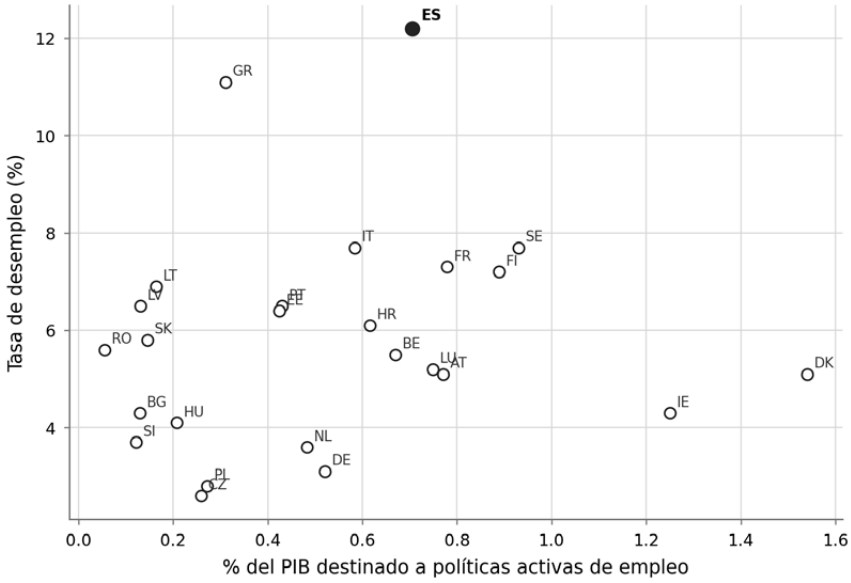
Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE, y Eurostat[13].

En el gráfico 16 se cruza la tasa de paro en los distintos países de la Unión Europea (eje vertical) y el porcentaje de gasto en el PIB destinado a las políticas activas de empleo (eje horizontal). Dentro de los países con un paro alto, por encima de la media de la UE (6%), algunos países como Suecia

[13] Se utilizan los datos más actualizados disponibles para gasto en políticas activas de empleo. Para Irlanda se utilizan los datos de 2022, para Grecia y Croacia de 2021, y para Rumanía los de 2020. Se expresan los datos en euros (fecha de conversión de las divisas nacionales distintas al Euro: 8 de julio de 2026).

(0,93%) o Finlandia (0,89%) destinan una importante financiación para política activas de empleo, mientras Letonia (0,13%) y Lituania (0,16%) son de los países que menos. En cambio, dentro de los países con menor paro, Dinamarca (5,1% de paro) es el país que mejor dota presupuestariamente a sus políticas activas de empleo (1,54%) y República Checa (2,6% de paro) de los que menos (0,26%). Como resultado, no se detecta ninguna correlación ni conclusiones relevantes.

Gráfico 16. Relación entre porcentaje de gasto en el PIB de las políticas activas de empleo y la tasa de paro en países de la UE (2023)



Elaboración propia a partir de datos de Labour Market Programs, OCDE, y Eurostat[14].

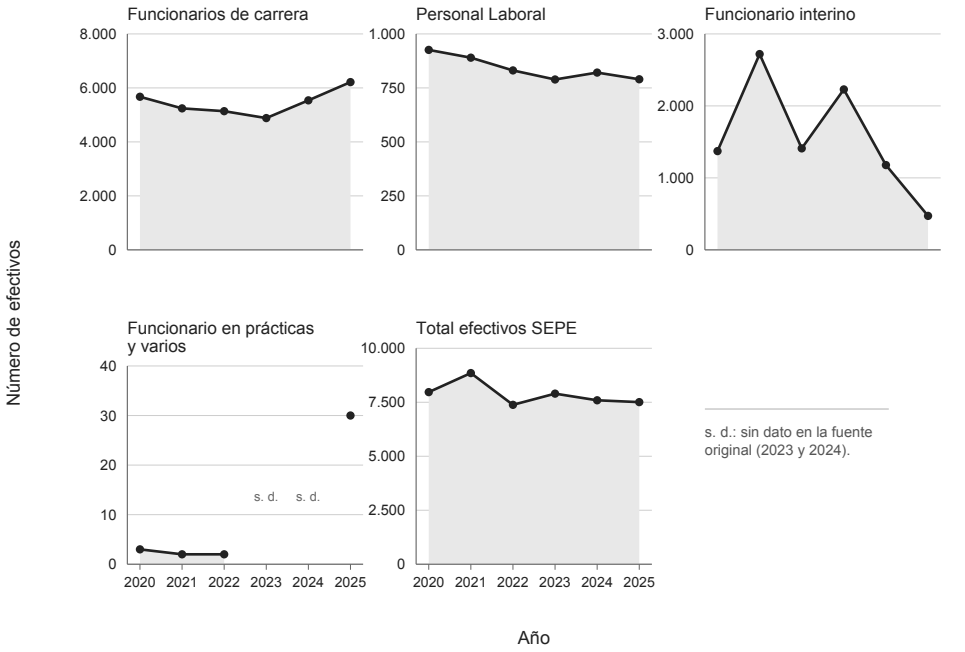
4. LOS RECURSOS HUMANOS DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO: SEPE Y ORGANISMOS AUTONÓMICOS

Existe un elemento clave para la eficacia de las políticas de empleo en un país más allá de la inversión pública: los recursos humanos destinados a su implementación. Los servicios y programas de políticas activas de empleo se diseñarán y llevarán a cabo por la Agencia Española de Empleo (hasta su implementación efectiva, por el SEPE) y los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias (art. 32.2 Ley de Empleo).

De acuerdo con los datos reflejados en el gráfico 17, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) cuenta con 7.507 empleados públicos en plantilla. Esta cifra es ligeramente inferior a los años anteriores, donde destacan los 8.852 efectivos del año 2021, probablemente un refuerzo con funcionarios interinos debido a los efectos de la COVID-19. Sin embargo, la cifra global es positiva ya que 2025 es el año con menor número de funcionarios interinos de la serie (472 frente a los 2.720 de 2021) y el año con más funcionarios de carrera (6.215). Es probable que la reducción de la temporalidad y la mejora de la estabilización del personal tengan su origen en los efectos positivos de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

[14] Se utilizan los datos más actualizados disponibles para gasto en políticas activas de empleo. Para Irlanda se utilizan los datos de 2022, para Grecia y Croacia de 2021, y para Rumanía los de 2020.

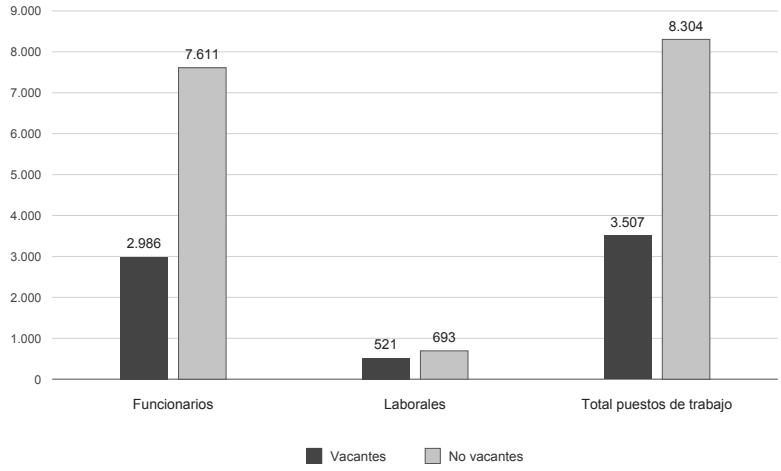
Gráfico 17. Personal al servicio del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) por tipología de personal (2020-2025)



Elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

A pesar de la mejora que supone la estabilización del personal, el SEPE adolece todavía de un gran número de vacantes. De acuerdo con los datos del gráfico 18, casi el 30% de los puestos de trabajo previstos en la relación de puestos de trabajo (RPT) del SEPE están vacantes, destacando la categoría de personal laboral (42,9% de vacantes). En total, la RPT prevé 11.811 puestos de trabajo, de los cuales están cubiertos 8.304 (70,3%) y vacantes 3.507 (29,7%).

Gráfico 18. Puestos de trabajo recogidos en la relación de puestos de trabajo del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en función de si están vacantes o no por tipología de personal (2025)

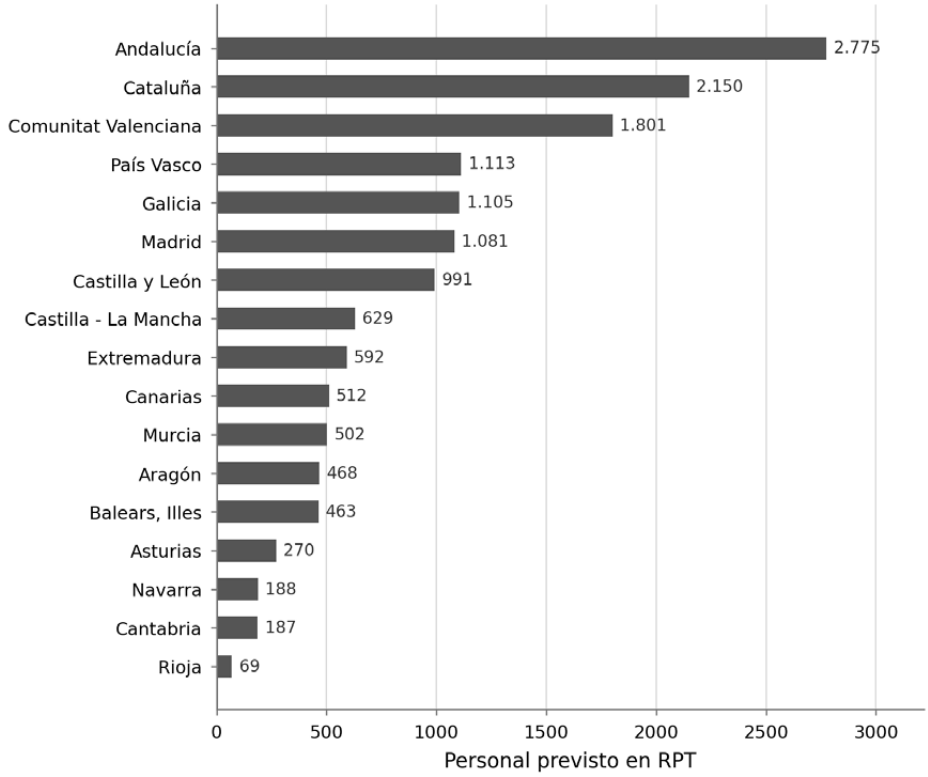


Elaboración propia a partir de la Relación de Puestos de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social a 3 de junio de 2025.

Sin embargo, en España debemos tener en cuenta el modelo descentralizado de los servicios de empleo. En los diecisiete servicios públicos de empleo autonómicos están previstos 14.896 empleados en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo. Debe precisarse que estos datos se basan en las relaciones de puestos de trabajo (RLT) publicadas por las distintas comunidades autónomas y la mayoría no indican si los puestos de trabajo están ocupados o vacantes. Por tanto, hay que tomar estos datos con cautela ya que los efectivos realmente disponibles serán menores y el volumen de temporalidad en la administración es alto (28%, EPA, T1 2025).

Como principal conclusión, en el gráfico 19 destaca que hay más empleados en los servicios públicos de las comunidades autónomas con más población, como Andalucía (2.775) y Cataluña (2.150), mientras los servicios públicos de empleo de Cantabria (187) y La Rioja (69) son los que cuentan con menos personal.

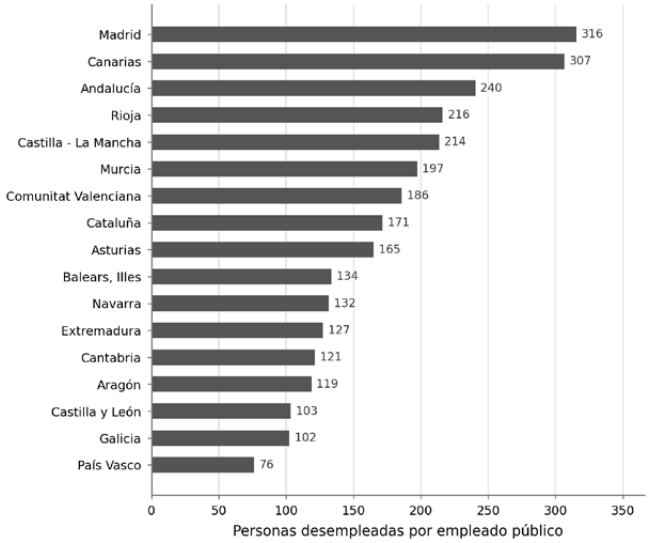
Gráfico 19. Personal al servicio de los servicios públicos de empleo de cada comunidad autónoma en 2025



Elaboración propia a partir de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de los servicios de empleo autonómicos (fecha de consulta 11 de julio de 2025). Se incluye personal laboral y funcionario.

A su vez, la distribución del desempleo también es desequilibrada. Por ello, en el gráfico 20 se indica el número de desempleados atendidos por cada empleado público del servicio público de empleo de cada comunidad autónoma. Destacan los buenos datos de País Vasco (76), Galicia (102) y Castilla y León (103), frente a la sobrecarga de los servicios públicos de empleo de Andalucía (240), Canarias (307) y Madrid (316).

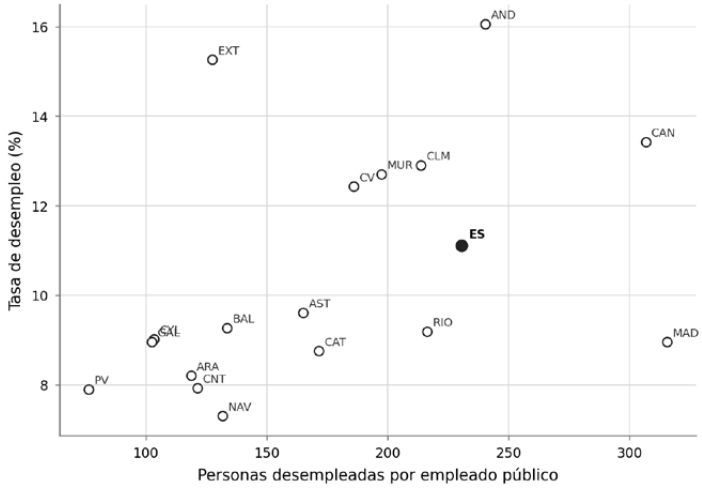
Gráfico 20. Número de desempleados por cada empleado público del servicio público de empleo de cada comunidad autónoma (2025)



Elaboración propia a partir de los datos de la EPA (INE) y de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de los servicios de empleo autonómicos (fecha de consulta 11 de julio de 2025). Se incluye personal laboral y funcionario.

En el gráfico 21 se expresa la relación entre la tasa de desempleo estatal y de cada comunidad autónoma y el número de desempleados por cada empleado del servicio público de empleo, incluyendo el SEPE y los servicios públicos de empleo autonómicos.

Gráfico 21. Relación entre la tasa de desempleo estatal y de cada comunidad autónoma y el número de desempleados por cada empleado del servicio público de empleo (2025)



Elaboración propia a partir de los datos de la EPA (INE[15]) y de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) de los servicios de empleo autonómicos (fecha de consulta 11 de julio de 2025). Se incluye personal laboral y funcionario.

[15] Nota metodológica: para corregir los efectos de la estacionalidad, que afectan especialmente a las Islas Baleares (el desempleo del primer trimestre del año llega a duplicar el del resto del año), se utiliza el volumen de parados y la

La primera conclusión clara es que tienen mayor carga de trabajo los servicios de empleo las comunidades autónomas con una mayor tasa de paro mientras que las comunidades autónomas con menor tasa de paro son las que tienen menos presión sobre sus recursos humanos. Son ejemplo de presión en el servicio de empleo las comunidades autónomas de Canarias (cada trabajador atiende a 306 desempleados) y Andalucía (240), mientras Galicia (102) o Castilla y León (103) tienen una mejor relación entre efectivos y desempleados.

En general, a mayor desempleo mayor carga de trabajo, con la excepción de la Comunidad de Madrid. En este contexto, llama la atención que mientras cada empleado público del servicio de empleo del País Vasco atiende a 76 desempleados, en la Comunidad de Madrid cada empleado público atiende a 315 desempleados. Como ambas regiones tienen una tasa de paro por debajo de la media española, este fenómeno sólo puede explicarse por la falta de planificación de efectivos suficientes. De hecho, la Comunidad de Madrid, que es de las únicas comunidades, junto con Murcia, que publica datos sobre vacantes en la RPT, mantiene vacantes el 52% de los puestos de trabajo de su servicio público de empleo (sin perjuicio de que estas plazas estén cubiertas por interinos).

En cambio, es positivo el papel de Extremadura, que a pesar de tener la segunda mayor tasa de desempleo del país (más de un 15%), ha dotado con suficientes efectivos al Servicio Extremeño de Empleo, hasta el punto de colocarse al nivel de Navarra (cada empleado público en Extremadura atiende a 127 parados frente a los 132 de Navarra), que es la comunidad autónoma con menor tasa de paro (7,5%, EPA, T1, 2025).

En definitiva, si tomamos en cuenta las relaciones de puestos de trabajo de la administración general del Estado y de las comunidades autónomas, en España podría haber 26.707 empleados públicos dedicados a los servicios de empleo. De estos, el 44% están adscritos al SEPE y el 56% a los servicios de empleo autonómicos. Salvo Canarias, que prácticamente tiene el mismo volumen de funcionarios que de personal laboral[16], la mayoría de los empleados públicos de los servicios de empleo son funcionarios.

Sin embargo, la situación de precariedad, temporalidad y falta de estabilización, unido al problema crónico de vacantes en el empleo público, reducen notablemente estas cifras. La estimación de los recursos humanos realmente disponibles no es sencilla debido a que la mayoría de las comunidades autónomas, con la excepción de Madrid y Murcia[17], no la publican.

En general, se advierte que las evaluaciones de las políticas activas de empleo son parciales e insuficientes a día de hoy, siendo necesario establecer un sistema de indicadores globales y una metodología contrastada para la medición de la eficacia y eficiencia[18].

5. CONCLUSIONES: LA NECESIDAD DE REFORZAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

En primer lugar, los datos apuntan a un importante dinamismo en el mercado de trabajo español. Por una parte, la tendencia de la última década es de una lenta pero progresiva reducción del paro. La última EPA publicada cifraba el desempleo en España en 2,7 millones de personas y un 10,84% de tasa de paro. A pesar del vigor observado en la creación de empleo, la tasa de paro en la

tasa de paro promedio de las EPA publicadas por el INE a lo largo de un año (T2, T3 y T4 de 2024 y T1 de 2025).

[16] Funcionarios: 263. Personal laboral: 249. Fecha de consulta: julio, 2025.

[17] Madrid: 1081 efectivos (566 vacantes y 515 no vacantes). Murcia: 502 efectivos (32 vacantes y 470 no vacantes). Fecha de consulta: julio, 2025.

[18] Navarro Nieto, F., «Política de empleo», en García Murcia, J. (Dir.): *La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la legislación social española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2024, p. 151.

economía española sigue siendo excesivamente elevada, liderando la clasificación por países de la Unión Europea. No obstante, el paro se distribuye de manera desigual. Mientras Cantabria (7,1%), País Vasco (7,13%) y Baleares (7,41%) tienen una tasa de paro cercana al pleno empleo, Canarias (13,33%), Andalucía (14,85%) y Extremadura (15,45%) son las comunidades autónomas con mayor tasa de paro de España. A su vez, se aprecia una fuerte brecha de género en el mercado de trabajo español, tanto en el empleo como en el paro.

Por otra parte, el paro juvenil en España se mantiene en un 24,9% en 2025. Es cierto que la reducción es importante (más de la mitad, ya que partíamos de casi un 57% en 2013), pero sigue siendo una cifra muy alta: diez puntos más que la media de la Unión Europea (15,2%). Respecto a la brecha de género del paro juvenil, es más reducida que en el paro general y en determinados periodos se invierte. Es probable que esto se deba a que en las etapas iniciales de la vida laboral de las mujeres todavía no se han visto perjudicadas por las tareas de cuidados. Será más adelante cuando, debido al cuidado de hijos o familiares, vean penalizadas sus carreras profesionales.

Respecto al desempleo de larga duración, la tasa de paro de larga duración de España es elevada (3,4%), cerca del doble que la media de la Unión Europea (1,9%), aunque se ha reducido a una tercera parte de lo que fue en 2013. En 2025, la tasa de paro de larga duración era un 2,8% para los hombres y un 4% para las mujeres, frente al 1,8% y el 2%, respectivamente, de la Unión Europea.

En segundo lugar, la evolución en los últimos años de la distribución del gasto en políticas activas de empleo apunta a una tendencia creciente: entre 2018 y 2023 se produce un incremento del 20%, pasando de 8.500 (millones) a 10.300 (millones) de euros. El porcentaje del PIB destinado a políticas activas de empleo también ha crecido en la última década. En 2023, se invirtió un 0,705% del PIB en políticas activas de empleo, 0,18 puntos más que el 0,52% del año 2013. En el ámbito comparado de la Unión Europea, España se coloca en la mitad superior de la clasificación de países que más gasto público destinan a las políticas activas de empleo, aunque el elevado volumen de desempleados hace que el gasto por parado sea bajo.

Los datos de ejecución de las políticas activas de empleo del SEPE muestran que la ejecución de la mayoría de las partidas se aproxima al 100% de la cantidad presupuestada, con la excepción del presupuesto destinado a la formación para ocupados (78%), lo que deja 314 millones de euros sin ejecutar. En total, no se ejecutan 518 millones de euros presupuestados para políticas activas de empleo (un 7,3%). Está claro que la formación es el gran reto pendiente de las políticas activas de empleo del país, ya que, combinada con la tutorización individual y los itinerarios de inserción, genera un mayor incremento en las tasas de inserción. De hecho, la formación debe ser la principal política activa para las personas jóvenes.

Para una adecuada formación y orientación necesitamos unos servicios públicos de empleo fuertes. En España podría haber 26.707 empleados públicos dedicados a los servicios de empleo. De estos, el 44% están adscritos al SEPE y el 56% a los servicios de empleo autonómicos. Sin embargo, el SEPE adolece todavía de un gran número de vacantes: la RPT prevé 11.811 puestos de trabajo, de los cuales están cubiertos 8.304 (70,3%) y vacantes 3.507 (29,7%). En los diecisiete servicios públicos de empleo autonómicos están previstos 14.896 empleados en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, pero la mayoría no publican cifras de vacantes.

En cualquier caso, debemos tomar estos datos con cautela porque la situación de precariedad, temporalidad y falta de estabilización, unido al problema crónico de vacantes en el empleo público, reducen notablemente estas cifras.

Respecto al número de desempleados atendidos por cada empleado público del servicio público de empleo de cada comunidad autónoma, destacan los buenos datos de País Vasco (76), Galicia (102) y Castilla y León (103), frente a la sobrecarga de los servicios públicos de empleo de Andalucía (240), Canarias (307) y Madrid (316). La primera conclusión clara es que tienen mayor carga de trabajo los servicios de empleo las comunidades autónomas con una mayor tasa de paro mientras que las comunidades autónomas con menor tasa de paro son las que tienen menos presión sobre sus recursos humanos. En general, a mayor desempleo mayor carga de trabajo, con la excepción de la Comunidad de Madrid, que destaca por su deficiente planificación de efectivos suficientes.

En este escenario, se formulan las siguientes propuestas relativas a las políticas activas de empleo en España:

— Focalizar las políticas activas de empleo de los colectivos más afectados por el desempleo, como jóvenes, mujeres y parados de larga duración, especialmente en las comunidades autónomas de Canarias, Andalucía y Extremadura.

— Integrar la perspectiva de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas activas de empleo.

— Aumentar la ejecución presupuestaria de las partidas dedicadas a la formación de ocupados y desempleados.

— Promover la combinación entre la tutorización individualizada, los itinerarios de inserción específicos y la formación.

— Reforzar el personal de los servicios públicos de empleo, cubriendo las numerosas vacantes y estabilizando al abundante personal interino.

— Incrementar la dotación de personal en aquellos servicios públicos de empleo con mayor presión, prioritariamente en Madrid, Canarias, Andalucía y el propio SEPE.

En definitiva, para reducir los elevados datos de paro en España, debemos focalizar las políticas activas de empleo de los colectivos más afectados por el desempleo, como jóvenes, mujeres y parados de larga duración, especialmente en las comunidades autónomas de Canarias, Andalucía y Extremadura. Por lo pronto, hay margen para mejorar la formación tanto de ocupados como de desempleados simplemente elevando la ejecución del presupuesto actual, sin necesidad de diseñar presupuestos expansivos en esta área. Esto exigirá reforzar sus servicios públicos de empleo, incluyendo al SEPE, que se encuentran excesivamente tensionados debido a numerosas vacantes sin cubrir y una crónica falta de personal para atender el elevado volumen de personas desempleadas.

6. BIBLIOGRAFÍA

Bernal Santamaría, F., «La formación como política activa de empleo para las personas jóvenes», en Fita Ortega, F., Requena Montes, O. (Dirs.): *La formación permanente en el ámbito laboral: cuestiones de actualidad*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2025, pp. 237-274.

Consejo Económico y Social de España, *Economía, trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España*, 2024.

EUROSTAT, Encuesta Europea de Fuerza del Trabajo (LFS), 2026.

EUROSTAT, Indicadores de Desarrollo Sostenible, 2026.

INE, Encuesta de Población Activa (EPA), 2026.

Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, 2025.

Navarro Nieto, F., «Política de empleo», en García Murcia, J. (Dir.): *La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la legislación social española*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2024, pp. 135-155

OCDE, Labour Market Programs, 2023.

Pérez del Prado, D., «La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades», *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 4, nº. extraordinario, 2023, pp. 86-102. Disponible en: https://doi.org/10.20318/labos.2023.7932

Pérez del Prado, D., *Derecho, economía y digitalización: el impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», 2023. Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/0310203_adenda_plan_de_recuperacion_componente23.pdf

SEPE, Evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, 2024.

SEPE, Evaluación *ex post* Plan Anual de Política de Empleo 2022, 2024.

SEPE, Relación de Puestos de Trabajo, 2025.

SEPE, Liquidación del presupuesto del SEPE del ejercicio 2025, 2026.

Torres, R., Fernández, M. J., *Retos del mercado laboral español*, Funcas, 2024.

Clásicos de la Seguridad Social

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Clásicos de la Seguridad Social
nº 48 (3er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 267-298

Juan Uña (1871–1948) y la reforma social en España desde el republicanismo social

Juan Uña (1871–1948) and social reform in Spain from the perspective of social republicanism

José Luis Monereo Pérez

Catedrático y Director del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada.
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social.
Director de las Revistas de Derecho de la Seguridad Social y Crítica de las Relaciones de Trabajo, Laborum
https://orcid.org/0000-0002-0230-6615

Sumario

1. **Biografía intelectual: vida y obra**
2. **Pensamiento político-social y proyección política y jurídica**
3. **Bibliografía**
   3.1. Obras de Juan Uña Sarthou
   3.2. Obras sobre el pensamiento de Juan Uña Sarthou, y el ambiente político, social y cultural de la época

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L.: «Juan Uña (1871–1948) y la reforma social en España desde el republicanismo social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 48 (2026): 267-298.

1. BIOGRAFÍA INTELECTUAL: VIDA Y OBRA

Juan Uña Sarthou (1871-1948) estuvo estrechamente comprometido en el proceso de reforma social en España. Fue uno de los artífices del Proyecto de Instituto del Trabajo (asumió el encargo de elaborar la "Memoria" sobre los Institutos del Trabajo en el extranjero). Participó activamente -en colaboración con Adolfo Posada (del cual era su discípulo), Adolfo Álvarez Buylla y Luis Morote[1]- en el Instituto de Reformas Sociales (en adelante, IRS)[2] e intervino de modo destacado en el Partido Reformista desde su creación en 1912 hasta su desaparición o disolución; una formación política que se inspiró en el ideario krauso-institucionista. En la historia del pensamiento social y jurídico-laboral quedará como una de las grandes obras pioneras sobre la historia del derecho de asociación profesional en nuestro país, su libro *Las asociaciones obreras en España* (1900), en el que realiza un riguroso estudio sobre los orígenes y el desarrollo de las organizaciones de defensa de intereses profesionales hasta alcanzar a la forma más perfecta de personificación de dichos intereses representada por la asociación sindical.

Juan Uña Sarthou nació en Madrid el 17 de julio de 1871, y fallece en 1948. Era hijo de Juan Uña Gómez (1838-1909), una persona de gran tradición republicana, que llegaría a ser Director de Instrucción Pública en el primer gabinete de la Primera República. En la tradición cultural krausista, Juan ingresaría como alumno en la Institución Libre de Enseñanza. Fue uno de sus primeros alumnos. Allí curso los estudios de la enseñanza secundaria. Con posterioridad sería llevado por sus padres a estudiar a Francia. Pero en su edad adulta estudiaría la carrera de Derecho en la Universidad de Madrid. Es en esta misma Universidad donde se doctoró (con la tesis doctoral sobre *La Condición de la mujer en el Derecho español. Exposición comentada de nuestro Derecho positivo*). Se casó con Inés (aunque llamada por todos Ascensión) Díaz Pedregal y Sánchez-Calvo, y los cuatro hijos del matrimonio cursaron estudios en la Institución Libre de Enseñanza. El padre, Juan Uña Gómez, fue uno de los krausistas fundamentales, discípulo de Sanz del Río. Pertenecía a la que se ha dado en llamar "segunda hornada" de los discípulos de Sanz del Río, siendo uno de los principales continuadores de su obra. Fue fundador de la "Revista de Instrucción Pública" (1868). Con la Primera República desempeñaría el cargo de Director General de Instrucción Pública en dos ocasiones (de 9 de mayo a 11 de junio de 1873, Ministro de Chao; y de 23 de julio a 8 de enero de 1874, Ministerios de José Fernando Gómez y de Joaquín Gil Berges). Uña Gómez (1838-1909), el Padre de nuestro Juan Uña Sarthou, curso Derecho y Filosofía y Letras en la Universidad Central, asistiendo a las clases de Sanz del Río, desde el año 1862. No dejaría de considerarse nunca como discípulo de él. Sería en el año 1873 cuando obtendría el puesto oficial cuarto de Hacienda, recibiendo el encargo de ordenar el archivo de dicho Ministerio. Fundó la revista quincenal "La Enseñanza, Revista general de Instrucción Pública y Particular de Archivos y Bibliotecas" (el primer número se publicó el 10 de octubre de 1865), que se transformaría en "Revista de Instrucción Pública". Colaboró activamente con Fernando de Castro y Giner de los Ríos en la reforma de la enseñanza superior. Su ideario puede considerarse como liberal-social y democrático. Para él la regeneración no es sólo política, es también social; por tanto, en la nueva organización política de la república democrática se debe tender a consolidar la de las otras esferas de la vida, como la del derecho, la del trabajo, la de pública moral, la familia, y la educación en todos los niveles (*Revista de Instrucción Pública,* primer número, de 11 de octubre de 1868).Tras su paso como oficial del Ministerio de Fomento, y con la proclamación de la Primera República, Uña Gómez, ocupa la Dirección General de Instrucción Pública (1873-

[1] La influencia de Schäffle es manifiesto en Morote (el "gran socialista de cátedra" según él), lo que puede comprobarse en Morote, L.: *La moral de la derrota*, Madrid, Impr. G. Juste, 1900, donde apuesta por una regeneración basada en la implantación de un régimen democrático con contenido social. Habla, al efecto, de la instauración de una "República de contenido social" (*Ibid*., pág.589).

[2] Posada, A.: "Recordando al Instituto de Reformas Sociales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 1 (2003), pp. 17-25. [Publicado originariamente en la Revista Internacional del Trabajo, «Informaciones Sociales», II, 2, 1930.]

1874). Durante el ejercicio de este cargo se aprobó la Ley de primera Enseñanza y el Reglamento Provisional para el ingreso en el profesorado, traslación, ascensos y jubilaciones de catedráticos; y se fundó las bibliotecas populares en los municipios y la de del Museo Pedagógico de Madrid. Se ocupó de reorganizar los estudios de segunda enseñanza y de las Facultades de Filosofía y Letras y de Ciencias, con la estrecha colaboración de Giner y de Castro. Aparte de ello es de hacer notar que Uña Gómez ocuparía un escaño del Congreso, en sucesivas legislaturas, desde marzo de 1872. También fue elegido miembro numerario de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, en 1882. En ese mismo año es nombrado Consejero de Instrucción Pública, durante el Ministerio Sagasta. Aparte de sus muchas crónicas ("Crónica general", en *Boletín-Revista de la Universidad de Madrid,* t. 2, 1869-1870), artículos, y cartas a los claustros de institutos (publicadas entre 15 de mayo de 1872 y 27 de abril de 1873), y dictámenes forenses, es de señalar que tradujo la obra de Kant, *Metafísica,* editada en la "Nueva Biblioteca Filosófica" en 1877. Murió en Madrid el 16 de septiembre de 1909, a la edad de setenta años. Este es el ámbito familiar, liberal, republicano y democrático, en que se inserta su hijo, Juan Uña Sarthou, y que le marcó profundamente, pues, en gran medida, se puede decir que siguió la estela de su padre, con las singularidades que marcaba el tiempo histórico que le tocó vivir y las derivadas de su propia personalidad.

Juan Uña Sarthou sería uno de los primeros traductores de Keynes en España[3]. Juan Uña se había ofrecido de modo entusiasta a realizar la traducción y Keynes lo aceptó (influyó en su favor las referencias indirectas de Castillejo y Madariaga). Uña se mostró muy próximo a las posiciones mantenidas por Keynes, calificando a dicho obra como "excepcional"[4]; mostrando una lucidez que en esa época brillaba al estar fuera del criterio un importante sector doctrinal que se mantenía en el pensamiento común más tradicional.

Juan Uña Sarthou en la tradición del krausismo institucionista de orientación republicana, recibiría enseñanza a través del magisterio de los históricos del krausismo y del institucionismo (su propio Padre; Francisco Giner de los Ríos), y siempre estaría vinculado a quien fuera su maestro más directo y "mentor", Adolfo Posada, una de las figuras más significativas e importantes del krauso-institucionismo y del Derecho Público europeo de entreguerras[5]. En toda la trayectoria intelectual y

[3] Keynes, J.M.: *Las consecuencias económicas de la paz,* traducción directa del inglés de Juan Uña Sarthou, Barcelona-Madrid, Calpe, 1920, reeditada en Barcelona, Critica, traducción directa del inglés de Juan Uña Sarthou, revisada por Lluís Argemí, 2002. Para el impacto de esta obra en el conjunto del pensamiento de Keynes, puede consultarse, Skidelsky, R.: *John Maynard Keynes,* trad. J. San Julián y A. Solé, Barcelona, RBA Libros, 2013, pp. 365 y ss., y 913 y ss.; Ibid., *El regreso de Keynes* (2009), Barcelona, Crítica, 2009, "Introducción", pp. 18 y ss., y Tercera Parte ("El regreso de Keynes"), pp.159 y ss. Para su determinante repercusión –se diría que decisiva, sin exageración- en la planificación económica y social integradora, y en el nuevo orden en evolución diacrónica que vino después, véase Monereo Pérez, J.L.: "John Maynard Keynes (1883-1946): La política económica como Elemento de Sostenibilidad del Estado del Bienestar". (2024). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *39*, pp. 309-394. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/986

[4] Véase la amplia recensión a dicha obra, Uña Sarthou, J.: "Las consecuencias económicas de la paz. Opinión de un economista inglés. Exposición de un libro excepcional", en *La Lectura, Revista de Ciencias y Artes,* XX (235).

[5] Su condición de discípulo es explicitada por el mismo Posada, A.: *Fragmentos de mis Memorias,* Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983, p.347; Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003. Sin perjuicio de ello, en la tradición del krausismo español siempre había un reconocimiento de magisterio hacia Francisco Giner de los Ríos. Lo expresa a propósito de su nota necrológica de Manuel Cosío: Uña, J.: *El señor Cossío,* en *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* (Madrid). AÑO LIX (905): 193-196 (Firmado, el 30 de septiembre de 1935), donde afirma: "He visto correr la vida del Sr. Cossio al lado de la del hombre más grande, con mucha distancia sobre los demás hombres grandes que yo he conocido, que no han sido pocos, al lado de la vida de D. Francisco Giner, que, por su vigor intelectual, su energía moral, su voluntad, hasta por su gracia, ha sido un hombre genial. Y, no obstante, el Sr. Cossio, por su serena bondad, por la nobleza generosa, la abnegación, la delicadeza espiritual, el fuego de su amor, no desmerecía en nada a su lado. Don Francisco era un genio, algo grandioso, pero el Sr. Cossio era el hombre ideal […]". https://prensahistorica.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=2000496518

profesional de Uña es nítidamente apreciable una particular dedicación a todo lo relacionado por los problemas sociales (la cuestión social y educativa, y la igualdad de la mujer) y político-democráticos (el reformismo republicano de la vida política por contraposición al régimen autoritario de la Restauración). En este sentido se puede hablar de él como de un "intelectual orgánico"[6]. No se puede negar la decisiva influencia que la reforma social han ejercido y ejercen los hombres de ciencia, los intelectuales. No bastan el sentido común, ni el puro conocer vulgar, para producir el estado de conciencia certero y seguro que conduce, mediante una voluntad firme de introducir cambios, normalizándolos, garantizando el orden, la armonía, la solidaridad, sin temor a rectificaciones que supongan retroceso o adelantos incontrolados, tan perjudiciales para el desarrollo de la Humanidad[7]. Ambas dimensiones del problema de su tiempo estaban para él fuertemente entrelazadas. Es significativo, como se ha señalado antes, el hecho de que su tesis doctoral versara sobre la condición de la mujer como aspecto relevante del problema social de su tiempo. Su enfoque se insertaba dentro del emergente "nuevo liberalismo" o "liberalismo social". El republicanismo social krauso-institucionista pretendía una reconfiguración de la función del Estado en la ordenación de las relaciones sociales y en la garantía de los derechos "sociales" fundamentales, sobreañadidos a los tradicionales derechos civiles y políticos. Quería situarse a modo de una tercera vía entre el liberalismo individualista y el socialismo en sus distintas manifestaciones. Lo que conducía en coherencia a una forma de "Estado Social" propia de la corriente del constitucionalismo democrático social con Estado Social de Derecho[8].

Una característica biográfica, pero también intelectual, de Uña fue la visión cosmopolita y, en relación a ella, la importancia otorgada a las experiencias comparadas y al Derecho comparado (muy especialmente por lo que atiende a las cuestiones sociales). Esta inquietud era compartida por otros krausistas republicanos -como Adolfo Posada, Adolfo Buylla, Leopoldo Palacios Morini, etcétera-,

[6] En el sentido de Gramsci, A.: *La formación de los intelectuales,* trad. Á. González Vega, edición, revisión y estudio preliminar, "El sistema educativo y la función de los intelectuales en una nueva sociedad regulada" (pp. VII-LIV), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2020. Monereo Pérez, J.L.: "La construcción de la hegemonía en Gramsci: la política como lucha por la hegemonía", estudio preliminar a GRAMSCI, A.: *Materialismo, filosofía y política moderna,* edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2017, pp. IX-CL.

[7] Buylla Y González Alegre, A.: "La intelectualidad y la reforma social", en *La reforma social en España,* Discursos leídos ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas", Madrid, Imprenta Clásica Española, 1917, p.15. Sobre su pensamiento económico y social, que va mucho más allá de los postulados del denominado "socialismo de cátedra", véase Monereo Pérez, J.L.: "Adolfo Álvarez Buylla y González Alegre (1850-1927): La reforma jurídico-social y el aseguramiento público en España desde el republicanismo social y el "socialismo de la cátedra". (2020). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *24*, 295-330. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/427

[8] Cuyo paradigma lo entramos en la construcción del nuevo Estado Constitucional calificado por Hermann Heller como "Estado Social de Derecho", y que se plasmaría, entre las dos guerras mundiales, en la Constitución de Weimar de 1919, y poco después en la Constitución de la Replica Austriaca de 1920 (Hans Kelsen, también nació en Austria, tuvo un papel fundamental en su elaboración) y en la Constitución de la Segunda República Española de 1931 de entreguerras. Véase Monereo Pérez, J.L.: *La defensa del Estado Social de Derecho. La teoría política de Hermann Heller,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/EL Viejo Topo, 2009, Capítulo 1 ("La teoría político-jurídica de Hermann Heller"), págs. 9 y sigs.; Capítulo 2.4 ("Teoría jurídico-social: Homogeneidad social y Estado Social de Derecho"), pp.67-79; y Capítulo 2. ("La 'constitución política' de la sociedad en el pensamiento de Hermann Heller"), pp.80-112. Para un estudio completo, véase Monereo Pérez, J.L.: *La teoría crítica de la política y del Derecho en la República de Weimar: Otto Kirchheimer,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2025, Capítulo II.4 ("Teoría de la democracia (II): Estado Social y Constitución jurídica democrática del trabajo. La "constitución del trabajo"), pp. 346 y ss., Capítulo II.5 ("Teoría de la democracia (III): Constitucionalismo de Derecho Privado y Social del Trabajo y vigencia de los derechos en la empresa y frente a los poderes empresariales"), pp. 454 y ss., Capítulo IV ("El significado del intervencionismo del Estado constitucional contemporáneo en una época de transformaciones estructurales"), pp. 569 y ss., y Capítulo VII ("La teoría y la praxis política y jurídica entre las dos guerra mundiales: Otto Bauer y a democracia social y económica de la República de Weimar"), pp. 867 y ss., y la bibliografía allí citada; Asimismo, Ibid., "Estado y democracia constitucional en el pensamiento crítico de Otto Kirchheimer. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales, 16* (1)*,* (2026) 1–114, y la bibliografía allí citada. https://doi.org/10.46661/lexsocial.12847

y estaba instrumentada a aportar las líneas maestras de política del Derecho Social a llevar a cabo en nuestro país. En tal sentido viajaría a Inglaterra y a Francia, donde extraería importantes elementos de comprensión del problema social; que luego reflejaría en diversos artículos. Debe destacarse la vinculación de Uña –al igual que Posada, Leopoldo Palacios y otras figuras representativas del reformismo social español- con la "Asociación Internacional para la Protección legal de los trabajadores", creada por iniciativa del "Congreso de Economistas celebrado en Bruselas" en 1897[9]. Dicha Asociación se constituye de modo efectivo en el Congreso celebrado en París en julio de 1900. Es de significar que en nuestro país se produce la incorporación a la referida Asociación Internacional constituyendo la Sección Española el 22 de junio de 1906 en el marco de una reunión extraordinaria específica convocada por el IRS. El IRS como tal perteneció institucionalmente a dicha Asociación de origen privado, pero en proceso de publicación u oficialización, como este mismo dato histórico pone de relieve. El Instituto de Reformas Sociales fomentó e impulsó internamente la pertenencia a la misma. Es manifiesto que el Jefe de la Sección Primera, Adolfo Posada, tenía que estar detrás de ese proceso de internacionalización del estudio del problema social y de la labor legislativa del IRS (nótese que la asociación tiene una dimensión finalista: la "protección *legal"* de los trabajadores). El Instituto de Reformas Sociales participa como tal en las reuniones de la Asociación Internacional. Hasta tal punto la vinculación es intensa que en la composición pluralista del Consejo Directivo de la Sección Española están presentes personas relevantes del reformismo social *institucional,* como Gumersindo de Azcárate (Presidente de IRS hasta su muerte en 1917), Eduardo Dato (Dato pertenecía a las filas conservadoras y podría ser encuadro en el catolicismo social. A él se debe el primer seguro social, la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, y veinte años después la creación del Ministerio de Trabajo, en el marco de una reforma institucional que encuadraría al IRS dentro del la estructura administrativa interna de dicho Ministerio) y Canalejas[10] (cfr. "Crónica Social", del *Boletín del IRS,*

[9] Una perspectiva de conjunto, Vallés Muñío, D.: "La Sección española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. Sus publicaciones y su influencia", en *Sociología del Trabajo,* núm. 98, 2021, pp. 59-71; Ibid., "España Social": la revista de la Sección Española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores", *Historia, Trabajo y Sociedad,* nº 11, 2020, pp. 89-119. Es imprescindible estudiar la creación de esa Asociación Internacional en el contexto de la mundialización económica y se ocupa de la sección española de dicha Asociación. La Asociación Internacional actúo como una institución de intercambio de información jurídico-social entre las demás secciones nacionales y la central de Berna, para conseguir una cierta unificación normativa entre los países participantes en la misma. Este intercambio informativo se producía en dos direcciones: se concretaba en la remisión de información desde la Asociación Internacional sobre las novedades legislativas de los demás países con sección nacional, pero también por la información que remitía la sección española a sus asociados sobre las políticas sociales del país. Ahora bien, se constata que la información que era remitida por la sección española iba más allá de la simple recopilación legislativa e incluía aspectos sociales relevantes; por una parte, a partir se puede intuir que la influencia que la información remitida desde la central de Berna (sede oficial de la Asociación Internacional) pudo tener en el desarrollo del reformismo español, como también en otros países miembros. Sobre el contexto epocal de la emergencia de las normas sociales de trabajo y del Derecho Internacional del Trabajo y, asimismo, de la construcción efectiva de la reforma social en España, consúltese, Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Prólogo de Fernando Valdés Dal-Ré, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, especialmente pp. 231 y ss., 321 y ss., y 477 y ss.; Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Prólogo de Fernando Valdés Dal-Ré, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, especialmente pp. 231 y ss., 321 y ss., y 477 y ss.; Ibid., *Fundamentos doctrinales del Derecho Social en España,* Madrid, Trotta, 1999, especialmente pp. 87 y ss., 100 y ss., 134 y ss., y Capítulo 4 ("Derecho Social, socialismo democrático y constitución jurídica de la clase trabajadora", "Reforma social y "constitución del trabajo""), pp. 191 y ss.; Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Comares, 2007, Capítulo II.1 ("Ideología y seguros sociales"), y Capítulo II.2 ("El significado político-jurídico de la solidaridad social en el contexto del reformismo europeo y español"), pp. 21 y ss., y 143 y ss., respectivamente, *passim,* y bibliografías allí citadas.

[10] Monereo Pérez, J.L.: "José Canalejas y Méndez (1854-1912): los orígenes de la Reforma Social desde el Liberalismo Social Moderado. (2022). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *30*, 295-324. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/570

núm.25, de julio de 1906. Se edita una revista llamada, significativamente, *Protección Legal de los Trabajadores* (1909), cambiando su denominación por *España Social,* a partir de 1900)[11].

En el año 1910 se crea la "Sociedad para el estudio del paro forzoso", en calidad de institución delegada de la llamada Asociación Internacional para la lucha contra el paro, y asimismo el "Comité español de los Congreso Internacionales de Seguros Sociales 1910), formado en el "Comité Permanente Internacional de Seguros Sociales" (1889). Estas organizaciones se unen con la anterior Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores (1900) formando la *Asociación Internacional para el Progreso Social* (1925)[12]. En nuestro país se crea inmediatamente la filial de la nueva Asociación integrador de los esfuerzos reformistas en lo social, con el nombre "*Sociedad para el Progreso Social*, en la que se integran las tres secciones de las organizaciones internacionales preexistentes. Adolfo Posada[13] formaba parte del Comité de Honor. El Vizconde de Eza[14] será el primer presidente de la Sociedad para el Progreso Social, incluyéndose en ella numerosos miembros del ya disuelto IRS. La Asociación Internacional para el Progreso Social (Grupo Nacional Español) estaba integrada por las antiguas entidades Sección Española de la *Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores* (creada el 22 de junio de 1906), Sociedad para el estudio del problema del paro forzoso (fundada el 30 de marzo de 1910) y el Comité Español de los Congresos Internacionales de Seguros Sociales (constituido el 2 de mayo de 1910). Su Comité de Honor (en la fecha de 1929) estaba formado por Dato, Azcárate, Canalejas, Moret ("In Memoriam"), Adolfo Posada[15], José Marvá y Mayer[16], José Maluquer y Salvador[17] y Conde de Lizarraga. El Consejo Directivo de la Sociedad estaba integrado del siguiente modo: Presidente: Vizconde de Eza.- Vicepresidente: José Gascón y Marín.-Secretario: Pedro Sangro y Ros de Olano[18].- Vicesecretario: José M.de Bayo y G.Elipe.- Tesorero: Ricardo Oyuelos.-Vocales: Conde de Altea, Luis Rodríguez de

[11] Ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Prólogo de Fernando Valdés Dal-Ré, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, especialmente pp. 231 y ss., 321 y ss., y 477 y ss.; Ibid., *Fundamentos doctrinales del Derecho Social en España,* Madrid, Trotta, 1999, especialmente pp. 87 y ss., 100 y ss., 134 y ss., y Capítulo 4 ("Derecho Social, socialismo democrático y constitución jurídica de la clase trabajadora", "Reforma social y "constitución del trabajo""), pp. 191 y ss.

[12] Puede consultarse, ASOCIACIÓN INTERNACIONAL PARA EL PROGRESO SOCIAL: Contestación sección española a la encuesta de la Asociación Internacional para el Progreso Social, sobre "Los seguros sociales y la institución de la familia", Madrid, 1929. https://biblioteca-ingesa.sanidad.gob.es/handle/123456789/40123

[13] ASOCIACIÓN INTERNACIONAL PARA EL PROGRESO SOCIAL: L' Avenir du travail : bulletin de l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs, París, 1922-[1933]. https://biblioteca-ingesa.sanidad.gob.es/handle/123456789/5855
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL PARA EL PROGRESO SOCIAL: La IV Asamblea de la Asociación Internacional de Progreso Social, París, Octubre, 1931[1932] https://biblioteca-ingesa.sanidad.gob.es/handle/123456789/64714
Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; Ibid., "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada". *Lex Social, Revista De Derechos Sociales* 12 (1), 2022, pp. 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

[14] Véase Vizconde De Eza: *La pasividad de España ante las futuras luchas económicas. Hechos e ideas 1914-1918,* Madrid, edit. Reus, 1919.

[15] Monereo Pérez, J.L.: *La reforma Social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; Ibid.,"*Adolfo Posada (1860-1944)*", en Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum, núm. 2 (2015), págs. 291-301. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4988648

[16] Monereo Pérez, J.L.: "La organización institucional del intervencionismo público en materia laboral y de protección social: José Marvá y Mayer (1846-1937). (2026). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *46*, 205-81. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/1281

[17] Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Comares, 2007; Ibid., "José Maluquer y Salvador" (1863-1931). (2014). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *1*. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/18

[18] Monereo Pérez, J.L.: "La reforma social desde la Democracia Cristiana: Pedro Sangro y Ros de Olano (1878-1959)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum,* núm. 47, 2026, pp. 335-356.

Viguri, Práxedes Zancada y Ruata[19], Tomás Elorriaga y Artaza. Secciones Permanentes: Legislación del Trabajo: Presidente: Leopoldo Palacios Morini[20].- Secretario: León M.Granizo.-Vocales: Jan F.Morán, Joaquín Chapaprieta, Juan Relinque. Problema del Paro Forzoso: Presidente: Felipe Gómez Cano.-Secretario: M.González Rothvoss.- Vocales: Baldomero Aregente, Isidro de Villota y Presilla, Salvador Crespo y L.de Arce. Seguros Sociales: Presidente: Severino Aznar y Embid[21].-Secretario: Carlos G.Posada[22].-Vocales: Álvaro López Nuñez[23], Ricardo de tranzo Goizueta, *Juan Uña y Sarthou*. La Sociedad explicitada su objeto: La Sociedad tiene por objeto cooperar a la obra de la Asociación Internacional de su mismo nombre, y, especialmente, facilitar los progresos y la aplicación de la legislación del trabajo en la esfera internacional y en España.

Esto confirma que el proceso de reforma social en España no era un proceso aislado sino confluyente desde sus mismos inicios con el que se estaba llevando a cabo en la mayoría de los países desarrollados. Esta conexión internacional le permitió al IRS, y a sus hombres, conocer el carácter internacional de la cuestión social y las propuestas más avanzadas para afrontar su solución en el marco del orden "revisado" del capitalismo liberal individualista. Pues bien: Adolfo Posada está presente en todo ese proceso de internacionalización de la cuestión social y de relativa generalización de las respuestas político-jurídicas dadas a la misma. Posada ya había viajado institucionalmente - y como catedrático de la Universidad de Oviedo y miembro de la Junta para la Ampliación de Estudios- a Sudamérica (1910), lo que le permitió difundir allí su ideario de reforma social y las actividades reformistas realizadas por el IRS[24]. Posada forma parte de la Delegación española que asiste a la primera Conferencia del Trabajo, que se celebró en Washington en octubre de 1919, al mismo tiempo que desempeña cargos de dirección importantes en los distintos organismos vinculados al Instituto.

Pero, además, formando parte de asociaciones internacionales que promovían la creación de una legislación internacional del trabajo. Se realza la importancia de la creación en Suiza de la "Sociedad democrática y socialista "Grutli"", presidida por Scherrer y el partido católico, regido por Decurtins, y debido a la iniciativa privada, reuniéndose los Congresos de Zurich y de Bruselas y el de la Exposición de París de 1890, y nació la *Asociación internacional para la protección legal de los trabajadores* de Basilea, y debido a su impulso, y a sus gestiones, y a su decidida y hermosa influencia se concertó el primer Tratado internacional obrero entre Francia e Italia, como a su estela se aprobarían otros tratados internacionales, emergiendo una necesaria legislación universal y común del trabajo, que sería digno coronamiento de la Comunidad internacional, así constituida sobre bases eminentemente jurídico-políticas[25]. Decía B. Raynaud, con palabras ciertamente premonitorias cuando el Derecho internacional obrero, que éste se hallaba aún en estado de formación, que el siglo veinte será, a no dudarlo, el siglo del Derecho internacional obrero, y su divisa: "la justicia social por medio

[19] Monereo Pérez, J.L.: "PRÁXEDES ZANCADA Y RUATA (1880-1936): La defensa de los seguros sociales obligatorios desde el reformismo político y jurídico y en la deriva del partido reformista". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 26 (2021): 283-315. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/456

[20] Monereo Pérez, J.L.: "Crítica social republicana y reformismo político-jurídico: Leopoldo Palacios Morini (1876-1952)", en *Revista española de Derecho del Trabajo. Civitas,* núm.134 (2007).

[21] Monereo Pérez, J.L.: "Severino Aznar y Embid (1870-1959): Política y Seguridad Social desde el Catolicismo Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 5 (2015), pp. 261-283. https://vlex.es/vid/severino-aznar-embid-1870-935957092

[22] Monereo Pérez, J.L.: "Carlos González Posada (1890-1948): La teoría del seguro social y su institucionalización en España", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 13 (2017). https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6211286

[23] Monereo Pérez, J.L.: "Catolicismo Social y Previsión Social: Álvaro López Núñez", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* Nº. 152, 2011, pp. 907-944, Ibid., "Álvaro López Nuñez", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 3 (2015), pp. 253-280. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5084444

[24] Cfr. Resumen del acta de la sesión en *Boletín del IRS*, núm.79, enero de 1911. Véase su ensayo "De la Argentina. Organización obrera y reforma social", en *España Social*, núm.13, año III, t. III, pp.110 a 119.

[25] Buylla, A.: "Prólogo" (Madrid, marzo de 1907) a la obra de Raynaud, B.: *Derecho Internacional obrero*, trad., y Prólogo de Adolfo A.Buylla, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1907, p.17.

de la paz y del Derecho"; y entendiendo por Derecho internacional obrero, aquella parte del Derecho internacional que regula la situación jurídica de los obreros extranjeros, desde el punto de vista de las cuestiones de trabajo, destacando, por otra parte, que en su origen influyen tres causas fundamentales: la acción de los propios interesados (la Asociación Internacional de los Trabajadores; la acción común de los diferentes proletariados de todos los países es, por lo menos, una de las primeras condiciones de su emancipación), la de los Estado y de la legislación obrera, y, por último (y por ese orden), los progresos del Derecho internacional privado[26].

Es necesario tener en cuenta que una diversidad de pensadores, entre los que se encontraban Adolfo Álvarez Buylla y Adolfo Posada, lo cuales estaban integrados en el Consejo Directivo de la "Sección Española de la Sociedad española de la Asociación Internacional para la Protección legal de los Trabajadores". Esta Sociedad se proponía cooperar con la "Asociación Internacional para la Protección legal de los Trabajadores" y con el "*Organismo Permanente Internacional del Trabajo"*, y particularmente tenía por objeto facilitar los progresos y la aplicación de la legislación del trabajo en la esfera internacional y en España. El presidente fundador fue Eduardo Dato e Iradier[27], en el cumplimiento de sus deberes de Gobierno el 8 de marzo de 1921. Presidente posterior, Vizconde de Eza. Secretario: Pedro Sangro y Ros de Olano[28]. Vicesecretario: José M. de Bayo, y Tesorero, Ricardo Oyuelos. El Consejo Directivo, en el año 1924 estaba formado por: Conde de Altea, José M.de Bayo, Adolfo Posada, Salvador Crespo, Vizconde de Eza, José Gascón y Marín, Álvaro López Nuñez, José Maluquer, José Marvá y Mayer, J. Francisco Morán, Ricardo Oyuelos, Leopoldo Palacios, Adolfo Posada, Pedro Sangro y Ros de Olano y *Juan Uña y Sarthou*. Es decir, la plana mayor del reformismo social en sus diversas corrientes integradoras, y no rupturistas. Esta Asociación patrocinó una línea de publicaciones que conectaban con la situación internacional y las exigencias de regulación jurídica a dicho nivel.

Juan Uña y Sarthou estaría siempre vinculado al krausismo-institucionista. Estudió en la Institución Libre de Enseñanza, y en 1892 se funda la Corporación de Antiguos Alumnos de la ILE, siendo elegido Presidente Julián Besteiro y Secretario Juan Uña Sarthou. Juan Uña fue también Secretario y Vicesecretario de la Junta para Ampliación de Estudios (véase Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas: *Memorias bianuales* de 1915 a 1934, Madrid, a partir de 1916). Preparó oposiciones a la Secretaría del Senado y las ganaría. Ese importante puesto le permitió realizar una actividad muy relevante de las tareas legislativas asignadas a las comisiones de la Alta Cámara. Su actividad intelectual se vio facilitada por el hecho de que fue adscrito a la Biblioteca de la misma en 1924. Se le llegó a ofrecer en 1922 el cargo de Director General de Estadística, pero lo rechazó, pues consideró que no se trataba de una materia de su especialidad. Sin embargo, la función sociopolítica más importante que llevaría a cabo Uña sería su intervención decisiva en la gestación y en el desarrollo de la *institucionalización* de la reforma social en España. El "liberal social" José Canalejas lo había incorporado al equipo de trabajo que proyectaría la creación del *Instituto de Trabajo,* junto con Adolfo Posada, Adolfo Álvarez Buylla y Luis Morote. Aunque ese proyecto fracasó su experiencia se recogió en uno de los libros más importantes que se publicaron sobre la institucionalización de la reforma social en nuestro país, *El Instituto del Trabajo* (1902). En el fondo, aunque no se tratara del mismo modelo, sobre la base de este Proyecto se crearía poco después

[26] Raynaud, B.: *Derecho Internacional obrero,* trad., y Prólogo de Adolfo A. Buylla, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1907, pp.20 y ss., y subrayando que el hecho económico que da lugar al nacimiento del Derecho internacional obrero es la movilización creciente de la mano de obra en nuestra época (Ibid., p.61). En esta obra se recogen todos los Tratados y acuerdos internacionales celebrados hasta el momento de su cierre -1906.

[27] Monereo Pérez, J.L.; "Eduardo Dato Iradier (1856-1921): Reformismo conservador y nacimiento de los seguros sociales en España. (2022). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *29*, 311-350. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/543

[28] Monereo Pérez, J.L.: "La reforma social desde la Democracia Cristiana: Pedro Sangro y Ros de Olano (1878-1959)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum,* núm. 47, 2026, pp. 335-356.

el *Instituto de Reformas Sociales* (1903). Dentro de su participación activa en el Proyecto de Instituto del Trabajo se ocupó de elaborar una "Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el extranjero", donde se recoge la experiencia europea (París, Bruselas y Zurich, Alemania, Austria, Italia y Estados Unidos) y norteamericana sobre organismos públicos encaminados a atender a la cuestión social y a establecer un programa de reformas y acción social. El Instituto de Reformas Sociales (Real Decreto de creación, 23 de abril de 1903, y en 15 de agosto del mismo año, también por Real Decreto, se dictó su Reglamento). La Sección Primera ("Bibliografía y Legislación") tenía como Jefe de Sección a Adolfo Posada, y auxiliares a Juan Uña Sarthou, Julián Juderías y José María Navarro de Palencia.

En ese campo de lo social publicaría la que puede considerarse como su obra más importante, *Las Asociaciones Obreras en España* (1900); obra que obtuvo el premio "Charro Hidalgo", del Ateneo de Madrid y que supuso una gran aportación para la historia del derecho de asociación en España. Junto con Historia de *El movimiento obrero español* de Manuel Nuñez de Arenas (publicada como "Apéndice" al libro de Renard, G., *Sindicatos Trade-unions y Corporaciones,* Madrid, Daniel Jorro, Editor, 1916)[29], y la anterior de Fernando Garrido (1821-1883), *Historia de las clases trabajadoras* (1870, reeditada en Madrid, Ed. Zero-Zyx, 1970)*,* se pueden considerar como las grandes obras contemporáneas pioneras en la exposición de la historia del movimiento obrero y del derecho de asociación en España.

Ya durante la IIª República sería nombrado miembro del Consejo Nacional de Cultura, octubre de 1933, realizando una gran labor en la extensión cultural y educativa. Participó activamente en las "Misiones Pedagógicas" (1931-1936), donde también Juan Uña Sarthou era vocal del Patronato e intervino directamente en ellas (6 de junio de 1931). Las Misiones Pedagógicas fueron un proyecto de educación popular y solidaridad cultural impulsado por el Gobierno de la Segunda República Española en 1931 para llevar la cultura, el progreso y la educación a las zonas rurales más aisladas y desfavorecidas del país. Como ha sido señalado En la legislación de principios de siglo, ya se hace referencia a las Misiones pedagógicas que se consideran como uno de los medios para sacar al pueblo de la ignorancia, que es una de las principales lacras sociales. Se pretende informar a los padres sobre los beneficios de la enseñanza, para que colaboren en la difícil tarea de educar y envíen a sus hijos a la escuela evitando, así, el absentismo y el elevado analfabetismo. La creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, por Real decreto de 18 de abril de 1900 *(Gaceta* del 19), supone uno de los hechos más memorables de la educación española. El Real decreto de 10 de enero de 1907 *(Gaceta* del 14) crea la Junta para el fomento de la educación nacional que es la responsable, entre otros servicios, de organizar y dirigir las instituciones complementarias de la escuela, las clases de adultos, las misiones y conferencias pedagógicas, las bibliotecas populares y circulantes, colonias y cantinas escolares. Componen dicha Junta los siguientes vocales: José Canalejas, Eduardo Dato, Carlos María Cortezo, Rafael María de Labra. Julián Sánchez, Eduardo Hinojosa, *Juan Uña,* Melquiades Álvarez, Agustín Sardá, Alejandro Roselló, Juan Vázquez de Mella, Miguel Asín, Adolfo Posada y Manuel Carrascosa. En la creación de la Junta influyeron la Institución Libre de Enseñanza y el Museo Pedagógico Nacional y se debió al liberal Amalio Jimeno, entonces Ministro de Instrucción Pública. Sus proyectos no pudieron cumplirse, pues el nuevo Ministro de Instrucción Pública, el conservador Faustino Rodríguez San Pedro, por Real decreto de 18 de noviembre de 1907 *(Gaceta* el 25) suprime dicha Junta (artículo 18) y crea, en su lugar, la Junta Central de Primera enseñanza que recoge las funciones de la anterior[30]. En su ideario influyenten distintas corrientes de pensamiento

[29] Reeditada, Renard, G.: *Sindicatos, Trade-Unions y Corporaciones* (1916)*,* Traducción aumentada con un Prólogo, un Apéndice y un índice bibliográfico sobre "*El Movimiento Obrero Español*" por Manuel Nuñez de Arenas (Doctor en Filosofía y Letras. Presidente de la Escuela Nueva de Madrid), Revisión, edición y estudio preliminar, "El sindicalismo y el orden democrático" (pp. VII-CVII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2014).

[30] Cfr. Canes Garrido, F.: "Las misiones pedagógicas: educación y tiempo libre en la Segunda República", en *Revista Complutense de Educación, Vol.* 4(l) - 147-168. Ed. Universidad Complutense. Madrid, 1993, pp. 147-148.

como el *solidarismo, el regeneracionismo* y del *krausismo* y de entidades como la *Institución Libre de Enseñanza*, cuya impronta determina la llamada *Edad de Plata* de la cultura y la ciencia españolas. Pero, sin duda, el entronque más determinante es el krausismo-institucionista. Las Misiones Pedagógicas son la materialización práctica del proyecto educativo y ético de Francisco Giner de los Ríos y Manuel Bartolomé Cossío. Este movimiento representó un esfuerzo por superar la brecha cultural entre el mundo urbano y el rural de nuestro país. Decía Francisco Giner de los Ríos que "lo que España necesita y debe pedir a la escuela no es precisamente hombres que sepan leer y escribir; lo que necesita son "hombres", y el formarlos requiere educar el cuerpo tanto como el espíritu, y tanto o más que el entendimiento, la voluntad"[31]. Para Giner de los Ríos la reforma educativa (pedagógica) constituía un proyecto político de transformación del modelo de modernización liberal restringida que debería ser desplazado por una modernización liberal social integrado a toda la ciudadanía. En el ideario reformador del krauso-institucionismo presidía esa de la reorganización de la sociedad por la enseñanza. En Giner de los Ríos, como en otros autores liberales progresistas (liberalismo social) como es el caso de J. Dewey[32] y L.T. Hobhouse[33], y dentro de la misma corriente krausista liberal social española Adolfo Posada, la educación es uno de los pilares de la democracia, pues de lo que

[31] GINER DE LOS RÍOS, F.: "El problema de la educación nacional y las clases productoras" (1900), en *Obras Completas de Francisco Giner de los Ríos,* t. XII, Madrid, Espasa-Calpe, 1933, pp.237 a 295, en particular p.243. Esa preocupación por la educación de las clases trabajadores le llevó a impulsar las "*misiones pedagógicas*", realizando cursos ambulantes y de perfeccionamiento para garantizar su accesibilidad real (*Ibid.,* pág. 134). Esa preocupación se refleja igualmente en ALTAMIRA, R.: *Exigencias de la propaganda pedagógica,* Madrid, Tipografía La Itálica, 1913, p. 18; SELA, A.: *La educación nacional. Hechos é Ideas,* Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1910, pp. 13 y ss., y 71 y ss. Es un libro recopilatorio de trabajos e intervenciones previas, en algunos casos realizadas en centros obreros; y con una preocupación patente en lo relativo a la "extensión universitaria". Aniceto Sela deja constancia expresa en este libro de su condición de Profesor de la Institución Libre de Enseñanza y de la Universidad de Oviedo. Por otra parte, este libro viene dedicado "A D. Francisco Giner de los Ríos". Sobre las "Misiones pedagógicas", puede consultarse OTERO URTAZA, E.M. (ED): *Las Misiones pedagógicas. 1931-1936,* Madrid, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales/Publicaciones de la Residencia de Estudiantes, 2011. Cfr., ampliamente, MONEREO [illegible] Ibáñez Fanés. Llorens Lastra hace notar que las Misiones Pedagógicas de la Segunda República [illegible]

[32] [illegible] culturales de distintas temporalidades [illegible]

[33] [illegible] del Trabajo. Tromson-Civitas, núm.136 (2007).

se trata es de formar hombres ("personas" diríamos en el más adecuado lenguaje inclusivo de hoy) con capacidad de decisión; es decir, de formar ciudadanos libres y capaces de pensamiento crítico[34].

2. PENSAMIENTO POLÍTICO-SOCIAL Y PROYECCIÓN POLÍTICA Y JURÍDICA

Su vinculación con el krausismo fue persistente durante toda su vida, siguiendo la tradición de su padre. En realidad, Uña fue una de las personalidades (las otras son básicamente, Adolfo Posada, Adolfo Álvarez Buylla, Luis Morote y Leopoldo Palacios Morini) de la Institución Libre de Enseñanza que permitieron la conexión e influencia de ésta en el Instituto de Reformas Sociales. Con el antecedente de la Comisión de Reformas Sociales y del Proyecto de Instituto del Trabajo, el IRS se creó por Real Decreto de 23 de abril de 1903, y el 15 de agosto del mismo año se aprobaría su Reglamento, el cual sería modificado en Reales decretos sucesivos, el 3 de febrero de 1911 y 18 de marzo de 1920. De este modo el reformismo republicano institucionista asumió los postulados de nuevo liberalismo social ayudando a construir políticas sociales integradoras y armonicistas de la llamada "cuestión social". Después de una intensa trayectoria sería suprimido por la Dictadura de Primo de Rivera, insertando sus estructuras y medios en el Ministerio de Trabajo (2 de junio de 1924). Es harto significativo del mantenimiento de su adscripción krauso-institucionista, el que fuera el encargado de realizar la "Nota preliminar" al Volumen XX de las Obras *Completas de Francisco Giner de los Ríos, Arqueología artística de la Península,* Madrid, Espasa-Calpe, 1936.

Uña estuvo vinculado a la actividad política de orientación republicano reformista. En esto continuaba la tradición paterna (y a la cual seguirían otros miembros de la familia). En este aspecto el hecho más sobresaliente fue su pertenencia, desde su momento fundacional, al Partido Reformista liderado por Melquíadez Álvarez (a su vez íntimamente vinculado al Grupo de Oviedo, y muy especialmente a Gumersindo de Azcárate y a Adolfo Posada)[35]. Al Partido Reformista pertenecía una parte relevante de la intelectualidad del krauso-institucionismo de tradición republicana (aparte de Azcárate, Posada, Manuel Díaz Pedregal –cuñado de Uña-, Hermenegildo Giner de los Ríos, Fernando de los Ríos, Leopoldo Palacios Morini, etc.). En esta condición fue candidato, siendo diputado por el distrito de Llerena (Badajoz) en diversas legislaturas, a contar desde las celebradas el 28 de marzo de 1914. Desde este cargo político pudo contribuir a mejor la condición social, cultural y económica de Extremadura. Juan Uña mantenía una estrecha amistad con el Melquíades Álvarez; actividad que no se rompió en las etapas críticas de la actividad del reformismo político y gubernamental. Reflejando su compromiso político con el régimen democrático en el año 1917, se adhirió a la "Liga Antigermanófila" (de la que fueron presidentes honorarios Benito Pérez Galdós, efectivo Luis Simarro, y vocales hombres de la talla de Miguel de Unamuno, Luis de Hoyos Sáinz, Amadeo Vives, Nicolás Achúcarro, Jacinto Octavio Picón y Amadeo Hurtado). No fue la única personalidad, pues se habían adherido, entre otros, Gumersindo de Azcárate, Melquíades Álvarez, Manuel García Morente, Indalecio Prieto, Gregorio Marañon, Miguel Morayta, Ignacio Zuloaga, Américo Castro, José Deleito y Piñuela, Joaquín Maurín, Gustavo Pittaluga, Manuel Azaña, Rafael Cansinos Asséns, Antonio Rovira y Virgili, Antonio y Manuel Machado, Gregorio Martínez Sierra, etcétera. En la importante Asamblea del Partido Reformista, celebrada el 30 de noviembre de 1918, fue uno de los Ponentes (junto con Manuel García Morente, Luis de Hoyos Sáinz, Enrique de Mesa, Leopoldo Palacios Morini, Adolfo Posada, José de Zulueta, Francisco Rivera Pastor, Filiberto Villalabos, Ramón Pérez de Ayala, José Manuel Pedregal, Ramón Álvarez Valdés, el marqués de Palomares, Manuel Azaña, Vicente Álvarez Villamil, Pablo de Azcárate, Gustavo Pittalunga, Luis de Zulueta Escolano, etcétera. Se alcanzó a promover una reforma constitucional, que incorporaba una política social integral, un programa

[34] Monereo Pérez, J.L.: *El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos*, Barcelona, Atelier, 2023, Capítulo II.2, pp. 104 y ss.

[35] Véase García Venero, M.: *Melquiades Álvarez. Historia de un liberal,* 2ª ed., ampliada, Prólogo de Azorín, Madrid, Tebas, 1974, p.147, *passim*

de educación nacional, de reforma fiscal, de la agricultura, del ejército, etcétera. En las Elecciones generales de 1923, Juan Uña sería elegido como uno de los seis senadores por el Partido Reformista, por Badajoz; por Alicante, Vicente Álvarez Villamil; por Santander, Luis de Hoyos Sáinz; por Lérida, José Llari; por Asturias, Indalecio Corujedo y Adolfo Posada. Diputados en el Congreso fueron, por Asturias, Álvarez Pedregal, Palacios Morini, Francisco de Orueta, Amadeo Álvarez García, Ramón Álvarez Valdés y Alfredo Martínez y García Argüelles. Tras dichas elecciones generales, Melquíades Álvarez fue elegido Presidente del Congreso. El 13 de septiembre de 1923 se produciría el Golpe militar del General Primo de Rivera.

El Partido Reformista español recibió una gran influencia del liberalismo radical francés (no se olvide su conexión intrínseca con la corriente del solidarismo social y jurídico; señaladamente, el "Partido Radical y Radical-Socialista", de Léon Bourgeois). Existían desde luego muchas diferencias en el contexto político entre España y el país vecino, comenzando por la existencia en España del régimen autoritario de la Restauración que no ofrecía las garantías de un sistema democrático. Pero las soluciones aportadas por el reformismo eran en muchos aspectos confluyentes. El Partido Reformista (fundado en 1912, tras la experiencia de la Conjunción republicano-socialista formada en 1909, cuyo objetivo explícito consistía en la instauración de un Estado republicano y democrático-social) era la expresión política del krauso-institucionismo y, en gran medida, asumía en su programa de reformas políticas y sociales el ideario del republicanismo social de los intelectuales implicados –y comprometidos- en la Institución Libre de Enseñanza (Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo de Azcárate, Adolfo Posada, Adolfo Álvarez Buylla, Leopoldo Palacios Morini, etcétera). Se trataba de superar el viejo –y fracaso- liberalismo individualista y su reformulación como liberalismo social, como republicanismo institucionista. Adolfo Posada, implicado –y comprometido- al igual que Juan Uña en todo este proceso de revisión del liberalismo clásico, afirmando que el liberalismo social o "superliberalismo" suponía la plasmación política del "anhelo de convertir en realidad el ideal (que después de todo perseguía ya el viejo liberalismo) de una sociedad libre y feliz, haciendo de la democracia política una democracia social". Más adelante se hace notar que la nueva política social de transformación o de reforma social, "no es característica exclusiva del nuevo liberalismo; éste surge porque acierta a mostrar como un desarrollo lógico de la *idea liberal*, una política social. En cuanto a ésta, puede afirmarse que se produce como un momento del proceso natural del Estado, y como consecuencia de la transformación en sentido intervencionista de las escuelas económicas, de la tendencia solidaria dominante en las escuelas sociológicas y, por fin, de las aspiraciones éticas que se advierten en las escuelas jurídicas"[36]. Su reforma social perseguía instaurar la paz y la armonía sociales sobre la base de la justicia social. Con sinceridad admirable se decían representantes de la burguesía moderna e ilustrada: "Representamos la política de la burguesía, pero de una burguesía que no es misoneísta, sino liberal, que desea realizar esa transformación sin convulsiones, sin sangre" (Melquíades Álvarez, "Debate parlamentario sobre la cuestión social", en *El Noroeste,* 28-I-1920). El Partido Reformista asumiría las propuestas de reforma social del nuevo liberalismo en el marco de un proceso de democratización de la sociedad industrial de más largo alcance, tal como se había defendido en algunas obras fundamentales del krauso-institucionalismo[37]. Frente a la revolución proponían el "remedio" de una política de reformas progresivas y consecuentes, que profundizaran en la democracia parlamentaria en un sentido de mayor participación y de armonía social. El programa social y político del Partido Reformista pretendía llevar a la práctica política ese programa incrustado en el ideario del krauso-institucionismo de proyección republicana. Dentro de un explícito reformismo pragmático, pretendía establecer una nueva "constitución social más justa, equitativa y racional

[36] Posada, A.: "Liberalismo y política social", en *La Lectura,* t.I (1913), pp.371 y 378, respectivamente.

[37] Vgr., Giner de los Ríos, F.: "La política antigua y la política nueva", en *Estudios jurídicos y políticos,* Madrid, 1875, pp.63-199; Azcárate, G.de.: *El régimen parlamentario en la práctica* (1885); Posada, A.: *Estudios sobre el régimen parlamentario en España* (1891), *Tratado de Derecho Político* (1893, en adelante, con varias ediciones actualizadas posteriores del propio autor), *El régimen constitucional* (1930)*, La reforma constitucional* (1931), etcétera.

que la presente", organizando en este sentido el capitalismo, pero sin suprimir sus instituciones fundamentales (propiedad, régimen asalariado, libertad de contratación, etc.). Se trataba de dotar a la democracia de un contenido social. La ideología reformista delimita el campo de actuación social en el marco de ese proceso de democratización del orden liberal preexistente. El Partido Reformista reflejaba el ideal krauso-institucionista –que lo era también "krauso-positivista"- de armonizar las tendencias antagonistas de la sociedad moderna, entre los intereses del capital y del trabajo como fuerzas productivas, y asimismo la aspiración de alcanzar un equilibrio entre la necesaria intervención pública garantistas de los derechos fundamentales y la existencia de un espacio de autonomía reconocida a los individuos y grupos de intereses organizados. Es la fórmula del *Self Government,* o autogobierno[38], reflejado en la autonomía de las organizaciones profesionales (y el reconocimiento de función reguladora y de composición de los conflictos a través de los convenios colectivos y de los procesos autónomos de solución) (de esa faceta se ocuparía otro reformista social, y una de las figuras más significativas del Partido Reformista, Palacios Morini, L., *La regulación convencional de las condiciones de trabajo. Libertad sindical y Sindicación obligatoria,* Madrid, Sobrinos de la Suc. De M.Minuesa de los Ríos-Instituto de Reformas Sociales, 1922; una primera versión fue publicada en 1912) y en la defensa de un federalismo moderado (a diferencia del federalismo radical "fuerte" de un Pi y Margall), esto es, de una descentralización territorial, regional y regional dentro de un pluralismo de las comunidades territoriales de base (Esa defensa fue construida por Giner de los Ríos, Azcárate, Posada, y defendida en el plano político por Nicolás Salmerón Alonso, y más difusamente por Melquiades Álvarez)[39]. En ambas vertientes (la de la autonomía jurídica de las asociaciones profesionales y la de la coexistencia de un Estado descentralizado territorialmente en comunidades menores relativamente autónomas, y por consiguiente, plurilegislativo) se plasmaba el ideario armonicista del krauso-institucionismo, según el cual la existencia de intereses parciales es posible conciliarla a través de la identificación de un interés general superior, que serviría de aglutinante, a modo de una unidad en la diversidad de partida inherente a la fisonomía de las sociedades humanas. Dentro de su ambicioso programa de reformas adquiría un lugar central las "Reformas Sociales", comenzando por una declaración de objetivos generales: "Mantenimiento del principio de la propiedad individual, pero supeditándola a las exigencias de la sociedad, al servicio de la cual se la considerará en todo caso. Abolición, por lo tanto, de todos sus abusos y privilegios. Garantía a cada cual de todas las posibilidades de vida y del producto de su trabajo. Medidas que impidan la formación de una feudalidad capitalista que tenga sometidos a sus tiranías, tanto a los demás productores como a los consumidores y a los obreros. Derecho ilimitado del Estado para regular estas oportunidades e intervenir en las relaciones del capital y del trabajo, a fin de establecer las condiciones necesarias de la justicia social en la repartición de los rendimientos de la empresa. Extensión de la propiedad colectiva de las cosas que por su carácter deban estar en poder de la comunidad". Aparte de ello, es establecía un programa concreto de reformas sociales que incluía el catálogo de los derechos sociales básicos de los trabajadores y los principios de intervencionismo público en las relaciones sociolaborales y en la organización del mercado de trabajo ("Carta Programática del Partido Reformista", Madrid, 1 de diciembre de 1918)

El Proyecto de Instituto del Trabajo y la creación del IRS, refleja el ideario de krauso-institucionista respecto a la solución política del problema social, al poner de relieve que el Estado tiene el debe ético de intervenir para regular y resolver la cuestión social, a través de una obra pacificadora

[38] Véase Azcárate, G.de.: *El Self-government y la monarquía doctrinaria,* Madrid, Librería de A. De San Martín, 1877.

[39] Cfr. Monereo Pérez, J.L.: "El republicanismo español: los supuestos del pensamiento político y social de Nicolás Salmerón" (pp. VII-XLVI), Estudio Preliminar a Salmerón y Alonso, N.: *Trabajos filosóficos, políticos y discursos parlamentarios,* Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho, 2007. Véase Monereo Pérez, J.L.: "Nicolás Salmerón y Alonso (1837-1908): Reformas jurídico-sociales, culturales y políticas en el republicanismo social moderado", en *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum,* Nº. 38, 2024, pp. 389-452. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/963

realizada en nombre de la justicia y de la estabilidad del orden social. Todo ello está en la base del Proyecto de creación del proyectado Instituto del Trabajo[40]. Finalmente, el gobierno Silvela crea por Real Decreto de 23 de abril de 1903 el Instituto de Reformas Sociales, que ahora se establece como organismo independiente del Ministerio de Gobernación. Ello reflejaba todavía el peso del enfoque conservador que veía en el problema social ante todo una cuestión de orden público. Sin embargo, los democráticas institucionistas, como Uña, defendían la inclusión transitoria dentro del Ministerio de Agricultura (es harto significativo que en 1902 el Ministro de Agricultura era precisamente José Canalejas, el verdadero impulsor de la idea política de crear el Instituto), con la finalidad de progresar rápidamente hacia la creación de un Ministerio de Trabajo, propio y específico en la gestión pública de "lo social", donde se encuadraría el IRS. Para los republicanos institucionistas se ha de mantener el sistema social establecido, pero mejorando sistemáticamente las condiciones de vida y de trabajo de las clases trabajadores. La misma creación del Instituto del Trabajo reformulado después como Instituto de Reformas Sociales obedecía al entendimiento de que las cuestiones sociales no eran tan sólo cuestiones de orden público, sino un problema de integración jurídico-política y realización del principio de justicia social. El libro *El Instituto del Trabajo,* pretendía fundamentar la conveniencia político-jurídica de su creación como organismos público administrativo autónomo para la persecución de sus fines. En el mismo Juan Uña incorporó una "Memoria" sobre las experiencias de organismos análogos existentes en distintos países desarrollados. Las experiencias que con más detalle se analizan son las de Suiza, Francia y Bélgica, siendo de señalar que la experiencia belga es la que influyó más en el Instituto del Trabajo proyectado para nuestro país (el modelo en que se inspira es, en efecto, el de la Oficina del Trabajo de Bélgica[41]). Eduardo Dato hizo referencia elogiosa a la "Memoria" de Uña, indicando que "Léase despacio el apéndice octavo, que es él solo un verdadero libro, y se apreciará cuán provechoso ha sido al Estado el viaje del señor Uña y Sarthou a las principales capitales del extranjero donde se hallan establecidos ha tiempo los *Institutos del Trabajo"*[42]. La pretensión de José Canalejas (liberal avanzado con un programa de reforma social[43]) con la "aventura" del Instituto del Trabajo (como lo llamó Posada, A., *Fragmentos de mis memorias,* Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983, p.292) era comenzar inmediatamente una política social integral y coherente encaminada a modernizar el opaco y trasnochado liberalismo sagastiano. Era transitar del liberalismo individualista al republicanismo social o liberalismo social. Esa "aventura" transformó a todos las personas que intervinieron directamente: al propio Canalejas, a los "dos Adolfos" (Adolfo Buylla y Adolfo Posada), a Luis Morote y al propio Juan Uña que redactó la "Memoria" sobre los institutos del trabajo en el extranjero. Se trataba de darle al liberalismo *la sustancia social de que carecía en sus orígenes*[44]. A partir de ahí, y prácticamente hasta el final de sus vidas, nunca dejaron de preocuparse por los problemas sociales (que ya existía antes en ellos) y por la institucionalización y racionalización pública de las soluciones a los mismos. Todos ellos proseguirían su actividad de reformismo social en el Instituto de Reformas Sociales. De nuevo Posada, que lo tenía como uno de sus "verdaderos discípulos" y ayudantes (aparte por supuesto de Nicolás Pérez Serrano, su "sucesor", incluye a Ursiciano Álvarez, Francisco Ayala, Niceto Alcalá Zamora –hijo-, Segismundo Royo Villanueva, Suñer, Ignacio Herrero, Alberto Martín Artajo, Juan Uña, Manuel Pedragal, Gaspar Bayón Chacón, Leiva, Juan Lladó, Luis Usera, etcétera) , incorporó a Juan Uña entre sus auxiliares en las laborales del

[40] Buylla, A., Posada, A., y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la Historia de la Reforma Social en España,* Madrid, Tip. R. Fe, 1902.

[41] Buylla, A., Posada, A., y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la Historia de la Reforma Social en España,* Madrid, Tip. R. Fe, 1902, p.48. Puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp. 282 y ss. (sobre el Proyecto del Instituto del Trabajo y el Instituto de Reformas Sociales).

[42] Dato, E.: "El Instituto del Trabajo", en *El Heraldo de Madrid,* 1-XII-1912, p.1.

[43] Posada, A.: *Fragmentos de mis memorias,* cit., p.347.

[44] Posada, A.: *Fragmentos de mis memorias,* cit., p.293; véase, ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp. 133 y ss., 231 y ss., y 477 y ss.

IRS. El Consejo del IRS acordó que cada sección tuviera, por lo pronto, tres auxiliares y que los jefes de sección formulasen las propuestas razonadas de los mismos. Entre ellos los "auxiliares", Adolfo Posada propuso a Juan Uña, que había demostrado su competencia y eficiencia en la "Memoria" que redactara sobre los institutos del trabajo. Otros miembros que se ingresarían, como auxiliares o como "meritorios" según Reglamento y casos (y muchos de ellos, conforme se iban ampliando los cometidos de la Sección dirigida por Adolfo Posada), fueron Julián Juderías, Leopoldo Palacios Morini, Pedro Sangro y Ros de Olano (Ministro de Trabajo con Berenger en 1930)[45], Felipe Clemente de Diego[46], Ricardo Oyuelos y Fabra Rivas.

En el libro de hace una defensa de la necesaria intervención *permanente y directa* del Estado en la solución del problema social. Encuentra en el Instituto la ideal solución "orgánica", que desde el punto de vista jurídico-institucional creara las condiciones aptas para una composición pacífica de los conflictos sociales, superando los mecanismos predispuestos por el individualismo liberal inorgánico. De ahí la crítica al principio de no intervención defendidos por los liberales tradicionales. Lo que se pretende crear es una oficina técnica, de carácter neutral en relación a las ideologías y a la tomada de partido por alguno de los antagonistas sociales. Es, en suma, la defensa del "intervencionismo científico". El Instituto se apoyó sobre las premisas del positivismo asumido ya por los krauso-institucionistas, pues se debería guiar por un método científico de recogida y análisis objetivos de los datos extraídos: una institución encargada de examinar de cerca y al cuidadoso pormenor las condiciones del movimiento del trabajo y de la industria, de inquirir las causas de su malestar y de procurar los remedios, de inquirir las causas de su malestar y de procurar los remedios, de aplicar estos y de observar los resultados" (*El Instituto del Trabajo,* cit.,p.41). Conforme al Proyecto de Ley de creación el Instituto del Trabajo –que fuera aprobado por el Congreso, y que después quedaría estancado en el Senado- asumiría tres funciones: 1ª. Recoger y clasificar para su conveniente estudio y publicación los datos y noticias referentes al trabajo en España y en el extranjero, particularmente en cuanto concierne a sus relaciones con el capital. 2ª. Organizar la estadística y la inspección de trabajo, y 3ª. Preparar los proyectos de ley y emitir las consultas que el Gobierno le someta (art.1ª). La vinculación con el proceso de democratización del sistema establecido es patente tal y como se refleja en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de creación del Instituto del Trabajo presentado a las Cortes: "No valdría la pena de vivir la vida de la democracia, consagrada al fin como condición y forma definitivas del Estado en las nacionalidades actuales, sin no tuviesen un contenido social, que poco a poco, introdujera en las leyes y en las costumbres, la paz el amor y la justicia que acabarán de desterrar los muchos vestigios de guerra, que aún rigen las relaciones entre el capital y el trabajo". En relación a ello el Instituto del Trabajo tendría como misión principal la "concordia" entre las fuerzas que hoy combaten sin freno moral o jurídico, siendo un campo abierto a la luz y al bien de todos (*El Instituto del Trabajo,* Apéndice Primero). Por su parte, el Instituto de Reformas Sociales, "estará encargado de preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejercicio, organizado para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras" (art.1º del Real Decreto de constitución del Instituto de Reformas Sociales, *Gaceta de Madrid,* 30-IV-1903, pp.371-2). Se parte también de la idea de que el Derecho que condiciona las relaciones económicas no puede carecer del

[45] Monereo Pérez, J.L.: "La reforma social desde la Democracia Cristiana: Pedro Sangro y Ros de Olano (1878-1959)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum,* núm. 47, 2026, pp. 335-356.

[46] De Diego, F.C.: *La jurisprudencia como fuente del Derecho,* edición y estudio preliminar, «Creación judicial del Derecho y razonamiento judicial: reflexiones sobre una controversia de principio», a cargo de J.L. Monereo Pérez. Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2016. Véase Monereo Pérez, J.L.: *La concepción realista del Derecho,* Barcelona, Atelier (Colección Derecho y Razón Práctica), 2026, Capítulo VII ("Creación judicial del Derecho y razonamiento judicial: reflexiones sobre una controversia de principio. A propósito de la concepción jurídica de Felipe Clemento de Diego"), pp. 697 y ss.

contenido ético reclamado por una sociedad civilizada. Se trata de establecer una nueva forma de Derecho, el Derecho social[47].

En el programa de reformulación de la constitución liberal en constitución social adquiría una gran importancia la *autorregulación social* a través de las corporaciones y asociaciones profesionales[48]. La crisis del liberalismo individualista solo podía superarse transformando el liberalismo político tradicional en liberalismo *social*. Ya se advertía en la misma Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de creación del Instituto del Trabajo, indicando que "urge también estudiar la manera de favorecer la Asociación obrera, procurando cuando sea posible que el Estado contrate las obras sin necesidad de intermediarios con sociedades de trabajadores debidamente constituidas". Precisamente en fechas muy próximas a dicho Proyecto de Ley (que data de 11 de abril de 1902) Juan Uña había defendido y publicado una importante monografía sobre las corporaciones y asociaciones profesionales, desde una defensa sin fisuras del derecho de asociación profesional. A su labor le seguirían las obras Leopoldo Palacios Morini, con la defensa del derecho de asociación y con especial dedicación a la regulación del convenio colectivo como institución nuclear del derecho colectivo del trabajo. En su obra fundamental *Las Asociaciones Obreras en España (Notas para su Historia)*[49], realiza una indagación histórica sobre los orígenes de las corporaciones y asociaciones profesionales. Es un estudio muy documentado y riguroso, con un cuidadoso manejo de las fuentes. Pone de manifiesto el proceso de sustitución de las organizaciones gremiales por asociaciones profesionales enteramente voluntarias. En todo caso, para Uña "La asociación es un fenómeno natural y espontáneo en la vida humana, como el agrupamiento de células en un organismo, que se manifiesta en formas determinadas y concretas… El carácter natural y espontáneo del fenómeno general de la asociación es propio también de la especial que nos ocupa: agrupación de los menestrales aparece en virtud de las condiciones del medio; no es producto de una ley, ni de un acuerdo reflexivo de los hombres; es decir, nace, pero no se inventa. Hay un dato que comprueba esta idea, y es el de que los grupos de trabajadores aparecen en todo lugar donde hubo vida industrial y en todas las épocas[50]. Lo que llama "corporación contemporánea"[51] se comprende a través la renovación de la idea corporativa: "El estudio histórico de las corporaciones de oficios tiene un interés especial en los actuales momentos, porque la asociación de los trabajadores se considera hoy, casi unánimemente, como uno de los medios que pueden contribuir con mayor eficacia a la solución del problema planteado en términos perentorios por las clases obreras, cuya cultura y cuya elevación progresivas son incompatibles con la resignada pasividad de la víctima inconsciente en la tolerancia del malestar. *La idea corporativa vuelve a ser, no solamente defendida en el terreno científico, sino*

[47] Gurvitch, G.: *La Idea del Derecho Social. Noción y Sistema del Derecho Social. Historia Doctrinal Desde El Siglo XVII Hasta El Fin Del Siglo XIX*, traducción, edición y Estudio preliminar, "La idea del derecho social en la teoría general de los derechos: El pensamiento de Gurvitch", de J.L.Monereo Pérez y A. Márquez Prieto, Colección Crítica del Derecho), 2005. Sobre su pensamiento, consúltese ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *Democracia pluralista y Derecho Social. La teoría crítica de Georges Gurvitch,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2021, especialmente, pp. 11 y ss., 151 y ss., y 157 y ss.

[48] Este papel estaba muy asentado el liberalismo social krauso-institucionista, lo que se percibe en el pensador más brillante de esta corriente de pensamiento, Adolfo Posada. Véase Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp. 506-515 ("La función de las organizaciones profesionales y su posición institucional"). Asimismo, Ibid., Monereo Pérez, J.L.: "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 12(1), (2022) pp. 347–435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

[49] *Las Asociaciones Obreras en España (Notas para su Historia),* Madrid, Establecimiento Tipográfico de G.Juste, 1900. Memoria sobre el tema "Los gremios en España desde los tiempos antiguos hasta su desaparición", premiada por el Ateneo Científico Literario y Artístico de Madrid en el Concurso Charro-Hidalgo de 1899.

[50] *Las Asociaciones Obreras en España (Notas para su Historia),* Madrid, Establecimiento Tipográfico de G. Juste, 1900. Memoria sobre el tema "Los gremios en España desde los tiempos antiguos hasta su desaparición", premiada por el Ateneo Científico Literario y Artístico de Madrid en el Concurso Charro-Hidalgo de 1899, p.317.

[51] *Las Asociaciones Obreras en España (Notas para su Historia),* Madrid, Establecimiento Tipográfico de G. Juste, 1900. Memoria sobre el tema "Los gremios en España desde los tiempos antiguos hasta su desaparición", premiada por el Ateneo Científico Literario y Artístico de Madrid en el Concurso Charro-Hidalgo de 1899, capítulo XV.

aplicada a la legislación y a la vida práctica". No obstante, se aprecia "una diferencia radical entre los que se ocupan del asunto: unos defienden la corporación libre, independiente del Estado; otros, por el contrario, la obligación, robustecida y sancionada por el precepto legal". Uña considera más adecuado a los tiempos actuales la corporación o asociación de trabajo libre, basada en la voluntad espontánea de sus miembros. Defiende la asociación libre de empresarios y trabajadores, sin intervención del Estado, nacida y sostenida por la iniciativa privada. En realidad, "la obra legislativa, que desde la Revolución francesa fue obra destructora del régimen corporativo, por lo que éste tenía de privilegiado y monopolizador, influida posteriormente por nuevas ideas, volvió a reconocer su existencia, y en ciertos países a protegerlo y restaurarlo". En verdad, "la acción espontánea y libre de la sociedad, que realmente nunca se ha interrumpido, a pesar de las prohibiciones de la ley y de la crítica de los economistas, sostiene el espíritu de asociación cada día con mayor pujanza, con toda independencia de los poderes públicos". Nuestro autor distingue, con Lavollée, un cuadro de las asociaciones del trabajo organizada en tres grandes grupos: 1º. Sociedades de socorros mutuos o *Friendly societies.* 2º. Sociedades cooperativas, y 3º. *Trade Unions,* o grandes sociedades de obreros para la regulación de las condiciones de trabajo y la defensa de los intereses profesionales, cuya misión principal ha sido la lucha contra los patronos, persiguiendo la mejora de salarios por medio de las huelgas, aunque también se ha consagrado a la asistencia de los obreros, para lo que han constituido cajas de socorros en casos de paradas forzosas, enfermedades y retiros. Existe todo un programa asociativo requiriendo la reglamentación del trabajo industrial y la intervención del poder público. Según Uña, "el espíritu corporativo de los tiempos modernos es de una amplitud tal que necesita multitud de formas varias y complejas para encarnar y manifestarse". En su opinión, "el gremio tal y como ha sido en la Edad Media, con sus ventajas y sus defectos de entonces, no es fórmula, no ya que pueda resolver problema ninguno en la actualidad, pero ni aun siquiera adaptarse a ésta". Ese papel sólo lo puede asumir en el mundo contemporáneo industrial la asociación libre, sin trabas, monopolios ni exclusivismos, lo cual no es realmente el gremio histórico, sino otro tipo de asociación bastante distinto de aquél. Por tanto, "el histórico, tal y como lo defienden algunas escuelas, es un anacronismo que no puede resucitar sino por medios artificiales; porque son tan distintas las condiciones de la sociedad actual de las de la Edad Media, que no pueden dar los mismos productos, ni éstos tener la misma eficacia". La estructura de clases ha cambiado: "Hoy el gran vacío está entre el obrero y el burgués […]; no entre este y las clases elevadas. Y aunque es cierto el deber de aspirar a borrar estas desigualdades y llenar estos vacíos, no lo es menos que no podría fraguarse artificiosamente esa unión por medio de asociaciones que carecerían del requisito para ello más indispensable: la comunidad de espíritu en los asociados". No cree que la ayuda y el auxilio mutuo que se han decantado históricamente como misiones realizadas por el gremio, no pueden por sí solas justificar hoy su resurrección. Las sociedades de socorros mutuos y asistencia, tan bien organizadas en la sociedad moderna, no suplen, sino que aventajan al gremio en la realización del *espíritu de solidaridad*, es quizá la función en que más sobresalen las modernas asociaciones obreras sobre las antiguas organizaciones profesionales. La asociación obrera moderna tiene un carácter más universal, más humanitario: tal vez sea ésta precisamente una de sus más acentuadas características. *Persiguen el fin más amplio de la emancipación y de la elevación de la clase obrera,* por lo cual todo obrero es un compañero, un hermano, que encuentra siempre el auxilio de los demás. Para realizar la igualdad material y hacer efectiva la igualdad legal, "necesita la clase obrera vencer defectos de organización, prejuicios y egoísmos; necesita elevarse y educarse, y necesita ser fuerte, para que el trabajo constituya un elemento que pueda luchar con el capital sin ser avasallado por él. Para estos fines también es indispensable la asociación, y bien claro lo han visto los propios obreros que la fomentan y practican; pero no reproduciendo la forma antigua, sino adoptando las nuevas y varias que espontáneamente les sugieren las circunstancias de tiempo y de lugar"[52].

[52] *Las Asociaciones Obreras en España (Notas para su Historia),* Madrid, Establecimiento Tipográfico de G. Juste, 1900. Memoria sobre el tema "Los gremios en España desde los tiempos antiguos hasta su desaparición", premiada por el Ateneo Científico Literario y Artístico de Madrid en el Concurso Charro-Hidalgo de 1899, p. 344.

Por consiguiente, la solución de la necesaria autorganización solidaria de la clase trabajadora para la solidaridad interna y hacerse valer como grupo social e influir en el gobierno público para establecer una legislación social correctora de las desigualdades sociales, no está en el restablecimiento de los antiguos gremios. Tampoco está, a su juicio, "la solución del problema corporativo obligatoria, regulada por el Estado, aunque hemos de reconocer que es la fórmula más generalmente aceptada en estos momentos, porque siempre nos parece ver en ella un medio artificioso dictado por la impaciencia para crear lo que debe ser un producto natural de la vida social. *La asociación no puede tener un valor real, sin no es el resultado de un vigoroso espíritu de sociabilidad que han de llevar en sí cada individuo y todos los individuos que la formen".* Su creación y consolidación no puede sino depender de un camino evolutivo, y sin perder su autonomía y voluntariedad. Piensa que se debe fomentar y educar el espíritu general de solidaridad, y más concretamente el espíritu corporativo, asociativo; pero no debe imponerse de un modo coactivo ni artificioso. "El progreso, la elevación de la cultura y el perfeccionamiento moral de la humanidad podrán, quizás, producir, entre otros frutos, la organización del trabajo sobre una base de corporaciones profesionales, que serán, no el único, pero sí *uno de los medios que más directa y eficazmente contribuyan a la solución de los grandes problemas sociales, y especialmente a la solución del problema obrero, hoy capital preocupación del mundo"*[53].

De este modo, aunque Uña no entra en ello debido al estado de desarrollo del sindicalismo en la época en que obra fue concebida y publicada[54], se puede afirmar que, dado que el sindicato

[53] *Las Asociaciones Obreras en España (Notas para su Historia),* Madrid, Establecimiento Tipográfico de G.Juste, 1900. Memoria sobre el tema "Los gremios en España desde los tiempos antiguos hasta su desaparición", premiada por el Ateneo Científico Literario y Artístico de Madrid en el Concurso Charro-Hidalgo de 1899, pp. 345-347.

[54] Un enfoque de cierta proximidad histórica al de Juan Uña -aunque realizado desde la perspectiva institucionalista no krausista- es el que realiza G. Renard, que viene acompañada por un estudio pionero de Manuel Nuñez de Arenas sobre el Movimiento obrero español, que, sin embargo, se acomete desde el punto de vista del socialismo democrático. Véase Renard, G.: *Sindicatos, Trade-Unions y Corporaciones* (1916)*,* Traducción aumentada con un Prólogo, un Apéndice y un índice bibliográfico sobre "*El Movimiento Obrero Español*" por Manuel Nuñez de Arenas (Doctor en Filosofía y Letras. Presidente de la Escuela Nueva de Madrid), Revisión, edición y estudio preliminar, "El sindicalismo y el orden democrático" (pp. VII-CVII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2014). El ensayo de Manuel Nuñez de Arenas pone más énfasis en la realidad de la contraposición de intereses colectivos o de clase entre trabajadores y empresarios. Miembras que el krausismo-institucionista de Uña se enfatiza la identidad colectiva, la solidaridad y la armonía entre los grupos sociales. Un análisis más equilibrado dentro del liberalismo social krauso-institucionista, es que adopta Adolfo Posada, Véase Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp. 506-515 ("La función de las organizaciones profesionales y su posición institucional"). Asimismo, Ibid., Monereo Pérez, J.L.: "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 12(1), (2022) pp. 347–435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330; Posada, A.: *Teoría social y jurídica del Estado. El sindicalismo*, edición y estudio preliminar, "Sindicalismo reformista integrado y Estado democrático en el republicanismo social de Adolfo Posada" (pp. IX-LXIV.), al cuidado de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2018. Un análisis interesante próximo a la época es el de Gutiérrez-Gamero, F.: *Legislación industrial. Asociación-Huelgas-Contrato de Trabajo,* Tomo I, Madrid, Imprenta de F. Moliner, 1914 (el autor, Francisco Gutiérrez-Gamero, tenía la condición de Catedrático de la Escuela Industrial).

Sin embargo, el nivel de desarrollo de la teoría de las asociaciones profesionales y de los S. y B. Web es muchísimo más avanzado. El matrimonio Webb, se centra en un enfoque histórico, que puede considerarse pionero en el análisis del movimiento sindical y su contribución al proceso de industrialización y al progreso de la democracia industrial. En su perspectiva analítica ocupa un lugar preferente el enfoque normativo de las relaciones laborales, pues su preocupación era la de fundamentar una teoría sobre el poder regulador de los sindicatos en un Estado democrático. Proponen una definición de los sindicatos como una asociación permanente de los asalariados con el objetivo de mantener y mejorar sus condiciones e empleo. Puede considerarse como una especie de institucionalismo pionero en el estudio de las relaciones laborales. Para los Webb, el sindicalismo contribuye directamente a la imposición de la democracia en los talleres, además de su extensión sobre el conjunto de la economía. Tres mecanismos participan en este proceso de extensión de la democracia "industrial": los seguros mutuos (que garantizan la cobertura de determinados riesgos), los convenios colectivos (como vía para la fijación de las condiciones de trabajo y de empleo) y la reglamentación del trabajo por vía legal. La obra de los Webb ejercerá una gran influencia sobre otras dos escuelas: la de Oxford y la de Wisconsin. Puede consultarse, Webb, B. y S.: *Historia del sindicalismo*, MTSS,

constituye la culminación del proceso de personificación del interés colectivo de los trabajadores, no resulta viable comprender el papel que desempeña en el actual modelo de relaciones laborales sin hacer una breve referencia a sus orígenes y a la evolución experimentada en lo que concierne a su percepción desde los poderes públicos. La respuesta jurídica del Estado ante el fenómeno sindical no se ha mantenido invariable a lo largo del tiempo. De hecho, el sindicato, tal y como lo concebimos hoy en día, es el resultado de un largo y complicado proceso evolutivo que ha acompañado el tránsito del Estado liberal clásico al actual Estado social de Derecho (modelo de libertad sindical y de democracia industrial). Ello significa que la actitud del Estado frente al fenómeno sindical ha tenido que ir acomodándose a las exigencias de los tiempos, y si bien en un primer momento la única opción que se contemplaba desde el Estado liberal era la utilización del aparataje jurídico para prohibir (ilegalizar) cualquier manifestación sindical, progresivamente el ordenamiento jurídico se tuvo que rendir a la evidencia, propiciando el advenimiento de reformas normativas que fueron sustituyendo prohibición por tolerancia (ignorancia), tolerancia por absorción (sustitución) y absorción por aceptación (regulación). El sindicalismo, desde sus manifestaciones más incipientes, tuvo que aprender a moldear su existencia misma y su actividad reivindicativa a esta realidad jurídica, hasta el punto de que podemos hablar de varios modelos históricos de regulación de este sujeto colectivo. Por lo demás, como se ha señalado clásicamente, cualquier acercamiento a las relaciones entre empresarios y trabajadores resultaría infructuoso si la divergencia entre sus respectivos intereses no es abiertamente reconocida y articulada. Es lo cierto que el conflicto social es consustancial a la sociedad industrial y, por ello, a las relaciones de trabajo. Existen procedimientos y normas para resolverlos. En este sentido, sin embargo, existe un interés compartido entre empresarios y trabajadores, a saber: el de que sus necesarios e inevitables conflictos sean regulados periódicamente mediante procedimientos razonablemente preestablecidos; procedimientos que no excluyen el recurso extremo a cualquiera de los resortes por medio de los que cada una de las partes contendientes tiene que afirmar su poder en caso necesario. Por demás, los sindicatos representan el poder colectivo de los trabajadores y esta es la razón histórica de su existencia[55]. En el proceso histórico la legitimación internacional del sindicalismo viene representada por la creación de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) en la Parte XIII del Tratado de Versalles[56], en su estructura representativa y orgánica interna refleja el *tripartismo*, con el reconocimiento de los sindicatos más representativos de cada Estado Miembro de la OIT, respetando el principio democrático del pluralismo sindical. Lo cual se

Madrid, 1987; Webb, B. y S.: *Democracia Industrial* (1911), traducción española, Madrid, Biblioteca Nueva, 2004; MONEREO PÉREZ, J.: "Democracia social y económica en la metamorfosis del estado moderno: Harold J. Laski, en Lex Social: Revista De Derechos Sociales", 11(1), 298-377. https://doi.org/10.46661/lexsocial.5426.

[55] Kahn-Freund, O.: *Trabajo y Derecho,* traducción y nota preliminar de Jesús María Galiana Moreno, IN MEMORIAM por F. Cavas Martínez y J. Luján Alcaraz, edición al cuidado de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2019, pp. 63-65 capítulo 7, pp. 275 y ss.

[56] Véase Valticos, N.: *Derecho Internacional del Trabajo,* Madrid, Tecnos, 1977, Capítulo I, sobre los orígenes, pp. 29 y ss., Capítulo II, entrando ya en la creación de la OIT, pp. 52 y ss., Capítulo III, sobre la estructura tripartita de la OIT y sus competencias como organización internacional productora de normas sociales de Derecho Internacional del Trabajo Uniforme. Asimismo, Valticos, N. y Potoksky, G.: *International Labour Law,* Londres, 1994; Acosta Estévez, J.B.: *El Sistema jurídico de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho Español,* Barcelona, Cedecs, 1997, pp. 55 y ss. En la doctrina histórica luce con luz propia la figura de Scelle, G.: *L' Organisation Internacionale du Travail et le BIT,* París, 1930, reeditada, con Introduction de Achim Seifert, París, Dalloz, 2020. Para la función actual de la OIT puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del Trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Laborum, 2019, especialmente Capítulo II. 2 ("Dignidad humana y trabajo decente: la función de la OIT"), pp. 161 y ss., y 217 y ss., la bibliografía allí citada; Monereo Pérez, J.L., y Casale, D. (Dir): *Treinta Años de la Adopción del Convenio Nº 150 de la OIT sobre la Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina,* Granada, Comares, 2010; y recordando la vigencia de la Declaración de la OIT relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), de 10 de mayo de 1944, véase Supiot, A.: *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total,* Barcelona, Península, 2011, pp. 11 y ss. Para la respuesta de la OIT al contexto actual de la globalización neoliberal, puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, Bomarzo, 2017, especialmente Capítulo II, pp. 29 y ss., y 54 y ss.

reitera y refuerza en la Constitución del Trabajo de la OIT en su versión actual[57]. Debe realzarse la influencia de las normas internacionales de trabajo en el desarrollo histórico de la legislación laboral y de protección social pública de nuestro país fue realmente muy relevante desde 1919 a 1939[58].

En la concepción de Juan Uña no desaparece con la institucionalización del fenómeno sindical y los posibles cauces de diálogo de negociación entre las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empresarios. En gran medida el ideario de base de la creación del Instituto se encuentra en el extenso "Discurso preliminar" de José Canalejas y Méndez, donde apuesta por una vía intermedia entre el individualismo y el colectivismo, y hacer notar que la inspiración krauso-institucionista subyacente, al afirmar que "la clave del progreso es la influencia moderadora ejercida por el derecho sobre una despiadada competencia. Quien dice sociedad habla de conciliación, de armonía, de esfuerzos concertados para la solidaridad… El derecho representa en la vida social el principio de coordinación y condiciona las actividades individuales para el cumplimiento de sus fines con *sentido orgánico* cada día creciente"[59]. La finalidad del Instituto es eminente de política práctica, a saber: su función típica sería la de realizar la "obra de la reforma social reflexiva, meditada, iniciada y aún acentuada por los de arriba para prevenir la tumultuosa, la revolucionaria que vendría de abajo, ya que es forzoso reconocer que nos encontramos en plena crisis, y de ella hay que salir fatalmente, porque lo mismo la naturaleza que la humanidad tienden al equilibrio, a la armonía y necesitan readquirir la compensación perdida"[60].

En las elecciones de 1914, Juan Uña Sarthou fue elegido diputado en el Congreso (con Melquíades Álvarez, Ramón Álvarez, Gumersindo de Azcárate, Juan Caballé, Cándido Lamana, Indalecido Corujedo, José Llari, Laureano Miró, José Manuel Pedregal, Benito Pérez Galdós y José

[57] Conforme al art. 3.5 "Los Miembros se obligan a designar a los delegados y consejeros técnicos no gubernamentales de acuerdo con las *organizaciones profesionales más representativas* de empleadores o de trabajadores, según sea el caso, siempre que tales organizaciones existan en el país de que se trate". https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-04/Constituci%C3%B3n-OIT-2021-%5BJUR-210720-001%5D-Web-SP.pdf

[58] Véase CUESTA BUSTILLO, J.: *Una Esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1939),* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1994, pp. 39 y ss., y 185 y ss., y 263 y ss. Asimismo, Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Prólogo de Fernando Valdés Dal-Ré, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, especialmente pp. 356 y ss.; Ibid., *Fundamentos doctrinales del Derecho Social en España,* Madrid, Trotta, 1999, especialmente pp. 87 y ss., 100 y ss., 134 y ss., y Capítulo 4 ("Derecho Social, socialismo democrático y constitución jurídica de la clase trabajadora", "Reforma social y "constitución del trabajo""), pp. 191 y ss.; Ibid., *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Comares, 2007, *passim,* y bibliografía allí citadas; Monereo Pérez, J.L.: "Severino Aznar y Embid (1870-1959): Política y Seguridad Social desde el Catolicismo Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 5 (2015), págs. 261-283.
Monereo Pérez, J.L.: "Carlos González Posada (1890-1948): La teoría del seguro social y su institucionalización en España", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 13 (2017).Monereo Pérez, J.L.: "Catolicismo Social y Previsión Social: Álvaro López Núñez", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* Nº. 152, 2011, pp. 907-944, Ibid., "Álvaro López Nuñez", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 3 (2015), pp. 253-280. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5084444; Ibid., INOCENCIO JIMENEZ VICENTE (9 de noviembre de 1876-27 de abril de 1941): Artífice del desarrollo del instituto nacional de previsión y de la previsión social durante la dictadura de primo de rivera y la segunda república. (2019). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *20*, 267-301. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/375; Ibid., INOCENCIO JIMENEZ VICENTE (9 de noviembre de 1876-27 de abril de 1941): Artífice del desarrollo del instituto nacional de previsión y de la previsión social durante la dictadura de primo de rivera y la segunda república. (2019). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *20*, 267-301. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/375; Ibid., FRANCISCO LARGO CABALLERO (1869-1946): Ministro de trabajo y previsión en la IIª República Española. (2021). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *28*, 265-314. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/511

[59] Canalejas, J.: "Discurso preliminar", en Buylla, A., Posada, A., y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la Historia de la Reforma Social en España,* Madrid, Tip. R. Fe, 1902, p. LVII.

[60] Buylla, A., Posada, A., y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la Historia de la Reforma Social en España,* Madrid, Tip. R. Fe, 1902, p. 48.

Zulueta). Un eje de la actividad parlamentaria del Partido Reformista fue precisamente la atención al problema social y educativo. Es significativo que Gumersindo de Azcárate era Presidente del IRS y miembro del Consejo de Instrucción Pública. Uña desempeñó una gran actividad también el interior del Partido Reformista durante los seis años de vida de dicha formación política, desde su fundación en 1912. Sirva como exponente paradigmático, el hecho de que Uña fuese uno de los Ponentes en la Asamblea de 1918, celebrada en Madrid, junto con personalidades tan significativas como Manuel Azaña, Pablo de Azcárate, Manuel García Morente, Leopoldo Palacios, José Manuel Pedregal, Ramón Pérez de Ayala, Adolfo Posada, Francisco Rivera Pastor, etcétera, donde se diseñaba el programa del Partido Reformista. También tendría realizaría aportaciones significativas en la importante Asamblea reformista de Madrid de 1921. En los años sucesivos, críticos ante la instauración de la Dictadura de Primo de Rivera, Uña continuó vinculado al Partido Reformista, el cual se debatía en una tesitura dramática. Pero antes de su advenimiento el Partido Reformista había accedido al poder político, siendo Melquíades Álvarez presidente de las Cortes tras la formación del nuevo Parlamento en 1923, y Pedregal ocupando el Ministerio de Hacienda. El golpe militar se produciría el 23 de septiembre de 1923, con la aquiescencia del propio monarca, Alfonso XIII. El golpe de Estado de Primo de Rivera puso fin en la práctica política a las reglas institucionales del juego político en los términos que estableciera la Constitución de 1876. Con la Dictadura el Partido Reformista se inclinaría hacia posiciones más conservadoras, escindiéndose el sector republicano de izquierda moderada (Azaña, Pérez de Ayala, Morente, Enrique Mesa, Giral, principalmente, pero de estas posiciones se alegarían otros intelectuales inspiradores de su ideario como Adolfo Posada y Gumersindo de Azcárate). A partir de ahí el Partido Reformista, liderado siempre por Melquíades Álvarez, se aproximaría a los grupos del régimen monárquico que en 1931 que tratarían mantener la monarquía parlamentaria; el fracaso de ese intento de modernización del sistema político de la Restauración terminaría por situar al Partido Reformista en el campo monárquicos y representar en el nuevo sistema republicano nacido en 1931, a la derecha conservadora, en algunos casos vinculada con los efectivos más reaccionarios de la CEDA. Con ello se desvirtuó el proyecto originario de un reformismo progresista y republicano orientado a una transformación profunda del sistema político y social establecido. Con el advenimiento de la IIª República, el Partido Reformista se desintegraría –que nunca tuvo una gran base popular- y se procedería a crear un minoritario Partido Republicano Liberal Demócrata, cuyo ideario era el propio de una derecha liberal republicana. Los republicanos reformistas originarios ingresarían en otros partidos republicanos o se automarginarían situándose fuera del sistema de partidos existentes aún manteniéndose en su ideario republicano (Es el caso de Posada, Pedregal, Pittaluga o Zulueta)[61].

Por otra parte, Uña recibió el magisterio de Azcárate y de Posada y gozó del apoyo político de José Canalejas. De ahí su dedicación al Proyecto del Instituto del Trabajo y al IRS. En el marco de esta función político-social escribió diversos artículos en la Revista *La Lectura*, el libro *Las Asociaciones obreras en España,* y la *Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el Extranjero*. La presencia de Uña en el Partido Reformista fue especialmente penetrante. Basta reparar, paradigmáticamente, uno de los ponentes de la Asamblea Nacional del Partido Reformista para debatir la "Carta programática" (1 de diciembre de 1918) sobre política, justicia, educación nacional, hacienda, ejército, agricultura, nacionalizaciones, y todas aquellas cuestiones necesarias para afrontar la situación crítica del país; en que él fue el que presentó las "Conclusiones generales de la Ponencia" en la Asamblea Nacional del Partido Reformista (1921). Juan Uña presenta su ponencia sobre educación nacional, leída y aprobada por unanimidad en la Asamblea del Partido Reformista (mayo de 1921)[62]. En ella se contiene un

[61] Véase Suárez Cortina, M.: *El reformismo en España,* México, Siglo veintiuno de España Editores,1986, pp.278 y ss.; Fernandez, L.I.: *Melquíades Álvarez: un liberal en la Segunda República,* Oviedo, Idea, 2000; Seco Serrano, C.: *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración,* Madrid, Rialp, 1979; Ben-Ami, S.: *La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930),* Barcelona, Planeta, 1984; Monereo Pérez, J.L., "Eduardo Aunós Pérez (1894-1967): Corporativismo y regeneracionismo autoritario en la política de protección y aseguramiento social". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 27 (2021): 257-300. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/471/510

[62] Uña, J.: "Sobre educación nacional", en *BILE*, núm.737, agosto de 1921, pp.247-249)

programa de reforma educativa asumido por el Partido Reformista en su Asamblea de 1921. El programa de reforma social en su más amplio sentido recogido y motivado en el libro *El Instituto del Trabajo,* es también su programa social (capítulo III, "Un programa de reforma social", del libro *El Instituto del Trabajo*). Se diferenciaba entre un "programa general" y un "programa mínimo". "El primero debía comprender las reformas sociales que a la larga y siguiendo una orientación resueltamente favorable a la intervención del Estado en el problema obrero, sería necesario iniciar y recomendar al futuro organismo consultativo y auxiliar del Gobierno, y por otra parte indicar como aspiración ideal de una política social al Parlamento. En cuanto al segundo se debería comprender en él las reformas de mayor urgencia, a partir ya de las efectuadas fragmentariamente por otros gobiernos anteriores, y sobre todo, de las del Sr. Dato, y vista la labor que hubiese realizado o estuviese pendiente en la Comisión de reformas sociales"[63].

En su "Memoria sobre los Institutos del Trabajo" insertada como "Apéndice Octavo" (aunque, en la realidad fue un texto de base previa para desarrollo el modelo de Instituto que se refleja en el Libro y en el Proyecto de Ley propuesto y recogido también en Apéndice), se resume una documentada investigación sobre las experiencias extranjeras en este tipo de organismos. Su origen se explicita en el mismo libro. Veámoslo: "Con el objeto –dicen Buylla, Posada y Morote en *El Instituto del Trabajo,* cit., p.22- que, si al fin el proyecto de ley se convertía en ley, nos cogiera tan prevenidos y preparados como fuera posible, Posada propuso al Sr. Canalejas, y éste aceptó la idea con entusiasmo, de enviar al extranjero un joven inteligente y bien iniciado en estas cosas, a visitar algunas de las Instituciones análogas al Instituto. Este "comisionado" oficial debía salir inmediatamente, estudiar el funcionamiento de los referidos organismos y servirnos luego de guía en la *instalación* (instauración) del futuro Instituto del Trabajo. Pidió el Sr. Canalejas su nombre, y se le propuso el de D. Juan Uña y Sarthou, bibliotecario por oposición del Senado, y autor de una excelente Memoria sobre *Asociaciones obreras de España,* Memoria premiada por el Ateneo de Madrid. El día e de Mayo emprendió el Sr. Uña su viaje para visitar el *Office du Travail* de París y el de Bruselas, el *Secretariado obrero* de Berna, llevando el encargo de ver su organización y funcionamiento, y enterarse hasta donde fuese posible, del valor y aprecio que se da a sus trabajos, escribiendo a su regreso el oportuno resumen de sus investigaciones". Conviene hacer notar que Juan Uña estaba estrechamente vinculado con Adolfo Posada, que no fue sólo quien tuvo la idea de la realización de dicha "Memoria", sino que también fue la persona que propuso a nuestro autor para llevarla a cabo.

El estudio lleva por título "*Los Institutos del Trabajo. Notas de viaje por J. Uña y Sarthou. Auxiliar de la Biblioteca del Senado*". Es un informe con pretensión objetivista y en cierta medida "neutral" de la situación de los sistemas europeos comparados. En una línea próxima al tipo de informes objetivistas que se pretendía hacer desde el Proyectado Instituto, y que después serían realizados por el IRS (aunque ya la Comisión de Reformas Sociales venía realizando igualmente este tipo de *Informes y Memorias Técnicas,* obedeciendo al cientificismo positivista muy influyente en el krausoinstitucionismo y en las corrientes de pensamiento presentes en el proceso de reforma social en España: krauso-institucionismo, catolicismo social, socialismo democrático –jurídico-, "socialismo de cátedra", reformismo conservador). En su estudio realza la tendencia internacionalista en el tratamiento de las cuestiones sociales, en cuyo marco tiene una posición destacada la *Office International du Travail,* situado en Zurich, y el *Musée social,* fundado en París por el Conde Chambrum (Nótese que Leopoldo Palacios Morini, había subrayado esa tendencia en su importante obra sobre *Las Universidades Populares*[64]*)*. Hace notar, en tal sentido, que el internacionalismo es

[63] Buylla, A., Posada, A., y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la Historia de la Reforma Social en España,* Madrid, Tip. R. Fe, 1902, p.23, y, en general, Capítulo III, pp. 23 y ss.

[64] Palacios Morini, L.: *Las Universidades Populares,* Valencia, F. Sempere y Compañía, Editores, s/f. (1908). Está disponible una edición digital publicada en junio de 2002 con el patrocinio de la Fundación Municipal de Cultura de Gijón, cuando se celebró los veinte años de la fundación de la Universidad Popular de Gijón. Puede consultarse,

nota característica del movimiento social; a él tienden los obreros en su organización, y esa nota reclama para sus conquistas legislativas. Constata que no ha dejado también de pensarse algunas veces en uniformar la acción de los Gobiernos por medio de tratados internacionales para regular ciertos aspectos de la cuestión obrera; y, como cualquier paso en ese sentido presupone el *conocimiento comparado* de los problemas del trabajo en las diferentes naciones, ha surgido la idea de crear algún centro que los estudiara sin limitarse a un determinado país. Se muestra decididamente partidario de la creación de un órgano internacional para la protección de la clase obrera. Aprecia las dificultades para la creación de un centro oficial internacional con ese cometido, sobre todo teniendo en cuenta que su objeto está directamente relacionado con asuntos y problemas que pueden tener carácter político. Por ello se muestra comprensivo con la búsqueda de soluciones intermedias hasta llegar a esa indispensable creación: Convenidos de la dificultad de su creación inmediata, el Congreso de Bruselas, y no queriendo desistir de hacer algo en este sentido, acordó emprender una obra sin carácter oficial. Para ello se constituyó la *Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores,* la que a su vez habría de crear un *Office International du Travail.* En el Congreso de París de 1900 se aprobó su constitución; el Consejo Federal Suizo le concedió una subvención, y otros países se sumarían a esa subvención económica; y en 1º. de Mayo de 1901 empezó a funcionar en Bâle, bajo la dirección del sociólogo y profesor Etienne Bauer. Conforme a su Reglamento (1901), el "Oficio" es un Instituto científico que debe cumplir los encargos de los Gobiernos que le subvencionan y de la "Asociación Internacional para la protección legal de los Trabajadores", de la que es órgano. Seguirá atentamente el movimiento social y el desarrollo de las asociaciones obreras, estando al corriente de la actividad de las oficinas de colocación, de las sentencias de los Consejos de "prud' hommes" y de las alteraciones que ocurran en orden a los salarios y al consumo. La actividad del "Office International du Travail" tiene tres manifestaciones: 1ª. Reunir y conservar toda clase de trabajos, oficiales especialmente, que en el extranjero se publican relativos a las cuestiones sociales y al mundo obrero; 2ª. Proporcionar datos de carácter científico o legal y resolver consultas hechas por los Gobiernos que le subvencionan o por particulares. Esta función la desempeña siempre procurando rehuir todo lo que pueda tener carácter político y *guardando absoluta neutralidad*. Y 3ª. Publicar un "Bulletin" dado a conocer las disposiciones legislativas y los trabajos parlamentarios de todos los países sobre protección obrera, las resoluciones de los Congresos nacionales o internacionales sobre el mismo asunto, y la bibliografía social[65].

Destaca también la preocupación general de los países estudiados por las cuestiones sociales, y más concreta y prácticamente, la necesidad de estudiar y conocer la vida del trabajo, y el mundo industrial y obrero para poderlos regular legalmente con una base cierta de conocimiento objetivo indispensable. Pero también en su "Memoria" Juan Uña vierte, en varios momentos de su exposición, su propia inclinación sobre el modelo reformista al apostar por reformas y mejoras parciales, interviniendo en el problema social por medio de la Ley y de la intervención de las asociaciones representativas de los propios afectados. Todo ello tiene como premisa instrumental el *conocer los hechos existentes,* sobre el Estado real del trabajo (conocimiento y sistematización de hechos y datos relativos al mundo del trabajo). Muestra también su predilección por la creación de un organismo administrativo que actué como centro de información científica, propuestas de reformas legislativas, ejecución y aplicación de la legislación social. Este organismo es la solución más adecuada, puesto que el Gobierno ha de conocer los problemas sociales para intervenir en ellos de un modo orgánico y unitario. Este tipo de organismo lo encuentra en el *Office* del Trabajo Belga. Ha de ser, según él, un organismo técnico y científico, neutral, que no incurra en parcialidad a favor de algunas de las clases e ideologías existentes (De ahí su crítica, por ejemplo, al "Secretariado obrero" de Suiza). El método

Monereo Pérez, J.L.: "Crítica social republicana y reformismo político-jurídico: Leopoldo Palacios Morini (1876-1952)", en *Revista española de Derecho del Trabajo. Tromson-Civitas,* núm.134 (2007).

[65] Buylla, A., Posada, A., y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la Historia de la Reforma Social en España,* Madrid, Tip. R. Fe, 1902, especialmente, pp.337-339.

que se utiliza es el método comparado; no se trata de una exposición lineal de la experiencia de cada país en concreto, sino que se analizan dichas experiencias de modo comparado. El Estudio se divide, al efecto, en varios apartados: I ("Creación"), II ("Fin de estas instituciones"), III ("Organización interior (Servicios, Personal, Gastos)"), IV ("Obra realizada" por los organismos de intervención en materia social), V ("Métodos de Trabajo"), VI ("Office International du Travail") y VII ("Museo Social de París"). Aquí el método comparado, empleado con exactitud, permite una comprensión y utilidad mayor al servicio de la elaboración de las políticas públicas y en particular políticas del Derecho en materia social. El reclamo del derecho comparado hace posible la captación del sentido de los cambios, la inadecuación o insuficiencia de ciertas instituciones y los mecanismos de adaptación necesarios para atender a las realidades sociales cambiantes. El Derecho no puede ser estudiado desde una perspectiva puramente nacional, tanto más en un contexto como actual. El estudio del Derecho comparado permite establecer "*modelos normativos"* (con base a la delimitación de ciertos rasgos tipológicos de caracterización político-jurídica y jurídico-formal), como técnica que facilita el agrupamiento político-jurídico –clasificador y racionalizador- de diversos ordenamientos nacionales próximos y facilita la captación de la estructura y función de los institutos jurídicos. La utilización del paradigma en la ciencia jurídica hace visible los puntos de conexión y las diferencias específicas en el tratamiento de los problemas relevantes a los cuales ha de hacer frente la política del Derecho. Por otra parte, la comparación y confrontación de los distintos ordenamientos nacionales permite comprender las preocupaciones de política jurídica y las soluciones técnicas que se adoptan; un conocimiento mutuo nada especulativo porque facilita operativamente la adopción de decisiones útiles en los fines y en los medios. El método comparado puede tener la función instrumental al servicio del perfeccionamiento y evolución de cada ordenamiento jurídico nacional. La técnica comparativa actúa en esos dos planos técnicos que conforman el Derecho y toda institución jurídica en particular: el funcional (política Jurídica) y el estructural (técnica jurídica). Por lo demás, el método comparado no es sólo una elección de la doctrina científico-jurídica, ya que en materia sociolaboral suele acudirse a él, como *elemento auxiliar en la elaboración legislativa.* Hasta tal punto es así que los textos preparatorios de las grandes reformas ius-sociales siempre han recogido la experiencia legislativa de los países del entorno cultural, especialmente aquellos más próximos en desarrollo y enfoques reguladores (v.gr., "Proyecto del Instituto del Trabajo"; secciones comparadas de los trabajaos del Instituto de Reformas Sociales; "Ley de Bases de Seguridad Social de 1963", "Libros Blancos", "Libros Verdes" oficiales en materia de Seguridad Social, "Pacto de Toledo" de 1995 y en sus sucesivas revisiones, publicaciones comparatistas de la Organización Internacional del Trabajo, y un larguísimo etcétera).

De este modo se puede decir que el reclamo del Derecho comparado ha sido una constante en los procesos de regulación de "lo social" y de la reforma social, y lo ha sido tanto en España como en los demás países desarrollados con Estado social, y en las grandes organizaciones internacionales especializadas en materia social[66]. Precisamente uno los pilares del programa del Partido Reformista en materia de "reformas sociales" era el fomento de las asociaciones obreras y sindicatos de empleados públicos de resistencia y profesionales, y de toda suerte de sociedades cooperativas y de cuantas entidades tengan por fin la "emancipación pacífica del proletariado, la abolición del salariado y la accesión de los obreros a la propiedad individual y colectiva. El reconocimiento de la personalidad sindical en todas las empresas. Garantía jurídica del derecho a la negociación colectiva (cfr. *Carta Programática del Partido Reformista*, Madrid, 1 de diciembre de 1918).

[66] Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp. 356 y ss., y 471 y ss. (sobre la influencia de las distintas corrientes de pensamiento y la recepción del Derecho comparado y extranjero y su utilización "productiva" al servicio de la realización de la política de reforma social), donde se pone de manifiesto la importancia histórica y de política legislativa de la atención al Derecho comparado en el marco de los procesos de reforma social.

3. BIBLIOGRAFÍA

3.1. Obras de Juan Uña Sarthou

1ª. Su obra más importante versó sobre *Las asociaciones obreras en España,* Madrid, Imprenta y Encuadernación de G. Juste, 1900. *Las asociaciones obreras en España (notas para su historia)* (1900), memoria sobre el tema "Los gremios en España desde los tiempos antiguos hasta su desaparición", premiada por el Ateneo científico literario y artístico de Madrid en el Concurso Charro Hidalgo de 1899, seguida de un Apéndice con documentos inéditos y de otro de material bibliográfico. Puede accederse al texto completo en Open Access: https://archive.org/details/lasasociaciones00sartgoog/page/n9/mode/2up

2ª. Se debe destacar también su "*Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el extranjero*" insertada como "*Apéndice Octavo*" del libro, Buylla, A., Posada, A., y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo,* Discurso Preliminar de José Canalejas y Méndez, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1902, aunque en realidad en sí constituye una monografía sobre el derecho extranjero abordada a través de un rigurosa y útil metodología de derecho comparado.

3ª. No es baladí hacer notar su Traducción directa del inglés de la obra de Keynes, J.M.: *Las consecuencias económicas de la paz,* traducción de Juan Uña Sarthou, Barcelona-Madrid, Calpe, 1920 (reeditada en Barcelona, Critica, traducción directa del inglés de Juan Uña Sarthou, revisada por Lluís Argemí, 2002), pues constituye la primera traducción de una obra de Keynes en nuestro país. Su extensa recensión a dicho libro, "Las consecuencias económicas de la paz. Opinión de un economista inglés. Exposición de un libro excepcional", en *La Lectura, Revista de Ciencias y Artes,* XX (235). "Sobre educación nacional", en BILE, núm.737, agosto de 1921, pp.247-249.

4ª. "Nota preliminar" al Volumen XX de las *Completas de Francisco Giner de los Ríos, Arqueología artística de la Península,* Madrid, Espasa-Calpe, 1936. "El libro de un obrero" (Recensión) de Juan Uña y Sarthou, *Revista de Derecho y Sociología,* 1895, 1 (4).

5ª. *El señor Cossío,* en *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* (Madrid). AÑO LlX (905): 193-196. Firmado, el 30 de septiembre de 1935.

https://prensahistorica.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=2000496518

3.2. Obras sobre el pensamiento de Juan Uña Sarthou, y el ambiente político, social y cultural de la época

Alarcón Caracuel, M.R.: *El Derecho de asociación obrera en España (1839-1900),* Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975.

Alonso Olea, M.: "Cien años de Seguridad Social", en *Papeles de Economía Española*, núm. 12-13 (1982).

Borrajo Dacruz, E.: *De la cuestión social a la política social*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1970.

Buylla, A., Posada, A., y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la Historia de la Reforma Social en España,* Madrid, Tip. R. Fe, 1902. Se dispone de una reproducción facs. de la ed. de Ricardo Fe, 1902: Buylla, A., Posada, A., y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo: datos para la historia de la reforma social en España,* Madrid, Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**,** 1986. Discurso preliminar de José Canalejas y Méndez; Memoria acerca de los institutos del trabajo en el extranjero por Juan Uña y Sarthou; Prólogo por Santiago Castillo.

Espuny Tomás, M.J., Paz Torres, O, y Cañabate Pérez, J. (EDS): *Un siglo de derechos sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003),* Bellaterra (Barcelona), Universidad Autónoma de Barcelona, 2006.

Hobhouse, L.T.: *Liberalismo,* edición crítica y estudio preliminar., "Los fundamentos del liberalismo social y sus límites; Leonard Trelawney Hobhouse", a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

Jiménez-Landi, A.: *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente,* 4 Tomos, Madrid, Ministerio de Educación y Cultura-Universidades Complutense de Madrid, de Barcelona y de Castilla-La Mancha, 1996.

Díaz, E.: *La filosofía social del krausismo español,* Madrid, Debate, 1989.

Giner de los Ríos, F.: *Pedagogía Universitaria. Problemas y Noticias,* Barcelona, Sucesores de Manuel Soler-Editores, s/f.

Gallart Fol, A.: *El sindicalismo como fenómeno social y como problema jurídico,* Buenos Aires, Victor P. De Zavalia-Editor, 1957.

García Venero, M: *Melquíades Álvarez. Historia de un liberal,* Prólogo de Azorín, Madrid, 1954 (2ª edición ampliada, Madrid, Ediciones Tebas, 1974).

Gómez Molleda, Mª.D.: *Los reformadores de la España contemporánea,* Madrid, C.S.I.C., 1966.

Gil Cremades, J.J.: *El reformismo español,* Barcelona, Ariel, 1969.

Gil Plana, J.: *El Instituto de Reformas Sociales y los orígenes de la Administración Laboral,* Madrid, Universidad Complutense-Facultad de Derecho, 2003.

Gutiérrez-Gamero, F.: *Legislación industrial. Asociación-Huelgas-Contrato de Trabajo,* Tomo I, Madrid, Imprenta de F. Moliner, 1914 (Se hace constar en el libro que Francisco Gutiérrez-Gamero tenía la condición de Catedrático de la Escuela Industrial).

Gutiérrez-Gamero, F.: *Legislación industrial. El trabajo y el capital en la industria,* Tomo II, Madrid, Imprenta de F. Moliner, 1914 (Se hace constar en el libro que Francisco Gutiérrez-Gamero tenía la condición de Catedrático de la Escuela Industrial).

Jiménez -Landi, A.: *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente (4 tomos)*. Madrid, Ed. Universidad Complutense, 1996. [Por esta obra Jiménez-Landi recibió el Premio Nacional de Historia en 1997].

López Nuñez, Á.: *Los inicios de la protección social a la infancia en España* (1908)*,* Introducción crítica de M. Bueno, J. Mijerza y M.Á. Pérez, Madrid, Ciencias de la Educación Prescolar y Especial (CEPE), 1992.

Marín Eced, T.: *Innovadores de la educación en España: Becarios de la Junta de Ampliación de Estudios,* Universidad de Castilla la Mancha, 1991.

Martín Valverde, A.: "La formación del Derecho del Trabajo en España", Estudio preliminar a VV.AA.: *La legislación social en la Historia de España. De la revolución liberal a 1936,* Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

Monereo Pérez, J.L.: "Reformismo social y socialismo jurídico", Estudio Preliminar a Menger, A.: *El Derecho civil y los pobres,* Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 1998.

Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España,* Madrid, Trotta, 1999.

Monereo Pérez, J.L.: *El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada* (pp. VII-CLXIII)*,* Estudio preliminar a Posada, A.: *Tratado de Derecho Político,* Edición crítica especial íntegra en un solo volumen, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003.

Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España,* Madrid, Trotta, 1999.

Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,* Prólogo de Fernando Valdés Dal-Ré, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

Monereo Pérez, J.L.: "El reformismo social-liberal de Giner de los Ríos: organicismo y corporativismo social", en *Nueva revista española de derecho del trabajo,* núm. 142 (2009).

Monereo Pérez, J.L.: "El pensamiento jurídico-social de Fernando de los Ríos y su generación", en CÁMARA, G.(ed.): *Fernando de los Ríos y su Tiempo*, Granada, Universidad de Granada, 2000.

Monereo Pérez, J.L.: "El republicanismo español: los supuestos básicos del pensamiento político y social de Nicolás Salmerón", Estudio Preliminar a Salmerón Y Alonso, N.: *Trabajos filosóficos, políticos y discursos parlamentarios,* edición crítica a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

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

Monereo Pérez, J.L.: "Catolicismo Social y Previsión Social: Álvaro López Núñez", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* Nº. 152, 2011, pp. 907-944.

Monereo Pérez, J.L.: "Álvaro López Nuñez", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 3 (2015), pp. 253-280. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5084444

Monereo Pérez, J.L.: "El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos (I y II)", en *Revista de derecho constitucional europeo,* Año 8, núm. 15-16 (2011), págs. 543-632. https://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/13GinerRios.htm https://www.ugr.es/~redce/REDCE16/articulos/10JLMonereo.htm.

Monereo Pérez, J.L.: "El reformismo socio-liberal de Giner de los Ríos; organicismo y corporativismo social", en Civistas. Revista española de derecho del trabajo, núm. 142 (2009), pp. 279-338.

Monereo Pérez, J.L.: "GARCÍA ORMAECHEA, R. (1876-1938): "Del reformismo democrático iussocialista al reformismo social conservadora en la política de Seguridad Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 14 (2018), pp. 283-301.

Monereo Pérez, J.L.: "RICARDO OYUELOS Y PÉREZ (1865-1932): Política Social y Seguridad Social desde el socialismo jurídico", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 6 (2016), pp. 305-323.

Monereo Pérez, J.L.: "La reforma educativa como proyecto político-jurídico de transformación democrática: legado y actualidad del institucionismo de Giner de los Ríos", *Ábaco. Revista de Cultura y Ciencias Sociales* (Número Monográfico. *Enseñanza humanista y regeneración social. El legado de Giner de los Ríos y la Institución Libre de Enseñanza*), núm, 4. 90, 2016, pp. 14–36. *JSTOR*, https://www.jstor.org/stable/26561960. Accessed 1 Oct. 2022

Monereo Pérez, J.L., y Calvo González, J.: "RICARDO OYUELOS PÉREZ: del reformismo democrático y social a la utopía social corporativa", en *Revista española de Derecho del Trabajo. Civitas,* núm. 121 (2004), pp. 5-26.

Monereo Pérez, J.L.: "Antonio Alcalá Galiano y los dilemas del liberalismo originario en la España del siglo XIX", Estudio preliminar a Alcalá Galiano, A.: *Máximas y principios de la legislación universal,* edición al cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2006.

Monereo Pérez, J.L.: "Crítica social republicana y reformismo político-jurídico: Leopoldo Palacios Morini (1876-1952)", en *Revista española de Derecho del Trabajo. Civitas,* núm.134 (2007).

Monereo Pérez, J.L.: "Los fundamentos del "liberalismo social" y sus límites: Leonard Trelawney Hobhouse", *Revista española de Derecho del Trabajo. Civitas,* núm.136 (2007).

Monereo Pérez, J.L.: "El republicanismo español: los supuestos del pensamiento político y social de Nicolás Salmerón", Estudio Preliminar a Salmerón, N.: *Trabajos filosóficos, políticos y discursos parlamentarios,* Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

Monereo Pérez, J.L.: "El organicismo social de Giner de los Ríos" (pp. IX-XXXIX), Estudio preliminar a Giner de los Ríos, F.: *La persona social. Estudios y Fragmentos,* edición a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2008.

Monereo Pérez, J.L.: «El liberalismo social krauso-institucionista de Juan Uña Sarthou», *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 140 (2008), pp. 795-820;

Monereo Pérez, J.L.: "Crítica social republicana y reformismo político-jurídico: Leopoldo Palacios Morini (1876-1952)", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* núm. 134 (2007), págs. 307-358.

Monereo Pérez, J.L.: *El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica, social y político-jurídica,* en *Cien Años de Protección Social en España. Libro Conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión,* Tortuero Plaza, J.L. (Dir. y Coord.), Madrid, Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Monereo Pérez, J.L.. "PRÁXEDES ZANCADA Y RUATA (1880-1936): La defensa de los seguros sociales obligatorios desde el reformismo político y jurídico y en la deriva del partido reformista. (2021). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *26*, 283-315. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/456

Monereo Pérez, J.L.: "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada", en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, *12*(1), (2022) pp. 347–435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

Monereo Pérez, J.L.: "Francisco Giner de los Ríos (1839-1919): El institucionismo liberal krausista y la protección social en España". *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum,* (32), (2022), pp. 261–324. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/613

Monereo Pérez, J.L.*:* "El republicanismo democrático español y la política reforma social: Gumersindo de Azcárate", en Lex Social: Revista De Derechos S*ociales*, (2023), pp. 1–126. https://doi.org/10.46661/lexsocial.8006

Monereo Pérez, J.L.: *Gumersindo de Azcárate y Menéndez (1840-1917): Krausoinstitucionismo republicano, organicismo y reforma social integral. Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum, (34), (2023), pp. 281–330. Recuperado a partir de* https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/712

Monereo Pérez, J.L.: "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada", en *Lex social: revista de los derechos sociales,* Vol. 12, Nº. 1, 2022, pp. 347-435. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8316881

Monereo Pérez, J. L. (2023). "El republicanismo democrático español y la política reforma social: Gumersindo de Azcárate Lex Social", *Revista De Derechos Sociales*, Vol.13 (2), 1–126. https://doi.org/10.46661/lexsocial.8006

Monereo Pérez, J.L.: "El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos (I y II)", en *Revista Española de Derecho Comunitario Europeo*"(*ReDCE),* Año 8. Núm. 15-16 (2011), pp. 543 y ss.

Monereo Pérez, J.L.: "El reformismo socio-liberal de Giner de los Ríos. Organicismo y corporativismo social", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 142 (2009), pp. 279-338.

Monereo Pérez, J.L.: "El pensamiento jurídico-social de Fernando de los Ríos y su generación", en Cámara Villar, G. (ED.): *Fernando de los Ríos y su tiempo, Congreso Nacional celebrado en Granada,* Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 2000, pp. 85-136.

Monereo Pérez, J.L.: "García Ormaechea, R. (1876-1938): ·Del reformismo democrático iussocialista al reformismo social conservador en la política de Seguridad Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 14 (2018), pp. 283-301. https://vlex.es/vid/garcia-ormaechea-r-1876-935904014

Monereo Pérez, J.L.: *El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos*, Barcelona, Atelier, 2023.

Monereo Pérez, J.L.: "Luis Jordana de Pozas (1890-1983): La construcción y consolidación del sistema de previsión social en España", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 7 (2016), pp. 229-247. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5475550

Monereo Atienza, C.: *Ideologías jurídicas y cuestión social: Los orígenes de los derechos sociales en España,* Granada, Comares, 2006.

Nuñez De Arenas y Tuñón De Lara, M.: *Historia del Movimiento obrero español,* Prólogo de R. Marrast, Barcelona, Nova Terra, 1ª edición, 1970, 2ª edición 1972.

Palacio Morena, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

Palacio Morena, J.I.: "La Institución Libre de Enseñanza y la política social", en Moreno Luzón, J., y Martínez López, F. (ED): *La Institución Libre de Enseñanza y Francisco Giner de los Ríos: Nuevas perspectivas. T. I. Reformismo liberal. La Institución Libre de Enseñanza y la política española,* Madrid, Fundación Francisco Giner de los Ríos [Institución Libre de Enseñanza]/ Acción Cultural Española (AC/E), 2012.

Palomeque López, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología. Medio siglo de formación ideológica del Derecho del Trabajo en España (1873-1923),* 7ª edición, revisada, Madrid, Tecnos, 2011.

Pérez Díaz, P.: *El Problema Social y el socialismo una solución,* Prólogo de Adolfo A. Buylla, Madrid, Imprenta Renacimiento, 1915. (En esa época Pedro Pérez Díaz era Letrado del Consejo de Estado, y reconocido discípulo de Gumersindo de Azcárate, como reconoce el propio autor en la Dedicatoria: "Al Maestro Don Gumersindo de Azcárate. Su discípulo").

Posada, A.: "Recordando al Instituto de Reformas Sociales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 1 (2003), pp. 17-25. [Publicado originariamente en la *Revista Internacional del Trabajo*, «Informaciones Sociales», Vol. II, 2, 1930.]

Posada, A.: *Breve Historia del Krausimo español,* Oviedo, Universidad de Oviedo-Servicio de Publicaciones, 1981.

Posada, A.: *Fragmentos de mis memorias,* Prólogo de Emilio Alarcos Llorach, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983.

Posada, A.: "Política social y legislación del trabajo", en Posada, A., Clemente De Diego, F., Sela, A., Bernardo De Quirós Y Sangro, P.: *Derecho Usual,* Madrid, Ediciones de la Lectura, Manuales Ciencia y Educación, s/f.

Suárez Cortina, M.: *El Reformismo en España,* Madrid, Siglo XXI, 1986;

Martin-Granizo, L.: "Leopoldo Palacios", en *Biografías de sociólogos españoles,* Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963, pp.193-158.

Jiménez Fraud, A.: *La Residencia de Estudiantes,* Introducción de Luis G. de Valdeavellano, Barcelona, Ediciones Ariel, 1972.

Jobit, P.(1936): *Les éducateurs de l'Espagne contemporaine. I. Les krausistes,* París y Bordeaux, E. De Boccard y Feret fils, 1936.

Otero Urtaza, E.: *Manuel Bartolomé Cossío: pensamiento pedagógico y acción educativa,* Madrid, CIDE, 1994.

Luzuriaga, L.: *La Institución Libre de Enseñanza y la educación en España,* Buenos Aires, Losada, 1957.

Palacios Morini, L.: *Las Universidades Populares,* Valencia, F. Sempere y Compañía, Editores, s/f. (1908). Está disponible una edición digital publicada en junio de 2002 con el patrocinio de la Fundación Municipal de Cultura de Gijón, cuando se celebró los veinte años de la fundación de la Universidad Popular de Gijón.

Palacios Morini, L.: "La Cátedra de Giner", en *BILE,* L, tomo I, núm. 50 (1926), pp. 94-96.

Palacios Morini, L.: "Enseñanza profesional y educación social", en *BILE,* XXXII, tomo I (1908), pp. 257-113.

Palacios Morini, L.: "Un programa mínimo de política social", en *BILE,* XXXVIII, tomo I (1914), pp. 119-122.

Pérez-Villanueva Tovar, I.: *La Residencia de Estudiantes: grupos universitario y de señoritas, 1910-1936* (1990), reeditado en coedición con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y la Sociedad Estatal de Acción Cultural, Madrid, 2015. https://web.archive.org/web/20150619173156/http://www.residencia.csic.es/pub/115_villanueva.htm

Ureña, E.M.y Álvarez Lázaro, P.(eds.).: *La actualidad del krausismo en su contexto europeo,* Editorial Parteluz-Universidad Pontificia de Comillas, 1999.

Van Der Linden, M.: *Historia transnacional del trabajo* (2003), trad. P. Muñoz Luna y M. Sanchis Martínez, Valencia, Centro Francisco Tomás y Valiente UNED/Fundación Instituto de Historia Social, 2006.

Molina Cano, J.: *La política social en la historia,* Murcia, Isabor, 2004.

Montoya Melgar, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978),* Madrid, Civitas, 1992.

Montoya Melgar, A.: "El reformismo social en los orígenes del Derecho del Trabajo", en "Centenario del Instituto de Reformas Sociales", Número Extraordinario de la *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* 2003.

Perlman, S.: *Teoría del movimiento obrero,* edición y estudio preliminar, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2025.

Renard, G.: *Sindicatos, Trade-Unions y Corporaciones* (1916), Traducción aumentada con un Prólogo, un Apéndice y un índice bibliografico sobre "*El Movimiento Obrero Español*" por Manuel Nuñez de Arenas (Doctor en Filosofía y Letras. Presidente de la Escuela Nueva de Madrid), Revisión, edición y estudio preliminar, "El sindicalismo y el orden democrático" (pp. VII-CVII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2014).

Rodríguez Rodríguez, J.J.: *Pedro Pérez Díaz y los Cabildos Insulares,* La Palma, Cabildo Insular de La Palma, 2012.

Zancada, P.: *Derecho corporativo español,* Madrid, 1928.

Salmerón Y Alonso, N.: *Trabajos filosóficos, políticos y discursos parlamentarios,* edición y estudio preliminar, "El republicanismo español: Los supuestos básicos del pensamiento político y social de Nicolás Salmerón", a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

Sánchez Ron, J.M.(Coord.): *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones. Ochenta años después (1907-1989),* 2 vols., Madrid, CSIC, 1988.

Sánchez Ron, J.M., Lafuente, A., Romero, A.,y Sánchez De Andrés, L. (EDS): *El laboratorio de España. La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (1907-1939),* Madrid, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales-Publicaciones de la Residencia de Estudiantes, 2007.

Sánchez Ron, J.M., García-Velasco, J. (EDS): *100 JAE. La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas en su centenario,* 2 vols., Madrid, Fundación Francisco Giner de los Ríos [Institución Libre de Enseñanza]-Publicaciones de la Residencia de Estudiantes, 2010.

Seco Serrano, C.: *La España de Alfonso XIII,* Madrid, Espasa-Calpe, 2003.

Thompson, E.P.: *La formación de la clase obrera en Inglaterra* (1ª edición inglesa, 1963, 2ª ed., 1980), Prefacio de Eric Hobsbawm, Prólogo de A. Domènech, Madrid, Capitán Swing, 2012.

Tuñon De Lara, M.: *El movimiento obrero en la historia de España,* Madrid, Taurus, 1972.

Tussell, J., y Queipo De Llano, G.G.: *Alfonso XIII. El Rey polémico,* Madrid, Taurus, 2001.

Vallés Muñío, D.: "La Sección española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. Sus publicaciones y su influencia", en *Sociología del Trabajo,* núm. 98, 2021, pp. 59-71.

VALLÉS MUÑÍO, D.: "España Social": la revista de la Sección Española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores", *Historia, Trabajo y Sociedad,* nº 11, 2020, pp. 89-119.

Voz "Juan Uña Shartou" https://es.wikipedia.org/wiki/Juan_U%C3%B1a_Shartou

VILLA GIL, L.E.: La formación histórica del Derecho Español del Trabajo, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

INFORMACIÓN GENERAL

Título: *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*
Abreviatura: REVSEGSOC
Editor: Ediciones Laborum, S.L.
ISSN: 2386-7191
ISSNe: 2387-0370
Inicio de Publicación: 2014
Periodicidad: Trimestral
Arbitraje: Evaluación por pares de doble ciego

NORMAS PARA LA REMISIÓN DE ORIGINALES, ACEPTACIÓN Y SU PUBLICACIÓN

1. ENVÍO DE ORIGINALES

Formato: Microsoft Word o Libreoffice.

Forma de envío: Por correo electrónico a la dirección revsegsoc@laborum.es o bien mediante la plataforma de envío en la propia página web de la revista http://revista.laborum.es. Es aconsejable que el autor/a o autores/as cursen su alta en la revista. Para ello únicamente tiene que entrar en la siguiente dirección de internet: revista.laborum.es y en el margen derecho superior se encuentran las ventanas para darse de alta (seguir las indicaciones). Solamente tiene que hacerlo una vez y a partir de ese momento ya podrá enviarnos sus colaboraciones y seguir su curso (registro, remisión a evaluadores/as, aceptación, fecha de su publicación, etc.).

El archivo debe identificarse con los apellidos del autor/a del trabajo y la identificación de la sección de la revista en la que se desea publicar. Dicha identificación del documento se anonimizará con posterioridad al fin de que su sistema de revisión por pares sea de doble ciego.

Secciones abiertas a la publicación

- ED (Estudios Doctrinales);
- EDJ (Estudios de Doctrina Judicial);
- EDC (Derecho Comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas);
- ES (Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social);
- REC (Recensiones)

Por ejemplo: ORTIZ CASTILLO-ED

2. DATOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO REMITIDO

Se remitirán tres archivos de la siguiente forma:

Primer archivo: Documento con la identificación del autor/a o autores/as. Es un archivo distinto al del trabajo que tendrá el siguiente contenido: – Identificación del autor/a (nombre y apellidos de cada autor/a); ORCID, datos académicos y/o profesionales, así como la institución en que desempeña sus funciones. Se facilitará el nombre, dirección postal, teléfono y correo electrónico del autor/a responsable de la correspondencia sobre el artículo.

Segundo archivo: Declaración responsable del autor/a de que el artículo es original y que no ha sido publicado anteriormente en ningún tipo de soporte (ya sea en papel o digital). En caso de coautoría se deberá de indicar, si procede, el criterio escogido para decidir el orden de firma y la contribución específica de cada uno

de los autores/as al trabajo, reconociéndose a todos los autores/as materiales del trabajo, sin que se puedan conceder autorías ficticias o regaladas. Aquí se puede descargar el modelo de declaración de originalidad y cesión de derechos de autor: https://url.laborum.es/1doycda

Tercer archivo: El trabajo o artículo a publicar. **Muy importante:** No deberá hacer referencia a la autoría del trabajo o cualquier otro dato que permita identificar al autor/a o autores/as dentro del propio artículo.

El artículo ha de estar encabezado por:

El título del trabajo y las palabras clave/descriptores (entre 3 y 6), primero en español y luego en inglés.

Un resumen del trabajo de 10 líneas aproximadamente y, a continuación, su traducción de este al inglés (*abstract*).

Sumario, donde se incluirán los apartados del trabajo.. Se utilizará la numeración arábiga (1, 1.1, 1.1.1, etc.)

El artículo habrá de contener una bibliografía final.

Extensión del trabajo

La extensión de los trabajos será, conforme a la sección de la Revista a la que vayan destinados, la siguiente:

Estudios Doctrinales, Derecho Comparado Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias Conexas y Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social: máximo 25 páginas (incluido título, extracto, palabras claves, sumario, anexos, bibliografía, etc.).

Estudios de Doctrina Judicial: máximo 22 páginas (incluido título, extracto, palabras clave, sumario, bibliografía, etc.).

Recensiones: máximo 3 páginas.

FORMATO DEL DOCUMENTO

Márgenes:

Superior:	2,50 cm	Izquierda:	3,00 cm	Encabezado:	1,25 cm
Inferior.	2,50 cm	Derecha:	3,00 cm	Pie de página:	1,25 cm

Fuente: Times New Roman, Justificación completa, y con interlineado sencillo (a un espacio). En el interior del Texto de los originales no deben ponerse palabras o frases en negrita o subrayadas. Sí cabe poner palabras o frases en cursivas. Eso sí, evitando una utilización excesiva o abusiva de esta técnica.

Tamaño: Texto normal 12; Notas al Pie 10

Las referencias legislativas o judiciales deberán expresar -en todo lo posible- las referencias propias de la base de datos que se utiliza (o, en su defecto, se deberán citar con datos que aseguren su identificación y localización efectiva (por ejemplo, Boletín Oficial donde se haya publicado, número de recurso o de sentencia, etcétera).

Referencias bibliográficas

Los apellidos de los autores/as citados/as han de ir solo en mayúscula la primera letra y versales. Los nombres solo se identifican con las iniciales en mayúscula.

Ejemplos:

-Si es una obra de autoría individual o en coautoría de hasta cuatro autores/as:

Rodríguez Iniesta, G.: *Las prestaciones por muerte y supervivencia. Viudedad, orfandad y favor de familiares*, Murcia, Laborum, 2009, pp. 201-242.

Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España*. José Maluquer y Salvador, Granada, Comares, 2007, pp. 40-48.

-Si es una parte de una obra colectiva con directores y/o coordinadores:

VV.AA.: *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, Sánchez Rodas, C. y Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2006, pp. 50-80.

VV.AA.: *V Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La Seguridad Social en el Siglo XXI*, Ojeda Avilés, A. (Ed.), Murcia, Laborum, 2008, pp. 106-125.

VV.AA.: *VIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La reforma de las pensiones en la Ley 27/2011*, Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2011.

VV.AA.: *Los retos de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea. XIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Ed.), Murcia, Laborum, 2016.

VV.AA.: *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Madrid, La Ley, 2008, pp. 145-173.

VV.AA.: *La reforma y modernización de la Seguridad Social. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto*, Sempere Navarro, A.V. y Fernández Orrico, F.J. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2012.

Los títulos de una obra o de una Revista, en cursiva. El título de un capítulo o de un artículo doctrinal, entrecomillado o con corchetes.

3. PROCESO EDITORIAL

Recepción de artículos: Hay 2 formas de recepcionar los artículos, bien enviándolos por mail a revsegsoc@laborum.es o bien mediante la plataforma de la revista digital https://revista.laborum.es, en la cual se deben registrar como autores/as para tener acceso a la sección de enviar artículos.

Se acusará su recibo por la Coordinación de la Editorial lo que no implicará su aceptación.

Una vez acusado recibo, la Coordinación efectuará una primera valoración editorial consistente en comprobar tanto la adecuación al ámbito temático como el cumplimento de los requisitos de presentación formal exigidos en el punto 2, quedando autorizada la Editorial a la devolución de los estudios mientras no se ajuste a las normas de publicación indicadas.

Remisión de originales al Consejo de Redacción: La Coordinación de la Editorial remitirá el trabajo al Consejo de Redacción de la Revista, que analizará el estudio valorando su remisión a los evaluadores/as externos, ajenos a los Consejos de Redacción y Asesor, y que han sido seleccionados por los editores/as de la revista (*vid.* https://revista.laborum.es/equipoeditorial o listado en inicio revista) teniendo en cuenta sus méritos académicos, su acreditada solvencia investigadora y su dilatada experiencia en el ámbito de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Las secciones Editorial, las Crónicas (de Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas; Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas; de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social; y de Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social), así como Clásicos de la Seguridad Social se encuentran excluidos del proceso de revisión por pares de doble ciego.

Los números extraordinarios también están excluidos del proceso de revisión por pares de doble ciego

Sistema de revisión por pares: El artículo enviado a evaluación será analizado por dos evaluadores/as externos, de forma confidencial y anónima, quienes emitirán un informe sobre la conveniencia o no de su publicación, que será tomado en consideración por el Consejo de Redacción. El protocolo de evaluación utilizado por los revisores/as se hace público en el punto 4, dedicado a los criterios de política editorial. En el caso de juicios dispares entre los dos evaluadores/as, el trabajo será remitido a un tercer evaluador. El trabajo revisado que se considere puede ser publicado condicionado a la inclusión de modificaciones, deberá ser corregido y devuelto por los autores/as a la revista en el plazo máximo de un mes, tanto si se solicitan correcciones menores como mayores. De ser necesario, la nueva versión será enviada de nuevo a los revisores externos. Los autores/as recibirán los informes de evaluación de los revisores, de forma anónima, para que estos puedan realizar (en su caso) las correcciones oportunas.

Proceso editorial: Una vez finalizado el proceso de evaluación, se enviará al autor principal del trabajo la notificación de aceptación o rechazo para su publicación. Asimismo, le podrán ser remitidas, si fuera necesario, las pruebas de imprenta de su trabajo para su examen y eventual corrección.

Plazos de publicación: El intervalo entre la recepción y la aceptación será inferior a 60 días y el que media entre la aceptación y la publicación no superará los 90 días, siempre que se envíe el trabajo en plazo.

Ejemplar para el autor: La editorial hará llegar a autor o autores/as una versión electrónica del trabajo presentado y publicado

4. CRITERIOS DE POLÍTICA EDITORIAL Y RESPONSABILIDADES ÉTICAS

Criterios de política editorial. Los factores en los que se funda la decisión sobre la aceptación-rechazo de los trabajos por parte de la editorial son los siguientes:

a) Originalidad.
b) Actualidad y novedad.
c) Relevancia y aplicabilidad de los resultados para la resolución de problemas concretos.
d) Significación para el avance del conocimiento científico.
e) Calidad metodológica contrastada.
f) Presentación, buena redacción y organización (coherencia lógica y presentación material).

Responsabilidades éticas. La Revista no acepta material previamente publicado. Los autores/as son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir parcialmente material (texto, tablas o figuras) de otras publicaciones y sitios de Internet y de citar su procedencia correctamente.

5. POLÍTICA ANTIPLAGIO

Los autores/as confirman que el trabajo es original y garantizan que ningún tipo de información ha sido plagiada, inventada o manipulada, con un uso inadecuado de la técnica de citación, a través de la firma del documento "declaración de originalidad" que debe de adjuntarse junto con el envío del artículo. En el caso de que la Editorial aprecie algún tipo plagio durante el proceso de evaluación del artículo, este será rechazado y no se procederá a su publicación. Si el plagio detectado obedece a un

uso indebido de la técnica de cita, se le dará la posibilidad al autor para que revise y edite su trabajo como requisito necesario para su publicación. En caso de que se detecte el plagio una vez que se ha publicado el artículo, dicho artículo será eliminado de la página web, sin perjuicio de la denuncia de las prácticas deshonestas sobre los diversos supuestos de fraude científico (plagio, publicación duplicada, etc.).

6. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

Compromiso con el uso de lenguaje no sexista: Los autores/as se comprometen a redactar sus trabajos siguiendo las buenas prácticas en igualdad de género, utilizando lenguaje incluso y no discriminatorio.

Desagregación de datos en función del sexo: Es importante que los datos de origen de la investigación tengan en cuenta el sexo para advertir las posibles diferencias. En el caso de que los autores/as presenten datos, siempre que sea posible, deberán de desagregarse estos en función del sexo con el fin de permitir la identificación de dichas diferencias.

7. POLÍTICAS DE INFORMACIÓN SOBRE FUENTES DE FINANCIACIÓN

Cada autor/a deberá de reconocer y determinar la financiación que ha recibido para la elaboración del artículo en cuestión. En el mismo artículo, en la primera nota a pie de página, se indicará la agencia o agencias de financiación, así como el/los código/s de los proyectos de investigación en los cuales se ha desarrollado el trabajo. Esta información también se incluirá en los metadatos del artículo.

AVISO DE DERECHOS DE AUTOR/A

La Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de hacer disponible gratuitamente la investigación al público.

Por ello, los trabajos de la presente revista se publican bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Usted es libre de compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, con el debido reconocimiento y sin que pueda hacer un uso comercial del trabajo ni mezclar, transformar o crear a partir del material publicado. La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia.

Los derechos morales sobre la obra pertenecerán a sus autores/as y los derechos patrimoniales serán cedidos a la Editorial Laborum que, como se ha comentado, publicará los trabajos bajo una licencia creative commons BY-NC-ND 4.0. No obstante, los autores/as pueden publicar sus trabajos en cualquier otra publicación (formato impreso o electrónico) siempre con el único requisito de reconocer la previa aparición en esta Revista.

POLÍTICA DE AUTOARCHIVO POR PARTE DEL AUTOR/A

Se podrá depositar la versión final aceptada para publicación o la versión editorial publicada en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto, teniendo en cuenta los plazos y los términos establecidos por la entidad financiadora de la investigación publicada. El depósito, salvo otra indicación por la entidad financiadora, deberá producirse con una **licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional** (CC BY-NC-ND 4.0).

CÓDIGO ÉTICO PARA LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LABORUM

«Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum» se adhiere a las recomendaciones de ELSEVIER y a las normas éticas de COPE: Commitée on Publication Ethics: http://publicationethics.org/resources/code-conduct

A continuación, se detallan de manera específica los compromisos adquiridos por todo el Equipo Editorial para asegurar una actuación responsable tanto de autores/as, revisores, como de editores/as.

Compromisos para los autores/as

- Originalidad en los trabajos: Los autores/as de manuscritos enviados a la Revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» han de ser originales. Los manuscritos no han de contener copias o reproducciones a trabajos de otros autores/as o de otros fragmentos de trabajos ya publicados por los mismos autores/as. Además, se confirmará veracidad de los datos mediante la firma de un documento de "declaración de originalidad" que habrá de enviarse a la editorial.
- Publicaciones múltiples o repetitivas: El autor no debe publicar un mismo artículo o con resultados similares en más de una revista científica. La propuesta simultánea de la misma contribución a múltiples revistas científicas es considerada éticamente incorrecta y reprobable.
- Listado de fuentes: Al final de cada trabajo el autor deberá incorporar una relación bibliográfica completa, en la que se recojan todas las fuentes y artículos manejados.
- Autoría: En cuanto a la autoría del manuscrito, los autores/as garantizan la inclusión de aquellas personas que han hecho una contribución científica e intelectual significativa en la conceptualización y la planificación del trabajo como en la interpretación de los resultados y en la redacción del mismo. Al mismo tiempo se han jerarquizado los autores/as conforme a su categoría y/o nivel de responsabilidad e implicación.
- Conflicto de intereses y divulgación: Todos los autores/as están obligados a declarar explícitamente que no existen conflictos de intereses que puedan haber influido en los resultados obtenidos o en las interpretaciones propuestas. Los autores/as también deben indicar cualquier financiación de agencias y/o de proyectos de los que surge el artículo de la investigación.
- Errores o erratas en los artículos publicados: Cuando un autor identifica en su artículo un importante error o una inexactitud, deberá comunicarlo a los editores/as de la revista y proporcionarles toda la información necesaria para listar las correcciones pertinentes en la parte inferior del mismo artículo.
- Responsabilidad: todos los autores/as aceptan la responsabilidad de lo que se ha escrito. Los autores/as se comprometen también a que se ha realizado una revisión de la literatura científica más actual y relevante del tema analizado, teniendo presente de forma plural las diferentes corrientes del conocimiento.

Compromisos para los revisores

- Contribución a la decisión editorial: La revisión por pares y a ciegas le permite a la editorial Laborum tomar decisiones sobre los artículos propuestos y, de igual modo, le permite al autor mejorar en la contribución enviada para su publicación. Los revisores asumen el compromiso de realizar una revisión crítica, honesta y constructiva tanto de la calidad científica, como de la calidad literaria del escrito.
- Tiempos de revisión: La coordinación marcará los tiempos de revisión. El revisor que no pueda terminar la evaluación en el tiempo programado habrá de notificarlo de inmediato a la

coordinadora. Los revisores se comprometen a evaluar los trabajos en el tiempo menor posible para respetar los plazos de entrega.

- Confidencialidad: Cada manuscrito asignado debe ser considerado como confidencial. Por lo tanto, estos textos no se deben discutir con otras personas sin el consentimiento expreso del director, el subdirector y la coordinadora.
- Objetividad: La revisión por pares se realizará de manera objetiva. No se considera adecuado ningún juicio personal sobre los autores/as de las contribuciones. Los revisores están obligados a dar razones suficientes para sus valoraciones. Los revisores entregarán un informe crítico completo con referencias adecuadas según protocolo de revisiones de la Revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» y las normativas públicas para los revisores; especialmente si se propone que el trabajo sea rechazado. Están obligados a advertir a los editores/as si partes sustanciales del trabajo ya han sido publicadas o están bajo revisión para otra publicación.
- Visualización de texto: Los revisores se comprometen a indicar con precisión las referencias bibliográficas de obras fundamentales posiblemente olvidadas por el autor. El revisor también debe informar a los editores/as de cualquier similitud o solapamientos del manuscrito con otros trabajos publicados.
- Conflicto de intereses y divulgación: Información confidencial o información obtenida durante el proceso de revisión por pares debe considerarse confidencial y no puede utilizarse para propósitos personales Los revisores solo revisan un manuscrito cuando no exista conflictos de interés.

Compromisos de los editores/as

- Decisión de publicación: los editores/as garantizarán la selección de los revisores más cualificados y especialistas científicamente para emitir una apreciación crítica y experta del trabajo, con los menores sesgos posibles. La revista de «Derecho de la Seguridad Social (Laborum)» opta por seleccionar 2 revisores por cada trabajo de forma que se garantice una mayor objetividad en el proceso de revisión.
- Honestidad: los editores/as evalúan los artículos enviados para su publicación sólo sobre la base del mérito y la calidad científica de los contenidos.
- Confidencialidad: todo el equipo editorial se compromete a no divulgar la información relativa a los artículos enviados para su publicación a otras personas que no sean autores/as, revisores y editores/as. Los editores/as y el Comité Editorial se comprometen a la confidencialidad de los manuscritos, sus autores/as y revisores, de forma que el anonimato preserve la integridad intelectual de todo el proceso.
- Conflicto de intereses y divulgación: los editores/as se comprometen a no utilizar en sus investigaciones contenidos de los artículos enviados para su publicación sin el consentimiento por escrito del autor.
- Respeto de los tiempos: los editores/as son responsables máximos del cumplimiento de los límites de tiempo para las revisiones y la publicación de los trabajos aceptados, para asegurar una rápida difusión de sus resultados. Los trabajos no permanecerán aceptados, sin publicarse y en listas de espera infinitas, más allá del tiempo justo para su edición en los siguientes números de la revista.

RED EUROPEA DE REVISTAS DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(Red Europea de RDSS)

Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum (ISSN: 2386-7191)
Editorial Laborum, España. Director, Prof. Jose Luis Monereo Pérez.
http://laborum.es/revsegsoc/

EJSS European Journal of Social Security (ISSN: 1388-2627)
Editorial Intersentia, Países Bajos. Editores, Profs. Frans Pennings, Universidad de Utrecht, y Michael Adler, Universidad de Edimburgo
http://www.ejss.eu/

JSSL Journal of Social Security Law (ISSN: 1354-7747)
Publisher Sweet and Maxwell, Reino Unido Editor, Prof. Neville Harris, Universidad de Manchester
http://www.sweetandmaxwell.co.uk/

ERIPS e-Revista Internacional de la Proteccion Social (ISSN: 2445-3269)
Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Directora, Prof. Cristina Sánchez-Rodas
http://institucional.us.es/revistapsocial/

RDSS Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale (ISSN: 1720-562X)
Editorial il Mulino, Italia. Director responsable, Prof. Maurizio Cinelli, Universidad de Macerata
http://www.mulino.it/riviste/issn/1720-562X

REVISTA EN ACUERDO DE COLABORACIÓN CON:
Revista Derecho del Trabajo. Revista especializada en Derecho del Trabajo y Seguridad Social (ISSN: 2301-1009)
Director Responsable, Mario Garmendia Arigón, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
(Universidad de la República/Montevideo-Uruguay y Universidad CLAEH/Punta del Este-Uruguay)
https://opac.um.edu.uy/index.php?lvl=notice_display&id=81710

REVISTA INCLUIDA EN LA CLASIFICACIÓN BIBLIOGRÁFICA DE LAS SIGUIENTES BASES DE DATOS Y ORGANISMOS:

Orientación y enfoque metodológico

Su título refleja la reivindicación del amplio espacio propio e identificable de lo que es la Seguridad Social, frente a esas tendencias de emergentes de encuadrarla dentro de un sistema general de protección social pública.
Es una revista teórico-práctica que reivindica un conocimiento pleno del "Derecho vivo" tal y como se verifica en la experiencia jurídica y en la praxis judicial. Por ello al tiempo de prestar atención a las normas vigentes y a las técnicas legislativas y de protección del Derecho, se contextualiza dentro del marco político, socio-económico y ético en el que se insertan.
Los contenidos incluyen:

- Editorial
- Estudios Doctrinales
- Estudios de Doctrina Judicial
- Derecho Comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social
- Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas
- Crónica Administrativa en materia de Seguridad Social
- Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social
- Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social
- Clásicos de la Seguridad Social

La presente revista, dedicada específicamente al Derecho de la Seguridad Social, consta de:

— Editorial
— Estudios Doctrinales
— Estudios de Doctrina Judicial
— Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social
— Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas
— Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social
— Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social
— Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social
— Clásicos de la Seguridad Social

Consta de 4 números anuales de periodicidad trimestral.
Se edita en papel y digital, y la inscripción a cualquiera de ambas versiones puede realizarse por los medios que figuran al inicio de la revista.

Laborum
EDICIONES

ISSN 2387-0370
48
9 772387 037009