Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

3er Trimestre 2025 nº 44

Dirección: José Luis Monereo Pérez

Sumario:

Editorial

La protección por desempleo en 2025: una primera valoración de la reforma de 2024 en su fase dinámica de ejecución
José Luis Monereo Pérez y Guillermo Rodríguez Iniesta

Estudios Doctrinales

La Protección Social en los Tratados de Libre Comercio continentales
Antonio Ojeda-Avilés

La pensión de jubilación de los emigrantes españoles retornados
Mª Belén Fernández Collados

La adquisición de fijeza de los trabajadores temporales por no haber sido dados de alta en la Seguridad Social
Francisco Andrés Valle Muñoz

Impacto de la edificación sostenible en la salud laboral: nuevos riesgos emergentes
Rosa María Rodríguez Casáis

Estudios de Doctrina Judicial

La ocasionalidad relevante en el accidente de trabajo. Análisis de la STSJ Murcia 275/2025, de 7 de marzo
José Enrique Ruiz Saura

Viabilidad de la perspectiva de género en la aplicación del principio de la condición más beneficiosa en el ordenamiento jurídico colombiano
Aura Isabel Goyes Moreno, Mónica Teresa Hidalgo Oviedo y Carlos Eduardo Martínez Noguera

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas.

Automaticidad de los derechos de pensión en el derecho italiano de la Seguridad Social
Davide Casale

Las «pensiones europeas» en el derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el derecho español, de las fuentes relativas al tema
Nuno Santos Silva

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

Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social
Andrés Ramón Trillo García y Javier Aibar Bernad

Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social

La protección social del trabajo autónomo desde la perspectiva económica
Daniel Pérez del Prado

De la crisis a la reconstrucción: la encrucijada del sistema de pensiones chileno
Daniela Zavando Cerda

Clásicos de la Seguridad Social

La encíclica social "*laudato si*" del Papa Francisco (Pontificado 2013-2025): ecología integral, desarrollo humano y justicia social
José Luis Monereo Pérez

Laborum EDICIONES

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

3er Trimestre 2025 Nº 44

© Ediciones Laborum, S.L.

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

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

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

Impreso en España - Printed in Spain

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

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

Destinatarios

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

DIRECCIÓN:

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

SUBDIRECCIÓN:

Guillermo Rodríguez Iniesta, *Catedrático (acreditado) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Magistrado (Supl.) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia*

COORDINACIÓN:

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

CONSEJO DE REDACCIÓN:

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

Guillermo Rodríguez Iniesta, *Catedrático (acreditado) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Magistrado (Supl.) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSEJO ASESOR:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COMITÉ DE EVALUACIÓN EXTERNO:

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

EDITOR:

Ediciones Laborum

RESPONSABLE DE TAREAS DE INDEXACIÓN Y REDES SOCIALES:

Alejandro Muros Polo

Contenido

EDITORIAL **7**

LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN 2025: UNA PRIMERA VALORACIÓN DE LA REFORMA DE 2024 EN SU FASE DINÁMICA DE EJECUCIÓN **9**
José Luis Monereo Pérez
Guillermo Rodríguez Iniesta

ESTUDIOS DOCTRINALES **35**

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CONTINENTALES **37**
Antonio Ojeda-Avilés

LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE LOS EMIGRANTES ESPAÑOLES RETORNADOS **51**
Mª Belén Fernández Collados

LA ADQUISICIÓN DE FIJEZA DE LOS TRABAJADORES TEMPORALES POR NO HABER SIDO DADOS DE ALTA EN LA SEGURIDAD SOCIAL **79**
Francisco Andrés Valle Muñoz

IMPACTO DE LA EDIFICACIÓN SOSTENIBLE EN LA SALUD LABORAL: NUEVOS RIESGOS EMERGENTES **103**
Rosa María Rodríguez Casáis

ESTUDIOS DE DOCTRINA JUDICIAL **127**

LA OCASIONALIDAD RELEVANTE EN EL ACCIDENTE DE TRABAJO ANÁLISIS DE LA STSJ MURCIA 275/2025, DE 7 DE MARZO **129**
José Enrique Ruiz Saura

VIABILIDAD DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONDICIÓN MÁS BENEFICIOSA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO **139**
Aura Isabel Goyes Moreno
Mónica Teresa Hidalgo Oviedo
Carlos Eduardo Martínez Noguera

DERECHO COMPARADO Y DERECHO EXTRANJERO EN SEGURIDAD SOCIAL Y MATERIAS CONEXAS **161**

AUTOMATICIDAD DE LOS DERECHOS DE PENSIÓN EN EL DERECHO ITALIANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL **163**
Davide Casale

LAS «PENSIONES EUROPEAS» EN EL DERECHO PORTUGUÉS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. ANÁLISIS INTRODUCTORIO, COMPARADO CON EL DERECHO ESPAÑOL, DE LAS FUENTES RELATIVAS AL TEMA **177**
Nuno Santos Silva

CRÓNICA LEGISLATIVA, DOCTRINA JUDICIAL Y NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS **193**
María Nieves Moreno Vida

CRÓNICA DE DOCTRINA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL **227**

DOCTRINA ADMINISTRATIVA. INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. TERCER TRIMESTRE DE 2025 ..... **229**
Andrés Ramón Trillo García

NOVEDADES NORMATIVAS Y DE GESTIÓN DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL **237**
Javier Aibar Bernad

ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL ESTADO SOCIAL **245**

LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO DESDE LA PERSPECTIVA ECONÓMICA **247**
Daniel Pérez del Prado

DE LA CRISIS A LA RECONSTRUCCIÓN: LA ENCRUCIJADA DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO **273**
Daniela Zavando Cerda

CLÁSICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL **291**

LA ENCÍCLICA SOCIAL "*LAUDATO SI*" DEL PAPA FRANCISCO (PONTIFICADO 2013-2025): ECOLOGÍA INTEGRAL, DESARROLLO HUMANO Y JUSTICIA SOCIAL **293**
José Luis Monereo Pérez

Editorial

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Editorial
nº 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 ISSNe: 2387-0370
Págs. 9-34

La protección por desempleo en 2025: una primera valoración de la reforma de 2024 en su fase dinámica de ejecución

Unemployment Protection in 2025: A First Assessment of the 2024 Reform in Its Dynamic Phase of Implementation

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*
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
2. La simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo: El RD-ley 2/2024, de 21 de mayo
2.1. El texto refundido de la LGSS.
2.2. El RD 625/1985, de 2 de abril, reglamento de las prestaciones por desempleo
2.3. El RD 1044/1985, de 19 de junio, sobre abono de la prestación contributiva en la modalidad de pago único
2.4. El RD 426/2003, de 11 de abril, relativo a la renta agraria para trabajadores eventuales residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura
2.5. A la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, de Ingreso Mínimo Vital (LIMV)
2.6. Modificaciones que complementarias a la reforma
2.7. Otras disposiciones contenidas en el RD-ley 2/2024
2.8. Derogaciones en la lógica del trasvase simplificador
2.9. Reformas ajenas a la protección por desempleo
3. Síntesis de las principales novedades del nuevo régimen jurídico de la protección por desempleo tras la reforma
3.1. Una primera valoración de la reforma
A) Trabajar y percibir prestaciones por desempleo
B) Incompatibilidades y compatibilidades de la prestación y subsidio de desempleo con determinadas medidas de protección social
C) Incidencia de la situación de Incapacidad Temporal en la protección por desempleo
3.2. Protección por desempleo e IMV: pasarelas e incentivos al empleo
3.2.1. La transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital
3.2.2. La necesidad de una reformulación completa del diseño del incentivo al empleo del Ingreso Mínimo Vital. Su relación con el complemento de apoyo al empleo

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «La protección por desempleo en 2025: una primera valoración de la reforma de 2024 en su fase dinámica de ejecución». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 9-34.

"El riesgo de desempleo constituye una de las más graves amenazas para la vida del trabajador. Sin embargo, el Seguro que lo atiende ha tenido un lento proceso de implantación en los regímenes de Seguridad Social. Ello es debido, en parte, a las indudables dificultades técnicas y económicas que ofrece, pero también, y aún más, al error de tratarlo como instrumento directo para combatir la escasez de colocaciones en un país. El paro, cuando alcanza determinadas proporciones -sea endémico, por el deficiente desarrollo económico de un pueblo, o coyuntural, a consecuencia de una crisis generalizada-, constituye un problema que afecta a la nación en su totalidad y que debe remediarse mediante una política de activación de las energías del país y de aprovechamiento al máximo de sus posibilidades y riquezas, ..."

[Párrafo primero de la exposición de motivos de la Ley 62/1961, por la que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo][1]

1. INTRODUCCIÓN

"El plan de Seguridad Social expuesto en mi Informe sobre el Seguro Social y Servicios Afines de noviembre de 1942 contribuirá sensiblemente, en caso de ser adoptado, al mantenimiento del empleo gracias a la expansión y el mantenimiento del desembolso en consumo privado. Llevará a cabo una redistribución de la renta, tanto horizontalmente, dentro de las mismas clases económicas, como verticalmente, entre diferentes clases económicas".

W. H. BEVERIDGE[2]

No parece que la protección por desempleo *ya sobrecargada de funciones protectoras* pueda afrontar por sí sola todo el grave problema de la exclusión social y que, evidentemente, va más allá de las formas tradicionales de desempleo. Estamos en una sociedad del trabajo del riesgo y con niveles elevados de trabajo precario (y su antónimo es precisamente el trabajo "decente" o digno, que debería establecerse desde políticas sociales coherentes con la realización del programa constitucional inherente al Estado Social de Derecho) y frecuentemente también en la sociedad "de los sin trabajo". En este contexto es donde aparecen las reformas "racionalizadoras" de la protección por desempleo y figuras como la "renta mínima de inserción" o "rentas de subsistencia".

Por otra parte, el llamado "segundo" nivel asistencial complementario interno del sistema legal de protección por desempleo resulta intrínsecamente insuficiente en sí mismo, y no sólo en los hechos, como evidencia en sí el propio sistema legal de protección por desempleo, pues ha sido necesario introducir un tercer nivel asistencial adicional al segundo básico (la Renta Activa de Inserción en el marco de la protección por desempleo) y también arbitrar diversos programas extraordinarios, para cubrir los déficits detectados en el mismo nivel asistencial básico. Instrumentos, éstos, también deficientes e inorganizados. Ello exigía una *racionalización completa* de todo el actualmente heterogéneo y desarticulado ámbito asistencial de la protección legal por desempleo, bajo la égida de la tutela de la situación objetiva de necesidad de las personas desempleadas o en situación de paro forzoso. Estos programas extraordinarios debían de desaparecer y ser absorbidos en un renovado nivel asistencial encaminado al propio tiempo a la satisfacción de rentas de compensación y la reinserción laboral de las personas protegidas a través de políticas activas de empleo que potencien su

[1] Párrafo primero de la Exposición de Motivos de la Ley 62/1961, de 22 de julio, por la que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo (BOE 24 de julio de 1961).

[2] Beveridge, W.H.: *Pleno empleo en una sociedad libre. Informe de Lord Beveridge II,* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, p. 193.

empleabilidad; y con ello las capacidades de las personas[3]. En esa dirección de política del Derecho el 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, *ha derogado*, con efectos desde el 1 de noviembre de 2024, el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (disp. derog. única.4 y disp. final 14.ª2). Igual situación se establece para el Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED), creado por LPGE para 2018 (disp. final 40.ª5) y regulado en la disposición adicional 27.ª de la LGSS, que vino a sustituir a los anteriores programas de activación para el empleo y de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

En todo caso, esa protección asistencial racionalizada no podrá dar cobertura por sí sola al problema estructural de la "crisis de la sociedad salarial" (donde el desempleo comienza a ser estructural y no meramente cíclico) y del aumento creciente de exclusión social y de la pobreza en la sociedad contemporánea (incluidos los "trabajadores pobres"); a pesar del hecho innegable de que la falta de trabajo o su pérdida constituye un factor principal de exclusión social. Ello exigía abordar -como efectivamente ha ocurrido- esta "nueva cuestión social" no sólo desde la protección por desempleo, sino principalmente desde mecanismos externos al mismo sistema jurídico-institucional de protección por desempleo de la Seguridad Social, esto es, a través de la nueva técnica de protección de Seguridad Social Asistencial: la renta de subsistencia o renta mínima garantiza en el ámbito de la acción estatal. La base constitucional para el establecimiento de una renta mínima garantizada o renta mínima de inserción a nivel estatal está legitimada y justificada adecuadamente en los artículos 41, 9.2 y 149.1.17ª de la Constitución Española, para la protección de las personas frente a situaciones necesidad no adecuadamente satisfechas por otros instrumentos de protección social pública (señaladamente, las rentas mínimas de inserción de las CC.AA)[4], con cargo a Presupuestos Generales del Estado (como ocurre con las prestaciones no contributivas y ocurría con la renta activa de inserción en el marco de la protección por desempleo). Nuestro texto constitucional ex art. 41 y normas concordantes del grupo normativo constitucional de la Seguridad Social configura un sistema mixto de Seguridad Social, con ámbitos contributivos y asistenciales o no contributivos, y con una marcada orientación a realzar el elemento o dimensión asistencial. Es visible la plasmación de la tendencia hacia la universalización subjetiva y objetiva o prestacional pública y la consagración explicita del principio de suficiencia vinculado a la calidad de las prestaciones dispensadas por sistema de Seguridad Social en su doble y heterogénea dimensión contributiva y asistencial. Esta nueva prestación de Seguridad Social "Asistencial" o "no contributiva", aparte de que puede ser completada por las CC. AA, porque no impide la subsistencia de las rentas mínimas autonómicas si estas lo consideran oportuno reclamando su competencia en materia de asistencia social garantizada constitucionalmente. La instauración de esta renta mínima garantizada (acompañado en la esfera del

[3] Monereo Pérez, J.L.: "El sistema español de protección por desempleo: Eficacia, equidad y nuevos enfoques", Ponencia general sobre el Desempleo, en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *La protección por desempleo en España* (XII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Madrid, octubre de 2015), Murcia, Laborum, 2015, especialmente pp. 206-210.

[4] Aparte de los grandes textos internacionales que proclaman el derecho a la existencia digna, resulta harto significativo que el "Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de Seguridad Social", elaborado en la Universidad de Lovaina (Bélgica) en 1977, establecía en su art. 4 que toda persona tiene derecho a "una renta mínima adecuada que le permita un existencia humana y digna", añadiendo después que tal derecho se genera para las personas que se hallen en circunstancias tales que no les permita disponer de una renta mínima, esto es, un nivel de recursos económicos necesarios para subvenir a la satisfacción de las necesidades más elementales o básicas de una existencia humana y digna (art. 39). Véase Monereo Pérez, J. L.: "Nuevos derechos para nuevas situaciones de necesidad y de emergencia social: el Ingreso Mínimo Vital", *Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros*, núm. 448, 2020; Monereo Pérez, J.L., y Rodríguez Iniesta, G.: "El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital". (2020). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *24*, 13-35. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/416

Derecho Laboral por una política jurídica encaminada a lograr el "trabajo garantizado", decente o digno de la persona que trabaja; esto es, en contraposición con el trabajo precario) puede permitir completar las redes de la protección social pública atendiendo más eficiente y equitativamente a la tutela de las situaciones de necesidad vinculadas al desempleo prolongado y a la exclusión social. Se trata de un subsidio condicionado a la situación de necesidad y la disponibilidad de recursos del sujeto protegido. Se pretende de garantizar el derecho a la existencia digna de una parte de la población "descalificada" socialmente como "población excedente", sin excluir que en un futuro pueda avanzarse reflexivamente hacia una Renta Básica o Ingreso de Ciudadanía Incondicionado, la cual implicaría una refundación, en cierto sentido, de los actuales sistemas de protección social y del propio Estado Social de Derecho.

La exigencia de este tipo de rentas de subsistencia y de inserción laboral se impone frente al problema estructural -y no sólo coyuntural- de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Es la era de la inseguridad social creciente y, en relación a ello, de la redefinición de los sistemas de protección social pública. Y en un contexto de progresivo vaciamiento (por no decir, desmantelamiento; cuando no intentos de deslegitimación) de las instituciones de la solidaridad social propias del Estado Social redistributivo e integrador ante la implantación de una sociedad de mercado de competencia generalizada. La renta mínima garantizada se configura como derecho subjetivo de Seguridad Social y por tanto gozando de la necesaria justiciabilidad a través del orden social de la jurisdicción. La renta mínima garantizada es una vía para la protección de las personas en edad de trabajar sin protección por desempleo o de personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión social y supone un reforzamiento del sistema de protección social clásico del Estado Social. Se configura como una prestación de Seguridad Social en su ámbito no contributivo o asistencial, con financiación íntegramente estatal y con cargo a imposición general. La prestación de renta mínima garantizada o ingresos mínimos es, de este modo, una prestación de último recurso a la que se accede tras agotar las prestaciones contributivas o asistenciales de desempleo o, en su caso y al margen de ello, por no haber podido generar derecho a las mismas. El objetivo de la prestación de renta mínima garantizada es proteger adecuadamente a quienes queriendo y pudiendo trabajar carecen de empleo y sufren una situación de necesidad económica. La medida tiene naturaleza estructural o permanente en su cristalización normativa, no coyuntural. Se percibe por la persona afectada de forma indefinida mientras se mantenga la situación de necesidad y tiene una línea "pro-activa", combinando el subsidio no contributivo con políticas activas de empleo.

La creación de una renta mínima garantiza a nivel estatal en la coyuntura histórica actual (y como posible -y no exento de controversia- paso intermedio hacia el establecimiento a más largo plazo -de manera particularmente meditada- de una renta incondicionada o ingreso de ciudadanía) derivada de la constatación de las insuficiencias del tradicional sistema de protección por desempleo (prestación contributiva y subsidios asistenciales) y del conjunto heterogéneo e inorganizado de rentas mínimas autonómicas actualmente vigentes[5]. La renta mínima garantiza sería, verdaderamente, el último recurso de la red de seguridad de los sistemas de protección social pública.

La introducción de la renta mínima garantiza en nuestro país fue realizada por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. El Ingreso Mínimo Vital (modalidad de renta mínima garantizada)[6], por supuesto, no ha exigido desmantelar el resto del

[5] Rentas Mínimas de Inserción Autonómicas, actualmente existentes, están legitimadas sin duda al amparo del título competencial autonómico en materia de asistencia social (art. 148.1. 20ª CE) y tanto más después de la amplitud competencia que autoriza la doctrina establecida por la STC 2002/239, de 11 de diciembre de 2002.

[6] Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (IMV). Conforme a su art. 2. (Concepto y naturaleza): 1. El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en la presente Ley. A través de este instrumento se persigue garantizar

sistema de protección social pública, sino tan sólo una *racionalización finalista* de las prestaciones no contributivas y asistenciales a menudo desorganizadas, superpuestas y desvertebradas. Un proceso racionalizar todavía en curso.

Un avance concreto en ese proceso de racionalización jurídica ha sido uno de los grandes cometidos del 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].

Dentro del citado proceso de reforma legislativa incluido en el Plan de Transformación y resilencia en su Componente 23, la modificación del nivel asistencial está directamente ligada con los objetivos previstos en la Reforma 10, que se concretan en: la simplificación de la regulación para permitir una mayor flexibilidad en el acceso y una minoración de las cargas administrativas de manera que se facilite al ciudadano y a las empresas el conocimiento del mismo y la tramitación de las prestaciones, y se permita que el Servicio Público de Empleo Estatal implemente una mayor automatización de los subsidios de forma similar al de las prestaciones contributivas; la vinculación de esta protección con el acuerdo de actividad de forma que se incorpore a los beneficiarios, que ya son personas en situación de desempleo de larga duración, de forma prioritaria en programas y acciones que posibiliten su reinserción; el acceso garantizado a los servicios de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo a las personas beneficiarias del nivel asistencial de la protección por desempleo; la constitución de esta prestación complementaria como mecanismo de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad; la prevención de los riesgos de conflicto competencial con las comunidades autónomas, ya que, al regularse dentro del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, se trataría de una prestación de Seguridad Social vinculada a la existencia de unas cotizaciones previas, y, por último, la consolidación de un modelo que siga la línea del modelo de protección de los países de nuestro entorno, y con la posición en la materia del Consejo de Europa (Exposición de Motivos II).

En ese marco racionalizador más ambicioso el IMV se tiene que desarrollar, ampliar y coordinar con otras prestaciones sociales públicas racionalizadas "para convertirlo en la prestación base del sistema de garantía de ingresos mínimos"[7]. Sin por ello perder su condición de prestación no contributiva del sistema de Seguridad Social [artículos 2.2 LIMV, 72 ("Registro de Prestaciones Sociales Públicas"), apartado 2 y 109.2.b.6ª de la LGSS]. No obstante, su regulación ha quedado fuera

una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias. 2. En desarrollo del art. 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva. Para un estudio exhaustivo del IMV, véase Monereo Pérez, J., Rodríguez Iniesta, G., Trillo García, A.R.: *El ingreso mínimo pilar del pacto social intergeneracional entre jóvenes y mayores: cuatro años de su implantación en España (2020-2024).* Libro/Revista. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum,* Nº. Extra-4, 2024 (Ejemplar dedicado a: El ingreso mínimo vital: nuevo pilar del pacto social intergeneracional entre jóvenes y mayores: cuatro años de su implantación en España (2020-2024), pp. 1-521. https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/issue/view/69/74

[7] Directrices del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, que figura en el Anexo II de la Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación del sistema de prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado.

de la LGSS[8] y la regulación de las infracciones y sanciones también ha quedado fuera de la LISOS. En lo que se refiere al IMV y sus sinergias con ese plan racionalizador cabe realzar, por lo que aquí interesa, que el proceso de racionalización es imparable para la realización de sus fines a nivel estatal y como eje del sistema de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social. Pero este objetivo no tiene porqué suprimir y absorber necesariamente a todos los instrumentos de protección no contributiva ya existentes[9].

2. LA SIMPLIFICACIÓN Y MEJORA DEL NIVEL ASISTENCIAL DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO: EL RD-LEY 2/2024, DE 21 DE MAYO

En el nivel asistencial [Título III, Cap. III, artículos 274 a 280 LGSS; véase el art. 42.1.c) LGSS] la medida principal es el subsidio por desempleo. Sin embargo, se puede afirmar la relatividad del carácter asistencial puro por la penetración de los rasgos contributivos en su misma organización jurídica. Este nivel ha sido objeto de sucesivas reformas restrictivas, que, además, habían multiplicado su complejidad e incoherencia. A pesar de ello, los mayores logros conseguidos en la protección del desempleo están en la regulación del nivel asistencial. Sin embargo, los requisitos exigidos y otros aspectos de su régimen jurídico generaban frustración y merecían una valoración crítica por su falta de coherencia con una protección asistencial auténtica, así como por la continuidad de efectos expulsivos de la protección. Los subsidios asistenciales no se configuraban tanto como medida complementaria cuanto como supletoria de las carencias de la prestación básica (contributiva). En este sentido, atendía fundamentalmente al endurecimiento de los requisitos y a los recortes que se habían producido en el nivel contributivo de la protección contra el desempleo. Por eso, más que de una contingencia que atiende a la situación de necesidad de quien no encuentra empleo y carece de rentas, estábamos ante una técnica protectora que alargaba o ampliaba la cobertura para aquellos que, habiendo estado protegidos por el nivel contributivo, han agotado la prestación, o bien permite el acceso a la protección de quienes, habiendo cotizado, no reúnen el período de carencia mínimo para el nivel contributivo. Eran tantas las limitaciones de este nivel asistencial, hubo que «reinventar» una especie de «subnivel» asistencial, que sí prescindía, por lo general, de la exigencia de cotización, como era el constituido por las denominadas «Rentas Activas de Inserción», pero cuyas limitaciones subjetivas -protege a colectivos muy específicos- le impedían cubrir las carencias del nivel asistencial (hoy derogado por la disp. derog. única del RD-ley 2/2024). El 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, ha abordado una importante reforma del subsidio por desempleo (negociada con los sindicatos más representativos en el marco del diálogo social), que tiene como propósito simplificar el funcionamiento del sistema y adecuar sus objetivos para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión, en especial respecto de los colectivos con mayor grado de vulnerabilidad y peores condiciones de empleabilidad. Pero además, esta reforma del subsidio por desempleo vincula esta protección con el acuerdo de actividad de forma que se incorpore a los beneficiarios, que ya son personas en situación de desempleo de larga duración, de forma prioritaria en programas y acciones

[8] No obstante, su inclusión el ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social ex art. 42.1.c) del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

[9] Para el proceso de reforma en curso, véase el Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes, 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, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo; y 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.

que posibiliten su reinserción; pretende que esta prestación complementaria se constituya como mecanismo de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad; y busca consolidar un modelo que siga la línea del modelo de protección de los países de nuestro entorno, y con la posición en la materia del Consejo de Europa.

El RD-ley 2/2024, de 21 de mayo, señala que su finalidad es dar cumplimiento al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Componente 23 *"Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*"[10] Dentro de este componente se incluye la Reforma 10, "*Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo"*, con un propósito general simplificar el funcionamiento del sistema y adecuar sus objetivos para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión, en especial respecto de los colectivos con mayor grado de vulnerabilidad y peores condiciones de empleabilidad[11].

Aunque la reforma se presentaba como del nivel asistencial de la protección por desempleo en realidad también afectó al nivel contributivo, concretamente a su dinámica (duración de la prestación, suspensión y extinción del derecho) y disposiciones comunes a ambos niveles y a otras disposiciones relacionadas y no relacionadas con las prestaciones por desempleo[12].

Los objetivos declarados de la reforma del nivel asistencial eran[13]:

— Ampliar su nivel de cobertura y evitar lagunas de desprotección, así como mejorar la protección.

— Simplificar la regulación para conseguir una mayor flexibilidad en el acceso y mantenimiento de la misma, garantizando a los beneficiarios de los subsidios el acceso a itinerarios personificados de empleo, así como el conocimiento de las obligaciones que el beneficiario contrae.

— Vincular las situaciones protegidas a la pérdida de un empleo anterior. Derivando otras situaciones dignas de protección, entre ellas las que se produzcan una vez agotados los derechos previstos en el título III de la LGSS[14]) a otros mecanismos de protección como

[10] Área política VIII «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo».
El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia está accesible en https://planderecuperacion.gob.es/ [consultado en 28 mayo 2024]
La Disposición Adicional quinta del RD-ley 7/2023, dispone: *"Las medidas reguladas en el presente real decreto-ley dan cumplimiento a los hitos comprometidos con la Unión Europea, en concreto la Reforma 10, del Componente 23 relativa a la simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo, sin perjuicio de que en el marco del diálogo social se aborde un análisis del sistema de protección por desempleo en su conjunto, incluidas las políticas activas de empleo".*

[11] La reforma se presenta como resultado de un intenso debate y trabajo conjunto en el marco del dialogo social con las organizaciones empresariales y sindicales (Apartado II, párrafo 7 de la justificación del Real Decreto-ley). Si bien el acuerdo lo fue únicamente con los sindicatos más representativos

[12] Un análisis más detallado sobre la reforma puede verse en:
Rodríguez Iniesta, G. y Sempere Navarro, A.V: *La protección por desempleo tras la reforma de 2024*, colección trabajos de investigación, Laborum Ediciones, Murcia, 2024.
Arias Pérez, A. y Pérez Del Prado, D.: "La reforma del desempleo no contributivo: argumentos y datos para un primer análisis. (2024). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *40*, 289-319. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/1025.
Arenas Gómez, M.: "La protección por desempleo tras el Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 1, 2025.

[13] Apartado IV de la justificación del Real Decreto-ley.

[14] El Título III de la LGSS norma la protección por desempleo del sistema de Seguridad Social.

la prestación de Ingreso Mínimo Vital (con excepción de aquellas situaciones que no estén ya cubiertas por el mismo). La doctrina científica ya había planteado esa exigencia de racionalización del conjunto *asistemático* y desorganizado y surgido en cascada de las medidas de protección asistencial y no contributiva dentro del régimen global de protección social pública[15].

— Sujetar la protección con la suscripción el acuerdo de actividad de forma que se incorpore a los beneficiarios de forma prioritaria a programas y acciones que posibiliten su reinserción.

— Evitar los riesgos de conflicto competencial con las comunidades autónomas, ya que, al regularse dentro del texto refundido de la LGSS, se trataría de una prestación de Seguridad Social vinculada a la existencia de unas cotizaciones previas.

El citado RD-ley introdujo modificaciones en las siguientes disposiciones

2.1. El texto refundido de la LGSS.

Concretamente fueron objeto de reforma los siguientes preceptos de la LGSS:

A) Nivel contributivo: arts. 269.3 (duración de la prestación); 271 (suspensión del derecho); y 272 (extinción del derecho).

B) Nivel asistencial: arts. 274 (Beneficiarios del subsidio por desempleo); 275 (Carencia de rentas y responsabilidades familiares); 276 (Solicitudes, nacimiento y prórroga del derecho al subsidio); 277 (Duración del subsidio); 278 (Cuantía del subsidio); 279 (Suspensión, reanudación y extinción del derecho al subsidio); y 280 (Beneficiarios del subsidio por desempleo para mayores de cincuenta y dos años).

C) Régimen común de las prestaciones (incompatibilidades): arts. 282 (Desempleo e IT); 284 (desempleo y nacimiento y cuidado de menor).

D) Disposiciones aplicables a determinados colectivos: arts. 286 (normas aplicables) y 287 (protección por desempleo de trabajadores agrarios).

E) Régimen financiero de las prestaciones: art. 295 (reintegro de pagos indebidos).

F) Obligaciones, infracciones y sanciones: art. 299 (obligaciones, infracciones de los trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones).

G) Nuevas disposiciones: a) Adicionales Quincuagésima cuarta (Garantía de servicios a personas beneficiarias del nivel asistencial); Quincuagésima quinta (Evaluación financiera y de mejora de la empleabilidad); Quincuagésima sexta (Acceso extraordinario a la prestación contributiva por desempleo de las personas trabajadoras transfronterizas en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla); Quincuagésima séptima (Acceso al subsidio por desempleo de emigrantes retornados); Quincuagésima octava (Acceso al subsidio por desempleo por las personas víctimas de violencia de género o sexual); y Quincuagésima novena (Régimen de compatibilidad aplicable a las prestaciones por desempleo); b) Nueva

[15] Monereo Pérez, J.L.: *La renta mínima garantizada*. *De la renta mínima a la renta básica*, Bomarzo, Albacete, 2018.

disposición transitoria: Cuadragésima cuarta (Régimen transitorio de compatibilidad de las prestaciones por desempleo).

2.2. El RD 625/1985, de 2 de abril, reglamento de las prestaciones por desempleo

Concretamente a los artículos 33 -se añade un apartado 3 bis- (Procedimiento para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas; 33 bis -nuevo- (Fraccionamiento del pago de las deudas derivadas de la percepción indebida de prestaciones por desempleo): 34 -modificación (Compensación de prestaciones por desempleo); 34 bis -nuevo- (Compensaciones parciales de las prestaciones por desempleo).

2.3. El RD 1044/1985, de 19 de junio, sobre abono de la prestación contributiva en la modalidad de pago único

Modificación de su art. 7 (relativo a la afectación de las cantidades percibidas)

2.4. El RD 426/2003, de 11 de abril, relativo a la renta agraria para trabajadores eventuales residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura

La Disposición final novena del RD-ley 2/2024, añadió una nueva disposición adicional sexta (cómputo especial de cotizaciones) al RD 426/2003, de 11 abril.

2.5. A la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, de Ingreso Mínimo Vital (LIMV)

Dado el *objetivo de transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital*, la disposición final cuarta del RD-ley 2/2024 vino a modificar los varios preceptos de la LIMV concretamente los artículos: 4.1 (personas beneficiarias; 5 apartados 1 y 2 (titulares del ingreso mínimo vital); 6.1 (unidad de convivencia); 10.2 (requisitos de acceso); 20.1.f) (cómputo de los ingresos y patrimonio); 21.4 (acreditación de los requisitos); 41 (control de la prestación); y una nueva Disposición adicional duodécima (transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital).

2.6. Modificaciones que complementarias a la reforma

La Disposición final segunda del RD-ley 7/2024 modifica también el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobado por RD-legislativo 5/2000, de 4 agosto (LISOS), concretamente a los artículos 8.18 (infracciones en materia de relaciones laborales individuales y colectivas. Muy graves): 24, letra c) del apartado 3 y apartado 4 (infracciones leves de los trabajadores o asimilados, beneficiarios y solicitantes de prestaciones); 25, apartado 3 y 4 (infracciones graves de los trabajadores o asimilados, beneficiarios y solicitantes de prestaciones); 26, apartado 2 (infracciones muy graves de los trabajadores o asimilados, beneficiarios y solicitantes de prestaciones); 47, apartado 1.b); y apartado 1. e) (sanciones a los trabajadores, solicitantes y beneficiarios).

2.7. Otras disposiciones contenidas en el RD-ley 2/2024

Son las relativas a:

— Estrategia global para el empleo de las personas trabajadoras desempleadas de larga duración o de más edad y garantía de servicios para personas beneficiarias mayores de 45 años (disposición adicional primera).

— Evaluación de la reforma del sistema asistencial de desempleo (disposición adicional segunda).

— Control de la aplicación del nuevo régimen de compatibilidad (disposición adicional tercera).

— Cumplimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (disposición adicional cuarta).

— Reducción del número mínimo de jornadas reales cotizadas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria a favor de trabajadores eventuales agrarios residentes en el territorio de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura (disposición adicional quinta)

— Aplicación paulatina de las modificaciones de introducidas en la LGSS (disposición transitoria primera).

— Régimen transitorio en materia del nivel asistencial y de la compatibilidad entre trabajo por cuenta ajena y subsidio por desempleo (disposición transitoria tercera y cuarta).

— Procedimientos de reconocimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital (disposición transitoria quinta).

— Modificación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, concretamente el apartado 7 de la disposición adicional decimosexta (disposición final tercera).

2.8. Derogaciones en la lógica del trasvase simplificador

Además de la genérica derogación de todas las normas de igual o inferior rango en lo que se opongan al RD-ley 2/2024, se derogan expresamente:

— La disposición adicional vigésima séptima de la LGSS, relativa al subsidio extraordinario por desempleo.

— La disposición transitoria quinta de la Ley 42/2002, de 12 diciembre, relativa a la compatibilidad del subsidio por desempleo con el trabajo por cuenta ajena.

— El RD 1369/2006, 24 noviembre, regulador del programa de Renta Activa de Inserción.

2.9. Reformas ajenas a la protección por desempleo

Aprovechando el rango de la norma se llevaron a cabo reformas en:

a) *Estatuto de los Trabajadores (ET)*

Relativas a[16]:

— Posibilidad de acumulación del permiso de lactancia sin que sea necesario su previsión en convenio colectivo o acuerdo con la empresa (modificación del art. 37.4 ET)[17].
— Prevalencia en la aplicación de los convenios colectivos autonómicos y provinciales más favorables al trabajador (modificación del art. 84.3 ET)[18].
— Sistema de representación de los trabajadores artistas (nueva disposición adicional 28 ET)[19].

b) *Estatuto del Empleado Público (EBP)*

Se modifica el art.47 del EBEP[20] para incluir fórmulas flexibles de empleo como ejercicio efectivo del derecho a la conciliación respecto a los cuidadores.

c) *Beneficios en la cotización*

Se modifican determinadas normas reguladoras de beneficios en la cotización[21]:

1. Beneficios en la cotización recogidos en el RD-ley 16/2022:

Son los relativos al mantenimiento de los beneficios por la contratación cuidadoras en familias numerosas (se modifica la disposición transitoria tercera y disposición final séptima.4 de dicho RD-ley).

2) Beneficios en la cotización recogidos en el RD-ley 1/2023:

— Bonificaciones en la cotización en determinados sectores de actividad y ámbitos geográficos, así como la contratación de personas en el ámbito familiar (modificación del art. 31 y disposición adicional tercera.1).
— Se añade una nueva disposición adicional tercera bis relativa a bonificación de cuotas por la contratación de personas cuidadoras en familias numerosas (a partir de 1-1-2024).
— Se modifican los apartados 1.c) y 2 de la disposición adicional undécima, relativa a la compatibilidad de reducciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social.
— Se añade una nueva disposición transitoria sexta, relativa a las bonificaciones de cuotas por contratación de cuidadores en familias numerosas que estuvieren en vigor.

d) *Consejo Económico y Social*

[16] Art. Primero del RD-ley 2/2024.
[17] Queda por concretar aspectos tales como la duración del permiso acumulado y sus variables. Véase STS 986/2023, 21 noviembre (ECLIS:ES:TS:2023:5160, ROJ: STS 5160/2023).
[18] No se podrá mediante acuerdo o convenio colectivo estatal dejar sin efecto la prioridad de los convenios colectivos autonómicos. El problema estará en determinar cuándo es más favorable un convenio autonómico, el término comparativo, en su conjunto, materia a materia.
[19] Se rebaja el requisito de antigüedad en la empresa para poder participar en las elecciones a órganos de representación del personal como elector (16 años) y elegible (18 años) de al menos 20 días (elector) y 6 meses (elegible).
[20] Art. Tercero del RD-ley 2/2024.
[21] Disposiciones finales 5ª y 6ª del RD-ley 2/2024.

El RD-ley 2/2024 recoge dos disposiciones relativas al Consejo Económico y Social de España:

— La disposición final segunda del RD-ley 2/2024 modifica el art. 2.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, relativo a los miembros del consejo del Grupo Segundo.
— La disposición transitoria segunda del RD-ley 2/2024, establece un mandato dirigido al pleno del Consejo Económico y Social para la adaptación de su reglamento a las novedades que se derivan de la modificación del art. 2.3, antes indicada.

Y por último con una compleja entrada en vigor de las reformas

a) Al día siguiente a su publicación en el BOE[22].

b) El 1 de noviembre de 2024[23].

c) El día primero del mes siguiente a su publicación (1 de junio de 2024)[24].

d) A los seis meses de su publicación.

Por otro lado, algunos preceptos reformados según el apartado en cuestión de los mismos tienen distintas fechas de entrada en vigor.

Y para complicar aún más su recto entendimiento algunos preceptos son de aplicación paulatina hasta 31 de octubre de 2024; y la posibilidad para determinados aspectos de la reforma (nivel asistencial de desempleo, compatibilidad del subsidio por desempleo con el trabajo por cuenta ajena y procedimiento de reconocimiento del IMV) puede ser de aplicación la normas en su versión anterior a la reforma o incluso las nuevas medidas de la reforma.

[22] Se publicó en BOE de 23 de mayo.
Se trata de las modificaciones relativas a:
-ET: arts. 37, 84 ap. 3-5 y DA. 29).
-LGSS: art. 282.5; derogación de la DA. 27.
-EBEP: art. 47.
-CES: ART. 2.3.
-LISOS: art. 26.2.
-RD-ley 16/2022, 6 septiembre: DT 3 y DF. séptima 4.
-RD-Ley 1/2023: art. 31, DA. tercera 1, DA. tercera bis; DA. undécima ap. 1 c) y 2; DT. sexta.
-RD 625/1985, 19 junio: art. 7.3.
-RD 426/2003, de 11 abril: DA. sexta

[23] Se refiere a:
-Artículo segundo apartado dieciocho a veintitrés (nuevas disposiciones adicionales quincuagésima cuarta, quincuagésima quinta, quincuagésima sexta, quincuagésima séptima, quincuagésima octava y quincuagésima novena de la LGSS).
-Artículo segundo apartado veinticuatro (nueva disposición transitoria cuadragésima cuarta de la LGSS).
-Los apartados dos y cuatro de la disposición derogatoria única (derogación de la DT quinta de la Ley 45/2002 y el RD 1369/2006).
-La disposición final segunda (modificación de la LISOS, salvo su apartado 4).
-La disposición final tercera (modificación de la Ley 27/2011).

[24] La Disposición final cuarta que reforma la Ley 19/2021, salvo sus apartados cinco -cómputo rentas- y ocho -transición del subsidio por desempleo al IMV que entrarán en vigor a los seis meses de su publicación en BOE (octubre de 2024).

3. SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES DEL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO TRAS LA REFORMA

Como se acaba de señalar la reforma afectó a los niveles contributivo y asistencial, sin bien este último es que presenta reformas de mayor calado.

Las principales novedades son las siguientes:

— Con carácter general la idea que refleja la reforma es la *tendencia a establecer dos modalidades o tipos legales de subsidio*: (a) subsidio por agotamiento de la prestación contributiva y (b) subsidio por cotización insuficiente para acceder a la prestación contributiva.

— Se permitirá el acceso extraordinario a la prestación contributiva a los trabajadores transfronterizos residentes en Marruecos que hayan desempeñado su última actividad laboral en Ceuta y Melilla, sin necesidad de acreditar la residencia en España.

— Se amplía la protección asistencial a nuevos colectivos como: los menores de 45 años sin responsabilidades familiares; a los que hayan cotizado menos de 6 meses; a los trabajadores por cuenta ajena eventuales agrarios; víctimas de violencia sexual y de género; españoles emigrantes retornados sin derecho a la protección contributiva.

— Se modifica en el nivel asistencial la duración, cuantía y períodos de reconocimiento de los subsidios.

— Desaparece el período de espera de un mes para acceso al subsidio.

— Se elimina la deducción por trabajo a tiempo parcial.

— Se modifica la acreditación de tener responsabilidades familiares para el subsidio de desempleo.

— Una nueva regulación de compatibilidad entre el trabajo y prestación/subsidio de desempleo.

— Reforma de las causas de suspensión, reanudación y extinción del derecho al subsidio.

— Nueva regulación del procedimiento para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.

— Se reforma el subsidio de desempleo para mayores de 52 años, singularmente la cotización durante el mismo.

— La transición del subsidio por desempleo a la prestación de Ingreso Mínimo Vital.

3.1. Una primera valoración de la reforma

Hacer una valoración de la reforma de 2024 cuando apenas -en algunos casos- lleva unos pocos meses en vigor es muy aventurado y lo mismo puede resultar excesivo en sus loas o injusto en

las críticas. Por eso la valoración que aquí se haga lo será en atención a unas concretas novedades que se consideran relevantes:

La primera hace referencia a la quiebra de ese principio que hasta ahora había permanecido prácticamente inmutable a lo largo del tiempo: percibir la prestación y trabajar es incompatible

"La prestación y el subsidio por desempleo serán incompatibles con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social, o con el trabajo por cuenta ajena, excepto cuando este se realice a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la prestación o subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado"[25].

En relación con "su pariente" -por su efecto inspirador- la prestación por cese en la actividad, desde su implantación algo similar se normaba:

"1. La percepción de la prestación económica por cese de actividad es incompatible con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, así como con el trabajo por cuenta ajena.

La incompatibilidad con el trabajo por cuenta propia establecida en el párrafo anterior tendrá como excepción los trabajos agrarios sin finalidad comercial en las superficies dedicadas a huertos familiares para el autoconsumo, así como los dirigidos al mantenimiento en buenas condiciones agrarias y medioambientales previsto en la normativa de la Unión Europa para las tierras agrarias. Esta excepción abarcará asimismo a los familiares colaboradores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos que también sean perceptores de la prestación económica por cese de actividad. Esta excepción será desarrollada mediante norma reglamentaria.

....

Por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, la prestación por cese de actividad será incompatible con la percepción de las ayudas por paralización de la flota"26.

---

[25] Art. 282.1 LGSS antes de la reforma. Sin perjuicio de tener en cuenta las previsiones recogidas en los apartados 3 y de dicho precepto relativas a la viabilidad de compatibilidad prestaciones económicas del nivel contributivo o asistencial en el caso de rentas que se perciban de programas de fomento de empleo.
Por su parte y en relación con anteriores normativas, puede verse:
-El art. 221.1 LGSS/1994 que tenía la misma redacción.
-El artículo decimo-octavo de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por Desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre: *"Las prestaciones o subsidios por desempleo serán incompatibles con el trabajo por cuenta propia o ajena, excepto cuando el trabajo que se realice sea a tiempo parcial, en cuyo caso se deducirá del importe de la prestación la parte proporcional al tiempo trabajado*".
-El art. 176.4 LGSS/1974, que señalaba lo siguiente:
"La percepción de las prestaciones básicas· podrá suspenderse cuando se obtengan, por la ejecución de trabajos marginales, 'ingresos iguales o superiores a la cuantía del subsidio por desempleo, y cesará la percepción .de dichas prestaciones cuando el trabajador en paro obtenga nuevo trabajo o rechace un trabajo adecuado.
La comprobación de fraude en esta materia daré lugar a la pérdida del derecho a la prestación, de acuerdo con lo previsto en el apartado b) del número 3 del art. 103".
-Y en idénticos términos el art. 175.4 LSS/1966.

[26] Art. 342.1 LGSS en su versión original. Téngase en cuenta que con posterioridad este precepto ha sido objeto de sucesivas reformas: RD-ley 13/2020, de 7 de abril; RD-ley 19/2020, de 26 de mayo; RD-ley 13/2022, de 26 de julio; y RD-ley 14/2022, de 1 de agosto.

Y este análisis valorativo se hará a tenor de las propias instrucciones administrativas procedentes del SEPE para homogenizar la actuación de sus delegaciones territoriales en la aplicación de la reforma.

La segunda hace referencia al tránsito de la prestación por desempleo al Ingreso Mínimo Vital, última prestación no contributiva incorporada al sistema de Seguridad Social y posiblemente *la de mayor envergadura* por su finalidad y la amplitud de alcance como un nuevo pilar fundamental de dicho Sistema jurídico e institucional.

A) Trabajar y percibir prestaciones por desempleo

El capítulo IV del Título III, Libro I de la LGSS norma en sus artículos 281 a 285 el denominado "régimen común de las prestaciones". Las modificaciones afectan a los artículos 282, 283 y 284 de la LGSS.

El apartado 1 del art. 282 LGSS establece con carácter general la incompatibilidad tanto de la prestación contributiva como asistencial con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en el sistema de Seguridad Social y también con el trabajo por cuenta ajena (salvo que se realizara a tiempo parcial).

La nueva redacción de este apartado presenta las siguientes novedades:

— Mantiene la incompatibilidad con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en el sistema de Seguridad Social -añadiendo- "o en alguna mutualidad de previsión social alternativa al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos"[27].

— Traslada del apartado 2 al apartado 1 la incompatibilidad genérica de la prestación contributiva y la asistencial con cualquiera de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, salvo que estas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación disfrutada.

La nueva redacción de los apartados 2 y 3 del art. 282 LGSS norman las situaciones de incompatibilidad de la prestación por desempleo y en los siguientes términos[28]:

Se parte de una incompatibilidad general de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta ajena salvo que se realice a tiempo parcial y se haya solicitado la compatibilidad. Consecuencia de la solicitud y autorización será la deducción en el importe de la prestación la parte proporcional al tiempo trabajado (art. 282.2 LGSS)[29]. que estas hubieran sido compatibles con el trabajo que originó la prestación (art.282.1 LGSS)[30].

[27] Se está refiriendo a: Alter Mutua. Abogados y abogadas; Hermandad Nacional de Arquitectos Superiores (HNA); Previsión Mutua Aparejadores y Arquitectos Técnicos (premaat); Mutualidad de Previsión Social Procuradores de los Tribunales de España; Mutual Médica; Mutua de Ingenieros Industriales; Mutualidad Gestores Administrativos; M.P.S Peritos Ingenieros Técnicos Industriales (MUPITI); y Mutualidad de la Abogacía (en la actualidad hay un proyecto de fusión de la Mutualidad de la Abogacía -absorbente- con las Mutualidades de Procuradores y de Gestores Administrativos (absorbidas).

[28] Téngase en cuenta que se deroga la disposición transitoria quinta de la Ley 45/2002, sobre compatibilidad del subsidio por desempleo con el trabajo por cuenta ajena.

[29] Comprende también las situaciones en que el trabajador esté percibiendo la prestación por desempleo como consecuencia de la pérdida de un trabajo a tiempo completo o parcial y obtenga un nuevo trabajo a tiempo parcial, cuando tenga varios contratos a tiempo parcial y pierda uno de ellos.

[30] Esta deducción era similar a la recogida en el art. 282.1 párrafo 2 en su versión anterior.

Por su parte el art. 282.3 LGSS viene a establecer que para quienes accedan al subsidio por desempleo manteniendo uno o varios contratos a tiempo parcial, así como para quienes siendo beneficiarios del mismo inicien una relación laboral a tiempo completo o parcial el subsidio se compatibilizará como complemento de apoyo al empleo (CAE)[31] que se percibirá mientras se mantenga la relación laboral que lo originó. Durante su percepción, con independencia del porcentaje aplicado, se consumirán tantos días de la duración del subsidio como los días percibidos en concepto de complemento de apoyo al empleo. Su duración máxima será de ciento ochenta días, que podrán percibirse en uno o sucesivos periodos de compatibilidad, con el límite del número de días que restasen por percibir de la duración máxima del subsidio reconocido. Llegado a dicho límite o agotada la prestación el CAE quedará suspendido por la realización de trabajo por cuenta ajena o propia.

Ahora bien, el CAE no se podrá compatibilizar con el desempeño de un empleo por cuenta ajena o propia cuando la contratación sea efectuada por (art. 282.3 LGSS):

a) Empresas que tengan autorizado expediente de regulación de empleo en el momento de la contratación.

b) Empresas en las que el desempleado beneficiario del subsidio haya trabajado en los últimos doce meses anteriores.

Ni tampoco en relaciones laborales suspendidas en virtud de expediente de regulación de empleo o del Mecanismo RED[32] o en contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, o en su caso por adopción, hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las entidades o de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos.

Cuestiones complejas que se están planteando en la aplicación de este nuevo régimen jurídico son:

a') El régimen aplicable a la compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial aplicable a partir del décimo mes a los beneficiarios de prestaciones contributivas de duración superior a doce meses, nacidas a partir del 1 de abril de 2025, que el último día de devengo del noveno mes de la prestación mantenga la estén compatibilizando con un trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial dicho trabajo (a ellos no se les puede aplicar de oficio, el Complemento de Apoyo al Empleo -CAE-).

Para tales situaciones el régimen de compatibilidad previsto en el art. 282.2 LGSS - previa deducción en el importe de la prestación de la parte proporcional al tiempo trabajado- se mantendrá mientras continúe vigente el mismo contrato de trabajo a tiempo parcial que dio lugar a la solicitud y reconocimiento de la compatibilidad, siempre que no inicie nuevas relaciones laborales a jornada completa o parcial ni concurra alguna causa de suspensión o extinción de la prestación ,incluida la propia voluntad del interesado. Por tanto, si manteniendo el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial que está compatibilizando con la prestación contributiva, su beneficiario inicia nuevas relaciones laborales, se procederá a la suspensión del derecho y seguidamente al reconocimiento de oficio del complemento de apoyo al empleo, cuya cuantía dependerá de las horas de trabajo y el mes de prestación en que se encuentre en ese momento. Tras cesar con situación legal de desempleo en el

[31] Su cuantía y determinación se llevará a cabo en los términos previstos en el art. 283 LGSS.

[32] Este supuesto no estaba previsto en el decaído RD-ley 7/2023.

trabajo a tiempo parcial que se estaba compatibilizando con la prestación contributiva conforme a lo previsto en el apartado 2 del art. 282 TRLGSS deduciendo de su importe la parte proporcional a las horas trabajadas - el interesado podrá el solicitar la reanudación de su prestación sin parcialidad. Y, si en la fecha de efectos de la reanudación se encuentra nuevamente trabajando a tiempo parcial, o con posterioridad a dicha fecha inicia un trabajo por cuenta ajena a tiempo completo o parcial, se le aplicará el CAE de oficio[33].

a'') Régimen de compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena aplicable a partir del día 1 de junio de 2025 para emigrantes retornados y para las víctimas de violencia reglados en las disposiciones adicionales quincuagésima séptima y quincuagésima octava del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social[34].

Los beneficiarios de los subsidios para emigrantes retornados o para víctimas de violencia de género regulados en las disposiciones adicionales 57 y 58 TRLGSS que inicien, a partir del día 1 de junio de 2025, un trabajo por cuenta ajena a jornada completa o a tiempo parcial, compatibilizarán el subsidio con el mismo como complemento de apoyo al empleo conforme a lo previsto en el art. 282.3 TRLGSS. En este caso, si iniciase una nueva relación a tiempo parcial y se encontrará ya compatibilizando el subsidio conforme a lo previsto en el art. 282.2, se activará el complemento de apoyo al empleo, teniendo en cuenta el tiempo trabajado en todas las relaciones laborales a tiempo parcial que se mantengan.

En este supuesto, si iniciase una nueva relación a tiempo parcial y se encontrará ya compatibilizando el subsidio conforme a lo previsto en el art. 282.2 TRLGSS, se activará el complemento de apoyo al empleo, teniendo en cuenta el tiempo trabajado en todas las relaciones laborales a tiempo parcial que se mantengan.

Del mismo modo, quienes accedan a alguno de los subsidios citados a partir del día 1 de junio de 2025, manteniendo uno o varios contratos a tiempo parcial, lo compatibilizarán como complemento de apoyo al empleo.

En ambos casos, la compatibilidad como CAE se reconocerá de oficio y a la misma le resultará de aplicación lo establecido en el citado art. 282.3 TRLGSS.

Para aquellos que el día 1 de junio de 2025 se encuentren compatibilizando el subsidio con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, conforme a lo previsto en el art. 282.2 TRLGSS, previa deducción en su importe de la parte proporcional al tiempo trabajado, continuarán en dicha situación hasta que:

- Finalice el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial o:
- Se suspenda o extinga el subsidio por cualquier causa - incluidas la de dejar de cumplirlos requisitos para su percepción, trabajar la jornada completa, no solicitar su prórroga-, etc., o
- Se solicite la suspensión del subsidio por propia voluntad.

En cualquiera de los casos, una vez finalizada la compatibilidad, a partir del día 1 de junio de 2025 no será posible reconocerla nuevamente conforme al apartado 2 del art. 282 TRLGSS. También se aplicará la compatibilidad conforme a lo establecido en el art. 282.2 TRLGSS a quienes la soliciten a partir del día 1 de junio de 2025, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de inicio de

[33] Criterio de actuación de la Subdirección General de Prestaciones por Desempleo. Servicio Público Estatal de 27 de junio de 2025 (ficha 28-006).

[34] Criterio de actuación de la Subdirección General de Prestaciones por Desempleo. Servicio Público Estatal 27 de junio de 2025 (ficha 28-007).

la relación laboral a tiempo parcial. Si la solicitud de compatibilidad se presenta fuera de dicho plazo, y a partir del día 1 de junio de 2025, no procederá su reconocimiento.

También se aplicará la compatibilidad conforme a lo establecido en el art. 282.2 TRLGSS a quienes la soliciten a partir del día 1 de junio de 2025, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de inicio de la relación laboral a tiempo parcial. Si la solicitud de compatibilidad se presenta fuera de dicho plazo, y a partir del día 1 de junio de 2025, no procederá su reconocimiento.[35]

a''') Incidencia del trabajo por cuenta propia en la prestación por desempleo[36]

Para determinar la suspensión de prestaciones por la realización de actividades por cuenta propia, se establecen distintos criterios según los ingresos obtenidos y si existe o no alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). No se considera trabajo por cuenta propia la actividad que no implique alta en el RETA y cuyos rendimientos brutos anuales no superen los 810 euros. En estos casos, no se regulariza la prestación ni se considera que el beneficiario ha incumplido su obligación de notificar la actividad, al tratarse de ingresos marginales.

Cuando los ingresos brutos anuales, sin obligación de alta en el RETA, superan los 810 euros, pero no exceden los 9.720 euros, se procede a la regularización de la prestación conforme a lo previsto en el Real Decreto 625/1985. Si no se pueden determinar los días trabajados, se toman los que el trabajador haya declarado y justificado. En caso de no poder acreditarlos, se estiman dividiendo los ingresos entre la base máxima de cotización del RETA, fijada en 2023 en 4.139,40 euros[37]. Siempre que se comunique la actividad en los 15 días siguientes a la percepción de ingresos, se considera que se ha cumplido la obligación legal, y aunque no se comunique, no se iniciará procedimiento sancionador si los ingresos están dentro del citado umbral.

Si los ingresos brutos anuales por esa actividad sin alta en el RETA superan los 9.720 euros, también se regulariza la prestación, pero además se evalúa si se ha desarrollado una verdadera actividad por cuenta propia. Si no se ha comunicado al SEPE ni al realizar la actividad ni en los 15 días posteriores a percibir ingresos, se podrá trasladar el caso a la Inspección de Trabajo, que podrá iniciar un procedimiento sancionador por infracción grave, lo que podría llevar a la extinción de la prestación.

En cuanto a los subsidios y la Renta Activa de Inserción (RAI), aunque la actividad realizada sea marginal, los ingresos deben computarse para verificar si se mantiene el cumplimiento de los requisitos de carencia de rentas o de responsabilidades familiares. Si estos requisitos dejan de cumplirse, el beneficiario está obligado a solicitar la baja en la prestación.

Lo anterior es válido, aunque no se cause alta en un régimen de la Seguridad Social, incluyendo los casos en que el trabajador opte por incorporarse a una mutualidad de previsión social alternativa constituida antes del 10 de noviembre de 1995.

Asimismo, se admite el acceso al pago único de la prestación por desempleo para quienes se den de alta en las mutualidades alternativas, siempre que cumplan todos los requisitos. En estos casos, la cuantía de la subvención será fija y se corresponderá con la aportación

[35] Véase DA 51 y 58 y art. 282 LGSS

[36] Criterio de la Subdirección General de Prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal de 30 junio 2025 (ficha 28-005).

[37] Téngase en cuenta que las bases de cotización son inicialmente provisionales y que se regularizan posteriormente en función de los rendimientos anuales comunicados por la Agencia Tributaria.

mensual íntegra del trabajador a la mutualidad al inicio de la actividad. No se tendrán en cuenta futuras modificaciones, salvo que la cuantía quede por debajo de la aportación mínima exigida, en cuyo caso se abonará esta última.

B) Incompatibilidades y compatibilidades de la prestación y subsidio de desempleo con determinadas medidas de protección social

b') Incompatibilidades de la prestación y subsidio por desempleo con determinadas medidas de protección social

El art. 282.6 LGSS dispone que tanto prestación como subsidio por desempleo regulados en el Título III como en las nuevas disposiciones adicionales quincuagésima séptima y quincuagésima octava de la LGSS, son incompatibles con las medidas de protección social previstas en la disposición adicional cuadragésima primera (dirigidas a los afectados por la aplicación del Mecanismo RED regulado en el art. 47 bis del ET) y cuadragésima séptima (las dirigidas a los trabajadores afectados en expedientes de regulación de empleo por fuerza mayor) de la LGSS[38].

b'') Compatibilidades

Los apartados 4, 5 y 7 del art. 282 LGSS establecen las siguientes compatibilidades[39]:

— De la prestación y del subsidio por desempleo

Con cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración Pública y con la percepción de prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social, excepto la de jubilación [40].

También resulta compatible con la realización de prácticas formativas, prácticas académicas externas incluidas en programas de formación o programas de formación para el empleo. Esta exclusión es novedosa y está relacionada con la plena incorporación al sistema de Seguridad Social de los alumnos que realicen prácticas académicas[41].

— Del subsidio por desempleo

Cuando así lo establezca algún programa de fomento al empleo destinado a colectivos con dificultad de inserción en el mercado de trabajo, se podrá compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo pendiente de percibir con el trabajo por cuenta propia, en cuyo caso la entidad gestora podrá abonar al trabajador el importe

[38] Estas incompatibilidades no estaban contempladas en el decaído RD-ley 7/2023.

[39] La excepción relativa a la pensión de jubilación no se contemplaba en el decaído RD-ley 7/2023.
La Disposición transitoria cuarta del RD-ley 2/2024 establece el siguiente régimen transitorio:
"Todos los subsidios por desempleo, incluido el subsidio para mayores de cincuenta y dos años, que en el momento de entrada en vigor de esta norma estén sujetos al régimen de compatibilidad previsto en la disposición transitoria quinta de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, seguirán rigiéndose por lo previsto en la citada disposición transitoria y por la normativa vigente en la fecha de reconocimiento del subsidio, hasta que se produzca la finalización de la relación laboral, o en su caso, la extinción del subsidio".

[40] En la versión anterior de esta compatibilidad (apartado 2 párrafo 1 del art. 282 LGSS), se añadía *"..., sin perjuicio de su cómputo a efectos del cumplimiento de los requisitos de la carencia de rentas o de existencia de responsabilidades familiares de acuerdo con lo establecido en el art. 275"*

[41] Disposición Adicional 52ª de la LGSS.

mensual de la prestación en la cuantía y duración que se determinen, sin incluir la cotización a la Seguridad Social.

— De las prestaciones por desempleo con la prestación de invalidez no contributiva[42]

Los beneficiarios de la prestación de invalidez no contributiva podrán acceder a la prestación o al subsidio por desempleo si cumplen todos los requisitos para ello, aunque no haya compatibilizado efectivamente aquella con el trabajo que genera éstas, y sin perjuicio del cómputo como renta de su importe a los efectos de determinar el cumplimiento de los requisitos de carencia de rentas, y, en su caso, de responsabilidades familiares exigidos para lucrar el subsidio. Dicha compatibilidad no se hace extensiva a la renta activa de inserción (RAI).

C) Incidencia de la situación de Incapacidad Temporal en la protección por desempleo

El SEPE abonará, por delegación del INSS, la prestación de incapacidad temporal (IT) a los beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo que pasen a esta situación de IT que no suponga una recaída de un proceso anterior. Durante dicho periodo, el SEPE continuará cotizando a la Seguridad Social, y, por tanto, tiene lugar el consumo de días de derecho.

No obstante lo anterior, si se inicia la situación de incapacidad temporal (o de nacimiento y cuidado de menor) mientras se está percibiendo la prestación por desempleo de nivel contributivo como complemento de apoyo al empleo - por estar el interesado trabajando por cuenta ajena a jornada completa o a tiempo parcial y cumplir el resto de requisito exigidos para ello -, la entidad gestora continuará abonando dicha prestación por desempleo como complemento de apoyo al empleo mientras se mantenga la relación laboral que lo originó o se alcance su duración máxima, salvo que concurran otras causas de incompatibilidad, suspensión o extinción.

Si los beneficiarios de los subsidios por desempleo inician un proceso de enfermedad o accidente (que no suponga recaída de un proceso de IT anterior) continuarán percibiendo el subsidio por desempleo, pues no tienen derecho a percibir la prestación por incapacidad temporal

Si durante la percepción de la prestación por desempleo de nivel contributivo tiene lugar una recaída en un proceso de IT iniciado antes de extinguirse el contrato de trabajo, únicamente si es el INSS el responsable del pago de la prestación por esta contingencia, el SEPE lo abonará por delegación.

En caso de ser responsabilidad de una Mutua Colaboradora con la Seguridad Social, será ésta la que deberá pagarlo. En cualquier caso, el SEPE continuará ingresando las cotizaciones a la Seguridad Social y, por tanto, tiene lugar el consumo de días de derecho. En el caso de no haber efectuado el SEPE el pago de la IT por delegación, las cotizaciones que correspondan a la aportación del trabajador, serán asumidas por el SEPE y no serán reclamadas ni descontadas de futuros pagos al trabajador.

Si durante la percepción del subsidio por desempleo tiene lugar una recaída en un proceso de IT iniciado antes de extinguirse el contrato de trabajo, procederá su suspensión. Solo en el caso de subsidios para trabajadores mayores de 52 años, durante esta situación se continuará cotizando por la contingencia de jubilación, y, por tanto, solo en este caso se procederá al consumo de días de derecho, como se indica en el Oficio del 23/05/2024

[42] Criterio SEPE. Subdirección General de Prestaciones por Desempleo. Servicio Público de Empleo Estatal de 26 de junio de 2025, ficha 28-004.

El beneficiario del subsidio por desempleo con fecha del hecho causante anterior al día 1 de noviembre de 2024, que lo está compatibilizando con un trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, previa deducción en su importe de la parte proporcional a las horas trabajadas, y pase a la situación de IT que no constituya recaída de un proceso anterior, tendrá derecho a continuar percibiendo el subsidio con parcialidad.

Quienes se encuentren percibiendo el subsidio - con fecha del hecho causante a partir del día 1 de noviembre de 2024- como complemento de apoyo al empleo por estar trabajando por cuenta ajena a tiempo completo o parcial, y pasen a la situación de IT, continuarán percibiendo dicho subsidio como complemento de apoyo al empleo mientras se mantenga la relación laboral que lo originó o se alcance su duración máxima, salvo que concurran otras causas de incompatibilidad, suspensión o extinción.

Si durante la percepción de la prestación contributiva por desempleo, los trabajadores afectados por medidas de suspensión de la relación laboral o de reducción de la jornada ordinaria de trabajo al amparo de lo establecido en el art. 47 ET, pasan a la situación de incapacidad temporal, únicamente si el responsable de dicha prestación fuera el INSS y durante los días u horas de inactividad, el SEPE la abonará por delegación. En caso de que la responsable sea una Mutua Colaboradora, el SEPE no la abonará en ningún caso, sino que será la empresa la que deba realizar su pago delegado, o bien la propia Mutua por pago directo.

En cualquier caso, el SEPE continuará ingresando las cotizaciones a la Seguridad Social y, por tanto, tiene lugar el consumo de días de derecho. En los casos en que el SEPE no abone la prestación por IT, asumirá las cotizaciones abonadas en concepto de aportación del trabajador sin que proceda reclamarlas o descontarlas de futuros pagos.

El criterio anotado no recoge referencia a la gestión en las nuevas situaciones de incapacidad temporal por contingencias comunes incorporadas tras la reforma introducida en el art. por la Ley 6/2024, de 20 de diciembre en el art. 169.1 a) de la LGSS.

3.2. Protección por desempleo e IMV: pasarelas e incentivos al empleo

3.2.1. La transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital

Con carácter previo a su análisis conviene recordar que la Disposición adicional primera del RD-ley 7/2023 de 19 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes, 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[43], y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, señalaba en su exposición de motivos de "*…la constitución de esta prestación complementaria como mecanismo de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad*". La citada disposición adicional primera venía a señalar[44] con la finalidad declarada de garantizar la transición garantizar la transición adecuada hacia la prestación de ingreso mínimo vital vino a disponer que de conformidad con los términos y condiciones que

[43] Este Real Decreto Ley quedaría derogado por Acuerdo del Congresos de los Diputados. Véase Resolución de 10 de enero de 2024 del Congreso de los Diputados.

[44] Apartado II penúltimo párrafo.
La justificación del RD-ley 7/2024 se limita a indicar obedece a un "*nuevo marco normativo del ingreso mínimo vital"*

se establezcan reglamentariamente, en las situaciones de extinción del subsidio por agotamiento, renuncia o por superar el límite de ingresos previsto, sin haberse reinsertado en el mercado laboral; la entidad gestora del subsidio por desempleo remitirá a la entidad gestora del ingreso mínimo vital el consentimiento de los interesados así como los datos que a tal efecto se determinen con la finalidad de que dicha entidad gestora tramite, en su caso, la prestación de ingreso mínimo vital. Se consideraban interesados el beneficiario del subsidio, así como las personas con las que conviviere siempre que concurran entre todos los convivientes los lazos de parentesco previstos en el art. 6 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre[45], por la que se establece el ingreso mínimo vital. En ambos casos se requería que no existiese ninguna otra persona, distinta de los mencionadas, empadronada en el mismo domicilio.

La disposición final cuarta del RD-ley 2/2024, ha ido más allá de lo previsto en el RD-ley decaído y vino a modificar la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital de la siguiente forma[46]:

Artículo modificado	Contenido
Art. 4.1	Personas beneficiarias
Art. 5	Titulares del ingreso mínimo vital
Art. 6.1	Unidad de convivencia
Art. 10.2	Requisitos de acceso
Art. 20.1 f)	Cómputo de ingresos y patrimonio
Art. 21.4	Acreditación de los requisitos
Art. 41	Control de la prestación
Disposición adicional duodécima (nueva)	Transición del subsidio por desempleo a la prestación de ingreso mínimo vital

La nueva disposición adicional duodécima de la LIMV pretende facilitar la solicitud del IMV de aquellas personas que agoten el periodo máximo de percepción de los subsidios por desempleo sin haberse reinsertado en el mercado laboral, y para ello la entidad gestora del subsidio por desempleo (SEPE) remitirá a la del ingreso mínimo vital (INSS u órgano competente de las CC.AA.) los datos precisos para que ésta última reconozca, en su caso, la prestación del ingreso mínimo vital. Siendo preciso, obviamente que el llamado a ser beneficiario:

— En la fecha prevista del agotamiento del subsidio la persona beneficiaria sea mayor de 23 años.

— Que no conviva con ninguna otra persona si es persona beneficiaria del subsidio sin responsabilidades familiares o que conviva en el mismo domicilio con aquellas personas que integran su unidad familiar a los efectos de dicho subsidio.

[45] Se refiere a las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. Téngase en cuenta que la Ley Ingreso Mínimo Vital considera pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años. Confróntese con la consideración de pareja de hecho recogida en el apartado 3 párrafo 2 del art. 275 LGSS sobre carencia de rentas y responsabilidades familiares.

[46] Véase también la disposición transitoria quinta sobre régimen aplicable a los procedimientos de reconocimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicho RD-Ley.

— Que no exista ninguna otra persona, distinta de las anteriores, empadronada en dicho domicilio.

El procedimiento a seguir será así:

Durante el trimestre previo al agotamiento del subsidio por desempleo, la entidad gestora del mismo informará a la persona beneficiaria sobre la posibilidad de remitir sus datos y los de los miembros de su unidad familiar recogidos, a la entidad gestora del ingreso mínimo vital, a fin de que por ésta se tramite dicha prestación. Se busca con ello eliminar cargas administrativas y tiempos de espera.

Dicho lo anterior resulta preciso:

a) Contar con el consentimiento previo de los interesados; y

b) Suscribir una declaración responsable de que dispone del consentimiento de los integrantes de su unidad familiar mayores de edad que se tuvieron en cuenta a los efectos del reconocimiento y mantenimiento del subsidio por desempleo, sobre la inexistencia de terceras personas residentes en el mismo domicilio, así como de que no está unida a otra persona por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en caso de que sea beneficiaria individual

Todo ello en modelo normalizado, qué entre otros extremos, recogerán aquellas situaciones en las que el interesado declare no estar incurso o, estándolo, no serán tenidas en cuenta a los efectos del reconocimiento y cálculo de la prestación.

La entidad gestora del subsidio por desempleo tras comprobar la existencia del consentimiento y la correcta cumplimentación de la declaración responsable por el interesado, y dentro de los diez días siguientes a la fecha en la que se produzca el agotamiento del subsidio por desempleo remitirá a la entidad gestora de la prestación de ingreso mínimo vital, la información necesaria para la tramitación de esta prestación, entre la que figurarán los datos identificativos de la persona interesada, así como, en su caso, los del resto de miembros de su unidad familiar, mediante el número del documento nacional de identidad en el caso de los españoles, incluidos los menores de 14 años, y mediante número de identidad de extranjero en el caso de ciudadanos extranjeros, así como cualesquiera otros extremos que acuerden la entidad gestora de los subsidios por desempleo y la del ingreso mínimo vital; la fecha en la que se haya agotado el subsidio; los importes brutos devengados en el ejercicio económico inmediatamente anterior en concepto de subsidio asistencial por desempleo y el número de cuenta corriente en el que se venía abonando el mismo.

Si la entidad gestora del subsidio por desempleo entiende que la declaración responsable no está correctamente cumplimentada, dentro del plazo de 10 días pondrá en conocimiento del interesado que, por esta causa no es posible su remisión a la entidad gestora del ingreso mínimo vital, informándole en todo caso de que puede solicitar dicha prestación ante la citada entidad gestora, así como de los canales existentes al efecto. Recibido la documentación antes reseñada[47] la entidad

[47] La remisión de tales datos será suficiente para que queden acreditados los vínculos que unen entre sí a las personas a las que dichos datos se refieren, así como aquellos extremos sobre los que verse la declaración responsable, sin que la entidad gestora de dicha prestación deba proceder a su comprobación a los efectos Las comunicaciones e intercambio de datos entre la entidad gestora del subsidio por desempleo y la entidad gestora del ingreso mínimo vital se llevarán a cabo mediante el oportuno sistema de intercambio de información que incluirá la habilitación de un sistema telemático al servicio de esta última entidad gestora que permita la consulta de los datos y documentos suscritos por las personas interesadas, así como los que obren en poder de la entidad gestora del subsidio por

gestora del ingreso mínimo vital (INSS, ISM o Comunidad Autónoma)[48] comprobará a través del acceso a la base de datos de coordinación de los Padrones municipales del Instituto Nacional de Estadística, la inexistencia de terceras personas empadronadas en el mismo domicilio que la persona beneficiaria del subsidio por desempleo o, en su caso, que la unidad familiar.

En caso de no quedar acreditado (la inexistencia de terceras personas empadronadas en el mismo domicilio) la entidad gestora del ingreso mínimo vital comunicará a la persona interesada que, por esta causa, no procede continuar con los trámites previstos en la presente disposición, informándole, a su vez, sobre la posibilidad de solicitar dicha prestación de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley; así como de los canales existentes a tal efecto.

Acreditado lo anterior se pasará a comprobar, por este orden:

— El requisito de vulnerabilidad económica establecido en el art. 10.1.b) LIMV , de conformidad con la información proporcionada de forma telemática por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y por las Haciendas Tributarias Forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco, tomando como referencia la información que conste en esas Haciendas Públicas respecto del ejercicio anterior a aquel en el que se haya agotado el subsidio de desempleo, o en su defecto, la información que conste más actualizada en dichas administraciones públicas.

  Si no se acredita dicho requisito se dictará resolución de inadmisión frente a la que se podrá interponer reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el art. 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, y cuyo objeto se limitará a conocer sobre la causa de inadmisión.

— A continuación, se procederá a comprobar:

  a) Que se cumple el requisito de residencia legal y efectiva en España[49] contemplado en

desempleo, que sean necesarios para la verificación de la acreditación de los requisitos establecidos en la presente Ley para el acceso y mantenimiento de la prestación económica de ingreso mínimo vital del reconocimiento de la prestación de ingreso mínimo vital.

[48] Véanse:
-Resolución de 26 de diciembre de 2024, de la Subsecretaria, por la que se publica el Convenio en materia de cesión de información del Organismo Autónomo Servicio Público de Empleo Estatal, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y el Instituto Social de la Marina, en el contexto de solicitudes o tránsito a la prestación de Ingreso Mínimo Vital (BOE 3 de enero 2025).
-Resolución de 6 de marzo de 2025 de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Servicio Público de Empleo Estatal, O.A., el Instituto Social de la Marina y el Servicio Público Vasco de Empleo, relativo a los perceptores del subsidio por desempleo y sus familiares, en el contexto de solicitudes o tránsito a la prestación de Ingreso Mínimo Vital (BOE 15 de marzo).
-Resolución de 6 de mayo de 2025 de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre el Servicio Público de Empleo Estatal, O.A., el Instituto Social de la Marina y la Comunidad Foral de Navarra, en materia de cesión de información y subsidio de desempleo, en el contexto de solicitudes o tránsito a la prestación de Ingreso Mínimo Vital (BOE 10 de mayo).
De interés también puede resultar la consulta del Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas n.º 1626 relativo a la fiscalización del Ingreso Mínimo Vital ejercicios 2022 y 2023, concretamente su Recomendación 16 pág. 107, que señala que: "*El MISSM debería establecer un estándar informático común que permita que la información remitida por el INSS al SEPE pueda ser incorporada directamente al SISPE, de forma que permita su utilización inmediata tanto por este organismo como por los servicios autonómicos de empleo".*

[49] Art. 10.1.a) LIMV.

b) El requisito de vida independiente[50].

c) El requisito relativo a la válida constitución de la unidad de convivencia durante al menos seis meses[51].

La entidad gestora procederá a dictar resolución y a notificar la misma en el plazo máximo de seis meses desde el agotamiento del derecho al subsidio por desempleo. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado resolución expresa, se entenderá desestimada. En caso de reconocimiento del derecho al ingreso mínimo vital, la fecha del hecho causante será la fecha del agotamiento del subsidio. Los efectos económicos se producirán el día primero del mes siguiente al de la fecha del hecho causante.

En definitiva, supone que sin necesidad de que el interesado presente una solicitud de IMV se tramite la misma a aquellas personas que agoten el período máximo de percepción del subsidio por desempleo sin haber encontrado empleo, promoviendo fórmulas de verificación automática de los requisitos para percibir la prestación, lo que puede considerarse como positivo.

3.2.2. La necesidad de una reformulación completa del diseño del incentivo al empleo del Ingreso Mínimo Vital. Su relación con el complemento de apoyo al empleo

Recuérdese que el RD 789/2022, de 22 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación, señala en el párrafo 5 de su justificación/exposición de motivos que[52]:

"*El incentivo al empleo busca la no desincentivación a incorporarse al mercado laboral o a poder incrementar el número de horas en el caso en el que el individuo esté trabajando porque hace que no pierda un euro de prestación, sino menos, por cada euro que se incrementan los salarios por un incremento en la oferta laboral. Esto hace que el ingreso mínimo vital, además de ser una medida que busca mejorar la equidad, no se convierta en una medida ineficiente desde el punto de vista económico*".

El l diseño del Complemento de Apoyo al Empleo (CAE) tiene una finalidad muy clara, la de fomentar la oferta de trabajo entre los beneficiarios del subsidio. que se aplica desde 1 de noviembre de 2024. Y ello se puede apreciar de su propio régimen jurídico en el que la cuantía del CAE es mayor cuanto antes se comience a trabajar o mayor sea la jornada de trabajo.

Por su parte el incentivo al empleo del IMV que incorpora elementos para potenciar la oferta de trabajo, su diseño no incluye referencia al momento de inicio del empleo, ni se referencia con la jornada de trabajo.

Otras diferencias relevantes entre CAE y el incentivo al empleo del IMV pueden verse en que el CAE se aplica de forma automática y tiene en cuenta la situación en el empleo en el momento presente. Por su parte, el incentivo al empleo del IMV se aplica si el hogar beneficiario ha aumentado sus rentas del trabajo en los dos años anteriores a su aplicación. Y téngase en cuenta que el sistema

[50] Art. 10.2 LIMV.

[51] Art. 10.3 LIMV.

[52] Véase la 4.ª Opinión Ingreso Mínimo Vital de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de julio de 2025., concretamente su apartado 3, propuesta 1, páginas 66 y 67, que en síntesis aquí se recoge.

actual de cálculo de la renta del IMV, toma como referencia la información fiscal del año anterior, lo que impide que los beneficiarios perciban de manera instantánea a la decisión de trabajar o de aumentar su intensidad en el empleo las ventajas del incentivo, lo que reduce su eficacia. También debe tenerse en cuenta que el incentivo no tiene una duración garantizada, sino que va vinculado a los incrementos anuales de renta laboral, lo que puede afectar o disminuir su eficacia en el fomento de la oferta laboral.

Quizás haya que evaluar y replantearse la eficacia de estos incentivos y la viabilidad de su traslado a otras prestaciones del sistema de Seguridad Social[53].

[53] Una crítica al incentivo al empleo previsto en el art. 11.4 LIMV y el RD 789/2022, puede verse en el Informe n.º 1626 de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre el ingreso mínimo vital ejercicios 2022 y 2023, pág. 107, que señala:

"El incentivo al empleo solo se activa con los incrementos interanuales de ingresos derivados del empleo obtenido, lo que podría dar lugar a desincentivos en el mantenimiento del empleo cuando los ingresos se mantienen constantes en dos ejercicios consecutivos, puesto que se pierde el incentivo inicialmente concedido y parte de la exención aplicada debe ser devuelta. Así, un 35,36 % del total de expedientes a los que se les aplicó el incentivo en noviembre de 2023 han resultado en un menor importe o extinción en 2024.

b) Además, el incentivo produce otro efecto negativo para los que se benefician de él, y es la falta de automatización de la vuelta al IMV en los casos en que este se ha perdido por haber encontrado un trabajo. En efecto, una vez que se deja de percibir el IMV por haberse encontrado un empleo, se debe solicitar nuevamente la prestación (no se produce su suspensión), lo que se traduce en un tiempo de espera en torno a 5 meses, en los que no se percibe ninguna renta. Esta situación podría provocar el efecto contrario al objetivo que se pretende alcanzar pues, en muchos casos, el beneficiario puede verse obligado, por prudencia, a rechazar un empleo por miedo a perder la prestación, lo que favorece las denominadas "trampas de pobreza".

c) Según el art.11.4 de la LIMV, se prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad en el incentivo; sin embargo, se ha observado que en el tramo 2 de los tres tramos de incrementos de rentas, no figura incentivo alguno para discapacitados cuando existen ingresos en el ejercicio previo anterior a la revisión, lo que no se compadece con lo indicado en el referido artículo.

Por otra parte, se produce una incongruencia carente de justificación entre la ayuda estatal a la discapacidad y las provenientes de ayuntamientos y CCAA, pues mientras, en el primer caso, la ayuda se considera un ingreso y minora el IMV; en el segundo, no se computa.

d) El Real Decreto 789/2022 no ha establecido ni metas ni indicadores para evaluar con carácter bienal este incentivo".

Estudios Doctrinales

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 37-50

La Protección Social en los Tratados de Libre Comercio continentales

Social Protection in Continental Free Trade Agreements

Antonio Ojeda-Avilés *Presidente de la Asociación Internacional de Protección Social*
Catedrático (r) de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Sevilla
https://orcid.org/0000-0002-5752-365X

Sumario

1. El factor Protección Social en el comercio internacional
2. Geoestrategia y Tratados de Libre Comercio como campo de estudio de la Protección Social
3. Conclusiones
4. Bibliografía citada

Fecha Recepción: 1/5/2025
Fecha Revisión: 13/6/2025
Fecha Aceptación: 13/6/2025

Cita Sugerida: OJEDA-AVILÉS, A.: «La Protección Social en los Tratados de Libre Comercio continentales». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 37-50.

Resumen

Uno de los ámbitos más importantes de la economía desde el punto de vista geoestratégico se encuentra en la negociación de los Tratados de Libre Comercio (TLC), a cuya virtud las partes se desarman de aranceles para dar paso a un intercambio de bienes y servicios que no han de pagar tarifas cuando atraviesan las fronteras para venderse o prestarse en el otro u otros países. Cuando hablamos de esos TLC al nivel de un continente o de varios, la importancia asume cotas más elevadas aún. En este análisis de trata de conocer, ante todo, la regulación de la Seguridad Social en esos TLC continentales, de los que se han tomado los cuatro ejemplos más sobresalientes, y detectar gracias a ello hasta qué punto se admite el libre juego de los sistemas nacionales de Protección Social, o se les ponen cortapisas, o, en fin, se les sustituye por un sistema único para todos los países firmantes.

Palabras clave

Acuerdos de Libre Comercio; competencia mercantil; barreras mercantiles; Seguridad Social regional; Protección Social regional; Acuerdo Amplio y Progresivo de Asociación Transpacífico; Acuerdo de Asociación; Cooperación; Comercio e Inversión entre la Unión Europea y Mercosur; Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá; Tratado entre México; Estados Unidos y Canadá; T-MEC

Abstract

One of the most important areas of the economy from a geostrategic point of view is the negotiation of Free Trade Agreements (FTAs), whereby the parties remove tariffs to allow the exchange of goods and services that are not subject to tariffs when they cross borders to be sold or provided in other countries. When we talk about these FTAs at the level of a continent or several continents, their importance becomes even greater. This analysis seeks, first and foremost, to understand the regulation of social security in these continental FTAs, from which the four most notable examples have been taken, and to identify the extent to which the free play of Social Protection national systems is allowed, or whether restrictions are placed on them, or whether they are replaced by one single system for all signatory countries.

Keywords

Free Trade Agreements; commercial competence; commercial barriers; regional Social Security; regional Social Protection; Transpacific Free Trade Agreement; European Union and Mercosur Free Trade Agreement; European Union and Canada Free Trade Agreement; Free Trade Agreement between Mexico; the United States and Canada; Free Trade Agreements; competence; mercantile barriers; regional social security; regional social protection

1. EL FACTOR PROTECCIÓN SOCIAL EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

La conmoción experimentada en el comercio mundial a causa de la nueva política comercial de Estados Unidos en materia de tarifas de importación respecto a países con los que mantenía un activo tráfico mercantil ha traído a escena una serie de acuerdos comerciales internacionales en los cuales aparece la protección social como un factor relevante. La nueva política comercial norteamericana puede venir considerada como coincidente en los últimos años y como acelerador de la evolución advertida en varios de esos acuerdos comerciales, que desde luego acusan el impacto de factores tecnológicos a los que se comprende bajo el amplio concepto de revolución digital[1].

Me referiré al respecto a cuatro importantes acuerdos calificables como Tratados de Libre Comercio (TLC) y firmados entre países americanos de distinta ubicación territorial en ese gran continente, y otros Estados no americanos, Tratados cuya significación geoestratégica parece innegable, en el sentido de significar un cambio profundo en las relaciones políticas, y no solo económicas, de los países signatarios.

Veamos cuáles son. En primer término, el Acuerdo Amplio y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPPTP), firmado en Santiago de Chile en 2018 como perfeccionamiento del anterior Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP: Transpacific Partnership), éste firmado en 2016 en Auckland. Confluyen en el actual doce países muy significados y de ambos lados del Pacífico, como Canadá, México, Chile, Perú, Australia, Japón, Nueva Zelanda, Malasia, Singapur, Brunei y Vietnam, con la incorporación de Gran Bretaña en diciembre de 2024. En cuanto a Estados Unidos, que había formado parte del primitivo TTP, salió de éste y no ha ingresado en el CPPTP.

En segundo lugar, el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y Mercosur, firmado en diciembre de 2024 tras veinticinco años de negociaciones, pero aún no ratificado, por lo cual no ha entrado todavía en vigor.

En tercer lugar, el Acuerdo Comprensivo Comercial y Económico entre Canadá y la Unión Europea (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA), con efectos desde 2017, provisionales por cuanto aún no ha venido suscrito por todos los Estados miembros de la Unión (23 de los 27), y sí en cambio por Gran Bretaña. La crisis y ruptura entre Canadá y Estados Unidos ha potenciado su existencia, al aparecer ahora como un nuevo anclaje económico entre Canadá y la UE como socios principales recíprocos.

En cuarto lugar, el T-MEC, o Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, el cual sustituyó en julio de 2020 al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), por lo que

[1] Monereo Pérez, José Luis, "Prólogo" al libro *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital. Por una Seguridad Social digna e inclusiva,* actas del VII Congreso Internacional y XX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*,* editorial Laborum, Murcia 2023, p. II, recuerda cómo nos hallamos ante una nueva fase histórica de importantes cambios estructurales, transformaciones de la organización y cambios tecnológicos disruptivos, con el surgimiento de nuevos riesgos, nuevas exigencias de tutela y racionalización de la cobertura aseguratoria. Un contexto donde se evidencia que hay que renovar desde la Seguridad Social -como disciplina científica y de acción práctica- las "herramientas" científico-jurídicas de comprensión explicativa de la realidad social y de sus instituciones fundamentales. Véanse además las referencias al Derecho Internacional de la Protección Social en el contexto de la revolución digital en esos dos volúmenes, por ejemplo Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, "La utilización de la video teleconferencia en la reclamación administrativa previa norteamericana de Seguridad Social", en *Las transformaciones de la Seguridad Socia, cit.,* vol. I*,* pp. 63 ss.; Riaño Barón, Gina M., "Experiencias en la digitalización de la Seguridad Social en el ámbito de la Seguridad Social Iberoamericana", *ibidem,* vol. I, pp. 435 ss; Trejo Chacón, María Fernanda, "Intercambio electrónico de información sobre Seguridad Social (EESSI), digitalización de la coordinación de la Seguridad Social", *ibidem*, vol. I., pp. 443 ss. Etc.

también se le conoce como NAFTA-II. Establece un ámbito de libre comercio entre los tres países, con importantes incorporaciones normativas relativas al ámbito laboral y de seguridad social en la actual versión.

Se trata de cuatro acuerdos que van más allá de lo puramente comercial, pues pretenden crear un gran espacio de libre comercio entre los firmantes y, por añadidura, incorporan objetivos subyacentes de índole general, bien con alguna alusión explícita como ocurre en el Tratado UE-Mercosur o en el CPPTP, bien de manera soterrada como en el de Canadá-UE. Y respecto al T-MEC, su enorme importancia ha quedado de relieve en los momentos actuales de crisis en las relaciones de los tres países miembros, cuando el gobierno de Estados Unidos dubita cómo aplicar las tarifas aduaneras anunciadas a México y Canadá sin por ello dañarse a sí mismo a través de la inflación desatada.

La selección de los TLC mencionados no significa por supuesto la inexistencia de otros acuerdos internacionales de igual o parecida importancia donde podamos detectar la presencia de la Protección Social en un papel significativo. En esa línea, la emergencia de los factores medioambientales y sociales constituye un rasgo de nuestro tiempo que llega a impregnar también el seco y materialista paisaje del comercio entre naciones. Dicho lo cual, tampoco hay que lanzar las campanas al vuelo y proclamar el triunfo de los derechos humanos y medioambientales en estos ámbitos, pues la realidad nos haría recapacitar. Y, aun cuando no tengamos una medida precisa de la situación de esos derechos en el conjunto de los Tratados de Libre Comercio, los pocos datos existentes nos hablan del absoluto predominio de los TLC de ámbito inferior a los cuatro citados, con mínimas referencias a los derechos humanos y ecológico[2], o bien de aproximaciones contempladas en instrumentos diferentes, ya se trate de Declaraciones de Principios de escaso relieve práctico, ya de Reglas de Coordinación en donde no hallamos una propuesta de mínimos, sino de conexiones para situaciones problemáticas, bien, por último, en Tratados que, o bien fueron inicialmente de índole económica pero han evolucionado a una estructura global muy cercana a la confederal, como son los que hoy día forman la base jurídica de la Unión Europea, o que desde sus comienzos implican una estructura jurídico-política alejada de las pulsiones económicas, como los que sirven de base al Consejo de Europa.

Solo algunos rasgos más para perfilar la delimitación exterior de nuestro tema, antes de entrar en él. De las Declaraciones internacionales de Principios puede ser ejemplo la de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) sobre protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias en situaciones de crisis, Yakarta 2023; y de las Coordinaciones internacionales, los dos Reglamentos de la Unión Europea 883/2004 y 987/2009 sobre coordinación de los Sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros (con otros Reglamentos de ampliación), o el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social 2011 suscrito por trece Estados, incluídos España y Portugal.

Declaraciones y Coordinaciones como las citadas ofrecen importantes valores y una utilidad manifiesta, en especial en los últimos años en que los tribunales nacionales han acudido a las Declaraciones a que me refiero, merced al "test de convencionalidad", para interpretar las normas nacionales conforme a los principios derivados de aquéllas[3]. Y, por cuanto hace a las normas

[2] De los listados de TLC existentes, algunos de los cuales hablan de varios centenares en vigor, cabe citar el *Regional Trade Agreements Database* de la Organización Mundial del Comercio, con datos hasta 2024 inclusive, de cuya lectura cabe inducir que en su mayoría se trata de acuerdos bilaterales, entre dos países o entre una organización mundial como EFTA y una país concreto, y que casi todos han venido suscritos en América, Europa y el Pacífico. En el listado de "Preferential Tariff Analysis" de la obra aludida vienen indicadas 97 materias, sin referencia alguna a las cláusulas sobre derechos sociales y naturales.

[3] Soto Dobles, Milena, "Test de control de convencionalidad", Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José 2013. El "test" procede del área de los derechos humanos en sentido estricto, pero se ha extendido a otros ámbitos conexos, como el de los derechos laborales.

internacionales de coordinación, sus ventajas son manifiestas en un ámbito que acusaba desoladores conflictos positivos y negativos de competencia legal y judicial, en donde los principales perjudicados eran los propios ciudadanos. Si no los tenemos aquí en cuenta se debe a que hemos reducido el ámbito del análisis a la Protección Social en las normas económicas internacionales, como un elemento progresivamente significativo en la competitividad entre países, y por ende, en el teatro geoestratégico mundial.

Podemos, tras estas aclaraciones, entrar ya en el ámbito propio de nuestro análisis.

2. GEOESTRATEGIA Y TRATADOS DE LIBRE COMERCIO COMO CAMPO DE ESTUDIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Centrémonos, por tanto, en los cuatro Tratados de Libre Comercio mencionados en el epígrafe anterior. La evolución reciente antevista ha marcado la aparición del elemento de Protección Social en el articulado de los cuatro Tratados, como factor a tener en cuenta en la competencia comercial internacional. Veremos cómo el tratamiento de la materia carece de profundidad, avanza solo algunos rasgos de ella, sin nada que ver con los tratamientos más acabados de otros instrumentos internacionales conocidos. Y, sobre todo, en su nuevo rol como factor de competitividad no siempre aparece como un valor positivo, sino como un coeficiente más, el cual adquiere un distinto valor a segundas de la perspectiva desde la que se le mire.

2.1. El *Acuerdo Amplio y Progresivo de Asociación Transpacífico* sorprende en primer lugar por su diversificado tratamiento de los derechos sociales, humanos y ecológicos, con regulaciones extensas de las medidas sanitarias y fitosanitarias o la protección de la vida humana, animal y vegetal (cap. 7), la responsabilidad social corporativa (cap. 9.17), la protección del consumidor (cap. 16.6), las cadenas de suministro (cap. 22.3), o el medio ambiente (cap. 20), hasta llegar al capítulo 19, dedicado al trabajo y punto central de nuestra pesquisa. Cuando leemos con atención tal número de preceptos advertimos hasta qué punto se trata de aproximaciones generales, y solo en los apartados de responsabilidad social corporativa y de cadenas de suministro, así como en el capítulo sobre trabajo, hallamos indicaciones más precisas sobre lo laboral, y dentro de éste, alguna referencia a la protección social.

Pero la mayor precisión no implica un mayor nivel. Sólo como apunte, mencionaré que respecto a la responsabilidad social corporativa el capítulo 29.7 indica que las partes deberán subrayar "la importancia de los estándares, directrices y principios de responsabilidad social corporativa reconocidos internacionalmente y ratificados por la Parte signataria, a las empresas que operen en su territorio o se hallen sujetas a su jurisdicción, para que los incorporen voluntariamente a sus políticas internas". Y respecto a las cadenas de suministro, el capítulo 22.3 señala que el Comité de Competitividad, entre otras funciones, identificará las mejores prácticas y experiencias en el desarrollo y reforzamiento de las cadenas de suministro entre las Partes; sin poco más que añadir. Un horizonte muy amplio, pero una voluntad estrecha, cabe conjeturar.

El capítulo 19 se centra en el factor trabajo, y allí es donde podremos hallar las referencias más ambiciosas al tema que buscamos. Por desgracia ahora cabe afirmar lo contrario de lo anteriormente visto para los otros artículos, pues ofrece una interpretación muy restrictiva de qué entiende por "trabajo", no otra cosa que las materias *directamente relacionadas* por los Convenios fundamentales de la OIT (libertad sindical, negociación colectiva, prohibición del trabajo forzoso e infantil, y no discriminación femenina), con la adición *malgré lui* de "condiciones aceptables" para ciertos derechos laborales, en concreto los salarios mínimos, la jornada máxima, y la seguridad y salud en el trabajo (art. 19.1).

Pues bien, es en el interior de este último contenedor, la seguridad y salud en el trabajo, donde podremos defender una interpretación amplia de él para entender comprendida en tan simple concepto la indemnización por incapacidad derivada de riesgos profesionales, tanto en su vertiente de incapacidad temporal como en la de permanente y la muerte, así como las indemnizaciones por viudedad y orfandad debida a la misma contingencia de riesgos profesionales. Se trataría, por ende, de una interpretación extensiva del texto, no de una referencia explícita. Por ello, ni siquiera abarcaría a todas las contingencias canónicas de la Protección Social, al quedar fuera por ejemplo la jubilación, la maternidad o el desempleo. Tampoco quedarían incluídos los servicios sociales y asistenciales, como la formación profesional, aun cuando el tema podría discutirse. Por lo demás, quedaría al margen la protección ajena al empleo y dirigida a los grupos necesitados más conocidos, como las prestaciones no contributivas, la renta social, o los subsidios de diverso tenor.

No parece muy generoso, en resumidas cuentas, el contenido sobre prestaciones sociales, pues debemos realizar una interpretación extensiva del concepto de seguridad y salud en el trabajo para llegar a ellas, siendo así que en la hermenéutica habitual las interpretaciones amplias deben acogerse restrictivamente. Pero de nuevo aquí podemos refugiarnos en los criterios interpretativos actuales, y recordar hasta qué punto el concepto amplio de seguridad y salud defendido por los países escandinavos sirvió hace ya algún tiempo a la Unión Europea para agrandar los contenidos de la "Europa Social" y así modificar los Tratados fundamentales para acoger a esa otra vertiente de una Europa que, en principio, solo alcanzaba a perfilar la vertiente económica.

Otros dos apartados del capítulo 19 muestran un mayor ánimo cuando ordenan que cada Parte adopte y mantenga la libertad sindical, el derecho de negociación colectiva, la prohibición del trabajo forzoso, y la supresión tanto del trabajo infantil como de la discriminación en el empleo y la ocupación (19.3). Así acomo acoge el principio de norma más favorable en su versión internacional, cuando considera "inapropiado fomentar el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección otorgada en las leyes laborales de cada Parte. Por consiguiente, ninguna Parte renunciará a aplicar o derogará de otra forma, ni ofrecerá renunciar a aplicar o derogar de otra forma, sus leyes o regulaciones" (19.4). Pero ya quedamos fuera del alcance de estos dos preceptos, que no mencionan ni expresa ni tácitamente a la Protección Social.

2.2. Viene a continuación el *Acuerdo de Asociación, Cooperación, Comercio e Inversión entre la Unión Europea y Mercosur* ("Partnership Agreement"), finalmente suscrito en diciembre de 2024, tras veinticinco años de negociaciones como hemos visto, y aún no ratificado ni por ende entrado en vigor, por lo que probablemente pueda considerarse como el más quebradizo de los que estamos analizando, a pesar de su ambicioso título. La larga duración de las negociaciones y el hecho de no haber entrado todavía en vigor así lo indica, y se deduce por el contraste de intereses entre ambos bloques, que ha impulsado a Francia a remar a la contra para defender reivindicaciones de sus agricultores ante los productos agrícolas del otro continente, además de las crudas cuestiones derivadas de la deforestación de la Amazonia o de otros problemas ecológicos y también políticos[4]. Ahora bien: lo diferente puede ser complementario, y las partes seguramente han detectado un interés recíproco en la supresión de barreras aduaneras de forma generalizada. Las resistencias parecen haber sido superadas por la inserción, en los últimos encuentros, de un extenso capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible (TSD, Trade and Sustanaible Development), al cual se ha agregado un "Anexo TSD" donde igualmente prevalecen los aspectos ecológicos, con algún resquicio para lo laboral. En lo cual no existe novedad alguna si tenemos en cuenta que en los últimos tiempos, y sobre todo a raíz del Acuerdo de París sobre Cambio Climático (2015), tanto Naciones Unidas como la Unión

[4] En lo esencial, el Acuerdo elimina el 93 % de los aranceles de Mercosur a los productos agroalimentarios europeos, y la UE elimina el 82 % a los mismos productos de Mercosur, con respeto a las indicaciones geográficas de ambas partes y a las normas de seguridad alimentaria de la UE.

Europea han introducido propuestas generales sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, plasmadas en el último caso en catorce acuerdos comerciales, mientras quedan a la espera de ratificación otros muy significativos con ese contenido, en concreto con China y el de Mercosur que ahora nos ocupa, mientras otros cinco se encuentran en plenas negociaciones (con India, con Africa ESA-5, etc), así como, en fin, otros seis que presentan algún contenido de Comercio y Desarrollo Sostenible[5]. En todos ellos el elemento principal gira en torno a la defensa de la naturaleza, si bien hay algunas referencias al empleo sostenible.

Pues bien, en el nuevo capítulo sobre TSD hallamos un artículo 17 que proclama la aplicación de los ”Convenios sobre condiciones de trabajo”, bajo la condición de que *no* deben significar una discriminación arbitraria o injustificada al comercio. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados, o si se quiere, de afirmaciones hondamente ambiguas, puesto que desde el punto de vista empresarial siempre existirá la tendencia a considerar los mínimos laborales como trabas al libre comercio. El Anexo sobre Desarrollo Sostenible aclara, empero, el significado de tal precepto, pues viene a incidir -con ciertas ampliaciones- en el ámbito ya conocido de los ocho Convenios fundamentales OIT, en concreto sobre trabajo infantil, no discriminación, libertad sindical, y derecho a la negociación colectiva, así como sobre la salud y seguridad en el trabajo, y sobre Inspección del Trabajo. Este capitulo sobre TSD contempla un procedimiento específico de arreglo de diferencias, a cuya virtud cualquiera de las dos partes puede llamar a consultas gubernamentales cuando estima que la otra parte está incumpliendo algún aspecto del articulado, y en el caso de no quedar resueltas sus dudas, acudir a un panel independiente de expertos para decidir sobre el particular.

Sin duda que el Acuerdo UE-Mercosour aportará ventajas más allá de las comerciales, como ya se ha evidenciado a la hora de ratificar los aspectos ecológicos con respecto a la Amazonia. En lo laboral, de nuevo la inclusión de los aspectos de seguridad y salud en el trabajo permite un anclaje suficiente para las reclamaciones sobre buena parte de la Protección Social relacionada con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, desde la responsabilidad de los empresarios en tales infortunios como la de las entidades gestoras en el reconocimiento de las indemnizaciones y pensiones establecidas. La debilidad estructural de Mercosur, por un lado[6], y el procedimiento específico de arreglo de diferencias, por otro, hacen presumir una débil respuesta protectora. Pero estos Tratados Generales, que entienden básicamente de comercio y tarifas, ya no pueden cerrar sus puertas fácilmente a lo laboral ni, como muestra de un fenómeno que pasaba desapercibido hasta hace poco tiempo en los textos mercantiles, tampoco a los infortunios en el trabajo, todo ello desde el prisma económico de la competitividad. Una legislación laboral y de pensiones débil pasa a ser, desde semejante perspectiva de los tratados de libre comercio, una apertura excesiva a los productos del otro país, y puede movilizar los mecanismos de queja desde los instrumentos de la contraparte pública.

El Capítulo y su Anexo contienen el respeto a regulaciones sobre las cadenas de suministro en las que no vamos a entrar, detallando una serie de normas internacionales bien conocidas[7].

[5] En lo esencial, el Acuerdo elimina el 93 % de los aranceles de Mercosur a los productos agroalimentarios europeos, y la UE elimina el 82 % a los mismos productos de Mercosur, con respeto a las indicaciones geográficas de ambas partes y a las normas de seguridad alimentaria de la UE.

[6] MERCOSUR alcanzó un Tratado Multilateral de Seguridad Social entre los cuatro países fundadores (Montevideo, 14 de diciembre de 1977, vigente desde 2005) cuyo Reglamento administrativo para su aplicación (de la misma fecha), designa a las autoridades competentes. Ambos textos son muy completos y muestran una estrecha inspiración en la normativa europea de los Reglamentos de coordinación.

[7] OIT Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, UNO Global Compact, UNO Guiding Principles on Business and Human Rights, y OECD Guidelines for Multinational Enterprises. También el Acuerdo Progresivo Transpacific Partnership 2018 dedica una interesante regulación a las cadenas de suministro en su art. 22, apartado 3.

2.3. El *Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá*, de 21 de setiembre de 2017, en curso de ratificación por los parlamentos estatales europeos, encuentra la mayor parte de su articulado en vigor, con el 99 % de sus líneas arancelarias ya suprimidas. Extraña, en un acuerdo comprensivo entre dos partes económicamente tan avanzadas como son Europa y Canadá, la escasez de remisiones a las normas internacionales de sostenibilidad, ni siquiera por la antigüedad de sus negociaciones, pues el Tratado de París sobre el cambio climático se firmó en 2015 y entró en vigor en 2016. Cabe, desde luego, remitir al capítulo veintitrés, donde se proclaman como normas de obligado cumplimiento a los convenios fundamentales de la OIT, y se prohíbe expresamente que las partes rebajen las normas laborales, aunque tengan libertad para regular en este ámbito mediante preceptos similares o mejores a los citados. Garantiza que las organizaciones no gubernamentales participen en la aplicación de las disposiciones y establece un mecanismo que garantiza que ambas Partes pongan en práctica sus disposiciones[8].

La exclusión de normas sobre Seguridad Social resulta una decisión consciente de los legisladores transnacionales, en línea con lo sostenido en la Unión Europea y su Tratado de Funcionamiento cuando excluye a la Seguridad Social de su ámbito de competencias para respetar el tratamiento de los Estados miembros[9]. Pero, a diferencia de la UE, el Acuerdo Canadá-UE no pretende siquiera dictar unos Reglamentos de coordinación entre las legislaciones de ambas partes. En tal sentido lo explica el Instrumento Interpretativo Conjunto del CETA (DOUE 14 de enero de 2017), apartado 5.

Quedarían en consecuencia como aspectos a comentar por su cercanía los de las normas sobre trabajadores desplazados por empresas europeas a Canadá, que amplían a tres años la duración del tiempo de permanencia en el país bajo las condiciones del país de origen -sin contemplar en principio ninguna repercusión en la Seguridad Social-, en tanto que el período de libre circulación para determinados especialistas autónomos, fijado en doce meses, tampoco alude a la seguridad social cuando determina el trato igual con sus categorías equivalentes en Canadá[10]. El tratamiento de los trabajadores desplazados en la Unión Europea contempla el mantenimiento de la protección social del país de origen pero, tras una serie de casos en los que se utilizó el sistema para obtener contratas en países de mayor nivel económico gracias al menor salario de los trabajadores desplazados, el sistema actual incorpora unos mínimos salariales correspondientes a los del país receptor, un aspecto que queda fuera del ámbito de la Seguridad Social, y una menciones al reparto de responsabilidades entre país emisor y país receptor en situaciones tales como el accidente de trabajo ocurrido en el desplazamiento, ya dentro del terreno propio de la Seguridad Social, de lo cual no parece haber algo similar en el ámbito del T-MEC, salvo error u omisión.

[8] Serrano Leal, Cristina, "El Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) con Canadá. Implicaciones para España", *Documento de trabajo* 109/2021, en CEY, Real Instituto Universitario de Estudios Europeos (Universidad de San Pablo), p. 15.

[9] El artículo 48 TFUE contempla funciones de *coordinación* entre los sistemas nacionales de los Estados miembros, en concreto normas sobre totalización de cuotas y pago de prestaciones, en orden a facilitar la libre circulación de trabajadores. "No existe la intención de crear un cuerpo uniforme de Derecho de la Seguridad Social de la Unión Europea", sino solo las normas de coordinación entre las legislaciones nacionales. Coordinación es una función distinta y menor que Armonización, indican Fuchs, Maximilian, y Cornelissen, Rob, *EU Social Security Law. Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009,* Nomos-Beck-Hart, Baden-Baden 2015, p. 11. *Al* momento de escribir estas líneas queda pendiente la resolución del Tribunal de Justicia Europeo sobre un tema similar, la demanda de Dinamarca y Suecia, en base al artículo 153(5) del Tratado de Funcionamiento UE, para la anulación de la Directiva sobre Salarios Mínimos Adecuados 2022/2024. Vid al respecto Menegatti, Enmanuelle, "Why the Directive on Adequate Minimum Wages does fit within EU Competence. A response to the advocate General's opinion", *ETUI policy brief* 2025.02/April.

[10] CETA, capítulos 10 y 11.

En otro orden de cosas, el capítulo 9 sorprende por el detenido tratamiento del comercio "fronterizo", siendo así que no hay fronteras comunes entre ambos territorios, salvo en un pequeño lugar del Océano Atlántico, la isla de Hans, y que Groenlandia está separada de Canadá por tres Estrechos, de Smith, Nares y Davis. El Tratado regula la cuestión con amplitud y merced a una interpretación amplia del concepto de fronterizo, pues contempla dentro de él a los servicios que puedan prestarse con intermitente regularidad desde una parte a la otra, tales como servicios legales, transporte, telecomunicaciones, o bien el turismo y similares, cuando un nacional de la otra parte se mueve físicamente al territorio de la otra para consumir un servicio[11]. Probablemente una buena parte de los servicios descritos en estos apartados quedan fuera del concepto clásico y estricto de trabajos fronterizos, como el que se presta al otro lado de la frontera para regresar al final del día o de la semana al país del domicilio, pero semejante concepto estricto ya quedó afectado desde el propio momento en que los servicios telemáticos pasaron a discutir, cuando no a prevalecer, sobre los servicios físicos, y los contactos con empresas extranjeras se hicieron habituales[12].

El Anexo 9.A hace referencia a un peculiar principio de norma más favorable para trabajadores fronterizos provenientes de otra provincia canadiense o de otro Estado europeo, cuando la norma tiene su anclaje en un concreto acuerdo bilateral entre dos provincias o dos Estados donde se han establecido obligaciones recíprocas, como por ejemplo ocurre en el Acuerdo sobre Comercio Interno de Canadá de 1994 o con los acuerdos internos europeos de libre circulación conforme al Tratado de Funcionamiento de 2007.

2.4. El *Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá* T-MEC 2020 (en inglés, USMCA).

Como ha afirmado reiteradamente el gobierno estadounidense actual, el Tratado entre los tres países de América del Norte en vigor nace como reacción a las omisiones del anterior Tratado suscrito por ellos, el NAFTA o North American Free Trade Agreement y las críticas de los sindicatos norteamericanos por su silencio en materia laboral. Sea cierto o no, la cuestión es que en el T-MEC aparecen importantes menciones a la cuestión laboral, y que desde su firma uno de los Estados firmantes, México, incrementó notablemente las ratificaciones de Convenios de la OIT, en tanto que los otros dos, precisamente los que menos Convenios de ese origen habían suscrito hasta el momento, mantuvieron la misma postura de antes. En tal sentido merece la pena establecer los datos actuales, y ver cuántos convenios de la OIT se han visto ratificados hasta el momento por cada uno de esos países, cuántos de los fundamentales, o si han ratificado el n. 102 (1952), de Norma Mínima sobre Seguridad Social, para, al fin, conocer el total de Convenios ratificados; una comparativa que habrá de tener en cuenta los máximos de ratificaciones que mantienen países como España (93), Francia (84), Uruguay (84) o Italia (80), países latinos todos ellos:

[11] Una amplia definición de los casos, en artículos 9.1. y 9.2.

[12] La enorme complejidad del tema se pone de manifiesto, por ejemplo, en el transporte, ya sea por ferrocarril, o por carretera o por barco, done hay regulaciones entrezruzadas de carácter público y privado, así como de diversas instituciones de distinto origen. Así por ejemplo, las normas sobre el transporte por carretera contempladas en la Convenio de Ginebra sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera (CMR) de 1956 concurre con las normas nacionales y con los Reglamentos europeos al respecto, y debe aplicarse a diferentes tipos de vehículos, desde los sin conductor, a los llamados "platooning", con diferentes actores y tipos de conducción internacional. Véase al respecto Tincani, Chiara, *Contract for the International Carriage of Goods by Road*, Cham (Suiza): Springer 2022, pp. 22 ss. sobre la calificación internacional del transporte y la copiosa jurisprudencia, especialmente francesa, al respecto, con referencias al transporte intermodal y al "superposé" en pp. 22 y 30. Aún más complejo es el transporte fluvial y marítimo-costero de personas y mercancías, en donde la delimitación del carácter de fronterizo fluctúa enormemente.

Convenios ratificados por México, Estados Unidos y Canadá

México	78 ratificados,	6 fundamentales	Sí el 102	T=84
Estados Unidos	14 ratificados,	2 fundamentales	No el 102	T=16
Canadá	38 ratificados,	9 fundamentales	No el 102	T=47

Queda patente la visión de las normas laborales desde una perspectiva como factor de competencia de primer orden, cuya negligencia por el primer Tratado de Libre Comercio del subcontinente norteamericano (1994) pudo haber provocado una ventaja significativa para los países con un umbral de exigencia escasa respecto a las condiciones mínimas de trabajo. En tal sentido se insiste ahora (artículo 23, apartado 2) en la observancia de los Declaración OIT de 1998 sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, y, en articulo 1.e), en el mantenimiento de un entorno seguro y saludable, una prescripción donde cabría hallar el asiento básico de la Seguridad Social respecto a los riesgos profesionales.

Hay otras normas con una menor visibilidad que la de la Declaración de la OIT y demasiado ambiguos, si bien las posibles interpretaciones sobre su presencia en el Tratado pueden llegar bastante lejos.

-Así, por un lado, el artículo 23, apartado 5, a cuyo tenor las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines proteccionistas y "nada en la presente Declaración podrá invocarse con dichos fines". En principio el texto parece compensar la fuerza del mandato sobre el cumplimiento de la Declaración OIT, en el sentido de que los mínimos laborales, si llevados a todas sus consecuencias, podrían asfixiar a una economía. Se trata de una precaución que ya se ha enarbolado con contundencia respecto a los límites ecológicos, al punto de que incluso en la Unión Europea comienza a hacer efecto en la reducción de requisitos bajo el alegato de simplificar las normas y facilitar el cumplimiento de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas. La prudencia en la aplicación de normas laborales hace tiempo que la hallamos en los Convenios de la OIT, hallándose uno de los principales ingredientes dulcificadores en el Convenio OIT 102 Norma Mínima de la Seguridad Social, cuando requiere para el cumplimiento de sus mínimos solo la observancia de una tercera parte del escenario protector, una medida precautoria que también repite, aun cuando a un nivel más elevado, el Consejo de Europa en su Código Europeo de Seguridad Social de 1964[13].

-Una segunda norma laboral importante se halla en el mismo articulo 23, apartado 8, a cuyo tenor, "al implementar el Artículo 23.3 (Derechos Laborales), cada Parte asegurará que los trabajadores migrantes estén protegidos *conforme a sus leyes laborales*, sean o no nacionales de la Parte". El texto en español es equívoco en la remisión al nivel establecido por sus leyes laborales, pero en el texto en inglés aparece claro que las leyes en cuestión no son las del trabajador (la que

[13] Artículo 2.1: "Toda Parte contratante aplicará: b) al menos seis de las Partes II a X, quedando entendido que la Parte II contará como dos y la Parte V como tres". Parte II, Asistencia médica; Parte III, indemnizaciones por enfermedad; Parte IV, prestaciones por desempleo; Parte V, prestaciones de vejez; Parte VI, prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional; Parte VII, prestaciones familiares; Parte VIII, prestaciones por maternidad; Parte IX, prestaciones de invalidez; Parte X, prestaciones de supervivencia.

trae de su país de origen), sino las del lugar de recepción como inmigrante[14]. Afecta sobre todo, para entendernos, al tratamiento de los emigrantes mejicanos en Estados Unidos. En principio la protección parece asegurar el nivel similar al de los trabajadores autóctonos, el trato igual, como es usual en la interpretación de los textos internacionales, aunque la referencia elíptica en el mismo apartado 8 a la básica Declaración OIT ("al implementar el artículo 23.3") delata que el nivel de derechos en que se piensa es el básico.

-La tercera norma a reseñar del artículo 23 se halla, en fin, en su apartado 2, y es de la máxima importancia para nosotros dentro de su ambigüedad. Se remite a la Declaración OIT de 2008 sobre Justicia Social para una Globalización Equitativa, la cual actualiza los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, en cuya senda concreta el Programa de Trabajo Decente en los ambiciosos puntos que detallo a continuación, y de los cuales resaltaré luego el segundo:

a) [Son objetivos estratégicos de la OIT] Promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible.

b) Adoptar y ampliar medidas de protección social -seguridad social y protección de los trabajadores- que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, condiciones de trabajo saludables y seguras, y normas mínimas laborales.

c) Promover el diálogo social y el tripartismo.

d) Aplicar los principios y derechos contenidos en los Convenios fundamentales ya citados.

De esos cuatro puntos, el más comprometido por avanzado es el segundo, en donde hallamos una amplia expresión de la Protección Social, hasta el punto de contemplar la inclusión de todas las personas. De aplicarlo en toda su rotundidad en el T-MEC, permitiría a cualquiera de los tres países exigir un cumplimiento altísimo de los compromisos asumidos, si bien la OIT los considera como objetivos estratégicos, y no como resultados exigibles *sic et simpliciter*. De ahí que se trate de una Declaración, aun cuando incluya a los Convenios Fundamentales más abajo, en otro apartado distinto. Y que permita también, como es habitual en sus decisiones, que los países miembros puedan aplicarlos a la medida de sus realidades: la forma en que los Miembros alcancen los objetivos estratégicos -indica la Declaración- es una cuestión que ha de determinar cada Miembro de conformidad con las obligaciones internacionales que haya asumido y con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, "teniendo debidamente en cuenta entre otras cosas, las condiciones y las circunstancias nacionales, así como las necesidades y las prioridades expresadas por las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores".

No acaban aquí las dudas. La inserción de una norma débil en un Tratado como el T-MEC plantea la cuestión de si éste le transmite su carácter al contenido, robusteciéndolo, o bien lo mantiene con su primitiva fuerza de obligar. La respuesta se halla en la fórmula empleada por el T-MEC para remitirse a la Declaración: *"*Las Partes afirman sus obligaciones como miembros de la OIT, incluidas aquellas establecidas en la Declaración de la OIT sobre los Derechos en el Trabajo y la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (2008)". Es decir, recuerda dichas obligaciones como miembros de la OIT, pero no pretende reforzarlas ni tampoco debilitarlas. De lo

[14] Article 23.8: "Migrant Workers. The Parties recognize the vulnerability of migrant workers with respect to labor protections. Accordingly, in implementing Article 23.3 (Labor Rights), each Party shall ensure that migrant workers are protected under *its* labor laws, whether they are nationals or non-nationals of the Party".

cual cabe inferir que nos hallamos ante directrices que cada Estado debe tener en cuenta tanto en su quehacer legislativo como judicial, y tratar de cumplirlas conforme a sus posibilidades principalmente económicas. Un tratamiento no tan débil si tenemos en cuenta el ya citado "test de convencionalidad", a cuya virtud se verifica el grado de cumplimiento de las Declaraciones Internacionales de Derechos por una determinada medida.

Pasemos a otro ámbito interesante. En el complejo de situaciones afectadas por el T-MEC merece especial atención un tipo de producción fabril denominada "maquila", inicialmente formado por la densa acumulación de fábricas de montaje de automóviles de marcas estadounidenses en la frontera mejicana, a las cuales se han unido paulatinamente marcas coreanas, japonesas y chinas y que han diversificado su actividad a otros sectores. Aun cuando en una aproximación inicial cabría identificarlas conceptualmente como de trabajos fronterizos, por lo que el régimen de seguridad social aplicable sería el de la marca de origen, Estados Unidos, en realidad no nos hallamos dentro del concepto laboral de fronterizo, pues quien traspone la frontera no es el trabajador para trabajar, sino que es la empresa norteamericana la que se instala en Méjico para aprovechar los menores salarios y condiciones de trabajo allí existentes[15]. La Seguridad Social aplicable será, pues, la mejicana para esos trabajadores mejicanos que trabajan en Méjico, por más que intervengan en la terminación de automóviles norteamericanos que, una vez montados, pasan a Estados Unidos para ser allí vendidos. Hablamos, por tanto, de un supuesto de externalización productiva, a cuya virtud la empresa madre encarga su producción más allá de sus fronteras al objeto de obtener de esa forma ventajas salariales o tecnológicas que no encuentra en su propio país. La calificación de las relaciones de trabajo de esos trabajadores será por ello la propia de la cadena de suministro, y la seguridad social será la del país donde trabaja, Méjico. Ahora bien, la empresa madre detenta una responsabilidad mediata por las condiciones de trabajo, incluída la seguridad social, que si inicialmente vino rechazada por los tribunales de su sede, se ha visto paulatinamente reconocida en sonados casos sustanciados ante los tribunales de origen, por ejemplo en Estados Unidos merced a la Ley de Daños a Extranjeros, el procedimiento de *class actions* y otras vías legales[16].

3. CONCLUSIONES

Nuestro propósito consistía en obtener una panorámica del tratamiento de la Seguridad Social en estos Tratados de Libre Comercio tan importantes para la configuración de la economía del siglo XXI. Todavía la Organización Mundial del Comercio se niega oficialmente a entrar en esta materia, para lo cual se remite cortésmente a las competencias de la OIT. Y, no obstante, la médula de sus acuerdos, los Tratados de Libre Comercio de ámbito continental o intercontinental, han comenzado a insertar referencias a ella, poniendo así de relieve que ha pasado a constituir un elemento a tener en cuenta en la competencia económica internacional. Pues si bien desde la perspectiva laboralista el principal aspecto de la Seguridad Social consiste en la protección que dispensa a los trabajadores y otros sectores de la sociedad, para las empresas lo determinante radica en el gasto en cotizaciones

[15] En realidad, no es solo que la empresa sea la que se traslada al otro lado de la frontera -con los matices que quieran debatirse cuando no es ella misma, sino una sucursal o subcontratista-, sino que además permanece allí e incluso adquiere la nacionalidad del "otro lado". Se trata de un aspecto poco tratado también en el caso propiamente de Seguridad Social fronteriza, cuando es el trabajador quien trabaja al otro lado y vuelve a descansar a su país de residencia, pues si cambia además de nacionalidad puede perder la pensión de origen, como vemos en los casos analizados por Pieters, Danny, y Zagimayer, Bernhard, *Social Security Cases in Europe: National Courts,* Intersentia: Antwerpen-Oxford 2006, pp. 19 ss.

[16] Vid. Ojeda Avilés, Antonio, y Compa, Lance, "Globalización, Class Actions y Derecho del Trabajo", *Relaciones Laborales* 18 (2002), pp. 217-249. Las catástrofes industriales con cuantiosos daños que se han producido en fábricas occidentales asentadas en países del Tercer Mundo han tenido mucho que ver con el cambio de actitud a la hora de reconocer y de condenar en los países donde se ubica la empresa madre los daños causados por sus filiales en países terceros. Recuérdese, sin ir más lejos, las catástrofes de Bhopal (India) 1984, y de Dacca (Bangladesh) 2014, y la distinta actitud de las empresas líderes en cada caso.

y los efectos de responsabilidad que generan, así como en sus indemnizaciones, cuando el Estado no responde de ellas.

Hay algún caso en donde se otorga a la Seguridad Social y, en su conjunto, al tema laboral, una importancia preeminente, al punto de haber provocado una profunda reforma de textos. En los demás casos las referencias existen, y habremos de dejar constancia de su evolución como factor de competencia o, en su caso, de distorsión de la competencia. En algunos países, como España, las Comisiones de Vigilancia de la Competencia han entrado a examinar con detalle aspectos como la negociación colectiva y el posible monopolio sindical, pero no, que sepamos, el impacto entre Sistemas distintos de Seguridad Social en los precios y beneficios. En el breve recorrido efectuado en estas líneas ya hemos visto algún ejemplo de una similar preocupación en los propios Estados firmantes de los TLC en materia de Protección Social. Y hasta qué punto se la respeta cuando se trata de establecer entre ellos un espacio económico sin tarifas arancelarias.

4. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, "La utilización de la video teleconferencia en la reclamación administrativa previa norteamericana de Seguridad Social", en VV.AA., *Las transformaciones de la Seguridad Social, cit.,* vol. I.

Fuchs, Maximilian, y Cornelissen, Rob, *EU Social Security Law. Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009,* Nomos-Beck-Hart, Baden-Baden 2015.

Fuchs, Maximilian, y Preis, Ulrich, *Sozialversicherungsrecht,* Köln: OVS Verlag Dr. Otto Schmidt 2005, § 64.

Menegatti, Enmanuelle, "Why the Directive on Adequate Minimum Wages does fit within EU Competence. A response to the advocate General's opinion", *ETUI policy brief* 2025.02/April.

Monereo Pérez, José Luis, "Prólogo" al libro de VV.AA., *Las transformaciones,* cit.

Ojeda Avilés, Antonio, y Compa, Lance, "Globalización, Class Actions y Derecho del Trabajo", *Relaciones Laborales* 18 (2002).

Organización Mundial del Comercio, *Trade Agreements Database*, s/f, con datos hasta 2024 inclusive.

Pieters, Danny, y Zagimayer, Bernhard, *Social Security Cases in Europe: National Courts,* Intersentia: Antwerpen-Oxford 2006.

Riaño Barón, Gina M., Experiencias en la digitalización de la Seguridad Social en el ámbito de la Seguridad Social Iberoamericana", en VV.AA., *Las transformaciones de la Seguridad Social, cit,* vol. I.

Serrano Leal, Cristina, "El Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) con Canadá. Implicaciones para España", *Documento de trabajo* 109/2021, en CEY, Real Instituto Universitario de Estudios Europeos (Universidad de San Pablo).

Soto Dobles, Milena, "Test de control de convencionalidad", Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José 2013.

Tincani, Chiara, *Contract for the International Carriage of Goods by Road*, Cham (Suiza): Springer 2022.

Trejo Chacón, María Fernanda, "Intercambio electrónico de información sobre Seguridad Social (EESSI), digitalización de la coordinación de la Seguridad Social", en VV.AA., *Las transformaciones de la Seguridad Socia, cit*., vol. I.

VV.AA., *Las transformaciones de la Seguridad Social ante los retos de la era digital. Por una Seguridad Social digna e inclusiva,* actas del VII Congreso Internacional y XX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*,* editorial Laborum, Murcia 2023.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 43 (2º Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 - ISSNe: 2387-0370
Págs. 51-77

La pensión de jubilación de los emigrantes españoles retornados[1]

The retirement pension for returned Spanish emigrants

Mª Belén Fernández Collados *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Murcia*
https://orcid.org/0000-0002-8294-1554

Sumario

1. Introducción
2. Los principios internacionales de Seguridad Social
3. Jubilación contributiva
   3.1. Retorno de países de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza
   3.1.1. Reglamento CE/883/2004 y reglas básicas para el cálculo de la prestación
   3.1.2. Aspectos especialmente litigiosos
   3.2. Retorno de terceros países
   3.2.1. Marco jurídico
   3.2.2. Aspectos especialmente litigiosos
4. Jubilación no contributiva: la prestación económica por ancianidad
5. Conclusiones
6. Bibliografía

Fecha Recepción: 26/6/2025
Fecha Revisión: 3/7/2025
Fecha Aceptación: 3/7/2025

Cita Sugerida: FERNÁNDEZ COLLADOS, M.B.: «La pensión de jubilación de los emigrantes españoles retornados». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 51-77.

[1] Este trabajo, concluido en 2025, forma parte de los resultados de investigación que se iniciaron como parte del Proyecto RTI2018-099274-B-I00 "INSTRUMENTACIÓN NORMATIVA DE LA POLÍTICA DE RETORNO DE EMIGRANTES ESPAÑOLES Y LA ATRACCIÓN DE TALENTO GLOBAL". Convocatoria 2018 de Proyectos I+D+I «Retos Investigación» del Programa Estatal de I+D+I orientada a los Retos de la Sociedad del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Resumen

La emigración es un fenómeno que plantea desafíos significativos en materia de protección social, particularmente en lo relativo al acceso y reconocimiento del derecho a la pensión de jubilación. Este fenómeno adquiere especial relevancia en el actual contexto de envejecimiento demográfico, en el que resulta fundamental garantizar el respeto de los derechos adquiridos por las personas trabajadoras migrantes, asegurando su acceso a un sistema de pensiones que reconozca de forma efectiva los períodos de cotización acreditados, con independencia del Estado en el que se hayan generado.

El presente estudio se centra en el análisis del régimen jurídico aplicable a las pensiones de jubilación de los emigrantes retornados a España, distinguiendo entre las modalidades contributiva y no contributiva, y diferenciando, a su vez, entre los retornos procedentes de Estados miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y de Suiza, y aquellos provenientes de terceros países. El objetivo es identificar los principales retos y controversias jurídicas que se manifiestan en la práctica, particularmente en lo concerniente al cálculo de las prestaciones y a la aplicación de los convenios bilaterales e instrumentos internacionales vigentes. Finalmente, se plantean propuestas de mejora y recomendaciones *de lege ferenda*, orientadas a reforzar la protección social y la seguridad jurídica de los emigrantes retornados, en un entorno marcado por una creciente movilidad laboral a escala global.

Palabras clave

Migraciones; Jubilación; Reglamentos; Convenios bilaterales; Movilidad internacional; Emigrante; Seguridad Social

Abstract

Migration is a phenomenon that presents significant challenges in the field of social protection, particularly with regard to access to and recognition of the right to an old-age pension. This issue becomes especially relevant in the current context of demographic ageing, in which it is essential to ensure respect for the acquired rights of migrant workers, guaranteeing their access to a pension system that effectively recognizes accredited contribution periods, regardless of the State in which they were completed.

This study focuses on the analysis of the legal framework applicable to old-age pensions for migrants who have returned to Spain, distinguishing between contributory and non-contributory pension schemes, and further differentiating between returnees from Member States of the European Union, the European Economic Area and Switzerland, and those coming from third countries. The aim is to identify the main legal challenges and controversies that arise in practice, particularly concerning the calculation of benefits and the implementation of bilateral agreements and applicable international instruments.

Finally, the study proposes improvements and lege ferenda recommendations aimed at strengthening the social protection and legal certainty of returning migrants, in a context increasingly characterized by global labour mobility.

Keywords

Migrations; Retirement; Regulations; Bilateral agreements; International mobility; Emigrant; Social Security

1. INTRODUCCIÓN

Los fenómenos migratorios son tan antiguos como la propia humanidad. Desde la más remota antigüedad, cuando se registraron las migraciones masivas que permitieron la difusión de la especie humana por los cinco continentes, los hombres y mujeres[2] han emigrado de unas regiones a otras impulsados por múltiples razones: el afán de expansión política y territorial, la búsqueda de fortuna, el legítimo y compresible deseo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo, amén de otras motivaciones más dolorosas, como la huida de regímenes totalitarios, de conflictos bélicos o de situaciones catastróficas[3]. Y aunque el fenómeno migratorio es, en efecto, algo mucho más amplio que el mero hecho de buscar trabajo en un país extranjero, verdaderamente en la mayoría de los casos su finalidad es económico-laboral e incluso cuando no lo es, también esas personas que se desplazan a otro lugar necesitan trabajar para su sostenimiento.

Cuando el desplazamiento internacional tiene esa finalidad económico-laboral nos encontramos ante una situación de emigración o inmigración, según el punto de referencia convenido sea el país de acogida o el de origen. En todo caso, tres son los elementos configuradores de este tipo de migración[4]: la ejecución de un desplazamiento, la presencia de un móvil laboral[5] y la voluntad en la determinación de emigrar[6].

Con el término emigrante se alude a "toda persona que ostentando la nacionalidad española resida temporal o permanentemente fuera del territorio español desarrollando una actividad laboral por cuenta propia o ajena"[7].

España, hasta la década de los noventa, ha sido un país de emigración. Además, la profunda crisis económica que asola a las economías occidentales a finales de la primera década del año 2000 vuelve a dar un giro en el saldo migratorio español, y desde el segundo semestre de 2009 hasta el

[2] Con el fin de facilitar la lectura y respetar la coherencia estilística del texto, en este artículo se empleará el género gramatical masculino como forma no marcada, en su valor genérico, comprensiva tanto del masculino como del femenino. Esta decisión responde a razones de economía expresiva y a los usos convencionales en los textos jurídicos y académicos, sin que ello implique desconocimiento ni desconsideración hacia la necesaria visibilización de las mujeres ni hacia la diversidad de identidades de género. En todo caso, cuando resulte relevante desde el punto de vista jurídico o sociológico, se hará alusión específica al género o colectivo afectado.

[3] *Vid.* Súarez Bilbao, F.: "Aproximación al fenómeno de la emigración. Contexto histórico del exilio" en AA.VV.: *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Sempere Navarro, A. V. (dir.) y Benlloch Sanz, P. (coord.), Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 29-67.

[4] Los tres elementos que caracterizan la noción de trabajador extranjero según Ramos Quintana, M. I.: *El trabajo de los extranjeros en España*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 24.

[5] No obstante, hay desplazamientos internacionales que tienen un móvil laboral y que no son migratorios, como es el caso de los trabajadores desplazados en misión. Como señala GALIANA MORENO, J. Mª.: "Inmigración y trabajo de extranjeros: Una presentación general" en AA.VV.: *Inmigración y trabajo de los extranjeros*, García Murcia, J.: (coord.), Oviedo, Consejería de Industria y Empleo del Gobierno del Principado de Asturias, 2005, p. 24, se trata de trabajadores que ya tienen un puesto de trabajo en su país y sólo se desplazan a España para realizar un trabajo determinado, o efectuar una estancia temporal de equis tiempo para llevar a cabo determinada misión.

[6] Este elemento subjetivo permite diferenciar las migraciones de trabajo de las impuestas, que generalmente suelen serlo por motivos políticos (desplazados, refugiados, apátridas...). Si bien, éstos últimos también pueden ejercer una actividad laboral en el país de acogida y serían considerados trabajadores extranjeros, la diferencia reside en que no se han marchado de su país por voluntad propia, ni por motivos laborales.

[7] Charro Baena, P.: "Emigración" en AAVV.: *Enciclopedia laboral básica "Alfredo Montoya Melgar"*, en Sempere Navarro, A. V. Pérez de los Cobos Orihuel F. y Aguilera Izquierdo, R. (coord.), Aranzadi, Cizur Menor, 2009, p. 580.

segundo semestre de 2015, el número de emigrantes supera al de inmigrantes, alcanzando su punto álgido en el primer semestre de 2013[8].

La amplia tradición migratoria española queda claramente reflejada en la Constitución del 78, cuyo artículo 42[9] prescribe que el Estado ha de velar "especialmente" por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, así como el compromiso de orientar su política hacia su retorno. En cumplimiento de este precepto, aunque con bastante demora[10], se aprobó la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior (ECEE, en adelante), cuyo Capítulo II, bajo la rúbrica "Derechos sociales y prestaciones", regula el derecho a la protección de la salud (art. 17), los derechos en materia de Seguridad Social (art. 18), las prestaciones por razón de necesidad (art. 19), los servicios sociales para mayores y dependientes (art. 20), las acciones de información socio-laboral y orientación y participación en programas de formación profesional ocupacional (art. 21) y los derechos en materia de empleo y ocupación (art. 22).

Entre los derechos económicos y sociales de los emigrantes retornados[11], dentro de los derechos en materia de Seguridad Social, la pensión de jubilación ocupa un lugar destacado. La política de retorno a España sólo puede realizarse sobre la base de una protección mínima de las condiciones de vida de las personas retornadas y ahí juega un papel fundamental el territorialismo de la Seguridad Social. Cuando la persona retornada está en edad laboral, la protección por desempleo, así como la orientación profesional, son muy importantes, pero el reconocimiento de los periodos contributivos que puedan posibilitar una futura prestación por jubilación es esencial. La mayor protección económico-social que un país puede brindar a sus trabajadores nacionales en el extranjero

[8] https://www.epdata.es/datos/poblacion-espana-hoy-inmigrantes-emigrantes-otros-datos-habitantes-espana/1/espana/106

[9] No obstante, tal y como apunta Goig Martínez, J. M.: "Derechos de la ciudadanía española en el exterior", *Revista de Derecho UNED*, n. 7, 2010, pp. 339 y ss., la garantía de la protección de la emigración, no ha de circunscribirse exclusivamente al artículo 42 CE, sino que el Capítulo III del Título I, reconoce una serie de principios que también deben de estar dirigidos a los ciudadanos españoles en el extranjero como elementos necesarios para la salvaguardia de sus derechos económicos y sociales.

[10] Piénsese que deroga la Ley de emigración preconstitucional, la Ley 33/1971, de 21 de julio, de Emigración (disposición derogatoria única ECEE). Con todo, como recuerda Goig Martínez, J. M., *op. cit.*, pp. 441 y ss. desde la promulgación de la Constitución del 78 hasta el ECEE, y aunque la actuación legislativa no ha sido especialmente prolija, se han dictado diferentes normas tendentes a reforzar la protección de la emigración española: el Real Decreto 1339/1987, de 30 de enero, sobre cauces de participación institucional de los españoles residentes en el extranjero; el Real Decreto 728/1993, por el que se establecen las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los emigrantes españoles; la Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local en relación con el padrón municipal, en la que se establece que la Administración General del Estado confeccionará un Padrón de españoles residentes en el extranjero (PERE), a efectos del ejercicio del derecho de sufragio; la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad; y la Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.

[11] Nótese que el ECEE no emplea el término emigrante, sino una acepción más amplia: "ciudadanía española en el extranjero", que engloba a todo el que ostente la nacionalidad española y resida fuera del territorio español, o se desplacen temporalmente en ejercicio del derecho a la libre circulación, así como a los españoles de origen que retornen a España para fijar su residencia, siempre que ostenten la nacionalidad española antes del regreso, e incluso a "los familiares de los anteriormente mencionados, entendiendo por tales el cónyuge no separado legalmente o la pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal, en los términos que se determinen reglamentariamente, y los descendientes hasta el primer grado, que tengan la condición de personas con discapacidad o sean menores de 21 años o mayores de dicha edad que estén a su cargo y que dependan de ellos económicamente" (art. 2 ECEE). En este trabajo se abordará la pensión de jubilación de los emigrantes retornados, con exclusión de los trabajadores españoles en el exterior en empresas españolas.

es la garantía de su pensión de jubilación, garantizando la exportabilidad de la pensión de jubilación en el sentido más amplio.

Por lo que hace a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva, ese blindaje requiere una protección bidireccional de la carrera contributiva de la persona que emigra, asegurándose desde el propio país de origen, tanto el reconocimiento por parte del país o los países receptores de las cotizaciones ya efectuadas antes de la emigración, como el reconocimiento de las cotizaciones realizadas en el país o los países receptores durante los años de emigración, además de garantizar la posibilidad de culminar dicha carrera contributiva: bien a través de la suscripción de un convenio especial, bien con la cotización por desempleo, incluso cuando la prestación por desempleo tenga carácter asistencial.

Por otro lado, puesto que las prestaciones asistenciales por definición no son exportables, también es necesaria la previsión de una prestación que permita la jubilación asistencial: un último mecanismo de protección tanto para quienes no reúnen el periodo mínimo contributivo, como para quienes no logran su reconocimiento extraterritorial.

¿Cómo garantiza el legislador español una protección contributiva o asistencial por jubilación a los emigrantes retornados?

Dada la territorialidad del Derecho a la Seguridad Social, la aludida protección bidireccional de la carrera contributiva sólo puede ser garantizada a través del derecho internacional de la seguridad social, es decir, mediante la promoción de Tratados y Acuerdos con los Estados receptores, la ratificación de Convenios Internacionales y la adhesión a Convenios multilaterales. En este sentido, en los apartados 1 y 2 del artículo 18 ECEE, el Estado español se compromete, a través de la adopción de tales instrumentos internacionales, a "garantizar a los trabajadores españoles en el exterior, en materia de Seguridad Social, la igualdad o asimilación con los nacionales del país de recepción, el mantenimiento de derechos adquiridos y la conservación de derechos en curso de adquisición" y a velar "por la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social de los españoles residentes en el exterior", así como a "establecer fórmulas que permitan a los trabajadores que residan en el exterior y a los que decidan retornar, el abono de las cotizaciones voluntarias al Sistema de Seguridad Social", con clara alusión a los convenios especiales. Y se cierra el círculo con el compromiso de la Administración General del Estado en el apartado 3 del artículo 18 ECEE de arbitrar "las fórmulas más beneficiosas para el reconocimiento a los trabajadores españoles en el exterior de las prestaciones económicas, derivadas de las cotizaciones a la Seguridad Social, y en especial a las pensiones derivadas del extinto Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez".

En ausencia de protección contributiva, habrá que recurrir a las prestaciones por razón de necesidad. El artículo 19 ECEE emplaza a un desarrollo reglamentario "el derecho a percibir una prestación a los españoles residentes en el exterior que, habiéndose trasladado al exterior por razones laborales, económicas o cualesquiera otras y habiendo cumplido 65 años de edad o estando incapacitados para el trabajo, se encuentren en una situación de necesidad por carecer de rentas o ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básica, de acuerdo a la realidad socioeconómica del país de residencia" y puntualiza su compatibilidad con "las ayudas que otorguen las Comunidades Autónomas para la ayuda al retorno de acuerdo con la legislación aplicable". Además, con el objeto de cubrir todas las necesidades de estas personas, en el último apartado del artículo 19 ECEE, se requiere también a la Administración General del Estado la regulación de "los mecanismos que permitan incorporar a la prestación, la asistencia integral de la salud y los servicios sociales para mejorar la calidad de vida de los mayores o incapacitados para el trabajo".

En todo caso, y sin perjuicio de la aplicación de los principios internacionales de Seguridad Social, el lugar donde se hayan desplazado los españoles migrantes es clave, pues en atención al mismo se plantearán problemas jurídicos singulares, debiendo diferenciarse según se trate de países de la Unión Europea, el Espacio Económico Europeo (EEE)[12] y Suiza o de terceros estados. En el primer supuesto rigen los reglamentos de coordinación y en el segundo, nos encontramos ante un escenario poliforme, cuyo régimen jurídico dependerá de su situación de transnacionalidad, de la aplicación de convenios multi o bilaterales, o incluso de la normativa puramente interna.

En consecuencia, el análisis de la pensión de jubilación de los emigrantes retornados a España ha de abordarse desde la diferenciación entre el nivel contributivo y asistencial, partiendo de una panorámica del marco jurídico regulador, donde, tras una sucinta referencia a los principios internacionales de Seguridad Social, se identifique el aplicable en el nivel contributivo, distinguiendo entre el retorno desde países pertenecientes a la Unión Europea, el EEE y Suiza y desde terceros países, y una vez conformado, a grandes rasgos, dicho marco jurídico, cabe plantear, a través de algunos ejemplos emblemáticos, extraídos de la doctrina judicial, cuáles son los principales déficits del sistema, cuáles son los aspectos que generan una mayor conflictividad judicial en el reconocimiento de la pensión de jubilación contributiva de los emigrantes españoles retornados, para concluir con unas reflexiones al respecto y propuestas de *lege ferenda*, no sin antes tratar la prestación asistencial prevista para quienes por distintos motivos no pueden acceder a la protección contributiva.

2. LOS PRINCIPIOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

Tanto en el ámbito internacional como en el de la Unión Europea, los principios de seguridad social actúan como mecanismo de protección de los trabajadores migrantes, sin los cuales la movilidad de trabajadores no sería factible.

Los principios internacionales de seguridad social son la base de los principales instrumentos normativos que rigen las relaciones internacionales de seguridad social y que tienen por objeto garantizar la protección social de los trabajadores migrantes. Tales principios son sustancialmente cinco:

— Principio de igualdad de trato.

La igualdad de trato en materia de seguridad social internacional supone el derecho de los trabajadores extranjeros a recibir en el Estado de acogida en el que prestan sus servicios el mismo trato que se otorga a los nacionales, es decir, el reconocimiento de los mismos derechos y obligaciones que a los trabajadores nacionales que prestan sus servicios en el Estado.

No se trata de un principio absoluto ya que, en ocasiones, está condicionado a que haya una reciprocidad tácita o expresamente reconocida, lo que significa que sólo será aplicable a los extranjeros que procedan de Estados que reconozcan y apliquen el principio de igualdad de trato a los nacionales del Estado de acogida. De hecho, así es como lo recoge en su artículo 3.1 el Convenio OIT núm. 118 (1962) sobre la igualdad de trato en materia de Seguridad Social[13], cuyo tenor literal señala que "Todo Estado Miembro para el que el presente Convenio esté en vigor deberá conceder, en su territorio, a los nacionales de todo otro Estado Miembro para el que dicho Convenio esté igualmente en vigor, igualdad de trato respecto de sus propios nacionales por lo que se refiera a su legislación,

[12] Islandia, Liechtenstein, Noruega.

[13] Para mayor abundamiento *vid.* Fernández Orrico, F. J.: "Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) 1962 (núm. 118)", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, nº. Extra 0, 2019 (Ejemplar dedicado a: Conmemoración del Centenario de la OIT, 2019), pp. 952-966.

tanto en lo que concierna a los requisitos de admisión como al derecho a las prestaciones, en todas las ramas de la seguridad social respecto de las cuales haya aceptado las obligaciones del Convenio."

— Principio de unicidad de la legislación aplicable: *lex locis laboris.*

Como regla general, en materia de seguridad social, se utilizará el principio *lex locis laboris*, siendo aplicable la legislación del país en el que se prestan los servicios, sin perjuicio de numerosas excepciones en función de la actividad desarrollada[14], como es el caso de los trabajadores desplazados por la empresa.

— Principio de totalización.

El principio de totalización posibilita que los trabajadores migrantes conserven los derechos en curso de adquisición derivados de las cotizaciones realizadas en distintos países, ya que actúa sumando los periodos de cotización acreditados en los países vinculados por norma o convenio internacional, creándose la ficción de que los mismos se han cumplido en el marco del sistema cuya legislación se está aplicando y que han de computarse como si fueran propios.

Este principio es primordial en el reconocimiento de prestaciones como la de jubilación que requieren un largo periodo de carencia.

— Principio *prorrata temporis.*

Vinculado al principio de totalización, el principio *prorrata temporis* permite repartir el coste de la prestación que el trabajador migrante tiene derecho a percibir entre los distintos países en los que se han acreditado los periodos de cotización, de forma proporcional a la contribución efectiva causada, de manera que ningún Estado pague más de lo que le corresponda.

— Principio de mantenimiento de derechos adquiridos: la exportación de prestaciones.

La movilidad de la fuerza de trabajo sería inviable si ello supusiera la pérdida de los derechos adquiridos en materia de seguridad social, por ello, el mantenimiento de los derechos adquiridos es fundamental. La exportación de prestaciones, referida al derecho del trabajador emigrante a percibir la prestación ya reconocida en el Estado al que se desplace constituye la principal manifestación de este principio[15].

Este principio es exclusivamente aplicable al nivel contributivo de la Seguridad Social.

[14] Benavides Vico, A.: *Guía del Experto en Seguridad Social (I)*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2017, pp. 237 y ss.

[15] Meléndez Morillo-Velarde, L. y Hierro hierro, J.: "Actuaciones en el ámbito de la Seguridad Social para el mantenimiento y la conservación de derechos y la nueva prestación por razón de necesidad" en AA.VV.: *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Sempere Navarro, A. V. (dir.) y Benlloch Sanz, P. (coord.), Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 362-363.

3. JUBILACIÓN CONTRIBUTIVA

3.1. Retorno de países de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza

3.1.1. Reglamento CE/883/2004 y reglas básicas para el cálculo de la prestación

En el ámbito de la Unión Europea, el propio Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece, con carácter general, los principios de no discriminación por razón de nacionalidad (art. 18 TFUE) y de libre circulación de trabajadores (art. 45 TFUE), garantizándose a los trabajadores y a sus derechohabientes, conforme al art. 48 TFUE, "la acumulación de todos los periodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como el cálculo de éstas" y "el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros".

Sin perjuicio del Convenio Europeo de Seguridad Social y del Convenio complementario para la aplicación del mismo, firmados en París el 14 de diciembre de 1972, ratificados por España en 1986[16], inspirado en los principios de la Carta Social Europea y en los Convenios de la OIT, así como del Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante, aprobado por convenio de 24 de noviembre de 1977, ratificado por España en 1980[17], -ambos claramente sustentados sobre el principio de igualdad-, para el reconocimiento y cálculo de la pensión de jubilación contributiva a los emigrantes españoles retornados de países pertenecientes a la UE, al EEE y Suiza, es preciso acudir a los denominados reglamentos comunitarios de seguridad social.

Los reglamentos comunitarios de seguridad social son esencialmente el Reglamento CE/883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el de su aplicación, el Reglamento CE/987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009, en vigor desde el 1 de mayo de 2010. Tales reglamentos han sido modificados por el Reglamento CE/988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009; el Reglamento CE/1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, que extiende las disposiciones del Reglamento CE/883/2004 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos; el Reglamento UE/1244/2010 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2010; el Reglamento UE/465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012; el Reglamento UE/1224/2012 de la Comisión, de 18 de febrero de 2012; el Reglamento UE/1372/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2013, y el Reglamento UE/1368/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2014[18]. Todo ello sin perjuicio de la Propuesta de la Comisión Europea para una revisión de las normas en materia de coordinación de la seguridad social (de 13 de diciembre de 2016)[19] y de la Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE para la modificación de las normas en materia de coordinación de la seguridad social (25 de marzo de 2019).

[16] Instrumento de ratificación publicado en vigor desde el 25 de abril de 1986 (BOE 12/11/1986). Además, de España, se han adherido al convenio o lo han ratificado Austria, Bélgica, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Turquía.

[17] Instrumento de ratificación, de 29 de abril de 1980 (BOE 18/6/1983), en vigor con carácter general y para España desde el 1 de mayo de 1983.

[18] Sobre los nacionales de terceros países con residencia legal en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, excluidos del objeto de este estudio, puede verse Fernández Orrico, F. J.: "Equiparación de nacionales de terceros países con ciudadanos de la UE en materia de protección social", *Barataria: revista castellano-manchega de ciencias sociales*, n. 23, 2017, pp. 117-128.

[19] *Vid.* Martínez Martínez, V. L.: "Propuesta de revisión del Sistema Europeo de Coordinación en materia de seguridad social", *Díkaion: revista de actualidad jurídica*, Vol. 27, n. 1, 2018, pp. 70-100.

El Reglamento CE/883/2004 no crea un sistema unificado de prestaciones, puesto que no establece un régimen jurídico común de aplicación a toda la UE, sino que cada Estado se rige por su propia legislación interna sobre Seguridad Social. Es un reglamento de coordinación de los sistemas, en el que se fijan las normas sobre determinación de la legislación aplicable en materia de Seguridad Social -afiliación, alta, cotización y reconocimiento de prestaciones- con el objeto de garantizar que se tenga en cuenta la actividad desempeñada por los ciudadanos de la UE en otros Estados miembros, así como sus derechos adquiridos, con base en el principio de no discriminación y de libre circulación de trabajadores[20].

Cuando el español que decide retornar ha trabajado exclusivamente en un único Estado de la UE, el EEE o Suiza basta con la exportación de la prestación, pero cuando lo ha hecho en dos o más Estados la casuística es muy amplia: un español que ha trabajado en dos o más Estados de la UE, el EEE o Suiza, pero nunca en España; un español que ha trabajado en España y en uno o más Estados de la UE, el EEE o Suiza; un español que ha trabajado en uno o en dos o más Estados de la UE, el EEE o Suiza, pero también en un tercer Estado, así como en España; o la misma situación pero sin haber trabajado en España; e incluso situaciones que se iniciaron antes de la entrada en vigor de la normativa comunitaria.

Sea como fuere, a la hora de determinar el derecho a la pensión de jubilación de un español que haya trabajado en dos o más estados miembros de la UE, el EEE o Suiza, el Reglamento CE/883/2004, conforme con los principios internacionales de seguridad social referidos en el epígrafe anterior, sobre la base del principio de igualdad de trato[21], parte del principio de unicidad, es decir, de la aplicación de una sola legislación respecto a la afiliación o alta y el pago de las cuotas, generalmente[22] la del lugar de prestación de servicios en el momento del hecho causante (*lex locis laboris*). No obstante, para el reconocimiento de una prestación como la de jubilación, que requiere un largo periodo de carencia y que además es de carácter vitalicio, por un lado, puede ser preciso contabilizar las cotizaciones realizadas en más de un país (totalización) y, por otro lado, puede ocurrir que el trabajador tenga derecho a la prestación en más de un país (acumulación de derechos) con o sin necesidad de totalización, debiéndose optar por una única pensión de jubilación: la que resulte la condición más beneficiosa[23]. Es más, puede ocurrir que la pensión de jubilación más beneficiosa sea la calculada en aplicación no del Reglamento CE/883/2004, sino del convenio bilateral entre España y el país europeo en el que se han prestado los servicios, cuando se haya cotizado en España con anterioridad a la incorporación a la Unión Europea y pueda existir por ello un conflicto de normas entre la europea y el convenio bilateral[24].

El trabajador tiene derecho a percibir la pensión de jubilación de mayor cuantía[25], es decir, a la aplicación de la norma más favorable, así pues, dependiendo de la extensión de la vida laboral, de

[20] Alonso-Olea García, B.: *Derecho de la Protección Social. Derecho a la Seguridad Social, Derecho a la Asistencia Sanitaria y Derecho a los Servicios Sociales*, Civitas, 2016, pp. 60 y ss.

[21] A este respecto la STJUE de 2 de octubre de 1997, Cirotti (TJCE 1997, 197) señala que no vulnera el principio de igualdad de trato el hecho de que la aplicación de una legislación nacional desfavorezca a los trabajadores no migrantes en relación con los trabajadores migrantes ya que no son situaciones jurídicas comparables y no existe un régimen común de Seguridad Social.

[22] Quedan exceptuados, básicamente, los trabajadores desplazados temporalmente al extranjero, los trabajadores del mar y los sujetos que realizan su actividad en varios Estados miembros.

[23] Al trabajador migrante se le reconoce el derecho a beneficiarse de la prestación más favorable que resulte bien de la aplicación exclusiva de la legislación nacional, bien de la totalización y prorrateo [STJUE de 12 de julio de 1989, Sr. Alan Jordán, asunto (TJUE 1990, 17)].

[24] STJCE de 17 de diciembre de 1998 (ECLI:EU:C:1998:615), asunto Grajera.

[25] SSTJUE de 8 de febrero de 1992, Di Prinzio, (ECLI:EU:C:1992:76); de 21 de marzo de 1990, Cabras, asunto C-199/1988 (ECLI:EU:C:1990:127); de 22 de febrero de 2001 Cour du travail de Lieége, (ECLI:EU:C:2001:117); y de 16 de mayo 2000, Preston u otros, (ECLI:EU:C:2000:247).

los requisitos exigidos en los países en los que se haya trabajado[26], o de que el país de acogida haya suscrito o no un convenio bilateral con España, puede ser que únicamente se tenga derecho a percibir una pensión de jubilación teórica prorrateada de acuerdo con la normativa de un único Estado, o que llegue a establecerse hasta un triple elemento de comparación:

— La pensión aplicando exclusivamente la normativa interna.

— La pensión teórica prorrateada.

— La pensión resultante en el marco de los convenios bilaterales[27].

Para el cálculo de la pensión teórica prorrateada hay que distinguir entre el importe teórico y el importe real (la prestación prorrateada).

El cálculo del importe teórico en España se realiza aplicando la normativa nacional y tomando en consideración todos los periodos cotizados como si lo hubieran sido en España. Como base reguladora se toman las bases de cotización reales en España, ubicadas en un periodo de referencia que para los migrantes se sitúa en los 30 a 25 años -según los casos- inmediatamente anteriores al pago de la última cotización a la Seguridad Social española (Anexo XI G2 del Reglamento CE 883/2004 en aplicación del artículo 56.1.c) del Reglamento). Y si las cotizaciones reales en España son insuficientes para causar la pensión de jubilación, habrá que acudir a la técnica de integración de lagunas de cotización. Cuando en el periodo de referencia para calcular la base reguladora tengan que ser computados periodos de seguro o de residencia cubiertos bajo la legislación de otros Estados miembros, para esos periodos se empleará la base de cotización en España que más se aproxime en el tiempo, teniendo en cuenta la evolución del índice de precios al consumo[28].

Una vez calculada la base reguladora, se le aplicará el porcentaje que corresponda tomando para ello también los periodos de cotización cumplidos en otros Estados miembros como si se hubieran cumplido en España, y finalmente, se incrementará la pensión resultante con el importe de las revalorizaciones calculadas para cada año posterior respecto de las pensiones de la misma naturaleza, como si el interesado hubiera seguido ejerciendo su actividad en las mismas circunstancias en España.

[26] Sobre los requisitos exigidos en cada Estado miembro *vid.* Fernández Orrico, F. J.: *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: un dúo difícil de conciliar. Perspectiva de la situación en España y en la Unión Europea*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, pp. 285 a 313.

[27] Debe reiterarse que estos convenios sólo son aplicables cuando se haya cotizado en España con anterioridad a la incorporación a la Unión Europea, por lo que esta solución tiende a desaparecer, y advertirse, además, que las gestoras nacionales no aplican estos convenios bilaterales de oficio.

[28] Sobre la base de cotización aplicable, resulta de interés el análisis de la STJUE de 28 de junio de 2018, INSS vs. Jesús Crespo Rey (ECLI:EU:C:2018:511), sobre un nacional que prestó sus servicios en Suiza durante 23 años y después continúo cotizando en aquel régimen de seguridad social en virtud de un convenio especial cotizando por la base mínima, cuando durante los años en que estuvo trabajando en España siempre cotizó por bases superiores a la mínima. Para mayor abundamiento sobre este tema véase: Jiménez Rojas, F.: "Pilar Europeo de Derechos Sociales y Seguridad Social. Pensión de jubilación de trabajador español emigrante temporalmente en Suiza", e-Revista Internacional de la Protección Social (e-RIPS), Vol. 6, n. 2, 2021, pp. 101-125; Salas Porras, M.: "Recientes interpretaciones jurisprudenciales del Reglamento 883/2004 sobre coordinación europea de los sistemas nacionales de Seguridad Social", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, Vol. 5, n. 2, 2020, pp. 166 y 167; y Trillo García, A. R.: "El convenio especial para inmigrantes y su incidencia en la determinación de la base reguladora en las pensiones calculadas a prorrata en aplicación del reglamento CE 883/2004. Comentarios a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de junio de 2018, asunto C-2/17 Crespo Rey", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum Estudios de Doctrina Judicial*, n. 18 (1er trimestre 2019), pp. 179-195.

Por último, se calcula el importe real, es decir, la pensión así calculada habrá de ser prorrateada atendiendo al concreto periodo de aseguramiento en España. Una operación que se hará a partir de la aplicación de un porcentaje en el cual aparecen como numerador los periodos de seguro en España, y como denominador la suma de los periodos cumplidos en otros Estados miembros totalizados para la aplicación del porcentaje en el cálculo de la pensión teórica[29].

En todo caso, el importe de la pensión de jubilación habrá de alcanzar un importe mínimo establecido anualmente en la Ley General de Presupuestos del Estado o se le otorgará el oportuno complemento por mínimos[30].

3.1.2. Aspectos especialmente litigiosos

Sobre la aplicación de los reglamentos comunitarios en general, y el cálculo de la pensión de jubilación en particular, existe una considerable doctrina judicial del TJUE[31] que pone de manifiesto la singular conflictividad que presentan las relaciones migratorias en materia de Seguridad Social. En referencia a la pensión de jubilación de emigrantes españoles retornados, la práctica judicial ha ahondado fundamentalmente en los siguientes aspectos[32]:

— La aplicación de la norma más favorable cuando existe un convenio bilateral.

— El cómputo de los años de cotización por edad reconocidos por la Disposición Transitoria Segunda de la Orden de 18 de enero de 1967 para el cálculo de la pensión real.

— El cómputo de los periodos bonificados por realización de trabajos especialmente penosos en la determinación de la *prorrata temporis*

a) Aplicación de la norma más favorable cuando existe un convenio bilateral

España ha suscrito convenios bilaterales en materia de seguridad social con más de la mitad de los países a los que le son aplicables el Reglamento CE/883/2004[33], debido a su histórica condición de emigrante hacia algunos de esos países europeos, y en la mayoría de esos casos, el Tribunal Supremo ha fallado a favor de la aplicación de la norma bilateral por ser más beneficiosa para el cálculo de la pensión de jubilación que el Reglamento CE/883/2004, siempre que se hubiera generado la expectativa de derecho en el seno de tales convenios antes de la entrada en vigor de la normativa comunitaria.

[29] Prieto Padín, P.: "Emigrantes españoles y jubilación: un esquema complejo e inacabado", en AA. VV.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible: III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Vol. 1, Laborum, 2019, pp. 732 y ss.

[30] Art. 58 Reglamento CE/883/2004; art. 59 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS en adelante); y Real Decreto 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.

[31] AA.VV.: *Prontuario de Jurisprudencia Social Comunitaria (1986-2020)*, Sempere Navarro, A.V. y Pérez Campos, A.I. (dir.) y Cuadros Garrido, M.E. (coord..), Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 585-599.

[32] Aunque es un tema que hasta la fecha ha tenido menor impacto, es interesante la doctrina judicial relativa a la jubilación anticipada voluntaria y el requisito de que la pensión supere el importe de la pensión mínima. *Vid.* Maldonado Molina, J.A.: "El Tribunal de Justicia de la Unión Europea facilita el acceso a la jubilación anticipada de los emigrantes retornados. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de diciembre de 2019, asuntos acumulados C-398/18 y C-428/18", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, n. 445, 2020, pp. 160-166.

[33] Son pocos los países con los que no existe un convenio, normalmente aquellos con los que el flujo migratorio es residual o prácticamente inexistente, como el caso de Chipre, Croacia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania y Malta.

Así ha sucedido con respecto al Convenio Hispano-Francés[34], Hispano-Alemán[35], Hispano-Belga[36], Hispano-Holandés[37] o el suscrito entre España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte[38], no así en los casos del Convenio Hispano-Sueco[39] e Hispano-Italiano[40].

Una cuestión especialmente recurrente a este respecto ha sido la de la aplicación de los convenios bilaterales como norma más favorable que la comunitaria en relación al cómputo de las bases medias o las bases reales remotas inmediatamente anteriores al pago de la última cotización en España, cuando los servicios se han prestado con anterioridad al 1 de enero de 1986. Son numerosísimos los casos judiciales en esta materia, dado que las gestoras nacionales no aplican los convenios bilaterales de oficio y ante los tribunales nacionales, pese al principio "*iura novit curia*", es necesario que sea el beneficiario quien alegue la infracción y asuma la carga de la prueba respecto de su carácter más tuitivo, debiendo concretar los efectos que se generan[41].

Así pues, para el cálculo de la pensión de jubilación de emigrantes retornados a España, se ha fallado a favor de tomar como referencia las bases medias resultantes de la media aritmética entre la base máxima y mínima y no las bases reales remotas como prescribe el Reglamento CE/883/2004, por tratarse de una condición más beneficiosa en aplicación del Convenio Hispano-francés, conforme a la doctrina sentada en la STJUE de 17 de diciembre de 1998 Caso Grajera (ECLI:EU:C:1998:615), en las SSTS de 20 abril 2010 (ECLI:ES:TS:2010:2459) y de 15 de septiembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:5287), reiterando la doctrina de la STS de 16 de septiembre de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:6373) y de suplicación[42]. Lo mismo que con respecto al Convenio Hispano-alemán, de acuerdo con la STJCE de 7 de febrero de 1991 asunto Rönfeldt (ECLI:EU:C:1991:52), en las SSTS de 15 de octubre de 1993 (ECLI:ES:TS:1993:6900), de 3 de mayo de 1994 (ECLI:ES:TS:1994:3147), de 18 de mayo de 1994 (ECLI:ES:TS:1994:3843), de 12 de febrero de 1997 (ECLI:ES:TS:1997:929), de 10 de marzo de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:1662), de 12 de marzo de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:1728), de 15 de

[34] Convenio Hispano-francés de 31 de octubre de 1974, ratificado por Instrumento de 13 de junio de 1975 (BOE 24/03/1976).

[35] Convenio complementario al Convenio de 4 de diciembre de 1973 entre el Estado español y la República Federal de Alemania sobre Seguridad Social, firmado en Bonn el 17 de diciembre de 1975 (BOE 28/10/1977).

[36] Acuerdo administrativo hispano-belga de 10 de septiembre de 1957 relativo a las modalidades de aplicación del Convenio de 28 de noviembre de 1956 entre España y Bélgica sobre Seguridad Social (BOE 30/05/1958).

[37] Instrumento de Ratificación del Convenio entre el Estado Español y el Reino de los Países Bajos sobre Seguridad Social y Protocolo anejo, firmado en Madrid el 5 de febrero de 1974 (BOE 20/03/1975).

[38] Instrumento de Ratificación del Convenio sobre Seguridad Social entre España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Protocolo de Asistencia Sanitaria, hecho en Londres el 13 de septiembre de 1974, y Acuerdo de Aplicación de 30 de octubre de 1974 (BOE 31/03/1975).

[39] En concreto, la STS 25 de marzo de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:1785), declara que pese a ser potencialmente aplicable al supuesto el Convenio Hispano-Sueco por existir cotizaciones en España anteriores a la incorporación a la Unión Europea, a juicio de la Sala, no puede desprenderse del mismo norma más beneficiosa de aplicación, ya que el Convenio prevé la aplicación de las bases mínimas de cotización durante el período correspondiente a las cotizaciones efectuadas en Suecia, por lo que ha de aplicarse lo dispuesto en la normativa comunitaria, esto es, los salarios reales cotizados en España en los años inmediatamente anteriores a la interrupción de la cotización en España, una vez convenientemente actualizados y revalorizados.

[40] Así, por ejemplo, en la STSJ Galicia 22 mayo de 2015 (ECLI:ES:TSJGAL:2015:4372) se falla la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación conforme a las bases medias de cotización, pero no por aplicación del Convenio bilateral Hispano-italiano, sino por la regla del grupo de cotización profesional del Anexo XI.G.3.a) del Reglamento CE/883/2004.

[41] A este respecto, Carrascosa Bermejo, D.: "Buenas prácticas en el cálculo de la pensión de jubilación de los trabajadores migrantes a la luz del Anexo XI del Reglamento CE/883/2004 y la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21-2-2013 sobre el Asunto Salgado González (C-282/11)", *Congreso Nacional sobre Buenas Prácticas Jurídico-Procesales para Reducir el Gasto Social*, Sevilla, Laborum, 2013, p. 22, es muy crítica sobre las vías de integración de lagunas y la aplicación de estos convenios como norma más favorable.

[42] SSTSJ de Madrid de 9 de diciembre de 2014 (ECLI:ES:TSJM:2014:15667) o de Galicia de 27 de mayo de 2014 (ECLI:ES:TSJGAL:2014:2963).

marzo de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:1805), de 30 de septiembre de 1999 (RJ 1999, 7869), de 7 de diciembre de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:7808), de 7 de mayo de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:3113), de 21 de junio de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:4404), de 30 de mayo 2000 (ECLI:ES:TS:2000:4391) y de 15 de noviembre de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:8932). Y en relación con el Convenio Hispano-belga, la STS de 30 de septiembre de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:4993A)[43]; con el Convenio con el Reino Unido la STS de 31 de enero de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:820) y las SSTSJ de Galicia 16 octubre 2012 (ECLI:ES:TSJGAL:2012:8650) y de Cataluña 3 abril 2017 (ECLI:ES:TSJCAT:2017:3232); y con el Convenio Hispano-holandés las SSTS de 21 de octubre de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:6914), de 16 de junio de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:7839A) y las SSTSJ de Galicia 28 noviembre de 2011 (ECLI:ES:TSJGAL:2011:9619), de Andalucía/Málaga de 10 de octubre de 2013 (ECLI:ES:TSJAND:2013:12138) y de 24 de octubre de 2013 (ECLI:ES:TSJAND:2013:12206).

Por el contrario, y aunque como ha podido advertirse, ciertamente estos supuestos son escasos, cuando el trabajador español emigró a un país miembro de la UE, EEE o Suiza antes de la fecha de entrada en vigor de los Reglamentos Comunitarios de Seguridad Social, careciendo de instrumento internacional aplicable en materia de Seguridad Social, el cálculo de la pensión de jubilación habrá de realizarse tomando en consideración las bases remotas, es decir, las bases de cotización españolas anteriores a la emigración del interesado -si las hubiere-. Así ocurre con los trabajadores del mar que emigraron a Noruega antes de la entrada en vigor de la normativa comunitaria como puede advertirse en la STSJ de Galicia de 13 de marzo de 2015 (ECLI:ES:TSJGAL:2015:1904)[44], siempre y cuando hubieran cotizado en España. Es por ello que 12.000 marineros españoles, embarcados en la flota noruega entre 1948 y 1994 (fecha en la que Noruega entró en el EEE) desde hace años reclaman que sea el Gobierno de Noruega el que les reconozca el derecho a la pensión de jubilación, tras no haber podido cotizar por esta contingencia hasta el año 1994 ni en el país escandinavo, ni en España, y pese a haber contribuido a la hacienda nacional durante más de 40 años con el 30% de su salario bruto, teniendo residencia fiscal en Noruega y estando afiliados a un sindicato noruego.

b) Cómputo de los años de cotización por edad reconocidos por la Disposición Transitoria Segunda de la Orden de 18 de enero de 1967 para el cálculo de la pensión real

Uno de los temas más discutidos en sede judicial, a la hora de fijar el porcentaje aplicable a la pensión de jubilación a cargo de la Seguridad Social española, es el de si deben o no computarse los años de cotización por edad que reconoce la Disposición Transitoria Segunda de la Orden de 18

[43] No se aplica el criterio de las bases medias en la STSJ Andalucía/Málaga de 15 de febrero de 2017 (ECLI:ES:TSJAND:2017:867), sino las bases de cotización reales durante los años inmediatamente anteriores al pago de la última cotización en España, incrementada con las revalorizaciones, en función del IPC por cada año posterior para las pensiones de la misma naturaleza, hasta el hecho causante jurídico de la pensión, debido a que en el periodo de referencia tomado para el cálculo de la pensión no se cotizó en Bélgica. Sin embargo, más recientemente, la STS de 14 de febrero de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:812) determina un cambio de criterio interpretativo al indicar que en estos supuestos debe aplicarse lo regulado por el Reglamento Europeo, acudiendo de nuevo al artículo 19 del Convenio, pero con una interpretación distinta, efectuando una corrección respecto a la anterior doctrina y considerando que "dicho precepto no remite a las bases medias del período previo al hecho causante, sino a las 'bases reales' o 'bases remotas' cotizadas en España" *Vid.* Fernández-Costales Muñiz, J.: "La aplicación de los reglamentos comunitarios y los convenios bilaterales de Seguridad Social. En torno a la prestación por jubilación del trabajador migrante en el territorio de la Unión Europea. El nuevo criterio interpretativo en la materia generado por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1.ª) núm. 146/2018, de 14 de febrero", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n. 20, 2019, pp. 105-125.

[44] La STJUE 27 de octubre de 2016, TJCE (ECLI:EU:C:2016:802), Caso Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank contra F. Wieland y H. Rothwangl, ha entendido que no se opone al régimen comunitario la normativa de un Estado miembro que no toma en consideración un período de seguro supuestamente cubierto bajo su propia legislación por un trabajador extranjero cuando el Estado del que ese trabajador es nacional se adhirió a la Unión Europea después de que se hubiera cubierto ese período.

de enero de 1967, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de la prestación de Vejez en el Régimen General de la Seguridad Social.

A este respecto, y pese a pronunciamientos contradictorios, tal y como recuerda la STS de 29 de junio de 2005 (ECLI:ES:TS:2005:4297), la cuestión ya ha sido unificada en la STS de 26 de junio de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:5488) dictada por el Pleno de esta Sala y reiterada por las SSTS de 5 de julio de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:5827), de 9 de octubre de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:7734), de 21 de octubre de 2001 (ECLI:ES:TS:2002:6914), de 15 de noviembre de 2001 (RJ 2001, 9760), de 28 de mayo de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:9205), de 13 de noviembre de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:7518), de 13 de noviembre de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:7122), de 16 de mayo de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:3312), de 18 de diciembre de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:8222) y de 27 de abril de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:5278A). Dicha doctrina coincide con la solución dada en la STJUE de 3 de octubre de 2002 asunto Barreira Pérez (ECLI:EU:C:2002:560), estableciéndose que deben computarse para el cálculo de la pensión real (*a prorrata temporis*), los años de bonificación por edad cumplida el 1 de enero de 1967, que reconoce la Disposición Transitoria Segunda de la Orden de 18 de enero de 1967. Dichas sentencias se fundamentan en que la expresión período de seguro empleada en los apartados a) y b) del número 2 del art. 46 del Reglamento CE/1408/71 designa, según el apartado r) del artículo 1 de la misma disposición, "los períodos de cotización, empleo o de actividad por cuenta propia, tales como se definen o admiten como períodos de seguro por la legislación bajo la cual han sido cubiertos o se consideran como cubiertos, así como todos los períodos asimilados en la medida en que sean reconocidos, por la legislación como equivalentes a los períodos de seguro". Además, las cotizaciones reconocidas por la aplicación de la escala de abono de años de cotización por edad, en virtud de la Disposición Transitoria Segunda de la Orden de 18 de enero de 1967, no son cotizaciones teóricas o ficticias que se proyectan sobre previsiones posteriores al hecho causante, debiéndose reputar como cotizaciones asimiladas a las efectivamente realizadas para un determinado período de la carrera de seguro de un trabajador, que es anterior al hecho causante y por lo tanto, computadas a los efectos del cálculo de la pensión de jubilación española, conforme a las reglas del art. 46.2 del Reglamento CE/1408/1971.

c) Cómputo de los periodos bonificados por realización de trabajos especialmente penosos en la determinación de la *prorrata temporis*

La bonificación de la edad de jubilación de los trabajadores en atención a las condiciones en que se desarrolla su trabajo, fundamentalmente en el caso de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Minería del Carbón[45] y en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar[46], ha sido igualmente objeto de numerosos asuntos judiciales en los que se ha dilucidado si el periodo de tiempo en que resulta rebajada la edad de jubilación del trabajador, ha de computarse como cotizado al exclusivo efecto de determinar el porcentaje aplicable para calcular el importe de la pensión de jubilación, o por el contrario, también ha de computarse en la determinación de la pensión real o *prorrata temporis* a cargo de la Seguridad Social española.

Tras una firme postura contraria al cómputo de las cotizaciones ficticias en el cálculo de la pensión de jubilación de los trabajadores migrantes[47], a raíz de la STS de 26 de junio de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:5488) se produce un importante giro jurisprudencial, referido al cómputo de los años de cotización por edad en aplicación de la Disposición Transitoria Segunda de la Orden de 18

[45] Decreto 298/1973 de 8 de febrero y Orden de 3 de abril de 1973.

[46] Originariamente regulado en la Ley 116/1969, de 30 de diciembre y hoy en la Ley 47/2015, de 21 de octubre, de Protección Social de las personas trabajadoras del sector marítimo terrestre y el RD 1311/2007, de 5 de octubre, sobre nuevos criterios para determinar la pensión de jubilación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

[47] SSTS de 7 de diciembre de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:7808) y de 1 de junio de 2000.

de enero de 1967, pero reticente con respecto a las bonificaciones que obedecieran a razones distintas de la edad, como las previstas por razón de la actividad desarrollada, por estimar que este tipo de bonificación "a diferencia de las tradicionales por edad o históricas, tiene naturaleza jurídica muy distinta pues éstas últimas son realmente cotizaciones completamente ficticias, que no obedecen a ninguna presunción de realidad como las anteriores, y ni siquiera son anteriores al hecho causante, pues se abonan exclusivamente para el reconocimiento de la prestación y para el cálculo del porcentaje de pensión a percibir". Así, en las SSTS de 9 de octubre de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:7734), de 21 de octubre de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:6914), de 24 junio de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:4415), de 16 de junio de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:7839A), de 22 de diciembre de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:8384), de 31 de mayo de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:3782) y de 30 de enero de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:747), entre otras muchas, se incluyen las cotizaciones teóricas por edad, pero no se aplican las bonificaciones ficticias por edad.

Sin embargo, a partir de la STS de 17 de julio de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:6535), cambia el criterio y se incluyen tanto las cotizaciones ficticias como las bonificaciones por edad de los trabajadores migrantes del mar, un criterio que posteriormente es reiterado en las SSTS de 6 de noviembre de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:8058), de 30 de septiembre de 2008 (ECLI:ES:TS:2008:11349A), de 29 de abril de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:4269) y de 29 de febrero de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:3129A), extendiéndose al caso de los trabajadores del mar la tesis plasmada en la STJUE de 3 de octubre de 2002 en el asunto Barreira Pérez (ECLI:EU:C:2002:560)[48] que, como se ha señalado ya, da respuesta a la cuestión prejudicial del juez nacional español en relación a la Disposición Transitoria Segunda de la OM de 1 enero 1967 que otorga una cotización ficticia en atención a la edad del trabajador y a los efectos del porcentaje de la pensión de jubilación.

También, con respecto a los trabajadores del Régimen Especial de la Minería del Carbón, las SSTS de 11 de febrero de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:721), de 27 de mayo de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:3034), de 23 de junio de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:3409), o de 27 de febrero de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:997), entre otras, resuelven que para determinar la *prorrata temporis* que debe abonar la Seguridad Social española, se deben incluir los períodos bonificados por la realización de trabajos en la minería, aplicados para determinar la edad ficticia del beneficiario a fin de acceder a la pensión, si bien únicamente han de tenerse en cuenta el número máximo de días de cotización precisos para alcanzar el máximo de prestación de jubilación en España. A este respecto, en la referida STS de 23 de junio de 2016 (RJ 2016, 2962) se arguye que es plenamente aplicable la doctrina del TJUE, pues "si la ficción tiene por objeto compensar la penosidad de los trabajos, es evidente que los periodos son necesariamente anteriores al cumplimiento de la edad de jubilación, pues la bonificación surge únicamente para aquellos periodos en que el trabajador desarrolló determinadas actividades", lo que significa que no se trata de un periodo ficticio posterior al hecho causante, como en la STJCE de 26 de junio de 1980 (Asunto Menzies, C-793/79) (ECLI:EU:C:1980:172), sino que como en la sentencia del asunto Barreiro "...el hecho de que los períodos de bonificación controvertidos en el litigio principal no puedan ser situados cronológicamente, de modo que podrían superponerse a los períodos de seguro cumplidos con arreglo a la legislación de otro Estado miembro, no puede impedir que se tomen en consideración para el cálculo de la pensión".

[48] Véase Gómez Álvarez, T.: "Los años de bonificación y el cálculo de la pensión de jubilación de los emigrantes españoles retornados", *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, n. 3, 2003, (BIB 2003, 519).

3.2. Retorno de terceros países

3.2.1. Marco jurídico

La pensión de jubilación de los emigrantes retornados de terceros Estados fuera del ámbito de la UE, el EEE y Suiza se rige por el Derecho internacional paccionado: convenios bilaterales y multilaterales que vinculan a España con esos Estados, así como por el denominado Derecho internacional "uniforme" emanado fundamentalmente de la OIT, y en defecto de tales instrumentos internacionales, por la normativa interna.

a) Derecho Internacional Paccionado: convenios bilaterales y multilaterales

La larga historia de emigración española ha propiciado la suscripción de una extensa lista de convenios bilaterales con los países receptores de mano de obra española, convirtiéndose en una práctica fundamental para garantizar la protección de los trabajadores españoles que prestan sus servicios en el exterior. Una vía directa de negociación entre dos Estados del alcance y contenido de la protección, que permite una mejora general de la protección de las necesidades particulares de los trabajadores emigrantes[49].

El Estado español ha suscrito convenios bilaterales en materia de Seguridad Social con un total de 26 países no comunitarios:

— Andorra. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y el Principado de Andorra, hecho en Andorra el 9 de noviembre de 2001[50].

— Argentina. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Argentina, hecho en Madrid el 28 de enero de 1997[51].

— Australia. Convenio entre España y Australia sobre Seguridad Social, hecho en Madrid el 31 de enero de 2002[52].

— Brasil. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Federativa de Brasil, hecho en Madrid el 16 de mayo de 1991[53].

— Cabo Verde. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Cabo Verde[54].

— Canadá. Convenio sobre Seguridad Social entre España y Canadá, hecho en Madrid el día 10 de noviembre de 1986[55].

— Chile. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Chile hecho en Madrid el 28 de enero de 1997[56].

[49] Meléndez Morillo-Velarde, l. y hierro hierro, j., *op. cit.,* p. 366.
[50] En vigor desde el 1 de enero de 2003 (BOE 04/12/2002).
[51] En vigor desde el 1 de diciembre de 2004 (BOE 10/12/2004 y BOE 10/10/2007).
[52] En vigor desde el 1 de enero de 2003 (BOE 19/12/2002).
[53] En vigor desde el 1 de diciembre de 1995 (BOE 15/01/1996).
[54] En vigor desde el 1 de diciembre de 2013 (BOE 24/10/2013).
[55] En vigor desde el 1 de enero de 1988 (BOE 01/12/1987 y BOE 08/02/1997).
[56] En vigor desde el 13 de marzo de 1998 (BOE 25/03/1998).

— China. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Popular China, hecho en Bad Neuenahr el 19 de mayo de 2017[57].

— Colombia. Convenio de Seguridad Social entre el reino de España y la República de Colombia[58].

— Corea del Sur. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Corea[59].

— Ecuador. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República del Ecuador, de 4 de diciembre de 2009[60].

— Estados Unidos. Convenio sobre Seguridad Social entre España y los Estados Unidos de América, de 30 de septiembre de 1986[61].

— Filipinas. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Filipinas[62].

— Japón. Convenio de Seguridad Social entre España y Japón, de 12 de noviembre de 2008[63].

— Marruecos. Convenio sobre Seguridad Social entre España y el Reino de Marruecos, de 8 de noviembre de 1979, modificado por el Protocolo Adicional al Convenio de 27 de enero de 1998 (en vigor desde el 1 de octubre de 1982), (BOE núm. 245, 13/10/1982) (y BOE núm. 282, 24/11/2001).

— México. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, de 25 de abril de 1994 (en vigor desde el 1 de enero de 1995), (BOE núm. 65, 17/03/1995).

— Moldavia. Convenio de Seguridad Social entre España y la República de Moldavia, de 21 de julio de 2022 (en vigor desde el 1 de junio de 2024), (BOE núm. 115, 11/05/2024)

— Paraguay. Convenio de Seguridad Social entre la República del Paraguay y el Reino de España, de 24 de junio de 1998 (en vigor desde el 1 de marzo de 2006), (BOE núm. 28, 02/02/2006).

— Perú. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República del Perú, de 16 de junio de 2003 (en vigor desde el 1 de febrero de 2005), (BOE núm. 31, 05/02/2005).

— República Dominicana. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Dominicana, de 1 de julio de 2004 (en vigor desde 1 de julio de 2006), (BOE núm. 139, 12/06/2006).

[57] En vigor desde el 20 de marzo de 2018 (BOE 16/03/2018).
[58] En vigor desde el 1 de marzo de 2008 (BOE 03/03/2008).
[59] En vigor desde el 1 de abril de 2013 (BOE 08/05/2013).
[60] En vigor desde el 1 de enero de 2011 (BOE 07/02/2011).
[61] En vigor desde el 1 de abril de 1988 (BOE 29/03/1988).
[62] En vigor desde el 1 de agosto de 2012 (BOE 03/07/2012).
[63] En vigor desde el 1 de diciembre de 2010 (BOE 30/09/2009 y BOE 09/11/2009).

— Rusia. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la Federación de Rusia, de 11 de abril de 1994[64].

— Senegal. Convenio de Seguridad Social entre España y Senegal, de 22 de noviembre de 2020 (en vigor desde el 1 de mayo de 2022) (BOE núm. 64, 16/03/2022).

— Está publicado en el Boletín Oficial del Estado de 16 de marzo de 2022.

— Túnez. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Túnez, de 26 de febrero de 2001[65].

— Ucrania. Convenio sobre Seguridad Social entre el Reino de España y Ucrania, de 7 de octubre de 1996[66].

— Uruguay. Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay, de 1 de diciembre de 1997[67].

— Venezuela. Convenio de Seguridad Social entre España y Venezuela, de 12 de mayo de 1988[68].

Aunque cada convenio tiene una serie de singularidades específicas y pese a no existir una total identidad entre ellos, su clausulado presenta un contenido mínimo que suele repetirse[69]:

— Determinación de la legislación aplicable, generalmente conforme al principio *lex locis laboris*.

— Aplicación del principio de igualdad de trato, normalmente sujeto a reciprocidad.

— Limitación del ámbito de aplicación al nivel exclusivamente contributivo.

— Exportabilidad de las prestaciones.

— Totalización de los periodos de cotización.

— Principio *prorrata temporis*.

— Colaboración administrativa para facilitar la percepción de las prestaciones.

— Regulación del derecho a las prestaciones y configuración de las mismas.

Todos ellos comprenden en su ámbito de aplicación la pensión de jubilación de nivel contributivo. La aplicación de tales reglas es fundamental para el reconocimiento y exportación de la pensión de jubilación de los emigrantes españoles retornados, pues de no existir los mismos, a la hora de calcular la pensión de jubilación sólo se tendrían en cuenta los periodos cotizados en un país, sin embargo, estos convenios, como regla general, prevén que quien haya prestado sus servicios en

[64] En vigor desde el 22 de febrero de 1996 (BOE 24/02/1996).
[65] En vigor desde el 1 de enero de 2002 (BOE 26/12/2001).
[66] En vigor desde el 27 de marzo de1998 (BOE 04/04/1998).
[67] En vigor desde el 1 de abril de 2000 (BOE 24/02/2000).
[68] En vigor desde el 1 de julio de 1990 (BOE 07/07/1990).
[69] Meléndez Morillo-Velarde, l. y hierro hierro, j., *op. cit.,* pp. 366-367.

alguno de los Estados parte del convenio, de manera no concurrente, una vez alcanzada la edad de jubilación, podrán acceder a la pensión en uno de los Estados firmantes (unicidad), teniendo en cuenta todos los periodos cotizados (totalización) y abonando cada país firmante sus propias prestaciones directamente al beneficiario (*prorrata temporis*), con independencia del lugar de residencia del beneficiario (exportación).

Como puede apreciarse, las previsiones convencionales siguen parámetros similares a las del Reglamento CE/883/2004. En todo caso, habrá que estar al supuesto concreto, puesto que cada convenio fija unos términos concretos respecto a edad, periodos de carencia, cese en el trabajo y determinación de la cuantía de la prestación. Así, por ejemplo, el convenio bilateral con Estados Unidos, a diferencia de otros convenios, dispone que, si el trabajador tiene derecho a la pensión española sin necesidad de sumar los periodos cotizados en Estados Unidos, su reconocimiento tendrá en cuenta las cotizaciones solo en España, y únicamente cuando sea necesario para alcanzar el periodo de carencia mínima se sumarán las cotizaciones acreditadas en Estados Unidos y se prorrateará su importe, lo que supone que a diferencia de lo previsto en la mayoría de los convenios, no se concederá al interesado la pensión más favorable[70].

En cuanto a los convenios multilaterales, el más destacado a este respecto es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, dado su papel de instrumento de coordinación de las diferentes legislaciones de seguridad social de los Estados iberoamericanos en materia de pensiones[71], con un claro objetivo: lograr la garantía y la preservación de los derechos de nivel contributivo de Seguridad Social de quienes reúnen periodos de cotización, empleo o seguro, provenientes de dos o más sistemas de tales países, de modo que los mismos no sean eliminados o minorados por tales circunstancias.

España lo ratificó el 12 de febrero de 2010 y fue publicado, junto a su Acuerdo de aplicación de 2009, en el BOE de 8 de enero de 2011, entrando en vigor el 1 de mayo de 2011. Hasta el momento, los Estados que han ratificado el convenio y han suscrito el Acuerdo de Aplicación que lo desarrolla, circunstancias necesarias para que tenga efectividad el mismo, son: España, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Ecuador, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y República Dominicana[72]. Además, debe tenerse en cuenta que España ha suscrito Convenios bilaterales con Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Perú y República Dominicana, puesto que, según dispone el propio convenio, en los supuestos en los que existen convenios bilaterales de Seguridad Social entre dos Estados Parte, se aplicarán las disposiciones que resulten más favorables al interesado.

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social tiene una clara inspiración en el Reglamento CE/883/2004[73], si bien, su singularidad radica en el hecho de ser un acuerdo entre países

[70] Prieto Padín, P., *op. cit.*, pp. 734 y ss.

[71] Para García de Cortázar Nebreda, C.: "Artículo 27. Conferencia de las partes", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, Vol. 2, n. 1, 2017 (Ejemplar dedicado a: Comentario al articulado del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (continuación), pp. 33-39, "probablemente, el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social sea uno de los Instrumentos Internacionales, en el ámbito de la Coordinación de regímenes de Seguridad Social, más completo y novedoso", calificándolo de "un experimento sobresaliente y en un ejemplo que está marcando el camino para futuros ensayos regionales".

[72] http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/32078/2070/2071

[73] Sánchez-Rodas Navarro, C.; "Sinopsis del Reglamento 883/2004 y del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social" en AA.VV.; *El Derecho del Trabajo en la Encrucijada: Retos para la Disciplina Laboral*. Laborum, Murcia, 2015, p. 187. Resulta sumamente interesante la comparación entre el Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social y los reglamentos comunitarios de coordinación de García de Cortázar, C., *op. cit.*.

que carecen de una previa asociación política que facilite el sustrato jurídico de base[74]. A través del mismo se garantizan las cotizaciones realizadas en los Estados Parte, que podrán ser totalizadas con independencia del lugar de residencia, evitando así la pérdida de derechos contributivos en materia de pensiones y aplicando el principio fundamental de igualdad de trato. La prestación económica por vejez en su modalidad contributiva es una de las incluidas en su ámbito de aplicación, lo que significa que el trabajador que haya prestado sus servicios en dos o más países a los que les sea de aplicación el convenio, podrá percibir una única pensión reconocida en las condiciones, cuantía y forma que reglamentariamente se determinen, cuando, alcanzada la edad establecida, cese o haya cesado en el trabajo por cuenta ajena. Su cuantía vendrá determinada por el importe de la base reguladora y el porcentaje aplicable a ésta según el número de años cotizados en las cantidades exigidas por las normativas reguladoras propias de cada país comprendido en el Convenio[75].

b) Derecho Internacional "Uniforme"

En lo que se refiere al llamado Derecho internacional "uniforme", se entiende por tal aquel conjunto de normas internacionales que, en vez de ser acordados a través de pactos interestatales, lo son mediante acuerdos adoptados en el seno de entes supranacionales de carácter institucional, siendo la OIT su fuente institucional básica[76]. La máxima aspiración de este conjunto de normas es convertirse en un Derecho universal aplicable a todos los Estados, pero en la práctica no pasa de ser un conjunto de condiciones propuestas a la aceptación de los Estados, cuyo consentimiento es necesario para que tales condiciones alcancen eficacia jurídica[77].

Los principales convenios de la OIT que conforman el marco regulador de la pensión de jubilación de los trabajadores migrantes son:

— Convenio OIT núm. 102 (1952) sobre norma mínima de la Seguridad Social.

— Convenio OIT núm. 118 (1962) sobre la igualdad de trato en materia de Seguridad Social.

— Convenio OIT núm. 128 (1967) sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

— Convenio OIT núm. 157 (1982) sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social.

Aunque tan sólo dos de estos convenios son aplicables a la pensión de jubilación de los trabajadores emigrantes españoles: los convenios OIT núm. 102 y 157, porque los otros dos no han sido ratificados por España.

El Convenio OIT núm. 118 asegura el mantenimiento de los derechos adquiridos y la exportación de las prestaciones sociales, sin embargo, no ha sido ratificado por el Estado español,

[74] Jiménez Fernández, A.: "El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social" en AA.VV.: *El futuro de la Protección Social,* Laborum. Murcia, 2010, p. 375.

[75] López Díaz, E. y Martín Jiménez R.: "Coordinación de los sistemas de protección social de los trabajadores migrantes de España e Iberoamérica", *Economía española y Protección Social*, n. 9, 2017, pp. 159-190.

[76] Para mayor abundamiento *vid.*, entre otros: Gil y Gil J. L.: "Justicia social y acción normativa de la OIT", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, n. 4, 2015, pp. 1-50; González Ortega S. y Barcelón Cobedo S.: "Cien años de promoción de la Seguridad Social. El papel de la OIT en la creación, expansión, perfeccionamiento y adaptación de los sistemas de protección social", *Trabajo y Derecho*, n. 9, Extra, 2019; y Pérez De Los Cobos Orihuel F.: "La Seguridad Social y la OIT", en AA.VV.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. Moreno Vida, M. N. (coords.), Comares, 2008.

[77] Montoya Melgar, A.: *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2024, p. 207.

de hecho, tan sólo lo han hecho treinta y ocho países y ninguno de ellos acepta la totalidad de las ramas de seguridad social[78]. Los Estados que han ratificado el convenio quedan obligados a asegurar la provisión de prestaciones en el extranjero en una rama específica de la Seguridad Social[79] para sus propios nacionales y para los nacionales de cualquier otro Estado que igualmente haya aceptado las obligaciones del convenio para esa rama concreta de protección social[80]. Y el Convenio OIT núm. 128, ratificado por diecisiete Estados, entre los que no se encuentra España[81], pretende configurar un estándar mínimo orientado a armonizar las ordenaciones jurídico-políticas de los Estados miembros en referencia a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, con sus correspondientes procesos y condiciones[82].

Por lo que hace a los dos convenios que sí que han sido ratificados por España, el Convenio OIT núm. 102, ratificado por un total de cincuenta y nueve países[83], resulta fundamental como norma mínima de Seguridad Social que prevé la garantía de los derechos de Seguridad Social de los trabajadores que se encuentren prestando sus servicios en un Estado distinto de aquél del que son nacionales[84]. En el convenio se protege especialmente a los trabajadores a través de previsiones de Seguridad Social contributiva y se contemplan las nueve situaciones básicas en materia de Seguridad Social: asistencia médica, accidente de trabajo y enfermedad profesional, vejez, desempleo, prestaciones familiares, supervivientes, incapacidad, maternidad y prestaciones económicas por enfermedad[85]. Y a través del Convenio OIT núm. 157, ratificado únicamente por cuatro países, entre los que se encuentra España[86], los estados parte se obligan a establecer un sistema de conservación de los derechos en curso de adquisición respecto de todas las ramas de Seguridad Social estipuladas en el párrafo 1 de su artículo 2, entre las que obviamente se encuentra la vejez, y se comprometen a garantizar el pago de las prestaciones económicas a las que se haya adquirido derecho en virtud de su legislación, a los beneficiarios que sean nacionales de un Estado miembro, o refugiados o apátridas, sin distinciones basadas en el lugar de su residencia, previéndose la totalización de los periodos de seguro, en la medida en que sea necesaria.

3.2.2. Aspectos especialmente litigiosos

La práctica judicial sobre el reconocimiento de la pensión de jubilación de emigrantes retornados de terceros países no es particularmente relevante y es ciertamente escasa, sobre todo en comparación con la referida a los países de la UE, EEE o Suiza.

---

[78] Tales datos pueden consultarse en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312263

[79] Como ya se ha advertido, ningún país ha suscrito el convenio para todas las ramas de la Seguridad Social.

[80] Para mayor abundamiento, *vid.* Fernández Orrico, F. J.: "Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) 1962 (núm. 118)", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, nº. Extra 0, 2019 (Ejemplar dedicado a: Conmemoración del Centenario de la OIT, 2019), pp. 952-966.

[81] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312273

[82] Sobre el mismo, *vid.* Triguero Martínez, L. A.: "Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes 1967 (núm. 128)", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, n. Extra 0, 2019 (Ejemplar dedicado a: Conmemoración del Centenario de la OIT, 2019), pp. 1004-1017. También resulta de interés *vid.* Camós Victoria I.: "La protección de la vejez en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo", *Relaciones Laborales*, n. 2, 2001, pp. 277-310.

[83] La relación de países puede consultarse en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247

[84] Meléndez Morillo-Velarde, L. y Hierro Hierro, J., *op. cit.,* p. 364.

[85] Sobre el mismo, *vid.* Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat J. A.: "El Convenio OIT núm. 102 (1952) sobre norma mínima de Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, n. Extra 0, 2019 (Ejemplar dedicado a: Conmemoración del Centenario de la OIT, 2019), pp. 90-123.

[86] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312302

Más allá del propio cálculo de la pensión y de la distribución de la *prorrata temporis*, el tema sobre el que más se ha pronunciado la doctrina judicial española es sobre la responsabilidad en el pago de las prestaciones, entendiendo que la entidad gestora española sólo está obligada a satisfacer su propia y estricta pensión en la cuantía que resultase de aplicar el porcentaje de reducción derivado del principio *prorata temporis*, sin que tuviese que adelantar o anticipar ningún pago de los que corresponden a la Seguridad Social extranjera. Así se ha declarado en relación al Convenio Hispano-argentino en la STS de 20 de diciembre de 1991 (ECLI:ES:TS:1994:3843), del Hispano-uruguayo en la STS de 26 de marzo de 1992 (ECLI:ES:TSJM:2014:15667), del Hispano-ecuatoriano en la STS de 31 de marzo de 1993 (ECLI:ES:TS:1993:2186) o del marroquí en la STS de 5 de mayo de 1997 (ECLI:ES:TS:1997:3098).

Un tema especialmente delicado es el de la concesión del complemento por mínimos cuando, en pensiones reconocidas de acuerdo con los convenios internacionales, el otro Estado no hace efectivo el pago que le corresponde. En las dos últimas décadas, ante nuestros tribunales se han planteado muchos pleitos para dirimir cuál es el montante del complemento a mínimos a cargo de la Seguridad Social española en función de pensiones de jubilación reconocidas en virtud del Convenio Hispano Venezolano, cuando la seguridad social venezolana no hace efectiva su parte de la prestación a cargo, debiendo el Tribunal dilucidar si el importe de la prestación a cargo de la seguridad social venezolana debe tomarse en consideración para determinar el importe del complemento, habida cuenta de que el beneficiario no ha llegado a percibirlo, bien por no haber sido aún fijado como ocurre en el supuesto de hecho de la STS de 22 de noviembre de 2000 (ECLI:ES:TS:2000:8539), bien porque aun habiendo sido reconocida la prestación no se materialice su pago como en la STS de 22 de noviembre de 2005 (ECLI:ES:TS:2005:7506). En todo caso, atendiendo a la finalidad del complemento a mínimos en un estado definido constitucionalmente como social y democrático y a la especial protección que merecen los emigrantes retornados a España, se ha resuelto que la entidad gestora española ha de hacer efectivo el complemento a mínimos de la pensión de jubilación sin tener en cuenta la parte proporcionar de la pensión que no ha sido satisfecha por Venezuela, y sin perjuicio de las medidas que fuesen procedentes para su solicitud desde la entidad gestora española a la venezolana. Este es el criterio seguido también por la doctrina de suplicación del TSJ de Galicia en sus sentencias de 16 de mayo de 2008 (ECLI:ES:TSJGAL:2008:1281), de 19 de enero de 2009 (ECLI:ES:TSJGAL:2009:2562), de 2 de marzo de 20102525, de 29 de septiembre de 2017 (ECLI:ES:TSJGAL:2017:6035), de 18 de enero de 2018 (ECLI:ES:TSJGAL:2018:111), de 14 de noviembre de 2018 (ECLI:ES:TSJGAL:2018:6214), de 5 de julio de 2019 (ECLI:ES:TSJGAL:2019:4288), de 21 de noviembre de 2020 y de 13 de julio de 2020 (ECLI:ES:TSJGAL:2020:3976).

4. JUBILACIÓN NO CONTRIBUTIVA: LA PRESTACIÓN ECONÓMICA POR ANCIANIDAD

No puede concluirse este estudio dedicado a la pensión de jubilación de los emigrantes españoles retornados, en el marco de la instrumentación normativa de la política de retorno de emigrantes españoles y atracción de talento global, sin aludir siquiera someramente a la jubilación asistencial[87].

En desarrollo del artículo 19 ECEE se dictó el Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por necesidad -que engloba la prestación económica por ancianidad, la prestación económica por incapacidad y asistencia sanitaria- a favor de los españoles residentes en

[87] Dado el objeto de este trabajo: la pensión de jubilación de los emigrantes españoles retornados, únicamente se va a tratar la prestación asistencial por ancianidad para españoles de origen retornados -obviamente residentes en España-, a los que también se le reconoce el derecho a la asistencia sanitaria si no la tuvieran reconocida por razón de otro título (art. 26 RD 8/2008).

el exterior y a favor de los españoles retornados. No obstante, el RD 8/2008, no altera en esencia el contenido de la acción protectora ya prevista por el RD 728/1993, de 14 de mayo, que preveía un programa de pensiones asistenciales por ancianidad, desarrollado por la Orden Ministerial 292/2006, de 10 de febrero[88].

La pensión asistencial por ancianidad viene a ser la pensión de jubilación no contributiva de los emigrantes retornados que habiendo alcanzado la edad de jubilación no reúnan los requisitos contributivos para causar derecho a la pensión de jubilación conforme a las reglas y normas internacionales analizadas. De hecho, el propio apartado 2 del art. 25 RD 8/2008, a la hora de establecer los requisitos de acceso a esta prestación, reenvía a los previstos en el art. 369 LGSS para tener derecho a una pensión de jubilación en su modalidad no contributiva en el sistema español de Seguridad Social, salvo el referido a los períodos de residencia en territorio nacional, es decir: haber cumplido sesenta y cinco años de edad y carecer de rentas o ingresos en cuantía superior a los límites establecidos para las prestaciones no contributivas en la unidad económica de convivencia, según lo dispuesto en el art. 363 en referencia a la pensión no contributiva por invalidez. A tales efectos, se tendrán en cuenta los ingresos referidos al año en que se presenten las solicitudes, sin que se consideren ingresos imputables los derivados del subsidio de desempleo para retornados, FONAS, ayudas de las comunidades autónomas y cualquier otra prestación de tipo asistencial que hubiera percibido el solicitante.

La cuantía de esta pensión es la fijada anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para la pensión de jubilación no contributiva en el territorio español, si bien, los efectos económicos de la pensión son regulados por el propio RD 8/2008 en su artículo 10, y no en la LGSS.

La solicitud de estas prestaciones se iniciará a instancia de parte en la Dirección General de Migraciones o en cualquiera de los registros u oficinas a que se refiere el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, correspondiéndole a aquélla la instrucción, reconocimiento y pago.

El derecho a esta prestación se extinguirá a causa del fallecimiento del beneficiario, la pérdida de la condición de residente legal en España o traslado de la residencia fuera del territorio español por tiempo superior a noventa días a lo largo de cada año natural, salvo que dichas ausencias estén motivadas por causas de enfermedad debidamente justificadas, por disponer de rentas o ingresos suficientes de acuerdo con la normativa aplicable a las pensiones de jubilación en su modalidad no contributiva del Sistema español de Seguridad Social, por no presentar la fe de vida y declaración de rentas o ingresos en el plazo establecido en el art. 13.2 RD 8/2008, o por reunir los requisitos para alcanzar derecho a una pensión del sistema de la Seguridad Social u otra pensión pública, prestación o subsidio reconocido por cualquier Administración Pública (art. 25.3 RD 8/2008). Asimismo, se extinguirá definitivamente, si se comprobara fehacientemente que ha existido ocultación de datos o falsedad documental referidos a los requisitos de acceso y mantenimiento del derecho a la pensión.

[88] Como indican Meléndez Morillo-Velarde, L. y Hierro Hierro, J., *op. cit.,* pp. 395-396, en su momento, el artículo único RD 667/1999, incorporó una disposición adicional tercera al RD 728/1993, incorporando el mantenimiento del derecho a la pensión asistencial por ancianidad a los emigrantes españoles que retornasen a España y que hubieran sido beneficiarios de aquélla durante un periodo mínimo de dos años consecutivos e inmediatamente anteriores al retorno, si bien con ciertas particularidades. Dicha previsión fue modificada por el artículo único RD 1612/2005, introduciendo algunas cuestiones de retoque y flexibilizando considerablemente las exigencias para el disfrute de esta pensión, con lo que se venía a ampliar su ámbito subjetivo y favorecer las posibilidades de retorno de los que se marcharon.

5. CONCLUSIONES

Una auténtica política de retorno ha de garantizar la pensión de jubilación brindando a los nacionales migrantes una protección bidireccional de la carrera contributiva que asegure la conservación de los derechos en curso de adquisición y el mantenimiento de los ya adquiridos, así como, en su caso, una protección asistencial.

Las herramientas jurídicas para ello se hallan en el Derecho Internacional de Seguridad Social, en la aplicación y conjunción de los cinco principios básicos de la seguridad social internacional: igualdad de trato, unicidad de la legislación aplicable -la del lugar de prestación de servicios-, conservación de derechos adquiridos -totalización-, reparto del coste de la prestación a *prorrata temporis* y exportación de prestaciones contributivas, a través de la promoción, ratificación y adhesión a los instrumentos internacionales al efecto, siendo España un país especialmente activo y comprometido a este respecto dado el cuantioso número de convenios ratificados.

En el ámbito de la Unión Europea, en ausencia de un sistema unificado de prestaciones, debe seguirse avanzando en la coordinación de seguridad social, sobre la que hay dos propuestas de revisión del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE. De hecho, la profusa doctrina judicial es la muestra más evidente de la inseguridad jurídica a la que en ocasiones se enfrentan los trabajadores migrantes.

En los supuestos en los que los servicios prestados por los trabajadores españoles fueron anteriores a la entrada en vigor de los reglamentos comunitarios, la no aplicación de oficio por las entidades gestoras de los convenios bilaterales con los Estados parte de la UE, EEE o Suiza, que prevén para el cálculo de la pensión de jubilación una condición que resulta más beneficiosa que la dispuesta en el Reglamento CE/883/2004: el cómputo de las bases medias resultantes de la media aritmética entre la base máxima y la mínima, ha determinado una excesiva litigiosidad que ha perjudicado claramente a los beneficiarios teniendo que acudir a la vía judicial para el reconocimiento de su derecho.

Durante años, el cálculo de la pensión real o determinación de la *prorrata temporis* en el marco de la Unión Europea ha sido especialmente conflictivo con respecto a la inclusión de las cotizaciones teóricas por edad y las bonificaciones ficticias por edad, con resoluciones contradictorias, y obligando a los trabajadores migrantes a defender sus derechos ante los tribunales.

Fuera del marco europeo, los veinticuatro convenios bilaterales y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social siguen el mismo patrón que el Reglamento CE/883/2004, que en definitiva atiende a los principios internacionales de Seguridad Social, lo que beneficia los movimientos migratorios al generar cierta seguridad jurídica.

La doctrina judicial sobre el reconocimiento de la pensión de jubilación de emigrantes retornados de terceros países es mucho más reducida que la referida a los movimientos migratorios en la UE, el EEE o Suiza, lo que posiblemente no se deba a una mejor previsión o coordinación entre países, sino más bien a la preferencia en los últimos 30-40 años por la emigración española a países pertenecientes a la UE, EEE o Suiza. Por otro lado, resulta bastante llamativo que el tema central de dicha práctica judicial esté relacionado con el impago de la prestación por parte de Venezuela o la solicitud de adelanto a la entidad gestora española del pago de la parte de la pensión correspondiente conforme a la *prorrata temporis* a la entidad gestora del tercer Estado.

Por último, debe reseñarse, una vez más, la importancia de que el Estado español haya sido tan propicio a la ratificación de instrumentos internacionales que permitan a los emigrantes retornados

beneficiarse de una pensión de jubilación contributiva. Siendo necesario advertir, además, que en modo alguno podría decirse que el Estado español cumple su propósito de salvaguarda de los derechos económicos y sociales de los españoles retornados, sin la previsión de una protección asistencial a los emigrantes retornados sin derecho a una pensión contributiva de jubilación.

6. BIBLIOGRAFÍA

Alonso-Olea García, B.: *Derecho de la Protección Social. Derecho a la Seguridad Social, Derecho a la Asistencia Sanitaria y Derecho a los Servicios Sociales*, Civitas, 2016.

Benavides Vico, A.: *Guía del Experto en Seguridad Social (I)*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2017.

Camós Victoria I.: "La protección de la vejez en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo", *Relaciones Laborales*, n. 2, 2001, pp. 277-310.

Carrascosa Bermejo, D.: "Buenas prácticas en el cálculo de la pensión de jubilación de los trabajadores migrantes a la luz del Anexo XI del Reglamento CE/883/2004 y la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21-2-2013 sobre el Asunto Salgado González (C-282/11)", *Congreso Nacional sobre Buenas Prácticas Jurídico-Procesales para Reducir el Gasto Social*, Sevilla, Laborum, 2013.

Charro Baena, P.: "Emigración" en AAVV.: *Enciclopedia laboral básica "Alfredo Montoya Melgar"*, en Sempere Navarro, A. V. Pérez de los Cobos Orihuel F. y Aguilera Izquierdo, R. (coord.), Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

Fernández-Costales Muñiz, J.: "La aplicación de los reglamentos comunitarios y los convenios bilaterales de Seguridad Social. En torno a la prestación por jubilación del trabajador migrante en el territorio de la Unión Europea. El nuevo criterio interpretativo en la materia generado por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1.ª) núm. 146/2018, de 14 de febrero", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n. 20, 2019, pp. 105-125.

Fernández Orrico, F. J.: "Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) 1962 (núm. 118)", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, nº. Extra 0, 2019 (Ejemplar dedicado a: Conmemoración del Centenario de la OIT, 2019).

- "Equiparación de nacionales de terceros países con ciudadanos de la UE en materia de protección social", *Barataria: revista castellano-manchega de ciencias sociales*, n. 23, 2017.

- *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: un dúo difícil de conciliar. Perspectiva de la situación en España y en la Unión Europea*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, pp. 285 a 313.

Galiana Moreno, J. Mª.: "Inmigración y trabajo de extranjeros: Una presentación general" en AA.VV.: *Inmigración y trabajo de los extranjeros*, García Murcia, J.: (coord.), Oviedo, Consejería de Industria y Empleo del Gobierno del Principado de Asturias, 2005.

García de Cortázar Nebreda, C.: "Artículo 27. Conferencia de las partes", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, Vol. 2, n. 1, 2017 (Ejemplar dedicado a: Comentario al articulado del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (continuación).

Gil y Gil J. L.: "Justicia social y acción normativa de la OIT", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, n. 4, 2015.

Goig Martínez, J. M.: "Derechos de la ciudadanía española en el exterior", *Revista de Derecho UNED*, n. 7, 2010.

Gómez Álvarez, T.: "Los «años de bonificación» y el cálculo de la pensión de jubilación de los emigrantes españoles retornados", *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, n. 3, 2003, (BIB 2003, 519).

González Ortega S. y Barcelón Cobedo S.: "Cien años de promoción de la Seguridad Social. El papel de la OIT en la creación, expansión, perfeccionamiento y adaptación de los sistemas de protección social", *Trabajo y Derecho*, n. 9, Extra, 2019.

Jiménez Fernández, A.: "El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social" en AA.VV.: *El futuro de la Protección Social,* Laborum. Murcia, 2010.

Jiménez Rojas, F.: "Pilar Europeo de Derechos Sociales y Seguridad Social. Pensión de jubilación de trabajador español emigrante temporalmente en Suiza", e-Revista Internacional de la Protección Social (e-RIPS), Vol. 6, n. 2, 2021, pp. 101-125.

López Díaz, E. y Martín Jiménez R.: "Coordinación de los sistemas de protección social de los trabajadores migrantes de España e Iberoamérica", *Economía española y Protección Social*, n. 9, 2017, pp. 159-190.

Maldonado Molina, J.A.: "El Tribunal de Justicia de la Unión Europea facilita el acceso a la jubilación anticipada de los emigrantes retornados. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de diciembre de 2019, asuntos acumulados C-398/18 y C-428/18", *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, n. 445, 2020, pp. 160-166.

Martínez Martínez, V. L.: "Propuesta de revisión del Sistema Europeo de Coordinación en materia de seguridad social", *Díkaion: revista de actualidad jurídica*, Vol. 27, n. 1, 2018, pp. 70-100.

Meléndez Morillo-Velarde, L. y Hierro Hierro, J.: "Actuaciones en el ámbito de la Seguridad Social para el mantenimiento y la conservación de derechos y la nueva prestación por razón de necesidad" en AA.VV.: *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Sempere Navarro, A. V. (dir.) y Benlloch Sanz, P. (coord.), Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

Monereo Pérez, J. L. y Fernández Bernat J. A.: "El Convenio OIT núm. 102 (1952) sobre norma mínima de Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, n. Extra 0, 2019 (Ejemplar dedicado a: Conmemoración del Centenario de la OIT, 2019), pp. 90-123.

Montoya Melgar, A.: *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2024.

Pérez De Los Cobos Orihuel F.: "La Seguridad Social y la OIT", en AA.VV.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C. Moreno Vida, M. N. (coords.), Comares, 2008.

Prieto Padín, P.: "Emigrantes españoles y jubilación: un esquema complejo e inacabado", en AA. VV.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible: III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Vol. 1, Laborum, 2019.

Ramos Quintana, M. I.: *El trabajo de los extranjeros en España*, Madrid, Tecnos, 1989.

Salas Porras, M.: "Recientes interpretaciones jurisprudenciales del Reglamento 883/2004 sobre coordinación europea de los sistemas nacionales de Seguridad Social", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, Vol. 5, n. 2, 2020.

Sánchez-Rodas Navarro, C.; "Sinopsis del Reglamento 883/2004 y del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social" en AA.VV.; *El Derecho del Trabajo en la Encrucijada: Retos para la Disciplina Laboral*. Laborum, Murcia, 2015.

Sempere Navarro, A.V. y Pérez Campos, A.I. (dir.) y Cuadros Garrido, M.E. (coord..) en AA.VV.: *Prontuario de Jurisprudencia Social Comunitaria (1986-2020)*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

Súarez Bilbao, F.: "Aproximación al fenómeno de la emigración. Contexto histórico del exilio" en AA.VV.: *El Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior. Comentarios a la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior*, Sempere Navarro, A. V. (dir.) y Benlloch Sanz, P. (coord.), Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

Triguero Martínez, L. A.: "Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes 1967 (núm. 128)", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 7, n. Extra 0, 2019 (Ejemplar dedicado a: Conmemoración del Centenario de la OIT, 2019).

Trillo García, A. R.: "El convenio especial para inmigrantes y su incidencia en la determinación de la base reguladora en las pensiones calculadas a prorrata en aplicación del reglamento CE 883/2004. Comentarios a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de junio de 2018, asunto C-2/17 Crespo Rey", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum Estudios de Doctrina Judicial*, n. 18 (1er trimestre 2019), pp. 179-195.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 79-101

La adquisición de fijeza de los trabajadores temporales por no haber sido dados de alta en la Seguridad Social

The acquisition of permanent status by temporary workers for not having been registered with Social Security

Francisco Andrés Valle Muñoz *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona*
https://orcid.org/0000-0002-7468-0796

Sumario

1. **Delimitación normativa de la materia objeto de estudio**
   1.1. Antecedentes normativos
   1.2. Regulación jurídica actual
2. **El fundamento de la previsión normativa**
   2.1. El carácter disuasorio de la norma
   2.2. La salvaguarda del principio de estabilidad en el empleo
3. **La naturaleza jurídica de la previsión normativa**
   3.1. Su consideración como una norma sancionatoria
   3.2. Su consideración como una presunción legal
   3.3. Su consideración como una presunción aparente o como una ficción legal
4. **El supuesto de hecho de la previsión normativa**
   4.1. Los contratos temporales sobre los que opera el mecanismo
   4.2. La falta de alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social
   4.3. La prestación de servicios por un período de tiempo superior al que legalmente se hubiera podido fijar para el período de prueba
5. **La consecuencia jurídica de la previsión normativa**
   5.1. La adquisición de fijeza de la persona trabajadora
   5.2. La imposibilidad de prueba en contra del carácter temporal de los servicios contratados
6. **Conclusiones**
7. **Bibliografía**

Fecha Recepción: 7/1/2025
Fecha Revisión: 18/3/2025
Fecha Aceptación: 19/3/2025

Cita Sugerida: VALLE MUÑOZ, F.A.: «La adquisición de fijeza de los trabajadores temporales por no haber sido dados de alta en la Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 79-101.

Resumen

El artículo 15.4 "in fine" del Estatuto de los Trabajadores contempla un mecanismo que permite a las personas trabajadoras con un contrato de trabajo temporal adquirir la condición de fijas en la empresa, si ésta no las hubiera dado de alta en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el período de prueba. Se trata ésta de una previsión normativa con una larga tradición histórica, pero de difíciles contornos y que funciona como un mecanismo disuasorio dirigido a exigir a la empresa el cumplimiento de sus obligaciones de afiliación y alta respecto de sus trabajadores. Tras analizar su régimen jurídico, se concluye que resulta criticable que la ley esté trasladando al contrato de trabajo las irregularidades cometidas en el ámbito del aseguramiento social ya que un contrato temporal no tiene por qué convertirse en indefinido ante el incumplimiento de una obligación de Seguridad Social, más allá de las responsabilidades administrativas y prestacionales que pudieran derivarse de dicha actuación.

Palabras clave

Contrato de trabajo temporal; contrato de trabajo indefinido; conversión; alta en la Seguridad Social; incumplimiento

Abstract

Article 15.4 of the Workers' Statute law provides a mechanism that allows workers with a temporary employment contract to acquire permanent status if their employer has not registered them in Social Security after a period equal to that, which could legally be set for the trial period. This is a regulatory provision with a long historical tradition, but with difficult contours. It has a deterrent purpose and aims to ensure that the employer fulfils its obligations to affiliate and register its workers. After analysing its legal system, we conclude that it is questionable that the legislator is transferring irregularities committed in the area of social security to the employment contract because a temporary worker does not have to become permanent if the employer fails to fulfil a Social Security obligation. It is enough to demand the administrative and benefits responsibilities derived from this action.

Keywords

Temporary employment contract; permanent employment contract; conversion; registration with Social Security; non-compliance

1. DELIMITACIÓN NORMATIVA DE LA MATERIA OBJETO DE ESTUDIO

1.1. Antecedentes normativos

La conversión en indefinidos de los contratos de trabajo temporales cuando la persona trabajadora no hubiera sido dado de alta en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el período de prueba ha sido una previsión normativa de larga tradición histórica.

El Real Decreto 3677/1970, de 17 de diciembre, sobre responsabilidades y sanciones por actividades fraudulentas en la contratación y empleo de trabajadores, incluyó por primera vez una regla de este estilo al señalar en su artículo 2.3 que adquirirían la condición de fijos quienes no hubieran sido admitidos por la empresa a través de la oficina de colocación y no hubiesen sido dados de alta en la Seguridad Social, siempre que hubiera transcurrido un lapso de tiempo igual o superior al período de prueba establecido legal o convencionalmente[1].

De ahí pasaría al artículo 19.3 de la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales que incluyó algunos cambios de redacción entre los que destaca el uso de la disyuntiva "o" (dejando claro que para alcanzar la fijeza no era necesario la falta de alta en la Seguridad Social y la admisión al margen de la oficina de empleo)[2], y añadiendo la posibilidad de exigir a la empresa las oportunas responsabilidades legales. Según dicho precepto: adquirirían la condición de trabajadores fijos, cualquiera que hubiera sido la modalidad de su contratación, los que no hubiesen sido admitidos por la empresa a través de la oficina de empleo correspondiente o no hubieran sido dados de alta en la Seguridad Social siempre que hubiese transcurrido un plazo igual o superior al período de prueba establecido en las ordenanzas laborales y convenios colectivos para la actividad de que se tratase, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar en derecho.

Posteriormente se incluiría en la primera versión del Estatuto de los Trabajadores (ET) de 1980, que, tras eliminar la referencia a la admisión de la persona trabajadora en la empresa a través de las oficinas de empleo, sin embargo, introdujo la posibilidad de probar en sentido contrario la naturaleza temporal de la actividad o de los servicios contratados[3]. Y así, según el artículo 15.2 del ET en su versión de 1980: adquirirían la condición de trabajadores fijos, cualquiera que hubiera sido la modalidad de su contratación, los que no hubiesen sido dados de alta en la Seguridad Social, siempre que hubiera transcurrido un plazo igual o superior al periodo de prueba establecido para la actividad de que se tratase. Todo ello sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar en derecho, salvo que de la propia naturaleza de la actividad o de los servicios contratados se dedujera claramente la duración temporal de los mismos.

---

[1] Sempere Navarro, A.V., Cardenal Carro, M.: *Los contratos temporales ordinarios en el ordenamiento laboral*, Madrid, La Ley, 1996, pp. 112 y ss. señalando como la doctrina coetánea juzgó al precepto de ininteligible en relación con el resto del contenido de la norma en que se incluía, o lo vinculó con la intención de evitar el fraude a la Seguridad Social y la consiguiente falta de protección del trabajador y que sólo podía explicarse como una sanción indirecta a las ya establecidas en otros preceptos el Decreto.

[2] Tal escisión privó de significado a la regla pues del mero hecho de omitir el alta del trabajador en la Seguridad Social no parece derivarse una intención de eludir la fijeza en el empleo y el efecto anudado era completamente discordante: Sempere Navarro, A.V., Cardenal Carro, M.: *Los contratos temporales ordinarios en el ordenamiento laboral*, op. cit. p. 115.

[3] Al permitir la prueba en contra se pretendía incorporar el criterio doctrinal que había considerado una imprecisión técnica el que la naturaleza del contrato viniese determinada por un incumplimiento y no por sus elementos esenciales: Sempere Navarro, A.V., Cardenal Carro, M.: *Los contratos temporales ordinarios en el ordenamiento laboral*, op. cit. p. 116.

La Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modificaron determinados artículos del ET, del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, ofreció una nueva reacción al artículo 15.2 del ET precisando su contenido aún sin modificarlo, al señalar que adquirirían la condición de trabajadores fijos, cualquiera que hubiera sido la modalidad de su contratación, los que no hubiesen sido dados de alta en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el período de prueba, salvo que de la propia naturaleza de las actividades o de los servicios contratados se dedujera claramente la duración temporal de los mismos, todo ello sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar en derecho.

1.2. Regulación jurídica actual

Con estos antecedentes, el Real Decreto-ley 32/2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo ha dado una nueva redacción a este precepto simplificando su contenido. Y así, según el actual artículo 15.4 "in fine" del ET: *"También adquirirán la condición de fijas las personas trabajadoras temporales que no hubieran sido dadas de alta en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el periodo de prueba".*

Con ello, se habría omitido cualquier referencia a las posibles responsabilidades que pueda ocasionar la omisión del alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social, y, sobre todo, se habría suprimido la posibilidad de que la empresa pueda probar la naturaleza temporal de las actividades o de los servicios contratados.

Pero esta regla también se contempla en los Reales Decretos que desarrollan los contratos de duración determinada del artículo 15 del ET y las dos modalidades de contrato formativo del artículo 11 del ET. Reales Decretos que se encuentran vigentes en tanto que no se opongan a la actual regulación legal por aplicación de lo dispuesto en la Disposición Derogatoria Única del Real Decreto-ley 32/2021 de 28 de diciembre.

Así, según el artículo 9.2 del Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del ET en materia de contratos de duración determinada: adquirirán la condición de trabajadores fijos, cualquiera que haya sido la modalidad de su contratación, los que no hubieran sido dados de alta en la Seguridad Social, una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente hubieran podido fijar para el período de prueba, salvo que de la propia naturaleza de las actividades o de los servicios contratados se deduzca claramente la duración temporal de los mismos.

Según el artículo 22.2 del Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 11 del ET en materia de contratos formativos: adquirirán la condición de trabajadores fijos los trabajadores en prácticas o para la formación que no hubieran sido dados de alta en la Seguridad Social, una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente hubieran podido fijar para el período de prueba, salvo que de la propia naturaleza de las actividades o de los servicios contratados se deduzca claramente la duración temporal de los mismos.

Y según el artículo 14.2 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual: adquirirán la condición de personas trabajadoras fijas y a jornada completa las contratadas para la formación y el aprendizaje que no hubieran sido dadas de alta en la Seguridad Social, una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente hubieran podido fijar para el período de prueba, salvo

que de la propia naturaleza de las actividades o de los servicios contratados se deduzca claramente la duración temporal de los mismos.

El presente estudio tiene por objeto analizar el régimen jurídico del mecanismo legal previsto en el artículo 15.4 "in fine" del ET para poner de manifiesto sus posibles disfunciones, y ofrecer, a tal efecto, las oportunas interpretaciones correctoras sobre el mismo.

2. EL FUNDAMENTO DE LA PREVISIÓN NORMATIVA

2.1. El carácter disuasorio de la norma

La previsión normativa parece ir dirigida a favorecer el cumplimiento de las obligaciones empresariales en materia de actos de encuadramiento, y por tanto a compeler a la empresa a cumplir en plazo sus obligaciones de afiliación y alta en la Seguridad Social con respecto a las personas trabajadoras contratadas, al vincular la duración indefinida del contrato de trabajo al incumplimiento de una obligación de Seguridad Social.

Desde este punto de vista se ha afirmado[4] que estamos en presencia de una norma disuasoria frente a cualquier intención empresarial de omitir el alta en la Seguridad Social de la persona trabajadora en la creencia de que será poco probable que sobrevenga el riesgo durante un breve lapso de tiempo, o de la pequeña repercusión que ello pudiera tener en la carrera de seguro del propio trabajador.

2.2. La salvaguarda del principio de estabilidad en el empleo

Pero la norma también busca salvaguardar el principio de estabilidad en el empleo[5]. Se trata éste de un principio nuclear o vertebrador del Derecho del Trabajo[6], que tiene su fundamento en el artículo 35.1 de la Constitución Española, reconocedor del derecho al trabajo, y que se plasma a lo largo del ET a través de distintas reglas dirigidas a mantener el contrato de trabajo frente a ciertas vicisitudes, intentando otorgarle la mayor duración posible, y limitando a su vez la capacidad extintiva de la empresa.

Así sucede, por ejemplo, en la fijación de límites temporales al período de prueba; en la preferencia legal por el contrato indefinido; en el carácter causal de la contratación temporal; en la conservación del contrato de trabajo en los supuestos de cambio de empresario; en el mantenimiento del puesto de trabajo en los supuestos de suspensión contractual; en el carácter formal y causal del despido; en la prórroga tácita indefinida del contrato temporal una vez agotada su duración máxima, etc.

Como puede observarse, el principio de estabilidad en el empleo se manifiesta en el momento del nacimiento del contrato de trabajo básicamente mediante dos reglas[7]: La primera de ellas es la preferencia legal por la contratación indefinida y su plasmación a través de la presunción de

[4] O como un "aliciente psicológico", tal y como señala Marín Correa, J.M.: "La duración del contrato (en torno al artículo 15)", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 100, 2000, p. 496.

[5] Sempere Navarro, A.V., Cardenal Carro, M.: *Los contratos temporales ordinarios en el ordenamiento laboral*, op. cit. p. 117.

[6] Véase: Pérez Rey, J.: *Estabilidad en el empleo*, Madrid, Trotta, 2004, p. 40 y ss.; Beltrán De Heredia Ruíz, I.: *La estabilidad en el empleo. Un concepto al margen de la duración temporal o indefinida del contrato*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2011, pp. 53 y ss.

[7] Alarcón Caracuel, M.R.: "Duración del contrato, jornada y salario", en VV.AA.: *La reforma laboral de 1994*, Alarcón Caracuel, M.R. (Dir.), Madrid, Marcial Pons, 1994, pp. 169 y ss.

indefinición del contrato de trabajo, y así, el artículo 15.1 del ET señala: *"El contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido".*

Y la segunda regla es el carácter necesariamente causal de la contratación temporal, limitándose con ello la autonomía de la voluntad de las partes a la hora de fijar un término al contrato de trabajo, y así, el artículo 15.1 del ET afirma que*: "El contrato de trabajo de duración determinada solo podrá celebrarse por circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora,* añadiendo a continuación que para que se entienda que concurre causa justificada de temporalidad será necesario que se especifiquen con precisión en el contrato: la causa habilitante de la contratación temporal, las circunstancias concretas que la justifican y su conexión con la duración prevista. Y tal es la importancia de respetar este principio de causalidad en la contratación temporal, que, según el artículo 15.4 del ET, las personas contratadas incumpliendo lo establecido en dicho artículo *"adquirirán la condición de fijas".*

3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA PREVISIÓN NORMATIVA

3.1. Su consideración como una norma sancionatoria

La naturaleza jurídica de este mecanismo se ha intentado explicar desde distintas instituciones. Para un sector de la doctrina científica[8] estamos ante una norma sancionatoria que opera contra la decisión empresarial de omitir el alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social por la brevedad del período de tiempo en que puede sobrevenir el riesgo.

Precisamente, el hecho de que el precepto comience con un marcado tono imperativo ("*adquirirán la condición de fijas las personas…)* encontraría su sentido en el origen normativo de esta regla que tradicionalmente se ha configurado como una auténtica sanción, es decir, como un efecto ineludible ante el incumplimiento de la exigencia de alta en la Seguridad Social. Estaríamos, por tanto, en presencia de una norma que establece como consecuencia jurídica una sanción.

3.2. Su consideración como una presunción legal

Para otro sector de la doctrina científica[9], aunque el precepto no utilice el término "presunción", no habría especial inconveniente en aceptar que estamos en presencia de una presunción legal,

[8] Gil Plana, J., Sánchez-Urán Azaña, Y.: *La presunción jurídica en el Derecho del Trabajo,* Madrid, Thomson Civitas, 2008, pp. 121 y ss.; Poquet Català, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada,* Thomson Cizur Menor, Reuters Aranzadi, 2022, p. 261; De Val Tena, A.L.: *Pacto de prueba y contrato de trabajo*, Madrid, Civitas,1998, p. 55.; Arias Domínguez, A., Cardenal Carro, M., Charro Baena, P., Quintanilla Navarro, R.Y.: "Contratos temporales estructurales", en VV.AA.: *Los contratos de trabajo temporales*, Sempere Navarro, A.V., Martín Jiménez R. (Dirs.), Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2004, p. 52; Ballester Pastor, I.: "La reformulación de los contratos temporales causales: avances, inercias y nuevos peligros", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, n.º, 2, 2022, p. 110.

[9] Martínez Emperador, R.: "Artículo 15. Duración del contrato de trabajo y la contratación temporal", en VV.AA.: *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores,* Borrajo Dacruz, E. (Dir.), Tomo IV, Madrid, Edersa, 1983, p. 39; Bejarano Hernández, A.: "Presunción de duración indefinida del contrato y prueba de su temporalidad", *Relaciones Laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, n.º 1, 1997, pp. 27 y ss.; Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo*, Valladolid, Lex Nova, 2004, pp. 135 y ss.; Sempere Navarro, A.V., Cardenal Carro, M.: *Los contratos temporales ordinarios en el ordenamiento laboral*, op. cit. pp. 112 y ss. afirmando que se trata de una presunción poco coherente y disfuncional; Montoya Melgar, A.: "Comentario al artículo 15 del ET", en VV.AA. *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*, Montoya Melgar, A. (Dir.), Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2005, p. 122.; De la Villa Gil, L.E.: "Nuevas reglas sobre duración de los contratos de trabajo", en VV.AA.: *Reforma de la legislación laboral*, Escudero Rodríguez, R., (Dir.), Junta de Andalucía, Sevilla, 1997, p. 14; Marín Correa, J.M.: "La duración del contrato (en torno al artículo 15)", op. cit. p. 496.

posiblemente por la mención expresa que contenía la regulación precedente a la posibilidad de que la empresa pudiera efectuar prueba en contra sobre la naturaleza temporal de las actividades o de los servicios contratados, a modo de presunción "iuris tantum".

Pero también por el hecho de que el artículo 9.2 del Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre por el que se desarrolla el artículo 15 del ET en materia de contratos de duración determinada; el artículo 22.2 del Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo por el que se desarrolla el artículo 11 del ET en materia de contratos formativos; y el artículo 14.2 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional califiquen a esta regla como de *"presunción"* en los títulos de los respectivos preceptos.

Previstas en el artículo 385 de la Ley de Enjuiciamiento Civil[10], las presunciones han sido definidas por la doctrina científica laboralista[11] como la deducción de un hecho relevante en una determinada controversia y que resulta desconocido, a partir de otro hecho que sí resulta conocido, y de cuya presencia cabe deducir la existencia del anterior.

Por lo que se refiere a su estructura interna, toda presunción debe contener un hecho base (o hecho indicio), un hecho presunto (o hecho deducido), y un enlace o conexión entre ambos[12]. El hecho base es el presupuesto fáctico sobre el que se construye la presunción porque solo teniéndolo como soporte, ésta podrá desplegar sus efectos. El hecho presunto es el que se deduce como consecuencia del hecho base. Y el enlace o conexión entre ambos hechos es aquella operación intelectual llevada a cabo para deducir el hecho presunto a partir de un hecho base demostrado.

De esta manera el hecho base consistiría en la omisión del alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social por parte de la empresa transcurrido el plazo legalmente establecido para el período de prueba. El hecho deducido consistiría en la adquisición de fijeza de la persona trabajadora. Y por lo que se refiere al nexo o enlace el mismo resulta más difícil de justificar ya que del hecho base no se desprende el hecho deducido, o, dicho de otro modo, de la omisión del alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social, no se deduce, por sí solo, que su contrato temporal sea indefinido.

---

[10] Según el artículo 385 de la LEC, con el título: "Presunciones legales": *"1. Las presunciones que la ley establece dispensan de la prueba del hecho presunto a la parte a la que este hecho favorezca. Tales presunciones sólo serán admisibles cuando la certeza del hecho indicio del que parte la presunción haya quedado establecida mediante admisión o prueba. 2. Cuando la ley establezca una presunción salvo prueba en contrario, ésta podrá dirigirse tanto a probar la inexistencia del hecho presunto como a demostrar que no existe, en el caso de que se trate, el enlace que ha de haber entre el hecho que se presume y el hecho probado o admitido que fundamenta la presunción. 3. Las presunciones establecidas por la ley admitirán la prueba en contrario, salvo en los casos en que aquélla expresamente lo prohíba"*. Y según el artículo 386 de la LEC, con el título: "Presunciones judiciales": *"1. A partir de un hecho admitido o probado, el tribunal podrá presumir la certeza, a los efectos del proceso, de otro hecho, si entre el admitido o demostrado y el presunto existe un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano. La sentencia en la que se aplique el párrafo anterior deberá incluir el razonamiento en virtud del cual el tribunal ha establecido la presunción. 2. Frente a la posible formulación de una presunción judicial, el litigante perjudicado por ella siempre podrá practicar la prueba en contrario a que se refiere el apartado 2 del artículo anterior"*.

[11] Rodríguez Piñero Royo, M.: *La presunción de existencia del contrato de trabajo,* Madrid, Civitas,1995, pp. 29 y ss.

[12] Chocrón Giráldez, A.M.: *Las presunciones como método de prueba en el proceso laboral. Especial referencia a la "presunción de duración indefinida del contrato de trabajo",* Murcia, Laborum, 2004, pp. 23 y ss.; Gil Plana, J., Sánchez-Urán Azaña, Y.: *La presunción jurídica en el Derecho del Trabajo,* op. cit. pp. 33 y ss.; Rodríguez Piñero Royo, M.: *La presunción de existencia del contrato de trabajo,* op. cit. pp. 30 y ss.; Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo*, op. cit. pp. 38 y ss.

3.3. Su consideración como una presunción aparente o como una ficción legal

Precisamente porque del hecho base (la falta de alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social una vez transcurrido el plazo legalmente fijado para el período de prueba) no se deduce el hecho presunto (la fijeza de la misma), un tercer sector doctrinal[13] ha entendido que no estamos ante una auténtica presunción de indefinición del contrato temporal sino ante una presunción aparente.

Según estos autores[14], la diferencia entre una presunción auténtica y una presunción aparente radica en la relación que existe entre los hechos que conforman la misma presunción. Si ambos hechos se sitúan en planos diferentes, acreditado el hecho base, se da por probado el hecho presunto, que es lo que sucede en la presunción auténtica. Pero si ambos hechos se sitúan en un mismo plano, es decir, si forman parte de un mismo supuesto fáctico, el planteamiento varía, y esto es lo que precisamente sucede en el artículo 15.4 "in fine" del ET, porque el hecho base y el hecho deducido no son independientes el uno del otro, sino que el hecho base constituye el presupuesto del hecho deducido, lo que permite aproximar la figura a una presunción aparente.

En mi opinión, tampoco habría especial inconveniente en defender que estamos ante una ficción legal como aquella técnica legislativa que atribuye a un supuesto de hecho la consecuencia jurídica prevista para otro supuesto de hecho como si hubiese acaecido realmente, aunque se tenga constancia de que no se ha dado en el tráfico jurídico, o se ha dado de forma distinta a la prevista por el legislador[15]. Como puede verse, en la ficción legal se declaran unos efectos jurídicos como si un hecho existiera, aunque conste que no se ha producido.

Así sucede, por ejemplo, cuando el artículo 166.4 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (TRLGSS) considera que la persona trabajadora está en alta de pleno derecho en los supuestos de contingencias profesionales si la empresa ha incumplido con sus obligaciones de alta y cotización[16]. Y esto es precisamente lo que sucedería con la previsión normativa contemplada en el artículo 15.4 "in fine" del ET: se considera fija a la persona trabajadora en aquellos casos en que la empresa ha incumplido con sus obligaciones de alta en la Seguridad Social.

4. EL SUPUESTO DE HECHO DE LA PREVISIÓN NORMATIVA

4.1. Los contratos temporales sobre los que opera el mecanismo

El precepto que analizamos reconoce la condición de condición de fijas *"a las personas trabajadoras temporales"* que no hubieran sido dadas de alta en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el periodo de prueba. Con ello el legislador de 2021 sustituye la redacción precedente, que aludía a: "*cualquiera que haya sido la modalidad de su contratación".*

En este punto, se plantea la cuestión de ante qué tipo de contratos temporales opera este mecanismo. Ciertamente, su ubicación sistemática en el artículo 15 del ET, llevaría a concluir que el

[13] Chocrón Giráldez, A.M.: *Las presunciones como método de prueba en el proceso laboral. Especial referencia a la "presunción de duración indefinida del contrato de trabajo",* op. cit. p. 98.

[14] Chocrón Giráldez, A.M.: *Las presunciones como método de prueba en el proceso laboral. Especial referencia a la "presunción de duración indefinida del contrato de trabajo",* op. cit. p. 47.

[15] Gil Plana, J., Sánchez-Urán Azaña, Y.: *La presunción jurídica en el Derecho del Trabajo,* op. cit. pp. 51 y ss.

[16] Según el artículo 166.4 del TRLGSS: *"Los trabajadores comprendidos en el campo de aplicación de este Régimen General se considerarán, de pleno derecho, en situación de alta a efectos de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y desempleo, aunque su empresario hubiera incumplido sus obligaciones. Igual norma se aplicará a los exclusivos efectos de la asistencia sanitaria por enfermedad común, maternidad y accidente no laboral".*

mismo tan solo opera ante los contratos temporales estructurales contemplados en el artículo 15 del ET, esto es, ante el contrato por circunstancias de la producción, y ante el contrato de sustitución de la persona trabajadora y por cobertura de vacante. Y así se recogería también en el artículo 9.2 del Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del ET en materia de contratos de duración determinada.

Sin embargo, y como hemos visto anteriormente, la regla también opera en las dos modalidades de contrato formativo previstas en el artículo 11 del ET (que por definición también son temporales), y concretamente en el contrato de formación en alternancia, y en el contrato para la obtención de una práctica profesional adecuada al nivel de estudios cursados. Así se desprende también del artículo 22.2 del Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 11 del ET en materia de contratos formativos, y del artículo 14.2 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

Otra cuestión tampoco resuelta legalmente es si este mecanismo opera no solo en los contratos sujetos a un término final, sino también en aquellos contratos sujetos a una condición resolutoria que les pueda poner fin, entendida ésta como un acontecimiento futuro objetivamente incierto del cual se hace depender la resolución del contrato ("ex" art. 1114 del Código Civil).

Desde mi punto de vista, no habría inconveniente en aceptar también la aplicación analógica en tales supuestos, habida cuenta el concepto amplio de "*persona trabajadora temporal*" utilizado por el precepto, si bien es cierto que, con la anterior regulación (en que se empleaban los términos: "*cualquiera que haya sido la modalidad de su contratación*"), dicha interpretación hubiera sido, si acaso, más defendible.

4.2. La falta de alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social

El artículo 15.4 "in fine" del ET, reconoce la condición de condición de fijas a las personas trabajadoras temporales *"que no hubieran sido dadas de alta en la Seguridad Social"* una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el periodo de prueba.

El artículo 7.1 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, define el alta como aquél acto administrativo mediante el cual la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) reconoce a la persona que inicia una actividad o se encuentra en una situación conexa con la misma, su inclusión en el campo de aplicación del régimen de la Seguridad Social que proceda en función de la naturaleza de dicha actividad o situación[17].

En el Régimen General de la Seguridad Social, las altas de los trabajadores o asimilados se solicitan en nombre de cada persona trabajadora y se promueven ante la TGSS en las formas previstas para la afiliación, esto es: a instancia del empresario, de oficio, o a instancia del trabajador. Siendo ello así, el artículo 139.1 del TRLGSS, recuerda que los empresarios estarán obligados a solicitar la afiliación al Sistema de la Seguridad Social de los trabajadores que ingresen a su servicio, así como a comunicar dicho ingreso y, en su caso, el cese en la empresa de tales trabajadores para que sean dados, respectivamente, de alta y de baja en el Régimen General[18].

[17] Véase: Martínez Lucas, J.A.: "El alta de los trabajadores en la Seguridad Social", *Revista General de Derecho,* n.º 625-626, 1996, pp. 11285 y ss.

[18] Y de manera paralela, el articulo 29.1 1.º del Real Decreto 84/1996, insiste en que, con independencia de la obligación de solicitar la afiliación al sistema de la Seguridad Social de los trabajadores no afiliados al mismo que

Por todo ello, y pese a que el artículo 15.4 "in fine" del ET no lo diga expresamente, habría que entender que también la falta de "afiliación" de la persona trabajadora al sistema de Seguridad Social permitiría activar la indefinición del contrato de trabajo temporal, desde el mismo momento en que esa afiliación implica el alta inicial de la persona trabajadora que entra en contacto por primera vez con el sistema de Seguridad Social[19].

Además, para que opere la transformación en indefinido del contrato de trabajo temporal es necesario que la empresa no haya dado de alta a la persona trabajadora en la Seguridad Social, con independencia de que posteriormente la persona trabajadora o incluso la propia Seguridad Social hayan procedido a solicitar el alta en su caso "ex" artículos 16.3 y 4[20], y 139.2[21] del TRLGSS, de modo que la actividad posterior de la persona trabajadora solicitando a su instancia el alta, es completamente irrelevante para evitar los efectos del artículo 15.4 "in fine" del ET.

Por otro lado, aunque la actitud resistente de la persona trabajadora a ser dada de alta en la Seguridad Social puede ser valorada en orden a la calificación de la infracción e imposición de la pertinente sanción administrativa, parece razonable entender que carece de eficacia alguna en orden a impedir la transformación en indefinido del contrato de trabajo temporal[22].

Sin embargo, una vez que la persona trabajadora hubiera sido dada de alta en la Seguridad Social por la empresa, no entraría dentro del presupuesto fáctico de la norma otras situaciones como son las relativas al incumplimiento de las obligaciones de cotización, ya sea por lagunas o carencias en la cotización o por infra cotización. Tales incumplimientos no convertirían el contrato temporal en indefinido, aunque hubiera sido conveniente que la norma analizada los hubiera también acogido[23].

Respecto a las altas indebidas, el artículo 60 del Real Decreto 84/1996 distingue entre un alta indebida en un régimen del sistema de la Seguridad Social de personas que no deben figurar incluidas en el campo de aplicación de cualquiera de ellos (art. 60.1)[24], y un alta indebida en un régimen del sistema de la Seguridad Social de personas incluidas en el campo de aplicación de otro régimen

hayan de ingresar o ingresen a su servicio, los empresarios estarán obligados a comunicar la iniciación o, en su caso, el cese de la prestación de servicios de los trabajadores en su empresa para que sean dados, respectivamente, de alta o de baja en el Régimen en que figuran incluidos en función de la actividad de aquélla.

[19] Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo,* op. cit. pp. 138 y ss.; Poquet Català, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada,* op. cit. p. 261.

[20] Según el artículo 16.3 y 4 del TRLGSS: "*3. Si las personas y entidades a quienes incumban tales obligaciones no las cumplieran, podrán los interesados instar directamente su afiliación, alta, baja o variación de datos, sin perjuicio de que se hagan efectivas las responsabilidades en que aquellas hubieran incurrido, incluido, en su caso, el pago a su cargo de las prestaciones, y de que se impongan las sanciones que resulten procedentes. 4. Tanto la afiliación como los trámites determinados por las altas, bajas y variaciones a que se refiere el artículo anterior podrán ser realizados de oficio por los correspondientes organismos de la Administración de la Seguridad Social cuando, a raíz de los datos de que dispongan, de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o por cualquier otro procedimiento, se compruebe la inobservancia de dichas obligaciones".*

[21] Según el artículo 139. 2 del TRLGSS: "*2. En el caso de que el empresario incumpla las obligaciones que le impone el apartado anterior, el trabajador podrá instar su afiliación, alta o baja, directamente al organismo competente de la Administración de la Seguridad Social. Dicho organismo podrá, también, efectuar tales actos de oficio en los supuestos a que se refiere el artículo 16.4 de esta ley, así como proceder a la revisión de oficio de sus actos dictados en esas materias, en los supuestos a que se refiere el apartado 5 del citado artículo".*

[22] Arias Domínguez, A., Cardenal Carro, M., Charro Baena, P., Quintanilla Navarro, R.Y.: "Contratos temporales estructurales", op. cit., p. 240.

[23] Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo,* op. cit. pp. 138 y ss.

[24] Que determinará la reposición a la situación existente al momento anterior a dicha alta indebida, y si se hubieran efectuado cotizaciones, éstas no surtirán efecto alguno y los sujetos respecto de los cuales se hubieran ingresadas dichas cuotas tendrán derecho a su devolución.

distinto (art. 60.2)[25]. De ello se desprende que el alta de la persona trabajadora ha de producirse en el régimen que legalmente corresponda en función de las circunstancias concurrentes, y que el alta en un régimen distinto al que jurídicamente fuera oportuno, debiera equipararse también a una falta de alta que conllevaría la fijeza de la relación laboral[26].

Y la misma conclusión cabría alcanzar si se produce un defecto en la forma de efectuar el alta. El artículo 30.2 del Real Decreto 84/1996 recuerda que la solicitud de alta contendrá los datos relativos al ejercicio de la actividad que faciliten una información completa a las entidades gestoras y a la TGSS y, en especial, tratándose de la solicitud de alta de los trabajadores por cuenta ajena, los siguientes: respecto del empresario, su nombre o razón social, código de cuenta de cotización y régimen de Seguridad Social aplicable, y respecto de la persona trabajadora, su nombre y apellidos, número de la Seguridad Social, número del documento nacional de identidad o equivalente, domicilio, fecha de iniciación de la actividad, grupo de cotización, condiciones especiales de esta y, a efectos de la correspondiente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la actividad económica u ocupación desempeñada, con arreglo a la tarifa de primas vigente[27].

Por otra parte, la solicitud de alta efectuada por los medios electrónicos o en los modelos establecidos al efecto por la TGSS[28], implicará la solicitud en regla del alta en el régimen de la Seguridad Social que corresponda (art. 30.1). Y las altas instrumentadas por medios electrónicos[29] gozarán de plena validez y eficacia, siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación, así como su recepción por la TGSS, en los términos que determine el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (art. 30.5).

Como decíamos anteriormente, un alta efectuada defectuosamente, en un modelo no adecuado, con omisión de datos esenciales, o mediante procedimientos no habilitados, también debiera equipararse a una ausencia de alta, y, en consecuencia, la persona trabajadora con un contrato temporal, adquiriría la condición de fija.

Por lo que se refiere al momento en que debe formalizarse el alta de la persona trabajadora, las solicitudes de alta han de efectuarse en los plazos previstos en el artículo 32.3 del Real Decreto 84/1996, según el cual, las solicitudes de alta deberán presentarse por los sujetos obligados con carácter previo al comienzo de la prestación de servicios por la persona trabajadora, sin que en ningún

[25] Que será válida hasta la fecha que se fije en la resolución administrativa que declare indebida el alta anterior y, en su defecto, hasta el último día del mes de su notificación, y las cotizaciones efectuadas conforme a las normas del Régimen en el que el alta se declare indebida serán computadas recíprocamente, a efectos de la protección que corresponda, con las del Régimen de inclusión procedente.

[26] Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo,* op. cit. pp. 138 y ss.

[27] En la solicitud de alta también figurarán el código o los códigos de convenio colectivo que, en su caso, resulten aplicables a la persona trabajadora por cuenta ajena, que deberán coincidir con el correspondiente al código de cuenta de cotización en el que vaya a producirse el alta o, de haberse declarado de aplicación en la empresa más de un convenio, con aquel o aquellos que le correspondan de entre los que figuren vinculados a esa cuenta de cotización. Asimismo, deberán figurar el nivel de formación académica, la ocupación laboral, única o principal, y el centro de trabajo al que figura adscrito la persona trabajadora por cuenta ajena cuya alta se solicita. El nivel de formación académica y la ocupación laboral del trabajador se incluirán con arreglo, respectivamente, a las clasificaciones nacionales de educación y de ocupaciones vigentes en cada momento. Además, la solicitud deberá ir firmada por el empresario a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de su voluntad y consentimiento (art. 30.4).

[28] Se trata del modelo TA.2/S.

[29] Las altas se pueden presentar a través de medios informáticos, electrónicos y telemáticos (Sistema Red, o Sede electrónica).

caso puedan serlo antes de los sesenta días naturales anteriores al previsto para el inicio de aquella[30]. Y las altas presentadas por el empresario fuera del plazo establecido, sólo tendrán efecto desde el día en que se formule la solicitud salvo que, de aplicarse el sistema de autoliquidación de cuotas, se haya producido su ingreso dentro de plazo reglamentario, en cuyo caso el alta retrotraerá sus efectos a la fecha en que se hayan ingresado las primeras cuotas correspondientes al trabajador de que se trate (art. 35.1.1).

Siendo ello así, la doctrina judicial[31] ha entendido que solicitud tardía del alta en la Seguridad Social, acompañada sin embargo de una cotización efectiva de la persona trabajadora por parte de la empresa, impediría convertir el contrato temporal efectuado en indefinido, al tratarse simplemente de una mera irregularidad formal. E incluso los tribunales de justicia[32] han ido más allá, afirmando que no todo retraso injustificado a la hora de solicitar el alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social tiene por qué convertir al contrato de trabajo temporal en otro indefinido, si no existe, además, una intención fraudulenta por parte de la empresa. De hecho, el artículo 32.3 "in fine" del Real Decreto 84/1996, reconoce excepcionalmente al Director General de la TGSS la posibilidad de autorizar la presentación de las solicitudes de alta en otros plazos distintos a los establecidos con carácter general a aquellos empresarios que justifiquen debidamente su dificultad para cumplirlos[33].

En cualquier caso, y como puede observarse, existe una discordancia entre los plazos previstos en la normativa de Seguridad Social para dar de alta a la persona trabajadora, y los plazos previstos en el ET para que dicha persona pueda adquirir fijeza. Por tal motivo se ha apuntado[34] que hubiera sido conveniente coordinar los plazos exigidos en la normativa de Seguridad Social con los plazos exigidos en la normativa laboral, de modo que lo que merece reproche en el ámbito del aseguramiento social (el alta posterior al inicio de la prestación de servicios), también lo mereciera por lo que respecta a la duración del contrato de trabajo, eliminándose la referencia, en buena medida innecesaria, al período de prueba como plazo de carencia particular a los efectos del artículo 15.4 "in fine" del ET.

4.3. La prestación de servicios por un período de tiempo superior al que legalmente se hubiera podido fijar para el período de prueba

El artículo 15.4 "in fine" del ET, reconoce la condición de condición de fijas a las personas trabajadoras temporales que no hubieran sido dadas de alta en la Seguridad Social *"una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el periodo de prueba"*.

A los efectos de transformar el contrato de trabajo temporal en otro indefinido, no basta con que se haya iniciado la prestación de servicios sin proceder al alta de la persona trabajadora en la

[30] Este precepto precisa a su vez que: "*Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de lo especialmente previsto en los artículos 43 y siguientes de este reglamento. En todo caso, cuando el empresario no cumpliera su obligación de solicitar el alta de sus trabajadores o asimilados dentro de plazo, estos, sin perjuicio de las responsabilidades en que aquel pueda incurrir, podrán solicitarla directamente en cualquier momento posterior a la constatación de dicho incumplimiento. En estos supuestos, la dirección provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social o la administración de la Seguridad Social dará cuenta de tales solicitudes a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al objeto de las comprobaciones y efectos que procedan."*

[31] STSJ de la Comunidad Valenciana de 10 de abril de 2001 (Rec. n.º 2360/1998).

[32] STSJ de Extremadura de 25 de junio de 1996 (Rec. n.º 376/1996); STSJ de Andalucía de 11 de marzo de 1992 (Rec. n.º 148/1992).

[33] Si bien las autorizaciones concedidas podrán ser revocadas si se pusiera de manifiesto que con ellas se originan perjuicios a los trabajadores en orden a su derecho a las prestaciones o se dificulta el cumplimiento de las obligaciones de los responsables del pago en materia de Seguridad Social o la gestión y el control del proceso recaudatorio de la Tesorería General de la Seguridad Social (art. 32.3 "in fine).

[34] Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo,* op. cit. pp. 140 y ss.

Seguridad Social, sino que dicha situación debe mantenerse por un período de tiempo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el período de prueba. La doctrina judicial[35] ha insistido en la necesidad de superación de dicho plazo para que opere la transformación del contrato de trabajo temporal en indefinido.

Esta conexión entre la fijeza de la persona trabajadora y el transcurso del plazo fijado legalmente para el período de prueba ha sido una constante presente en cada uno de los antecedentes normativos del actual artículo 15.4 "in fine" del ET, y resulta ciertamente desconcertante, sin que se acierte a comprender cual ha sido el motivo de la misma, más allá de operar como un plazo exculpatorio del incumplimiento empresarial[36]. De hecho, esta situación puede causar efectos no deseados como son los de fomentar la ocultación empresarial de la relación laboral el menos durante este período de tiempo.

Posiblemente la exigencia de que se superen los plazos previstos legalmente para el período de prueba esté justificada porque durante el mismo es posible la extinción unilateral del contrato de trabajo sin causa justificada, y sin que la persona trabajadora tenga por qué beneficiarse del principio de estabilidad en el empleo, aun habiendo incumplido la empresa con sus obligaciones de Seguridad Social[37]. Pero, aun entendiendo que ello fuera así, interesa tener presente que la norma no exige que se haya pactado un período de prueba entre las partes, sino tan solo que transcurra un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el período de prueba[38].

Por aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.4 "in fine" del ET, en caso de no haber transcurrido el plazo legalmente previsto para el período de prueba, no se produciría la conversión en indefinido del contrato de trabajo temporal, y ello pese a no haber sido dada de alta la persona trabajadora en la Seguridad Social. Y de igual modo, si la empresa diera de alta a la persona trabajadora durante el plazo fijado legalmente para el período de prueba, aunque fuera en un momento posterior al inicio de la prestación de servicios, esta circunstancia tampoco activaría la conversión en indefinido del contrato de trabajo temporal[39].

Por otro lado, la conversión en indefinido del contrato temporal ante la omisión del deber de alta en la Seguridad Social sólo opera después de transcurrido un plazo igual al que *"legalmente"* hubiera podido fijarse para el período de prueba.

Según la actual redacción del artículo 14.1 del ET[40], el período de prueba podrá concertarse con sujeción a los límites de duración que, en su caso, se establezcan en los convenios colectivos, y

[35] STSJ de Galicia de 3 de diciembre de 2003 (Rec. n.º 5569/2003); STSJ de Cataluña de 18 de enero de 2000 (Rec. n.º 7428/1999); STSJ de la Comunidad Valenciana de 16 de febrero de 1999 (Rec. n.º 49/1998); STSJ de la Comunidad Valenciana de 26 de diciembre de 1997 (Rec. n.º 2539/1996); STSJ de Extremadura de 25 de junio de 1996 (Rec. n.º 376/1996); STSJ de Asturias de 30 de noviembre de 1994 (Rec. n.º 3500/1994); STSJ de Andalucía de 12 de junio de 1992 (Rec. n.º 614/1992); STSJ de Andalucía de 11 de marzo de 1992 (Rec. n.º 148/1992).

[36] Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo,* op. cit. p. 140; Ballester Pastor, I.: "La reformulación de los contratos temporales causales: avances, inercias y nuevos peligros", ob. cit. p. 110

[37] Poquet Català, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada,* op. cit. p. 261. Sempere Navarro, A.V., Cardenal Carro, M.: *Los contratos temporales ordinarios en el ordenamiento laboral*, op. cit. p. 116; Arias Domínguez, A., Cardenal Carro, M., Charro Baena, P., Quintanilla Navarro, R.Y.: "Contratos temporales estructurales", op. cit. p. 52.

[38] Ojeda Avilés, A., Gorelli Hernández, J.: *Los contratos de trabajo temporales*, Madrid, Iustel, 2006, p. 187.

[39] STSJ de Castilla-La Mancha de 19 de octubre de 2004 (Rec. n.º 1190/2004); STSJ del País Vasco, de 6 de octubre de 1992 (Rec. n.º 601/1992).

[40] El Proyecto de Ley 121/000008 por el que se modifican el Estatuto de los Trabajadores y otras disposiciones en materia laboral, para la transposición 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 (Publicado

tan solo en defecto de pacto en convenio, la duración del periodo de prueba no podrá exceder *"seis meses*" para los técnicos titulados, de "*dos meses*" para los demás trabajadores, o de *"tres meses*" para los trabajadores que no sean técnicos titulados en las empresas de menos de veinticinco trabajadores.

Dado que el artículo 14 del ET, remite a la negociación colectiva la duración del período de prueba, la cuestión que se plantea es si los plazos que han de transcurrir son los pactados en convenio colectivo, o, por el contrario, son los previstos en el artículo 14 del ET en defecto de regulación convencional.

Para un sector de la doctrina científica[41] los plazos que han de transcurrir son los previstos en convenio colectivo para la duración del período de prueba, dado que la remisión a los mismos también está contemplada *"legalmente"* en la norma. Convenio colectivo que incluso podría establecer un plazo específico y distinto al del período de prueba para activar la conversión en indefinido del contrato de trabajo temporal si la empresa no da de alta a la persona trabajadora en la Seguridad Social[42].

Un segundo sector doctrinal[43] y algún pronunciamiento judicial[44], han interpretado que habrá de estarse a los plazos supletorios previstos legalmente en el artículo 14 de ET, con independencia de aquellos que pudieran estar contemplados en el convenio colectivo correspondiente, ya que, en caso contrario, la transformación en indefinido del contrato temporal podría quedar condicionada a periodos temporales diversos en función de las previsiones convencionales, circunstancia ésta que puede resultar un tanto cuestionable desde el punto de vista de la igualdad en la aplicación de la ley[45].

Un tercer sector doctrinal[46] ha interpretado que, dada la remisión efectuada por el artículo 15.4 del ET a la normativa legal, habrá que estar a dicha regulación en todo caso, lo que significa que, si el convenio colectivo establece un plazo específico se estará a éste, acudiéndose tan solo a los plazos legales cuando no existiese regulación convencional.

---

en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de 16 de febrero de 2024), fija una nueva redacción al artículo 14.1 del ET con el objetivo de adaptarlo a la Directiva, conforme a la cual: *"1. Podrá concertarse por escrito un periodo de prueba de conformidad con lo establecido en convenio colectivo. En todo caso, dicho periodo de prueba habrá de respetar los límites recogidos en este artículo. La duración del periodo de prueba no podrá exceder de seis meses para técnicos y técnicas tituladas, ni de dos meses para las demás personas trabajadoras. En las empresas de menos de veinticinco personas, el periodo de prueba no podrá exceder de tres meses para las personas trabajadoras que no sean técnicos y técnicas titulados. En el supuesto de contratos temporales y de duración determinada, el periodo de prueba no podrá exceder de un mes si el contrato es concertado por un periodo igual o superior a seis meses. Para contratos de duración inferior, la extensión del periodo de prueba se reducirá en la misma proporción. La empresa y la persona trabajadora están, respectivamente, obligadas a realizar las experiencias que constituyan el objeto de la prueba. Será nulo el pacto que establezca un periodo de prueba cuando la persona trabajadora haya ya desempeñado las mismas funciones con anterioridad en la empresa, bajo cualquier modalidad de contratación".*

[41] Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo,* op. cit. pp. 141 y ss.

[42] En la STSJ de Castilla-La Mancha de 29 de octubre de 2009 (Rec. n.º 810/2009), se analiza un supuesto en que el convenio colectivo había rebajado a 10 días el plazo para activar la presunción de indefinición si la persona trabajadora no era dada de alta en la Seguridad Social, y recuerda que dicha presunción se activa incluso en los supuestos de subrogación empresarial.

[43] Bejarano Hernández, A.: "Presunción de duración indefinida del contrato y prueba de su temporalidad", op. cit. pp. 27 y ss.

[44] STSJ del País Vasco, de 6 de octubre de 1992 (Rec. n.º 601/1992).

[45] De Val Tena, A.L.: *Pacto de prueba y contrato de trabajo*, op. cit. p. 57.

[46] Ojeda Avilés, A., Gorelli Hernández, J.: *Los contratos de trabajo temporales*, op. cit. p. 188.

Y un cuarto sector de la doctrina científica[47] ha entendido que la mención al período de prueba lo es por referencia al período "máximo" que la ley o el convenio colectivo permitiesen en el caso concreto.

En mi opinión, si el fundamento de la norma radica en salvaguardar el principio de estabilidad en el empleo, habría que estar a los plazos supletorios previstos legalmente en defecto de convenio colectivo, salvo que el convenio colectivo hubiera estipulado un plazo de período de prueba inferior, en cuyo caso se estaría a éste.

Y tratándose de un contrato temporal de duración inferior a seis meses, entiendo que habrá que estar a la previsión legal específica contenida en el propio artículo 14.1 del ET, conforme a la cual, en el supuesto de los contratos temporales del artículo 15 del ET concertados por tiempo no superior a seis meses: *"el período de prueba no podrá exceder de un mes",* salvo que se disponga otra cosa en convenio colectivo. Este plazo de un mes coincide por otra parte con el contemplado en el contrato formativo para la obtención de una práctica profesional adecuada al nivel de estudios cursados ya que en estos contratos el período de prueba *"en ningún caso podrá exceder de un mes",* salvo lo dispuesto en convenio colectivo (art. 11.3. e) del ET.

Ello significa que: si el contrato temporal tuviera una duración igual o inferior a seis meses, adquirirá la condición de fija la persona trabajadora que no haya sido dada de alta en la Seguridad Social transcurrido un mes desde la celebración del mismo, salvo que por convenio colectivo se dispusiera otro plazo[48]; si el contrato temporal tuviera una duración igual o inferior a un mes, la persona trabajadora adquiriría la condición de fija si durante dicho plazo la empresa no la diera de alta en la Seguridad Social[49]; y en el caso del contrato formativo en alternancia con el trabajo retribuido, al prohibir la ley que pueda pactarse un período de prueba (art. 11.2.l) del ET), el mismo se entendería concertado por tiempo indefinido desde el mismo momento en que la empresa no dé de alta a la persona trabajadora en la Seguridad Social al inicio de la relación laboral, sin necesidad de esperar a plazo alguno.

Un último tema a resolver es si la persona trabajadora que no ha sido dada de alta en la Seguridad Social ha de estar prestando servicios de manera efectiva en la empresa, para entender que transcurre el plazo a que alude el artículo 15.4 del ET. En principio la prestación de servicios no necesariamente tiene que ser efectiva y cabe entender incluida en la misma los períodos en que el contrato de trabajo pudo estar en suspenso por cualquier motivo. De hecho, la doctrina judicial[50] ha incluido en este período de tiempo (transformando el contrato temporal en indefinido) los días festivos pese a que durante los mismos no existiera una prestación efectiva de servicios.

[47] Sempere Navarro, A.V., Cardenal Carro, M.: *Los contratos temporales ordinarios en el ordenamiento laboral*, op. cit. p. 117; De Val Tena, A.L.: *Pacto de prueba y contrato de trabajo*, op. cit. p. 57.

[48] Lo cual resulta importante en los contratos de sustitución para la cobertura de vacante, que en principio no pueden durar más de tres meses "ex" art. 15.3 del ET.

[49] Un sector de la doctrina científica ha interpretado que si el contrato de trabajo temporal tuviera una duración inferior a un mes, será difícil que se predique la conversión en indefinido de los mismos por falta de alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social, en la medida en que no parece razonable la existencia de un período de prueba por tiempo inferior, extinguiéndose frecuentemente el vínculo antes incluso de la llegada del fin del período de prueba previsto: Poquet Català, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada,* op. cit. p. 261.

[50] STSJ de Cataluña de 18 de enero de 2000 (Rec. n.º 7428/1999).

5. LA CONSECUENCIA JURÍDICA DE LA PREVISIÓN NORMATIVA

5.1. La adquisición de fijeza de la persona trabajadora

Por lo que se refiere a la consecuencia jurídica anudada al presupuesto fáctico de la norma, ésta consiste en la adquisición de fijeza de la persona trabajadora. De hecho, el artículo 15.4 "in fine" del ET, señala expresamente que las personas trabajadoras temporales que no hubieran sido dadas de alta en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el periodo de prueba *"adquirirán la condición de fijas"*.

Sin embargo, las consecuencias de la fijeza que se derivan legalmente vienen siendo excepcionadas por la jurisprudencia[51] cuando la empresa es una Administración Pública, ya que, en tales casos, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público determinan que la persona trabajadora no pueda ser considerada fija de plantilla, sino indefinida no fija[52] a la espera de que se convoque y supere el oportuno proceso de selección.

Ni el artículo 12 del ET (en el que se establece el régimen jurídico del contrato a tiempo parcial), ni el artículo 15.4 "in fine" del ET, resuelven expresamente la cuestión de si la persona trabajadora, además de adquirir la condición de fija, también podría disponer de una jornada a tiempo completo para aquellos casos en que el contrato temporal se hubiera concertado a tiempo parcial (previsión sí contenida en el artículo 14.2 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual).

Desde mi punto de vista, una interpretación sistemática y analógica entre lo dispuesto en el artículo 12.4.a) y el artículo 15.4 "in fine" del ET, permitirían alcanzar una respuesta afirmativa a dicha cuestión.

Según el artículo 12.4.a) del ET, si el contrato a tiempo parcial se concierta por duración determinada y no se observa la forma escrita en la que se haga constar el número de horas ordinarias de trabajo al día, a la semana, al mes o al año contratadas, así como el modo de su distribución según lo previsto en convenio colectivo *"se presumirá celebrado a jornada completa",* salvo prueba en contrario que acredite el carácter parcial de los servicios. Y habida cuenta que el ámbito natural de aplicación del artículo 15.4 "in fine" del ET es aquél en que la persona trabajadora no solo no ha sido dada de alta en la Seguridad Social, sino que tampoco se ha formalizado por escrito su contrato de trabajo, cabe concluir que, de haberse celebrado éste a tiempo parcial, la persona trabajadora temporal también adquirirá la condición de trabajadora fija y a jornada completa.

El que el contrato de trabajo temporal se entienda celebrado por tiempo indefinido significa que la empresa no podrá alegar la llegada del término del mismo para proceder a su extinción, sino que, en tales casos, estaremos ante un despido.

Por otro lado, aunque se haya prescindido en la actual redacción, de aludir a las responsabilidades que legalmente correspondan[53], cabe entender que las mismas siguen operando junto a la indefinición

[51] STS de 21 de enero de 1998 (Rec. n.º 315/1997) y STS de 20 de enero de 1998 (Rec. n.º 317/1997).

[52] Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo*, op. cit. pp. 218 y ss.

[53] Véase: Gala Durán, C.: *La responsabilidad empresarial por incumplimiento de las obligaciones de afiliación, alta y/o cotización a la Seguridad Social*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 1997; Bejarano Hernández, A.: "Responsabilidad empresarial por falta de alta del trabajador y anticipo de prestaciones de Seguridad Social", *Relaciones Laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, n.º 2, 1996, pp. 340 y ss.; Blasco Pellicer, A.: "Un

del contrato de trabajo[54]. Tal sería el caso de la responsabilidad empresarial[55] de asumir el pago de las prestaciones de Seguridad Social por incumplimiento de las obligaciones de afiliación, altas y bajas, prevista en el artículo 167.2 del TRLGSS[56], o de la responsabilidad administrativa empresarial por falta de alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social prevista en el artículo 22.2 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS)[57]. En este punto, no está de más recordar que según la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, le corresponde a la Inspección de Trabajo la vigilancia del cumplimiento de las normas en materia afiliación, altas y bajas de trabajadores (art. 12.1.c)) siendo facultad de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social examinar en el centro de trabajo los documentos relativos a estas materias (art. 13.3.c)), y pudiendo promover los oportunos procedimientos de oficio sobre las mismas (art. 22.7).

5.2. La imposibilidad de prueba en contra del carácter temporal de los servicios contratados

La pregunta que cabe hacerse es si esta conversión en indefinido del contrato de trabajo temporal admite prueba en contra por parte de la empresa respecto de las actividades o de los servicios contratados.

Ciertamente son varios los argumentos que permitirían defender que la empresa siempre podría probar la naturaleza temporal de las actividades o de los servicios contratados, como así lo ha entendido incluso un sector de la doctrina científica[58] que ha tenido ocasión de interpretar el precepto tras la reforma laboral de 2021.

El primer argumento derivaría de una interpretación histórica de la norma, ya que desde la primera versión del ET de 1980 se ha permitido a la empresa probar la naturaleza temporal de los servicios prestados cuando la persona trabajadora no hubiera sido dada de alta en la Seguridad Social transcurrido un período de tiempo superior al legalmente establecido para el período de prueba. Y, pese a que la vigente redacción nada dijera al respecto, la prueba de la temporalidad podría realizarse por cualquier medio admitido en Derecho.

supuesto de responsabilidad empresarial en el pago de prestaciones de Seguridad Social: los incumplimientos de obligaciones de afiliación, alta o cotización", en VV.AA.: *El empresario laboral: estudios jurídicos en homenaje al profesor Camps Ruiz con motivo de su jubilación,* Blasco Pellicer, A. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 603 y ss.

[54] Igartúa Miró, M.T.: "Las medidas sancionadoras frente a la contratación temporal abusiva", *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social,* n.º 161, 2022, p. 271.

[55] Gil Plana, J., Sánchez-Urán Azaña, Y.: *La presunción jurídica en el Derecho del Trabajo,* op. cit. pp. 121 y ss.

[56] Según este precepto: *"El incumplimiento de las obligaciones en materia de afiliación, altas y bajas y de cotización determinará la exigencia de responsabilidad, en cuanto al pago de las prestaciones, previa la fijación de los supuestos de imputación y de su alcance y la regulación del procedimiento para hacerla efectiva".*

[57] El artículo 22.2 de la LISOS considera infracción grave por parte del empresario: no solicitar la afiliación inicial o el alta de los trabajadores que ingresen a su servicio, o solicitar la misma, como consecuencia de actuación inspectora, fuera del plazo establecido. A estos efectos se considerará una infracción por cada uno de los trabajadores afectados. Y según el artículo 40.1.e), dicha infracción se sancionará con la multa siguiente: en su grado mínimo, de 3.750 a 7.500 euros; en su grado medio, de 7.501 a 9.600 euros y, en su grado máximo, de 9.601 a 12.000 euros, sin que, en ningún caso, la cuantía correspondiente a la infracción prevista en el artículo 22.2 pueda exceder de 12.000 euros. Además, y como sanción accesoria, el artículo 46.2 de la LISOS señala que, con independencia del número de trabajadores afectados, el empresario perderá, automáticamente, y de forma proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción, las ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo o formación profesional para el empleo, con efectos desde la fecha en que se cometió la infracción, y también podrá ser excluido del acceso a tales ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios por un período máximo de un año, con efectos desde la fecha de la resolución que imponga la sanción, si bien en caso de reiteración de la conducta, el plazo de exclusión podrá extenderse a dos años.

[58] Martín Valverde, A., García Murcia, J.: *Derecho del Trabajo*, 32ª ed. Madrid, Tecnos, 2023, p. 582; Palomeque López, M.C., Álvarez de la Rosa, M.: *Derecho del Trabajo*, 30ª ed. Madrid, EURA, 2022, p. 558.

Un segundo argumento deriva de una interpretación finalista de la norma según la cual: el incumplimiento de un requisito administrativo como es el alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social, no tiene por qué llevar aparejada la indefinición del contrato de trabajo temporal de manera inexorable cuando la causa de temporalidad del mismo pudo existir desde el primer día en que se formalizó. Es decir, un contrato temporal que cumple con los requisitos esenciales y formales exigidos para su validez, no tiene por qué convertirse en indefinido por un incumplimiento en materia de Seguridad Social si la empresa demuestra la temporalidad del contrato[59].

Un tercer argumento deriva de una interpretación sistemática y analógica del precepto que analizamos en relación con el artículo 8.2 "in fine" del ET, que presume por tiempo indefinido el contrato de trabajo temporal ante la ausencia de forma escrita, *"salvo prueba en contra por parte del empresario que acredite su naturaleza temporal o el carácter a tiempo parcial de los servicios"*. Y ello porque, como hemos dicho anteriormente, el ámbito natural de aplicación del artículo 15.4 "in fine" del ET es aquél en que la persona trabajadora no solo no ha sido dada de alta en la Seguridad Social, sino que tampoco se ha formalizado por escrito su contrato de trabajo[60]. Y en tales casos, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.2 del ET, la consecuencia también sería la indefinición de dicho contrato, salvo prueba en contrario que acredite su naturaleza temporal[61]. De no entenderse así, resultaría que un contrato de trabajo temporal en el que no se observase la exigencia de forma escrita, ni en el que tampoco se hubiera dado de alta a la persona trabajadora en la Seguridad Social se presumiría por tiempo indefinido admitiendo prueba en contra de la naturaleza temporal de los servicios por el primero de los incumplimientos ("ex" art. 8.2 del ET), pero no por el segundo ("ex" art. 15.4 "in fine" del ET), lo cual resulta un contrasentido y generaría problemas aplicativos.

Un cuarto argumento, para el caso de entender que estamos ante una presunción legal de indefinición del contrato de trabajo, deriva del tenor literal del artículo 385.3 de la LEC, al disponer que: *"las presunciones establecidas por ley admitirán la prueba en contrario, salvo en los casos en que aquélla expresamente lo prohíba"*, de donde se infiere que, al no prohibir el artículo 15.4 "in fine" del ET la prueba en contra en caso de falta de alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social, la misma siempre sería admisible[62].

Y un quinto y último argumento es que, como hemos visto, los Reales Decretos que desarrollan los contratos temporales y las dos modalidades de contrato formativo, siguen previendo la transformación en indefinidos de los contratos temporales por falta de alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social, salvo que de la propia naturaleza de las actividades o de los servicios contratados se dedujese claramente la duración temporal de los mismos.

Sin embargo, desde mi punto de vista, la modificación legal del artículo 15 del ET en 2021 ha sido consciente y deliberada, dirigida a evitar que la empresa pueda probar la naturaleza temporal de los servicios prestados en caso de no haber dado de alta a la persona trabajadora en la Seguridad Social una vez transcurrido el plazo legalmente fijado para el período de prueba, y son varios los argumentos que permiten refrendar esta afirmación.

En primer lugar, cabe acudir a una interpretación literal de la norma, que en ningún momento prevé que la empresa pueda probar la naturaleza temporal del contrato. Cuando el ET ha permitido a la empresa probar el carácter temporal de un contrato transformado en indefinido, así lo ha hecho

[59] En este sentido: STSJ de Castilla-La Mancha de 14 de noviembre de 1996 (Rec. n.º 996/1996); STSJ de Extremadura de 25 de junio de 1996 (Rec. n.º 376/1996); STSJ de Andalucía de 11 de marzo de 1992 (Rec. n.º 148/1992).

[60] Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo,* op. cit. p. 142.

[61] STSJ de Cataluña de 14 de febrero de 2024 (Rec. n.º 5487/2023).

[62] Gil Plana, J., Sánchez-Urán Azaña, Y.: *La presunción jurídica en el Derecho del Trabajo,* op. cit. p. 58.

constar expresamente, como sucede en los casos de ausencia de forma escrita en la contratación temporal (art. 8.2 del ET) o en la conversión en indefinido del contrato de trabajo temporal una vez agotado su plazo máximo sin que medie denuncia por alguna de las partes y se continúe en la prestación de servicios (art. 49.1.c) del ET). Y, sin embargo, esto no ha sucedido con el mecanismo que estamos analizando aquí.

En segundo lugar, y respecto a la previsión contenida en los Reales Decretos reguladores de los contratos temporales y de las dos modalidades de contrato formativo, cabe recordar que la Disposición Derogatoria Única del Real Decreto-ley 32/2021 de 28 de diciembre por el que se introdujo la actual regulación, señala literalmente que: *"Quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo dispuesto en este real decreto-ley",* sucediendo que estos Reales Decretos (de rango inferior a la Ley) establecerían una regulación "contra legem" en este concreto punto.

En tercer lugar, entiendo que no es de aplicación al mecanismo que estamos analizando, la previsión contenida en el artículo 385.3 de la LEC, al disponer que las presunciones establecidas por ley admitirán la prueba en contrario, salvo en los casos en que aquélla expresamente lo prohíba*,* y ello porque, como hemos visto anteriormente, la norma no responde, en sentido estricto, a la estructura de una presunción legal, sino más bien a la de una ficción legal.

Y, en cuarto lugar, admitir que la empresa pueda probar la naturaleza temporal de los servicios cuando la persona trabajadora no ha sido dada de alta en la Seguridad Social transcurrido el plazo legal previsto para el período de prueba, supondría un debilitamiento del principio de estabilidad en el empleo que opera a su vez como fundamento de esta previsión normativa[63]. La admisión de una prueba en contra, en definitiva, no haría más que impedir la aplicación automática de la consecuencia jurídica de la norma (la indefinición del contrato de trabajo) y generaría con ello más incertidumbres que certezas para la persona trabajadora.

Por tanto, en una interpretación literal y gramatical de la norma, la conclusión resultaría sencilla: el contrato se temporal se entiende concertado por tiempo indefinido y no cabría prueba en contra de su temporalidad. Es decir, dada la obligación que tiene la empresa en dar de alta a la persona trabajadora en la Seguridad Social, el incumplimiento de esta obligación lleva aparejada la indefinición del contrato de trabajo, sin que quepa prueba en contra sobre la naturaleza temporal de los servicios. Así es, por otra parte, como lo ha entendido la gran mayoría de la doctrina científica[64] que ha tenido ocasión de analizar el precepto tras la reforma laboral de 2021.

[63] Alarcón Caracuel, M.R.: "Duración del contrato, jornada y salario", op. cit. pp. 171 y ss.; Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo,* op. cit. p. 143.

[64] Montoya Melgar, A.: *Derecho del Trabajo*, 44ª ed. Madrid, Tecnos, 2023, p. 364; Montoya Medina, D.: "Estabilidad y contención de la temporalidad en la reforma laboral española de 2021", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo,* n.º 3, 2022, pp. 35 y ss.; Nieto Rojas, P.: "La contratación temporal en el Real Decreto-ley 32/2021. Nuevas reglas en materia de encadenamiento, presunciones y sanciones", *Labos. Revista de Trabajo y Protección Social*, vol. 3 extra 0, 2022, pp. 33 y ss.; Igartúa Miró, M.T.: "Las medidas sancionadoras frente a la contratación temporal abusiva", op. cit. p. 271; López Balaguer, M., Ramos Moragues, F.: *La contratación laboral en la reforma de 2021. Análisis del RDL 32/2021, de 28 de diciembre*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, p. 85; Goerlich Peset, J.M., "La reforma de la contratación laboral", en Goerlich Peset, J.M., Mercader Uguina, J., De la Puebla Pinilla, A.: *La reforma laboral de 2021. Un estudio del Real Decreto-ley 32/2021,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, p. 51; Ballester Pastor, I.: "La reformulación de los contratos temporales causales: avances, inercias y nuevos peligros", ob. cit. p. 110; Pastor Martínez, A.: "La reforma de los contratos de duración determinada (art. 15 TRLET). Una aproximación a la regulación del RD-L 32/2021", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, n.º 152, 2022, p. 28; Poquet Català, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada,* op. cit. p. 260; Sala Franco, T.: *La reforma laboral. La contratación temporal y la negociación colectiva,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, p. 52.

Por otro lado, no está de más recordar que, según el artículo 15.1 y 4 del ET, si el contrato de trabajo temporal carece de una causa cierta de temporalidad, o si la misma no se especifica con precisión en el contrato, cabrá entenderlo celebrado por tiempo indefinido sin que quepa prueba en contra de su naturaleza temporal, y ello con independencia de si la empresa hubiera dado de alta o no a la persona trabajadora en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el periodo de prueba. Así lo ha entendido tanto la doctrina científica[65], como la judicial[66] y ello por ser un acto que no impediría la debida aplicación de la norma que se intentaba eludir.

Naturalmente, pese a que la empresa no podrá evitar la consecuencia jurídica prevista en el artículo 15.4 "in fine" del ET probando la naturaleza temporal de los servicios contratados, sin embargo, siempre podrá probar que no se cumple el presupuesto fáctico de la norma, acreditando para ello que dio de alta a la persona trabajadora en la Seguridad Social en tiempo y forma, o que, pese a no haberla dado de alta, aún no han transcurrido los plazos previstos legalmente para la duración del período de prueba.

Sea como fuere, más que permitir o no pruebas en contra sobre la naturaleza temporal del contrato de trabajo, quizá lo que se debería de haber hecho es suprimir pura y simplemente esta previsión normativa y no mantenerla en los términos en que se hace. De hecho, tal y como ha evidenciado la doctrina científica[67], estamos ante una norma anacrónica y completamente ineficaz, que apenas ha tenido aplicación por los tribunales ya que la ausencia de alta en la Seguridad Social, por sí misma, pocas veces provoca el efecto de fijeza si no va acompañada de otros elementos significativos.

Un contrato de trabajo temporal que reúna todos los requisitos de validez y de causalidad, no tiene por qué convertirse en indefinido por un incumplimiento en materia de Seguridad Social por parte de la empresa, que quizá debería ser sancionado de otra manera[68]. Y es dudoso que a la omisión de una obligación en materia de Seguridad Social quepa anudar una consecuencia que se desarrolla en el campo del Derecho del Trabajo. Y esto es lo que precisamente sucedería con el artículo 15.4 "in fine" del ET: la ley está trasladando al contrato de trabajo las irregularidades cometidas en el ámbito del aseguramiento social.

Por todo ello, quizá hubiera bastado con reflejar simplemente en el precepto, que, en caso de que la empresa no diera de alta a la persona trabajadora en la Seguridad Social, operarían las responsabilidades que procediesen, generalmente de índole administrativa o prestacional, por incumplimiento de los deberes de afiliación, alta y cotización. Sin embargo, esta previsión normativa desapareció inexplicablemente del tenor legal.

6. CONCLUSIONES

I. El artículo 15.4 "in fine" del ET prevé un mecanismo que otorga la condición de fijas a las personas trabajadoras temporales que no hubieran sido dadas de alta en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el período de prueba. Por

[65] Sempere Navarro, A.V., Cardenal Carro, M.: *Los contratos temporales ordinarios en el ordenamiento laboral*, op. cit. p. 113; Arias Domínguez, A., Cardenal Carro, M., Charro Baena, P., Quintanilla Navarro, R.Y.: "Contratos temporales estructurales", op. cit. p. 52.

[66] STSJ de la Comunidad Valenciana de 16 de febrero de 1999 (Rec. n.º 49/1998); STSJ de la Comunidad Valenciana de 26 de diciembre de 1997 (Rec. n.º 2539/1996).

[67] Cardenal Carro, M.: "Adquisición de la condición de fijo por no haber sido dado de alta en la Seguridad Social: el anacronismo del artículo 15.2 ET. Comentario a la STSJ Castilla-La Mancha de 5 de mayo de 1998", *Aranzadi Social*, n.º 3, 1998, pp. 2554 y ss.

[68] Alarcón Caracuel, M.R.: "Duración del contrato, jornada y salario", op. cit. pp. 171 y ss.

lo que se refiere a su fundamento, la norma tiene un carácter disuasorio y parece ir dirigida a exigir a la empresa el cumplimiento en plazo de las obligaciones de afiliación y alta en la Seguridad Social para con sus trabajadores, y ello sin perjuicio de que también se intente salvaguardar el principio de estabilidad en el empleo como principio nuclear del Derecho del Trabajo dirigido a que las relaciones de trabajo sean estables y duraderas.

II. Respecto a su naturaleza jurídica, se ha afirmado que estamos ante una norma sancionatoria, o incluso ante una presunción de indefinición del contrato de trabajo temporal. Sin embargo, en sentido estricto la norma no responde a la estructura de una presunción legal porque acreditado el hecho base (la falta de alta de la persona trabajadora en la Seguridad Social transcurrido el plazo legalmente fijado para el período de prueba), del mismo no se deduce el hecho presunto (que su contrato temporal fuera en realidad indefinido). Por tal motivo parece más bien que nos encontramos ante una presunción aparente, o incluso ante una ficción legal.

III. Por lo que se refiere al supuesto de hecho de la norma, es necesario que la persona trabajadora haya suscrito un contrato temporal, incluyendo tanto a los contratos temporales estructurales previstos en el artículo 15 del ET como a las dos modalidades de contrato formativo previstas en el artículo 11 del ET, e incluso pudiendo aceptarse una interpretación extensiva que incluyera también a los contratos sujetos a condición resolutoria.

IV. Por otro lado, es necesario que la persona trabajadora no haya sido dada de alta por su empresa en el correspondiente régimen de la Seguridad Social. También la falta de afiliación al sistema de Seguridad Social permitirá activar la transformación en indefinido del contrato de trabajo temporal, desde el mismo momento en que esa afiliación implica el alta inicial de la persona trabajadora. Sin embargo, una vez que la persona trabajadora hubiera sido dada de alta, no entraría dentro del supuesto de hecho de la norma otras situaciones como son las relativas al incumplimiento empresarial de las obligaciones de cotización, ya sea por lagunas o por infra cotización.

V. Además, no basta con que se haya iniciado la prestación de servicios sin dar de alta a la persona trabajadora en la Seguridad Social, sino que dicha situación debe mantenerse por un período de tiempo superior al que legalmente se hubiera podido fijar para el período de prueba, posiblemente porque durante el mismo la persona trabajadora no se beneficia del principio de estabilidad en el empleo, lo cual resulta criticable y de difícil justificación.

VI. Una vez acaecido el supuesto de hecho, la consecuencia jurídica consiste en la adquisición de fijeza de la persona trabajadora. La vigente redacción, fruto de la reforma laboral de 2021, modifica la precedente, y actualmente no se ofrece a la empresa la posibilidad de probar la naturaleza temporal de los servicios contratados, circunstancia que resulta congruente con la finalidad de salvaguardar el principio de estabilidad en el empleo.

7. BIBLIOGRAFÍA

Alarcón Caracuel, M.R.: "Duración del contrato, jornada y salario", en VV.AA.: *La reforma laboral de 1994*, Alarcón Caracuel, M.R. (Dir.) Madrid, Marcial Pons,1994.

Arias Domínguez, A., Cardenal Carro, M., Charro Baena, P., Quintanilla Navarro, R.Y.: "Contratos temporales estructurales", en VV.AA. *Los contratos de trabajo temporales*, Sempere Navarro, A.V., Martín Jiménez R. (Dirs.), Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2004.

Ballester Pastor, I.: "La reformulación de los contratos temporales causales: avances, inercias y nuevos peligros", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, n.º 2, 2022.

Bejarano Hernández, A.: "Presunción de duración indefinida del contrato y prueba de su temporalidad", *Relaciones Laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, n.º 1, 1997.

Bejarano Hernández, A.: "Responsabilidad empresarial por falta de alta del trabajador y anticipo de prestaciones de Seguridad Social", *Relaciones Laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, n.º 2, 1996.

Beltrán de Heredia Ruíz, I.: *La estabilidad en el empleo. Un concepto al margen de la duración temporal o indefinida del contrato*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2011.

Blasco Pellicer, A.: "Un supuesto de responsabilidad empresarial en el pago de prestaciones de Seguridad Social: los incumplimientos de obligaciones de afiliación, alta o cotización", en VV.AA.: *El empresario laboral: estudios jurídicos en homenaje al profesor Camps Ruiz con motivo de su jubilación,* Blasco Pellicer, A. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

Cardenal Carro, M.: "Adquisición de la condición de fijo por no haber sido dado de alta en la Seguridad Social: el anacronismo del artículo 15.2 ET. Comentario a la STSJ Castilla-La Mancha de 5 de mayo de 1998", *Aranzadi Social*, n.º 3, 1998.

Chocrón Giráldez, A.M.: *Las presunciones como método de prueba en el proceso laboral. Especial referencia a la "presunción de duración indefinida del contrato de trabajo",* Murcia, Laborum, 2004.

De la Villa Gil, L.E.: "Nuevas reglas sobre duración de los contratos de trabajo", en VV.AA.: *Reforma de la legislación laboral*, Escudero Rodríguez, R. (Dir.), Sevilla, Junta de Andalucía, 1997.

De Val Tena, A.L.: *Pacto de prueba y contrato de trabajo*, Madrid, Civitas, 1998.

Gala Durán, C.: *La responsabilidad empresarial por incumplimiento de las obligaciones de afiliación, alta y/o cotización a la Seguridad Social*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 1997.

Gil Plana, J., Sánchez-Urán Azaña, Y.: *La presunción jurídica en el Derecho del Trabajo,* Madrid, Thomson Civitas, 2008.

Goerlich Peset, J.M., "La reforma de la contratación laboral", en Goerlich Peset, J.M., Mercader Uguina, J., De la Puebla Pinilla, A.: *La reforma laboral de 2021. Un estudio del Real Decreto-ley 32/2021,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.

Igartúa Miró, M.T.: "Las medidas sancionadoras frente a la contratación temporal abusiva", *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social,* n.º 161, 2022.

López Balaguer, M., Ramos Moragues, F.: *La contratación laboral en la reforma de 2021. Análisis del RDL 32/2021, de 28 de diciembre*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.

Marín Correa, J.M.: "La duración del contrato (en torno al artículo 15)", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 100, 2000.

Martín Valverde, A., García Murcia, J.: *Derecho del Trabajo*, 32ª ed. Madrid, Tecnos, 2023.

Martínez Emperador, R.: "Artículo 15. Duración del contrato de trabajo y la contratación temporal", en VV.AA.: *Comentarios a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores,* Borrajo Dacruz, E. (Dir.), Tomo IV, Madrid, Edersa,1983.

Martínez Lucas, J.A.: "El alta de los trabajadores en la Seguridad Social", *Revista General de Derecho,* n.º 625-266, 1996.

Montoya Medina, D.: "Estabilidad y contención de la temporalidad en la reforma laboral española de 2021", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo,* n.º 3, 2022.

Montoya Melgar, A.: "Comentario al artículo 15 del ET", en VV.AA. *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*, Montoya Melgar, A. (Dir.), Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2005.

Montoya Melgar, A.: *Derecho del Trabajo*, 44ª ed. Madrid, Tecnos, 2023.

Nieto Rojas, P.: "La contratación temporal en el Real Decreto-ley 32/2021. Nuevas reglas en materia de encadenamiento, presunciones y sanciones", *Labos. Revista de Trabajo y Protección Social*, vol. 3 extra 0, 2022.

Ojeda Avilés, A., Gorelli Hernández, J.: *Los contratos de trabajo temporales*, Madrid, Iustel, 2006.

Palomeque López, M. C., Álvarez de la Rosa, M.: *Derecho del Trabajo*, 30ª ed. Madrid, EURA, 2022.

Pastor Martínez, A.: "La reforma de los contratos de duración determinada (art. 15 TRLET). Una aproximación a la regulación del RD-L 32/2021", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, n.º 152, 2022.

Pérez Rey, J.: *La transformación de la contratación temporal en indefinida. El uso irregular de la temporalidad en el trabajo*, Valladolid, Lex Nova, 2004.

Pérez Rey, J.: *Estabilidad en el empleo*, Madrid, Trotta,2004.

Poquet Català, R.: *Los nuevos contratos formativos y de duración determinada,* Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2022.

Rodríguez Piñero Royo, M.: *La presunción de existencia del contrato de trabajo,* Madrid, Civitas, 1995.

Sala Franco, T.: *La reforma laboral. La contratación temporal y la negociación colectiva,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.

Sempere Navarro, A.V., Cardenal Carro, M.: *Los contratos temporales ordinarios en el ordenamiento laboral*, Madrid, La Ley, 1996.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 103-125

Impacto de la edificación sostenible en la salud laboral: nuevos riesgos emergentes

Impact of sustainable building on occupational health: new emerging risks

Rosa María Rodríguez Casáis *Doctoranda del Programa de Doctorado Derecho: Protección jurídica y cohesión social Universidad de León (España)*
https://orcid.org/0009-0001-7596-0634

Sumario

1. **Sostenibilidad: implicaciones sociales y laborales**
   1.1. Protección y defensa de la naturaleza mediante estrategias de sostenibilidad
   1.2. La sostenibilidad en su triple dimensión: ambiental, económica y social
   1.3. Urbanismo y edificación sostenibles y nuevos riesgos laborales
2. **Riesgos emergentes en oficinas sostenibles**
   2.1. Incidencia de la calidad del aire interior en la salud
   2.2. El síndrome del edificio enfermo como problema de salud laboral
3. **Un estudio de caso. La lipoatrofia semicircular**
   3.1. Incidencia de la patología
   3.2. Factor causal y posible cobertura dentro del sistema de Seguridad Social
   3.3. La eliminación de los factores de riesgo para prevenir la enfermedad
4. **Conclusión**
5. **Bibliografía**

Fecha Recepción: 12/5/2025
Fecha Revisión: 19/6/2025
Fecha Aceptación: 19/6/2025

Cita Sugerida: RODRÍGUEZ CASÁIS, R.M.: «Impacto de la edificación sostenible en la salud laboral: nuevos riesgos emergentes». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 103-125.

Resumen

La sociedad se encuentra inmersa en un proceso de transición ecológica y social. La protección del medio ambiente, en general, y la lucha contra el cambio climático, en particular, acarreará importantes consecuencias en el ámbito laboral. Y a la inversa, pues el mundo del trabajo actuará como coadyuvante necesario e imprescindible en dicho proceso. Es el caso de los empleos verdes de gran interés en el sector de la construcción y en el ámbito del urbanismo: rehabilitación de edificios para una mayor eficiencia energética, construcción de viviendas de bajo consumo, etc. De hecho, se ha comprobado que la exposición ambiental en oficinas, en el origen del síndrome del edificio enfermo, se encuentra detrás de la lipoatrofia semicircular; una patología laboral derivada de la innovación científica aplicada a la edificación con alto componente tecnológico, que además presenta una brecha de género importante, con presencia mayoritariamente femenina en trabajos de oficinas de tipo administrativo.

Palabras clave

Exposición ambiental; construcción; lipoatrofia semicircular; síndrome del edificio enfermo; salud laboral; trabajo femenino en oficinas

Abstract

Society is immersed in a process of ecological and social transition. Environmental protection, in general, and the fight against climate change, in particular, will have significant consequences for the workplace. And vice versa, as the world of work will act as a necessary and essential supporter in this process. This is the case of green jobs of great interest in the construction sector and urban planning: building renovations for greater energy efficiency, construction of low-energy housing, etc. In fact, it has been proven that environmental exposure in offices, the cause of sick building syndrome, is behind semicircular lipoatrophy; an occupational disease derived from scientific innovation applied to high-tech construction, which also presents a significant gender gap, with a majority of women working in administrative office jobs.

Keywords

Environmental exposure; construction; semicircular lipoatrophy; sick building syndrome; occupational health; female office work

1. SOSTENIBILIDAD: IMPLICACIONES SOCIALES Y LABORALES

Las estrategias de desinformación de escépticos y negacionistas no pueden ocultar, ni la realidad del daño ambiental que el hábitat humano está sufriendo, ni las consecuencias de una crisis climática respecto a cuyos peligros los científicos llevan tiempo advirtiendo. Sin duda, hay señales evidentes de sobreexplotación del planeta, que en el último medio siglo ha visto interrumpido su proceso de evolución natural. La cuestión ya ha despertado el temor de la población, sobre todo debido a la sucesión de catástrofes generadas por fenómenos meteorológicos extremos, cuya frecuencia e intensidad aumenta en gran medida debido a la actuación del ser humano, principal emisor de los gases de efecto invernadero situados en el origen del cambio climático.

La penosa situación actual encuentra su máximo exponente en los océanos, donde los efectos de la acción humana se ven reflejados tanto en la acumulación de basuras, como en la subida de la temperatura del agua (con la consiguiente elevación de su nivel) y en el cambio en su composición química, causante de un proceso de acidificación que tiene efectos directos en los ecosistemas y su biodiversidad[1]. La gravedad de estos hechos no deriva solo de la importancia que el mar presenta para la economía (en tanto sustento económico de más de 3.000 millones de personas), también guarda relación con su capacidad de absorción de dióxido de carbono, entre otros gases nocivos, y, en general, con el papel esencial que los océanos desempeñan para los sistemas meteorológicos y climáticos del globo y para el ciclo del carbono[2].

La toma de conciencia respecto a estos peligros ha convertido en protagonistas a los objetivos de sostenibilidad, acogiendo el concepto "sostenible" desde su enfoque más amplio, capaz de exceder de lo meramente ambiental (contexto al que nace ligado), para alcanzar connotaciones que lo asocian con un necesario (y complejo) cambio cultural dirigido a minorar el deterioro medioambiental y climático de origen antropogénico[3].

El modo de vida en la sociedad de consumo, y estrategias como la obsolescencia programada[4], han conducido a un crecimiento incontrolado e irresponsable de la industrialización y, con ella, de los residuos y la contaminación. Como pescadilla que se muerde la cola, este proceso ha venido acompañado (sobre todo con el desarrollo del transporte y las tecnologías de la información y la comunicación) de políticas empresariales de deslocalización y externalización mediante las cuales las empresas, en la búsqueda del máximo beneficio, optan por trasladar sus factorías a países donde la mano de obra es más barata (y las condiciones laborales se mueven en muchos casos en los parámetros del trabajo precario, cuando no rayan la explotación) y donde, además, la normativa en

[1] Organismo Internacional De Energía Atómica: "Los océanos y el cambio climático", s/f, recuperado de: https://www.iaea.org/es/temas/los-oceanos-y-el-cambio-climatico (22/02/2025).

[2] Organismo Internacional De Energía Atómica: "¿Qué es la acidificación de los océanos?", 23 de diciembre de 2022, recuperado de: https://www.iaea.org/es/newscenter/news/acidificacion-oceanos-deficinicion (22/02/2025).

[3] La noción de sostenibilidad, de origen ambientalista, fue adoptada después por la economía para acabar finalmente derivando "en una dimensión integral: ambiental, económica y social, con un especial protagonismo de lo laboral", Miñarro Yanini, M. y Molina Navarrete, C.: "La sostenibilidad ambiental como nueva dimensión del estándar de trabajo decente: nuevos imperativos jurídicos de una transición verde socialmente justa", *Lex Social*, vol. 14, núm. 2, 2024, p. 2.

[4] La obsolescencia programada es una práctica habitual que comparten los fabricantes de productos electrónicos. Consiste en reducir la vida útil de los productos con el fin de promover el consumo, lo que genera anualmente volúmenes ingentes de residuos electrónicos difíciles de gestionar y que terminan en vertederos incontrolados de países en vías de desarrollo representando un alto riesgo tanto para la salud de las personas como para el propio ecosistema, Tapia Fraile, M.J.: "¿Comprar o reparar?: Reflexiones acerca de los mecanismos jurídicos para combatir la obsolescencia programada", *Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho (Universidad de Valparaíso)*, núm. 84, 2024, pp. 170-171.

materia ambiental es más laxa y permisiva con estas grandes multinacionales y corporaciones, las cuales también obvian en muchas ocasiones las normas internacionales en la materia[5].

1.1. Protección y defensa de la naturaleza mediante estrategias de sostenibilidad

Si el origen del problema se sitúa en el ser humano, parece que será este quien deba realizar un esfuerzo por modificar sus hábitos para poner fin a las terribles consecuencias que estos están generando. En esta línea se ubican las recomendaciones y esfuerzos conjuntos de organizaciones y comités científicos de categoría mundial que intentan alcanzar (por el interés general y el bien de todos) compromisos en materia ambiental.

La Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Estocolmo en el año 1972 fue la primera de las desarrolladas por esta organización que abordó la importancia del medio ambiente. Lo hizo como reacción a una iniciativa del Gobierno sueco (plasmada en carta fechada el 20 de mayo de 1968) donde se recogía con inquietud que los cambios originados por el hombre en el medio natural empezaban a ser un problema urgente, tanto para los países desarrollados, como para el resto, cuya solución debía abordarse mediante la cooperación internacional. En el seno de dicha Conferencia se aprobará, el 16 de junio de 1972, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, constituida por un preámbulo, 26 principios y 109 recomendaciones. Entre sus logros, procede destacar la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)[6].

Tuvieron que pasar otros quince años para que se acuñase el término de "desarrollo sostenible" o sustentable, surgido en 1987, también de la mano de las Naciones Unidas. Aparecerá en el conocido como "Informe *Brundtland*" (titulado, en realidad, "Nuestro futuro común"), en el cual se efectuaba un llamamiento a todos aquellos grupos de interés que de una u otra manera habían "desempeñado un papel indispensable en la creación de la conciencia pública y en los cambios políticos del pasado", para comprometerles con la idea de acometer los amplios cambios sociales "necesarios para rectificar el rumbo del desarrollo", confiando en el papel capital de todos ellos en la meta de situar al mundo "en los carriles de un desarrollo sostenido" y sentar los cimientos de un futuro común. Conforme señalaba el extenso documento, el precio del enorme avance en la calidad de vida venía dado por unos niveles de sobreexplotación y contaminación muy preocupantes, siendo la humanidad la responsable de alcanzar el desarrollo sostenible y duradero; esto es, de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras[7].

Este Informe estará muy presente cuando cinco años después, para celebrar el vigésimo aniversario de la Conferencia de Estocolmo, tenga lugar otra cita de gran importancia; esta vez en Río de Janeiro: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la Cumbre de la Tierra de 1992. Este encuentro sirvió para recalcar la interdependencia

[5] Merced al axioma civilístico "el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento", no es posible aducir ignorancia de la regulación en materia ambiental como argumento válido para exonerarse de responsabilidad, pues, aunque estas empresas no sean sujetos de Derecho Internacional, sí son destinatarias últimas de la regulación internacional dictada para la protección del medio ambiente y la ordenación del comercio transfronterizo, dada su condición de actores del comercio internacional, convirtiéndose así también en "actores protagonistas del desarrollo sostenible", Álvarez Rodríguez, A. y Carrizo Aguado, D.: "El medio ambiente en el marco jurídico internacional y los daños medioambientales transfronterizos: visión 'ius internacional privatista'", en VV.AA.: *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Agra Viforcos, B. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 19 y 21.

[6] Organización De Las Naciones Unidas: *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, Nueva York, Naciones Unidas, 1973, recuperado de: https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972 (03/11/2024).

[7] Organización De las Naciones Unidas: *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro futuro común"*, Organización de las Naciones Unidas, 1987, recuperado de: https://digitallibrary.un.org/record/139811?ln=es&v=pdf (16/01/2025).

de factores económicos, sociales y ambientales y la necesidad de una evolución conjunta y mantenida en el tiempo, de cara a alcanzar con éxito el desarrollo sostenible en todos los ámbitos geográficos. A tal fin, se señaló como meta principal la de elaborar una extensa agenda y un nuevo plan de acción internacional sobre cuestiones ambientales y de desarrollo que permitiría orientar las actuaciones en materia de cooperación internacional y de política de desarrollo para el siglo XXI[8].

Ese año 1992 vio la luz la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de alcance casi universal por cuanto hace a países participantes. Como espacio para negociar, no incluía objetivos concretos, lo que no obsta para reconocer su gran relevancia, sobre todo cuando se le añadió el Protocolo de Kyoto (1997), donde sí se contemplaban actuaciones obligatorias. Su sucesor no será otro que el Acuerdo de París, adoptado en 2015 con el objetivo de reducir las emisiones de carbono para el año 2030[9].

Con un enfoque todavía más ambicioso surge en la Unión Europea el Pacto Verde Europeo, alcanzado con la vista puesta en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París y convertido en norma jurídica mediante el Reglamento 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 1401/2009 y (UE) 2018/1999; comúnmente conocido como "ley europea del clima". La aspiración viene dada por la reducción de emisiones netas en al menos el 55 % hasta 2030 (con respecto a 1990) en aras a alcanzar la neutralidad climática en 2050. A tal fin, establece un marco político y legislativo dirigido a la reducción progresiva y definitiva de las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero, estableciendo la prioridad de la eficiencia energética basada en el uso de energías renovables, acompañada por un contundente proceso de descarbonización.

Al igual que otros Estados miembros de la Unión Europea, España ha respondido a los movimientos del ente supranacional a través de diversas acciones programáticas y normativas. Con el punto de partida proporcionado por la puesta en marcha, en 2019, del Marco Estratégico de Energía y Clima, poco después es aprobada la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, cuyo texto combina los objetivos ambientales con la voluntad de minimizar los efectos socioeconómicos negativos que las medidas adoptadas pudieran traer aparejados y la de aprovechar las oportunidades que el proceso de cambio pudiera engendrar. De ahí la necesidad de una Estrategia de Transición Justa, contemplada en la norma como uno de sus instrumentos fundamentales.

Todas las transformaciones que se están produciendo, y las que vendrán en el futuro para alcanzar los objetivos previstos, influyen, como es obvio, en la vida de las personas y, en particular, en el empleo y en las condiciones de trabajo: se verán afectados todos los sectores productivos (aunque unos más que otros), florecerán empleos verdes y otras ocupaciones "tradicionales" tendrán que modificarse o desaparecerán, surgirán nuevos riesgos laborales, etc.[10]. En definitiva, la protección del

[8] Organización De Las Naciones Unidas: *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Río de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio de 1992, recuperado de: https://www.un.org/es/conferences/environment/rio1992 (03/11/2024).

[9] Pese al número de países implicados por el Acuerdo, las previsiones son pesimistas respecto a la aspiración de mantener el calentamiento global por debajo de 2º C, ya que es de esperar que algunos no lleguen a cumplir sus compromisos; además, buena parte de los principales emisores de carbono continuarán incrementando sus emisiones. Aunque se dispone de nuevas tecnologías e información suficiente para avanzar en los resultados, es preciso adoptar medidas que permitan establecer políticas y regulaciones más contundentes para lograrlo. Sea como fuere, si la meta es ajustarse al objetivo de París, los países tendrían que duplicar, incluso triplicar, sus compromisos de reducción para 2030, Watson, R.; McCarthy, J.; Canziani, P.; Nakicenovic, N. e Hisas, L.*: The truth behind the climate pledges*, FEU-US, 2019, recuperado de: https://feu-us.org/our-work/behind-the-climate-pledges/ (04/03/2025).

[10] Agra Viforcos, B.: "Transición ecológica y trabajo femenino. En particular, empleos verdes en clave de género y desarrollo rural", en VV.AA.: *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta, H. (Dirs.), A Coruña, Colex, 2024, p. 111.

medioambiente, en general, y la lucha contra el cambio climático, en particular, acarreará importantes consecuencias en el ámbito laboral. Y a la inversa, pues el mundo del trabajo (incluida la rama del ordenamiento jurídico encargada de ordenarlo) actuará como coadyuvante necesario e imprescindible en la transición ecológica y social pretendida[11].

1.2. La sostenibilidad en su triple dimensión: ambiental, económica y social

La sociedad, en pos de satisfacer sus afanes de sostenibilidad, se encuentra inmersa en un proceso de transición ecológica que, conforme ya se avanzó, habrá de alcanzar importantes consecuencias socioeconómicas. Las mutaciones exigirán sacrificios a muchos, pero también abren las puertas a nuevas oportunidades, en gran medida en el marco de los que se han venido a conocer como "empleos verdes", nacidos en las últimas décadas para aludir a la actividad profesional que interrelaciona medio ambiente con economía y trabajo.

No existe una noción unánime y homogénea de empleo verde[12]. Pese a ello, las orientaciones proporcionadas por la Organización Internacional del Trabajo pueden servir de guía para la delimitación del concepto. Bajo su punto de vista, la noción aglutina aquellos empleos que "reducen el impacto ambiental de las empresas y de los sectores económicos, hasta alcanzar niveles sostenibles", lo que incluye, por ejemplo, "empleos que ayudan a proteger los ecosistemas y la biodiversidad, a reducir el consumo de energía, materiales y agua a través de estrategias altamente eficaces, reducir la dependencia del carbono en la economía y minimizar o evitar por completo la producción de todas las formas de desechos o contaminación"[13]. Sin ánimo exhaustivo, cabría incluir, al menos, ciertas actividades desarrolladas en los ámbitos "bio" (renaturalización urbana, gestión del patrimonio natural y áreas protegidas, restauración ecológica, turismo de naturaleza sostenible, explotaciones agropecuarias, pesca y acuicultura y gestión forestal sostenible) y "clima" (rehabilitación de edificios y eficiencia energética, construcción de viviendas de bajo consumo, urbanismo y movilidad sostenible, producción de energía renovable, protección y respuesta frente a emergencias climáticas, medios de transporte electrificados y economía circular); pero también actividades anejas y/o transversales, como investigación medioambiental, servicios tecnológicos aplicados al medioambiente, capacitación y formación profesional, consultoría técnica, finanzas sostenibles o gestión y transformación de residuos[14].

En el caso de España, puede decirse que desde hace ya varios años el país "cuenta con un conjunto significativo de empleos verdes, infraestructuras desarrolladas y un tejido empresarial maduro" que, de continuar esta evolución, "redundarán en una creación mucho mayor" de puestos de trabajo[15]. Ahora bien, los nuevos yacimientos de empleo, recuérdese, se crean en el seno de un proceso

[11] Álvarez Cuesta, H.: "Aniversario de adhesión de España a las Comunidades Europeas y cambio climático", *Briefs AEDTSS*, núm. 26, 2025, pp. 1-3, recuperado de: https://www.aedtss.com/aniversario-del-tratado-constitutivo-de-la-ue-y-cambio-climatico/ (02/04/2025).

[12] De realidad mutable y dinámica lo calificó Miñarro Yanini, M.: "Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el empleo verde", en VV.AA.: *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén, UJA Editorial, 2021, p. 46.

[13] Organización Internacional del Trabajo: *Empleos verdes. Hechos y cifras*, Ginebra, OIT, 2008, p. 2.

[14] Agra Viforcos, B.: "Transición ecológica y trabajo femenino. En particular, empleos verdes en clave de género y desarrollo rural", cit., p. 118.

[15] Una contribución a la sostenibilidad que, en el caso de las industrias del hierro, del acero, del aluminio, del cemento y del papel viene determinada por el reciclaje [Organización Internacional del Trabajo: *Empleos verdes para un desarrollo sostenible. El caso español*, 2012, pp. 6-9, recuperado de: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_186719.pdf (02/06/2024)]. Sin olvidar que detrás del control de los residuos se cierne uno de los principales problemas que requiere especial atención y hace más apremiante la reutilización y reciclado de materiales: el envasado. Solo en la Unión Europea se estima una media aproximada de 180 kg de residuos de envases generados por cada europeo al año, Parlamento Europeo: "Economía

que pretende ser justo, por lo que la ecologización de la economía no debe traer aparejados "nuevos focos de desigualdad y pobreza"[16]; antes, al contrario, el trabajo creado (o mutado para ajustarse a las exigencias medioambientales), no solo ha de ser verde, también ha de ser decente[17].

El concepto de "trabajo decente" procede de la Organización Internacional del Trabajo, que lo forjó en el año 1999, enunciando diez años después los cuatro pilares de su Programa del Trabajo Decente[18]: la promoción de empresas y de empleo "sostenibles", la garantía de derechos en el trabajo, la extensión de la protección social y el fomento del diálogo social; con la igualdad de género como aspecto transversal. En la medida en que, según cabe observar, entre sus componentes se incluye la sostenibilidad, a partir de este momento sostenibilidad ambiental y social deben concebirse como dos dimensiones interrelacionadas de una misma realidad, necesitadas, por ende, de un abordaje conjunto[19], pues, necesariamente, la transición verde ha de ser también justa[20]. Así se aprecia en el propio Acuerdo de París, y de forma todavía más clara en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, adoptados también en 2015; sobre todo en el octavo, orientado a "promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos". A nivel europeo, tampoco cabe duda de la conexión, no en vano la totalidad de ambiciones ecológicas se engloban bajo parámetros de transición justa, como también ocurre en la legislación y estrategias españolas en la materia.

Así pues, los empleos verdes, en el contexto de esta transición justa, deben ser también decentes, lo que significa que habrán de ser respetuosos con el medioambiente o contribuir a su protección y, al tiempo, serlo con los derechos y el bienestar de quienes los desempeñan, respetando las debidas condiciones de trabajo, retribución, seguridad y salud, estabilidad, participación, etc. Características que habrán de cumplir tanto los nuevos empleos verdes, como los que se reconviertan para serlo[21].

1.3. Urbanismo y edificación sostenibles y nuevos riesgos laborales

Buena parte de los empleos verdes (y decentes), tal y como han sido descritos, habrán de desarrollarse en el seno de la construcción y en el ámbito del urbanismo, sectores tradicionales obligados a una mutación de gran envergadura para satisfacer las exigencias de ecologización, las cuales pasan, entre otras acciones, por la rehabilitación de edificios para una mayor eficiencia energética, la construcción de viviendas de bajo consumo, el urbanismo sostenible y la ecomovilidad[22]. También

circular: definición, importancia y beneficios", 24 de mayo de 2023, recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20151201STO05603/economia-circular-definicion-importancia-y-beneficios (23/02/2025).

[16] Sierra Hernáiz, E.: "El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación", *Foro. Revista de Derecho*, núm. 40, 2023, p. 71.

[17] Insisten en esta idea, entre muchos, Quintero Lima, Mª.G.: "Una introducción: la transición justa en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible" o Blázquez Agudo, E.Mª "Marco genérico de la transición justa. ¿Hacia dónde caminamos en el ámbito del empleo?", en VV.AA.: *Transición justa desde la perspectiva de género*, Blázquez Agudo, E.Mª. y Sierra Hernáiz, E. (Dirs.), Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 23 y pp. 44-48, respectivamente.

[18] Organización Internacional Del Trabajo: *Un Pacto mundial para el empleo*, 2009.

[19] Organización Internacional Del Trabajo: *Transición justa hacia economías y sociedades ambientales sostenibles para todos*, Ginebra, 2018, p. 5 o, en la doctrina, por todos, Miñarro Yanini, M. y Molina Navarrete, C.: "La sostenibilidad ambiental como nueva dimensión del estándar de trabajo decente: nuevos imperativos jurídicos de una transición verde socialmente justa", cit., p. 2.

[20] Por todos, Goerlich Peset, J.M.: "Las relaciones laborales ante las emergencias climáticas. La reforma del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-Ley 8/2024", *Labos*, vol. 6, núm. 1, 2025, p. 5.

[21] Organización Internacional Del Trabajo: *Empleos verdes. Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2008, p. 4.

[22] Por extenso, Quintana López, T.: "Hacia un modelo de urbanismo sostenible" en VV.AA.: *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Quintana López, T. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 15-70 o Casares Marcos, A.B.: "Ciudades inteligentes y prestación de servicios en Castilla y León", en VV.AA.:

por la reintroducción de la naturaleza en las ciudades; lo que implicará, ineludiblemente, cambios estructurales, algunos de calado, especialmente en los modos de movilidad, en el tratamiento del espacio libre (público y privado) y en las edificaciones, a la vez que reportará importantes beneficios a la ciudadanía, de los cuales la salud es el primordial[23].

No se trata de una aspiración puramente teórica. El art. 8 de la ya citada Ley 7/2021 (de cambio climático) alude a un Plan de Rehabilitación de Viviendas y Renovación Urbana, destinado a mejorar el parque edificado para cumplir los indicadores de eficiencia energética establecidos y garantizar la integración de las actuaciones con el resto de las metas dictadas por la Agenda Urbana Española. Pretende contribuir así a los objetivos de rehabilitación contemplados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y en la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España.

En este contexto, y para reactivar el sector de la construcción, surge un "nuevo urbanismo", basado en criterios como la sostenibilidad, la calidad de vida, la seguridad y el medio ambiente conforme al Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible, forjado sobre cuatro pilares básicos como son el económico, el social, el medioambiental y el de gobernanza[24].

Este nuevo urbanismo no se concibe para la construcción extendida y exponencial, sino pensando en procesos de reconstrucción y rehabilitación urbanas, iniciativa compartida por el legislador en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que en su exposición de motivos, y conforme a los compromisos internacionales asumidos por España y a las demandas procedentes de la Unión Europea para la consecución de un medio urbano sostenible, coincide en afirmar que "la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible de los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada", destacando la importancia de "la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa".

Ahora bien, un nuevo problema se plantea cuando las construcciones, pese a cumplir hipotéticamente con los estándares de la sostenibilidad ambiental, social y económica, acaban convirtiéndose, debido a la confluencia de disrupción ecológica y tecnológica, en fuente de nuevos riesgos laborales para cuantos trabajan en ellos, por cumplir los requisitos que las hacen merecedoras del calificativo de edificios enfermos, tal vez amigables con el medioambiente, pero perniciosos desde el punto de vista de la seguridad y salud en el trabajo.

2. RIESGOS EMERGENTES EN OFICINAS SOSTENIBLES

La relación de dependencia del ser humano con la vivienda no es ninguna novedad. No solo como necesidad básica cuya satisfacción resulta ineludible, sino también como factor de estatus social.

Proyección transversal de la sostenibilidad en Castilla y León. Varias perspectivas, Quintana López, T. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 51-91. También, analizando el potencial de la negociación colectiva en dicho aspecto, vid., por todos, Martínez Barroso, Mª.R.: "La implementación de planes de movilidad sostenible en las empresas en contextos de negociación colectiva `*green friendly*'", *Revista Española de Derecho del Trabajo,* núm. 225, 2019, pp. 243-274.

[23] Del Caz Enjuto, M.R. y Querol, X.: "Binomio naturaleza-salud urbana; pasado, presente y futuro", *Revista de Salud Ambiental*, vol. 21, núm. 1, 2021, p. 54. Planteamiento compatible con la idea (también central en el nuevo urbanismo) de las ciudades como "centros de crecimiento económico, nudos para el transporte de personas, mercancías y capitales y polos de innovación tecnológica y cultural", Quintana López, T.: "De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución", *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 24, 2011, p. 41.

[24] Martínez Barroso, M.R.: "Construcción", en VV.AA.: *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, cit., p. 369.

En el plano colectivo, además, alcanza especial significación a partir de una doble consideración, pues, por una parte, constituye un pilar esencial del desarrollo económico merced al potencial creador de riqueza y empleo que caracteriza al sector de la construcción, y, por otra, se alza en elemento fundamental del entorno urbano y rural, debiendo ser respetuosa con el medioambiente y los espacios protegidos[25].

Ahora bien, en la práctica se ha demostrado que no todos los edificios son perfectos, y en algunos casos pueden presentar problemas, tanto de tipo estructural como ambiental. Este aspecto cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que la población urbana pasa entre un 80 y un 90 % de su tiempo en espacios cerrados, donde el aire puede estar contaminado en mayor o menor grado y/o las condiciones ambientales resultar nocivas para el ser humano[26].

2.1. Incidencia de la calidad del aire interior en la salud

Distintos estudios han puesto de manifiesto a lo largo de los últimos años la estrecha relación existente entre algunas enfermedades y ciertas características ambientales detectadas en los lugares de residencia. En particular, debido a contaminación (expresada en una mala calidad del aire que, por diversas causas, puede darse en el interior del edificio[27]), pero también por la posible influencia de factores ergonómicos relacionados con la iluminación, el ruido y otras condiciones termohigrométricas[28]. La principal consecuencia que se deriva de esta exposición ambiental, de ser continuada, se relaciona con el equilibrio biológico y con las geopatías[29]; de hecho, algunos estudios relacionan también la exposición a corto plazo a la contaminación del aire ambiental con el riesgo cardiovascular[30].

Entre los síntomas más frecuentes relacionados con la mala calidad del aire interior en los edificios destacan los oculares (irritación, picor y sequedad), los nasales y faríngeos (obstrucción nasal frecuente, irritación y sequedad de garganta, prurito o picor), los respiratorios (disnea, infecciones respiratorias, opresión torácica o tos), los neuropsicológicos (astenia que puede aparecer después de horas de permanencia en un edificio y tiende a mejorar a los pocos minutos de abandonarlo, aletargamiento o irritabilidad, cefalea con sensación de presión en la cabeza, dificultad de concentración y bajo rendimiento intelectual, mareos o nauseas) y los cutáneos (eritema, picor y sequedad)[31]. Las manifestaciones anteriores concurren en situaciones agrupadas técnicamente

[25] Galiana Saura, A.: "La vivienda como objeto de estudio desde el derecho: la vivienda como derecho humano y la cátedra UNESCO sobre vivienda", *Hábitat y Sociedad*, núm. 10, 2017, pp. 130-131.

[26] García Estañ López, F.J.: *Calidad del ambiente interior en el trabajo*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2022, pp. 10-11.

[27] Así, por ejemplo, las radiaciones ionizantes de origen natural, existentes en la propia naturaleza, pueden estar presentes en los hogares, debido, principalmente, a la concentración de gas radón, obtenido por la desintegración del uranio contenido en las rocas, donde la cantidad acumulada dependerá del tipo de material utilizado para su construcción, así como de la propia forma de vida. Debido a las características de este gas, se recomienda que tanto en las viviendas como en los lugares de trabajo se lleve a cabo una buena ventilación, Consejo De Seguridad Nuclear: "Radiación natural y artificial", s/f, recuperado de: https://www.csn.es/radiacion-natural-y-artificial2 (14/04/2025).

[28] VV.AA.: *El síndrome del edificio enfermo. Metodología de evaluación*, Berenguer Subils, M.J. (Coord.), Madrid, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2004, p. 12.

[29] La geopatía se produce "cuando el organismo de una persona recibe influencias de sobrecarga debido a ondas vibratorias que salen del centro de la tierra o que van de la atmosfera a la tierra y que le pueden ocasionar enfermedad". En profundidad, Guxens, J.: "Enfermedades causadas por geopatías", *Revista médica para el estudio y difusión de las medicinas alternativas*, núm. 54, 1999, pp. 16-21.

[30] Mahakalkar, A.U.; Gianquintieri, L.; Amici, L.; Brovelli, M.A. y Caiani, E.G.: "Geospatial análisis of short-term exposure to air pollution and risk os cardiovascular diseases and mortality-A sistematic review", *Chemosphere*, núm. 353, 2024, pp. 1-14.

[31] Berenguer Subils, M.J.: *Nota Técnica de Prevención 289. Síndrome del edificio enfermo: factores de riesgo*, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2018.

dando lugar a fenómenos como el "síndrome del edificio enfermo", "enfermedad relacionada con los edificios", "hipersensibilidad electromagnética", "síndrome somático funcional", "síndrome de sensibilidad química múltiple", entre otros[32].

La propia Organización Mundial de la Salud se postula en este sentido cuando reconoce que las malas condiciones de habitabilidad pueden representar una serie de riesgos para la salud, señalando que "la contaminación del aire de interiores ocasiona numerosas enfermedades no transmisibles, daña la salud respiratoria y cardiovascular y causa irritaciones y reacciones alérgicas, como el asma. Asimismo, el hacinamiento en las viviendas aumenta el riesgo de exposición a enfermedades infecciosas […] y, por tanto, facilita que se contraigan enfermedades transmisibles". Y establece criterios sobre lo que cabría entender por vivienda saludable, identificándola como "refugio que propicia un estado de completo bienestar, físico, psíquico y social", debiendo además proporcionar "una sensación de hogar, y sentido de pertenencia, seguridad e intimidad". Entiende, en fin, que una mejora en las condiciones de habitabilidad repercutiría profundamente a la salud de la población, hasta el punto de salvar vidas y prevenir enfermedades, mejorar la calidad de vida de las personas y reducir la pobreza, pero también colaborar para minorar los efectos del cambio climático y para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dado el impacto positivo de tales acciones, al menos, en los relativos a la salud (ODS 3) y a las ciudades sostenibles (ODS 11)[33].

2.2. El síndrome del edificio enfermo como problema de salud laboral

Llegados a este punto, no cabe duda de que al hablar de arquitectura, edificación o vivienda es imprescindible tener presente, no solo los aspectos ecológicos y las exigencias de la tecnificación, sino también el bienestar y la salud de la población; de forma específica, la salud de la población trabajadora, entre cuyos derechos fundamentales se incluye el de prestar servicios en entornos de trabajo seguros y saludables. Por consiguiente, todo nuevo edificio debe ser sostenible (la transición verde lo exige), pero por encima de todo tiene que ser saludable.

Conceptos como edificación, sostenibilidad y salud están interrelacionados[34], máxime si con ello se pretende respetar y proteger el medio ambiente y la salud humana. La expresión "edificio saludable", además de rechazar al merecedor del adjetivo "enfermo" (construcción que, como se ha visto, puede provocar enfermedad en quienes la habitan o permanecen en ella por amplios espacios de tiempo), trata de orientar sobre los estándares que debe satisfacer una edificación, con independencia del uso para el que se haya creado (bien laboral, bien extralaboral) y, con ello, garantizar el pleno derecho a la integridad física y a la protección de la salud, a cuya salvaguarda aspira la Constitución española.

Así las cosas, a raíz de la modificación del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, operada por el Real Decreto 238/2013, de 5 de abril, las normas relativas a la calidad del ambiente en interiores han reportado su obligatoriedad. Además, se han incorporado nuevos controles dentro del mantenimiento preventivo de las instalaciones, como son las revisiones de la red de conductos de aire, conforme establece

[32] Rey Martínez, F.J. y Ceña Callejo, R.: *Edificios saludables para trabajadores sanos: calidad de ambientes interiores*, Valladolid, Consejería de Economía y Empleo, 2006, p. 116.

[33] Precisamente por todo ello, advierte como los cambios demográficos y climáticos están haciendo de la vivienda un elemento cada vez más importante para la salud y recoge una extensa serie de recomendaciones prácticas que pueden servir de base para el establecimiento de políticas y reglamentos en la materia, Organización Mundial De La Salud: *Directrices de la OMS sobre vivienda y salud*, 2018, recuperado de: https://iris.paho.org/handle/10665.2/56080 (20/01/2025).

[34] Fernández Marín, S.: "Salud y bienestar en el entorno construido: una perspectiva integradora", *Revista de Salud Ambiental*, vol. 21, núm. 1, 2021, p. 1.

la norma UNE 100012 "Higienización de sistemas de climatización", y la de la calidad ambiental interior, según norma UNE 171330, que impone dicha obligación con carácter anual[35].

Desde un enfoque más amplio, quienes más han estudiado las conexiones entre vivienda, salud y sostenibilidad proponen una lista de acciones capaces de contribuir a una mejor relación entre los mentados elementos y la consecución de los objetivos que se plantean respecto a cada uno de ellos. Fundamentalmente, las siguientes: promover ciudades saludables y sostenibles, mediante un urbanismo orientado a reducir la contaminación y mitigar los efectos del cambio climático; introducir la variable "salud" en la totalidad de procesos de construcción, mantenimiento, uso y gestión de edificios, así como en el planteamiento urbanístico; mejorar la salud a través de la vivienda, actuando sobre sus características y teniendo en cuenta todas las variables implicadas (lo que incluye el impacto por la calidad ambiental interior); mejorar la eficiencia energética de la edificación con campañas formativas e informativas dirigidas al consumidor, una regulación adecuada y el uso de mejores tecnologías para reducir sustancialmente el consumo energético, las emisiones de CO_2 y otros agentes de polución (en las envolventes arquitectónicas, el suministro de calefacción, la refrigeración, la iluminación o el equipamiento); reducir el consumo energético en edificios nuevos y rehabilitados, incrementando el empleo de energía solar y otras renovables; reducir al mínimo las emisiones de gases de efecto invernadero y lograr un sistema eléctrico 100 % renovable; en fin, mejorar la eficacia de los sistemas de inspección y control, normativa de salud laboral y, por no seguir, guías sobre calidad ambiental interior[36].

La problemática que la construcción poco saludable puede plantear para los residentes alcanza a la esfera laboral desde el momento en que análoga situación se puede reproducir en los lugares de trabajo, llamados a ser ocupados por muchas personas durante períodos de tiempo prolongados. Así las cosas, "nuestra salud va a depender del lugar exacto donde vivimos, sobre todo del lugar donde trabajamos o dormimos"[37]. Sin embargo, las personas trabajadoras no son conscientes del grado de exposición ambiental al que se encuentran sometidas en su día a día, en qué medida esta afecta a la salud y hasta qué punto puede verse comprometida por la interacción de múltiples factores que, a simple vista, escapan al control humano, pero que pueden deparar algún grado de toxicidad para el bienestar y calidad de vida futura.

A partir de la década de los setenta del siglo XX, coincidiendo con la crisis del petróleo en 1973, empieza a proliferar un tipo de edificios de oficinas diseñados en base a criterios de eficiencia, con mejores condiciones para el ahorro energético y el aislamiento con el exterior y con capacidad para albergar a más personas en menor espacio; todo ello, mediante el uso extensivo de materiales sintéticos, creando una arquitectura hermética, con ventilación forzada, compatible con el efecto invernadero. Aunque será a principios del siglo XXI cuando se dispare la construcción de un nuevo tipo de edificios modernos, inteligentes y altamente tecnificados, en un proceso alentado por la citada convergencia entre aspiraciones de eficiencia energética y creciente tecnologización.

Con el tiempo se comprobó la aparición de una serie de síntomas comunes en las personas que permanecían durante largo tiempo en su interior[38]. Signos que se encuentran detrás de un

[35] García Estañ López, F.J.: *Calidad del ambiente interior en el trabajo*, cit., pp. 10-11.

[36] Vargas Marcos, F.; De La cruz Mera, A. y Heras Celemin, M.R.: "Vivienda y salud: eficiencia energética, urbanismo sostenible y agenda 2020. Conclusiones y futuro", *Revista de Salud Ambiental*, vol. 21, núm. 1, 2021, pp. 62-63.

[37] Guxens, J. y Vila Perarnau, P.: "Cáncer y geopatías", *Revista médica para el estudio y difusión de las medicinas alternativas*, vol. 20, núm. 2, 2002, pp. 71-79.

[38] Hernández Pérez, K.S.: *Análisis de la vivienda y su relación con la salud a partir de las condiciones de habitabilidad. Caso de estudio "el confinamiento en México durante la pandemia por la COVID-19"*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2022, pp. 49-51. Así, coincidiendo con el cambio de siglo, esto es a principios del siglo

cuadro patológico que será reconocido por la Organización Mundial de la Salud en el año 1982: el "síndrome del edificio enfermo". Definido como "un conjunto de molestias y enfermedades originadas o estimuladas por la mala ventilación, la descompensación de temperaturas, las cargas iónicas y electromagnéticas, las partículas en suspensión, los gases y vapores de origen químico y los bioaerosoles, entre otros agentes causales identificados, que produce, en al menos un 20 % de los ocupantes, un conjunto de síntomas inespecíficos, sin que sus causas estén perfectamente definidas"[39].

La Organización Mundial de la Salud, de hecho, distingue dos categorías diferentes de edificios enfermos, pues algunos lo están solo temporalmente (incluyendo los nuevos o los de reciente remodelación en los que, por norma general, los síntomas tienden a disminuir o desaparecer con el tiempo, estimado en medio año), pero otros lo están de forma permanente; situación que se produce cuando, sin causa aparente, la sintomatología persiste durante años, aunque se lleve a cabo su reforma[40].

Resulta difícil visualizar la atribución de una condición física a una estructura inerte e inorgánica, como es admitir que un edificio puede llegar a estar enfermo. Ahora bien, la posibilidad se materializa en la práctica cuando la manifestación de la patología se traslada a los ocupantes de estos edificios en una proporción mayor a la que podría considerarse razonable (cifrada, según consta, en el umbral del 20 %); por lo general, en centros de trabajo de oficinas donde las personas concurrentes refieren al mismo tiempo alteraciones de la salud mediante síntomas comunes y diversos que presentan características de no correspondencia con enfermedades transmisibles y cuya causa resulta de difícil identificación. Ante esta perspectiva, cabe plantearse la influencia del entorno laboral y una posible contaminación medioambiental como factor causal de tales patologías.

3. UN ESTUDIO DE CASO. LA LIPOATROFIA SEMICIRCULAR

En el contexto de nacimiento del "síndrome del edificio enfermo", y como una de sus posibles variantes, surge también la lipoatrofia semicircular, nueva patología laboral derivada de la innovación científica aplicada en la edificación, con alto componente tecnológico, que en la mayoría de los casos aparece en forma de brote[41].

Aunque puede presentar manifestaciones clínicas diversas, y carece de "criterios diagnósticos claros", bajo la denominación de lipoatrofia semicircular se describe un problema de salud que principalmente afecta a los empleados de oficinas. Se trata de una atrofia del tejido adiposo subcutáneo que provoca una reducción muy localizada de la grasa, principalmente en la zona de los muslos (con mayor frecuencia de forma bilateral), aunque también se ha observado en brazos y abdomen.

XXI, se viene observando un incremento en la incidencia de las alteraciones geopáticas que se relaciona con los materiales empleados en la construcción, como en el caso de las estructuras metálicas o el hormigón, capaces de amplificar las perturbaciones geofísicas, lo que, unido con el impacto de los campos electromagnéticos artificiales en el espacio aéreo ambiental, dan lugar a terrenos más conductores, Guxens, J. y Vila Perarnau, P.: "Cáncer y geopatías", cit., pp. 71-79.

[39] García Estañ López, F.J.: *Calidad del ambiente interior en el trabajo*, cit., p. 58.

[40] Berenguer Subils, M.J.: *Nota Técnica de Prevención 289. Síndrome del edificio enfermo: factores de riesgo*, cit.

[41] Por sospecha de brote se entiende la presencia de más de una persona afectada de lipoatrofia semicircular "con el mismo inicio en el tiempo, teniendo en cuenta la historia natural de la enfermedad (es decir, de entre 1 y 4 meses de intervalo en el periodo de latencia) y en la misma empresa o diferentes empresas si comparten espacios de trabajo". Estos episodios deberán ser considerados como "accidentes de trabajo múltiple", VV.AA.: *Lipoatrofia semicircular: protocolo de actuación*, Departamentos de Trabajo y Salud de la Generalitat de Catalunya, 2007, pp. 7 y 8 (actualizado en 2015).

Su periodo de latencia puede ir de 6 a 12 meses[42] y la manifestación estándar de la patología consiste en una depresión lineal de 1 a 5 mm de profundidad, con una longitud de entre 5 y 15 cm. y una anchura de en torno a los 2 cm a una altura media de 72 cm desde el suelo (coincidiendo con la altura común de las mesas de trabajo)[43] y "sin signo alguno de flogosis"[44]. Por lo general, puede considerarse un hallazgo ocasional y sin otros síntomas asociados, por lo que en la mayoría de los casos resulta difícil situar el inicio de la dolencia con precisión.

Pese a la evidencia de los signos (lesiones objetivas y apreciables a simple vista), la lipoatrofia semicircular no produce inflamación, ni altera la integridad de la piel y del músculo adyacentes, no supone cambios de coloración, ni dolor, ni picor (aunque se han referido algunos síntomas como sensación de hormigueo, ardor o pesadez de piernas; incluso fatiga)[45], por lo que puede ser necesario, a veces, realizar una palpación y alejarse levemente para percibirla con más claridad e, incluso, observar de perfil. Y, "aunque no se dispone de ninguna prueba diagnóstica que proporcione datos para objetivarla, se podría usar la ecografía para dimensionarla, medir la profundidad de la lesión y seguir su evolución"[46].

Sea como fuere, la lipoatrofia semicircular se presenta como una lesión habitualmente asintomática (más allá de la lesión visible) que no suele provocar mayor malestar en el paciente, pudiendo incluso ocurrir que en algunas ocasiones no se notifique la enfermedad al pasar inadvertida o, simplemente, por puro desconocimiento. Se trata, por lo general, de una patología benigna y reversible (siempre que se hayan adoptado las medidas necesarias) y los casos suelen remitir en un período que va desde unos meses a unos años tras el cese de la exposición a los factores de riesgo, no dejando, por lo común, secuelas[47], lo que no debe obstar para otorgarle la consideración que merece y para la investigación orientada tanto a la prevención, como al tratamiento y curación de los afectados.

3.1. Incidencia de la patología

Los antecedentes históricos de la lipoatrofia semicircular se remontan al año 1974 en Innsbruck, donde por primera vez se describe la patología y su correlación con edificios. El mérito debe ser atribuido a los médicos alemanes Gshwandtner y Munzberger y, por su trabajo posterior, también a los dermatólogos Karkavitsas y Millar, del St. Bartolomew's Hospital de Londres[48].

---

[42] Pomares Roche, J.M. y Arrizabalaga Clemente, P.: "Lipoatrofia semicircular", *Medicina Clínica*, vol. 130, núm. 6, 2008, pp. 213-215.

[43] La relevancia de esta característica se manifiesta en el caso de un paciente muy alto (1,95 metros) al que por esta circunstancia se le hicieron adaptaciones ergonómicas al puesto de trabajo, elevando 20 cm la altura de la mesa, lo que sitúa el tablero a 92 cm de altura desde el suelo, medida coincidente con las lesiones presentadas en la región anterior y lateral del muslo izquierdo pese a referir el trabajador "apoyar los muslos en el canto de la mesa menos de una vez por semana", Reinoso Barbero, R.; Díaz, R.; Piñaga, M. y Bravo, M.F.: "Lipoatrofia semicircular. A propósito de un caso, en un paciente muy alto", *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, vol. 35, núm. 2, 2012, pp. 313-315.

[44] Cuevas Moreno, F.; Ortega Díaz De Cevallos, A. y Aguado Posadas, E.: "Estudio clínico-evolutivo de 30 nuevos casos de lipoatrofia semicircular", *La Mutua (Madrid)*, núm. 19, 2008, pp. 79-83.

[45] Valencia Asso, M.: "Lipoatrofia semicircular. Estudio de datos", *Prevención*, núm. 206, 2013, pp. 7-9 o Cuevas Moreno, F.; Ortega Díaz De Cevallos, A. y Aguado Posadas, E.: "Estudio clínico-evolutivo de 30 nuevos casos de lipoatrofia semicircular", cit., pp. 79-83.

[46] Gutiérrez Guevara, F.; Moreno Ramos, R. y López Rodríguez, L.: "Lipoatrofia semicircular", *Revista de enfermería del trabajo*, vol. 3, núm. 1, 2013, pp. 20-22.

[47] Arunachalam, M.; Betti, S.; Galeone, M.; Grandi, V. y Difonzo, E.: "¿Es la lipoatrofia semicircular una enfermedad rara? Informe de tres casos", *Revista Australasia de Dermatología*, vol. 55, núm. 3, 2014, pp. 212-213.

[48] Quijada Márquez, M.: "Lipoatrofia semicircular, la nueva enfermedad de las oficinas", *Gestión práctica de riesgos laborales*, núm. 50, 2008, pp. 58-59.

Dos décadas más tarde, en 1995, se notifican 1300 trabajadores afectados procedentes de unas oficinas bancarias en Bélgica[49]. Desde entonces, se han reportado casos en distintos países como Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido; mientras que en España hay que esperar hasta febrero de 2007 para el primer diagnóstico, aunque solo en dos años se notificaron 1137 casos de lipoatrofia semicircular en diversas oficinas de empresas localizadas en Barcelona, como la Caixa, Gas Natural o Aguas de Barcelona (Agbar). Más tarde, se han identificado nuevos pacientes en Madrid y el País vasco[50].

Los datos muestran que la lipoatrofia puede ser considerada una enfermedad rara o poco común[51], pese a que presenta una gravedad muy inferior a la de muchas de las calificadas como tales[52]. También revelan una brecha importante que pone de manifiesto, entre otras cuestiones, el impacto de las variables sexo y edad[53]. El primer factor resulta especialmente significativo, pues la patología afecta en una medida muy superior a las mujeres que a los hombres. Se ha intentado explicar este hecho a partir de los propios patrones biológicos del ser humano, de forma destacada en base a las diferencias de tejido adiposo entre sexos[54]; justificación a la que cabe añadir otra de perfil socioeconómico, asentada sobre la segregación ocupacional, toda vez que de la distribución de ocupaciones feminizadas que refleja la Encuesta de Población Activa se desprende que el 62,7 % de

[49] Pomares Roche, J.M. y Arrizabalaga Clemente, P.: "Lipoatrofia semicircular", cit., pp. 213-215.

[50] Gutiérrez Guevara, F.; Moreno Ramos, R. y López Rodríguez, L.: "Lipoatrofia semicircular", cit., pp. 20-24. En España, durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2009 se notificaron un número elevado de casos de personas trabajadoras. Puntualmente también se han detectado brotes entre niños de un colegio público de Barcelona con once casos de lipoatrofia semicircular confirmados y dos posibles más, de entre 86 niños que asistían a una guardería. El 15 de marzo de 2013 se notifica al Servicio de Epidemiología de la Agencia de Salud Pública de Barcelona la sospecha de un posible caso en un niño [Rius, C. *et al.*: "Investigación de una sospecha de brote de lipoatrofia semicircular en niños", *Medicina Clínica*, vol. 149, núm. 3, 2017, pp.101-106]. En la edad pediátrica se relaciona principalmente con la administración subcutánea o intramuscular de fármacos y vacunas. Su diagnóstico es básicamente clínico, aunque el estudio histopatológico puede ser necesario, en ocasiones, para descartar otras causas como enfermedades del tejido conectivo o neoplasias, Vázquez Osorio, I.; Rodríguez Vidal, A.; Rosón, E.; Alonso González, J. y Vázquez Veiga, H.: "Lipoatrófia localizada en un niño tras la administración de penicilina intramuscular", *Actas dermosifiliográficas*, vol. 107, núm. 7, 2016, pp. 620-622.

[51] Arunachalam, M.; Betti, S.; Galeone, M.; Grandi, V. y Difonzo, E.: "¿Es la lipoatrofia semicircular una enfermedad rara? Informe de tres casos", cit., pp. 212-213. La Unión Europea entiende que una enfermedad rara es aquella que no afecta a más de cinco personas por cada 10.000 habitantes, lo que viene a representar que entre 5.000 y 8.000 enfermedades raras pueden afectar a una población de veintinueve millones de ciudadanos de la Unión Europea, según la Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Las enfermedades raras: un reto para Europa"*, p. 2, Bruselas, 11.11.2008, COM (2008) 678 final.

[52] Caracterizadas a menudo por alta morbilidad y mortalidad y/o por ser crónicas, degenerativas y discapacitantes, incidiendo en la esperanza de vida y deteriorando su calidad, tanto para lo afectados, como para quienes se ocupan de su cuidado, Alonso Ferreira, V. y Posada De La Paz, M.: "La "Carga" de las enfermedades raras en España", en VV.AA.: *Libro blanco de las Enfermedades Raras en España*, Gol Montserrat, J. y Pi Corrales, G. (Coords.), Madrid, Fundación Gaspar Casal, 2018, p. 19.

[53] Borin Bertuzzi, M.; Alonso Iglesias, O. y Borin Arámbulo, M.A.: "Lipoatrofia semicircular en trabajadores de oficinas: una situación que no desaparece tan rápidamente", *Revista de la Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo*, vol. 32, núm. 3, 2023, pp. 237 y 242, revela en su estudio que, de los 96 casos registrados, 92 fueron diagnosticados en mujeres (95,8 %) frente a 4 casos en hombres (4,2 %); el rango de edad, por su parte, varió entre los 27 y 64 años (promedio de 49 años).

[54] El tejido adiposo en los hombres se sitúa entre el 15 % y el 20 % de su peso corporal y el de las mujeres entre el 20 % y el 25 %. Además, en ellas "los tabiques fibrosos que separan al tejido adiposo de la hipodermis están dispuestos de forma perpendicular a la piel"; en ellos "están dispuestos de forma oblicua, cosa que haría que la estructura fuese más resistente", Borin Bertuzzi, M.; Alonso Iglesias, O. y Borin Arámbulo, M.A.: "Lipoatrofia semicircular en trabajadores de oficinas: una situación que no desaparece tan rápidamente", cit., pp. 237-247. También Linares García Valdecasas, R. *et al.*: "Semicircular Lipoatrophy: An Electrostatic Hypothesis", *Dermatología*, vol. 230, núm. 3, 2015, pp. 222-227.

los empleos de oficina que no atienden al público y el 73,6 % de empleos que atienden al público son desempeñados por trabajadoras[55].

Los puestos de trabajo en los que se han reportado más casos de lipoatrofia semicircular coinciden mayoritariamente con ocupaciones de tipo administrativo, alcanzando al 95 % del total declarado, principalmente localizados en oficinas de edificios modernos e inteligentes que reúnen un volumen importante de equipos informáticos, pudiendo incluso llegar a afectar a otras personas trabajadoras del centro que, aun no prestando tareas administrativas, comparten espacio y jornada; así, por ejemplo, y de forma señalada, el personal de limpieza, dicho sea de paso, también feminizado.

3.2. Factor causal y posible cobertura dentro del sistema de Seguridad Social

Existe disparidad de criterios respecto al concreto origen de la lipoatrofia semicircular, pero suele relacionarse con la intervención de campos electromagnéticos y descargas electrostáticas, ya que ambos correlacionan directamente con el grado de humedad relativa de los espacios o lugares de trabajo[56]. Se habla de los campos generados por antenas y cables en el centro laboral y de las descargas que tendrían lugar al contacto de la piel con la superficie conductora (favorecido por la acumulación en los dispositivos tecnológicos de las oficinas, como pantallas de visualización de datos, ordenadores, impresoras e, incluso, las mesas[57]) y que en ocasiones pueden ser imperceptibles si estas descargas no superan el umbral de sensibilidad del cuerpo humano situado entre los 2500 y 3000 voltios[58]. La ropa y el calzado también jugarían un papel importante, en tanto pueden influir en la generación de electricidad estática[59].

Ahora bien, también existen investigaciones que señalan a los microtraumas repetidos como causa probable, por presión continuada contra el mobiliario, como los bordes de la mesa de trabajo, sillas, tableros de hierro o lavabos; contemplando incluso los efectos del uso de pantalones vaqueros u otro tipo de prendas ajustadas, sin descartar las piernas cruzadas.

Así pues, si bien no hay evidencia científica absoluta sobre las causas de esta patología idiopática de carácter multifactorial, su aparición conecta, a tenor de los estudios, con las condiciones del medio ambiente laboral y con reiterados microtraumas (sin negar la importancia de los factores individuales), quedando por lo general asociada con los edificios de oficinas de diseño moderno y vanguardista, tanto nuevos como remodelados.

---

[55] La ocupación femenina en el sector terciario se ha ido polarizando a lo largo de los años, situándose en el III Trimestre de 2023 en el 88,9 %, acusando un descenso importante en sectores como la industria y la agricultura, como destaca Alcañiz Moscardó, M.: "Los trabajos de las mujeres: la conciliación precaria", en VV.AA.: *Mujeres, mercado de trabajo y participación sindical. Análisis sociológico y jurídico*, Alemán Salcedo, E., Zuloaga Lojo, L. y Sierra Hernáiz, E. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 33-36.

[56] Para profundizar en la materia, consultar Macià Suades, M. y Juanola Pagès, E.: "Lipoatrofia semicircular: la experiencia de Barcelona", *Seguridad y Salud en el Trabajo*, núm. 52, 2009, pp. 14-21 o Macía Suades, M. y Martínez Navarro, J.: "Análisis de las causas de la lipoatrofia semicircular 12 años después", *MC Salud laboral* [online], 2019, pp. 7-9, recuperado de: https://www.mc-mutual.com/documents/20143/1662733/lipoatrofia.pdf (02/12/2024).

[57] Linares García Valdecasas, R. *et al.*: "Semicircular Lipoatrophy: An Electrostatic Hypothesis", cit., pp. 222-227.

[58] Macía Suades, M. y Martínez Navarro, J.: "Análisis de las causas de la lipoatrofia semicircular 12 años después", cit., p. 8-9.

[59] Turmo Sierra, E.: *Nota Técnica de Prevención 567. Protección frente a cargas electrostáticas*, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2018.

Existe unanimidad a la hora de relacionar directamente los factores de riesgo con estos entornos de trabajo en oficinas modernas[60]. Los diseños de estos nuevos espacios (ya sean de reciente construcción o producto de la rehabilitación) se caracterizan por reflejar la visión de un edificio inteligente, cerrado, con grandes ventanales y necesitado, por lo general, de ventilación forzada y sistemas de refrigeración que controlen la humedad relativa del medio ambiente laboral, habitualmente baja. Este aspecto incide en la conductividad de un material como consecuencia de la aparición de cargas electrostáticas de densidad superficial, pues los bajos niveles de humedad relativa favorecen la presencia de este tipo de cargas[61].

Además, los equipos de trabajo utilizados y el diseño del mobiliario que suelen presentar estas instalaciones operan como nuevo factor de riesgo, ya que, pese a tratarse de recintos diáfanos y muy amplios, con frecuencia se recurre, para aligerar todavía más el espacio, a un tipo de mesa de trabajo de estructura metálica con soporte también metálico para la CPU (*central processing unit*), en caso de no situarse sobre la mesa, y para el cableado eléctrico, con silla giratoria de pie igualmente metálico.

Por cuanto hace a los episodios detectados en España, estos permiten situar las causas de la lesión mayoritariamente en el ámbito laboral[62], en tanto las diferentes empresas donde se localizaron presentaban un número elevado de casos entre los trabajadores de un mismo centro, poniendo de manifiesto que no se trataba de un episodio aislado, sino que esta lesión estaba ligada al lugar donde los afectados desarrollaban su actividad laboral cotidiana.

Ahora bien, aunque se confirman las sospechas de la fuerte vinculación de este trastorno con el medio laboral, la falta de reconocimiento explícito en el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro, hace que la consideración como contingencia profesional tenga que pasar por el reconocimiento de su condición de accidente de trabajo, para lo cual habrá de quedar acreditado que la patología trae causa exclusiva en la ejecución del mismo, tal y como exige el art. 156.2.e) 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[63].

A tenor de las hipótesis conocidas por los tribunales, la lipoatrofia semicircular tampoco puede ser indemnizada como una lesión permanente no invalidante al no tener cabida en el Anexo de la Orden ISM/450/2023, de 4 de mayo, por la que se actualizan las cantidades a tanto alzado de las indemnizaciones por lesiones, mutilaciones y deformidades de carácter definitivo y no incapacitantes. En vía judicial se han reconocido casos de lipoatrofia semicircular por microtraumatismos de repetición que generan una lesión física y estética, pero, aun admitiendo que la causa es el trabajo, este padecimiento no puede asimilarse en el epígrafe de cicatrices no referidas en epígrafes anteriores, dado que no se presentan secuelas[64].

En cualquier caso, debido a su carácter comúnmente asintomático y su escaso potencial para limitar la capacidad de trabajo, por lo general la solución preventiva estará llamada a jugar un papel más relevante que la reparadora.

---

[60] Díaz Sarmiento, R.; Peña Rodríguez, R. y Asúnsolo Del Barco, A.: "Lipoatrofia semicircular: una revisión sistemática de la literatura", *Medicina y Seguridad del Trabajo*, vol. 57, núm. 222, 2011, pp. 77-79.

[61] Linares García Valdecasas, R. *et al.*: "Semicircular Lipoatrophy: An Electrostatic Hypothesis", cit., pp. 222-227.

[62] Bru Gorraiz, F.J.; Comunión Artieda, A.; Bordel Nieto, I. y Martín Gorgojo, A.: "Lipoatrofia semicircular: estudio y seguimiento clínico de 76 casos en Madrid, España. Propuesta de clasificación", *Actas Dermo-Sifiliográficas*, núm. 113, 2022, pp. 15-21.

[63] Macía Suades, M. y Martínez Navarro, J.: "Análisis de las causas de la lipoatrofia semicircular 12 años después", cit., p. 6.

[64] STSJ País Vasco 8 junio 2021 (Rec. 776/2021).

3.3. La eliminación de los factores de riesgo para prevenir la enfermedad

A diferencia de otras enfermedades (comunes o laborales), en esta patología no se puede hablar de tratamiento médico curativo, procediendo únicamente la eliminación de los factores de riesgo para evitar el desarrollo de la enfermedad (prevención) o, posteriormente, para lograr reducir los síntomas hasta su completa desaparición (curación).

En la medida en que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, define el riesgo como "la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo" y el daño como "las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo" (art. 4.2º y 3º), la tutela del trabajador frente a la amenaza de la lipoatrofia semicircular entrará sin dificultad dentro del ámbito de aplicación de la legislación preventiva, cuyo pilar básico viene dado por la mentada norma. Esto incluye también la obligación adaptativa para la protección de los trabajadores ya enfermos que, por tal condición, merezcan la consideración de especialmente sensibles (art. 25), máxime de tener en cuenta que, al tratarse de una enfermedad estrechamente ligada a la sensibilidad, puede ser que, habiendo dos o más personas trabajadoras expuestas a las mismas condiciones ambientales, solo una o parte de ellas desarrollen la lesión, permaneciendo indemnes el resto[65].

Así se hace patente en una reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la cual, si bien se rechaza el derecho de la persona afectada a percibir una indemnización por lesión de derechos fundamentales, y se niega que la empresa haya incumplido sus deberes preventivos, se hace sobre la consideración de que esta, conforme recoge el informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, "desde el momento en que tuvo conocimiento de la existencia de un posible caso de lipoatrofia ha ido adoptando las medidas necesarias para salvaguardar la seguridad y salud, no solo de las personas potencialmente afectadas, sino de todo el personal de sus instalaciones", llegando el servicio de prevención ajeno a la conclusión de que las mejoras realizadas acreditan falta de concurrencia del nexo causal con el trabajo[66].

A la vista de la influencia ejercida por el medio ambiente laboral sobre este trastorno se considera necesario intervenir adoptando al menos las siguientes medidas preventivas: mantener la humedad relativa de las oficinas en niveles situados entre el 45 % y el 55 %, independientemente de que haya ventilación natural; aplicar productos antiestáticos, en forma de gel o barniz, sobre las

[65] Recuérdese que las enfermedades propias de la especie humana afectan al conjunto de la población, "pero el proceso de enfermar es individual y cada persona responde de modo diferencial ante una misma patología, entendida esta como una entidad nosológica con aspectos específicos que comparten diferentes individuos pero que cada uno la padece de un modo particular", Palau, F.: "Fenotipos, genes y moléculas: la necesidad de investigar en enfermedades raras", *Sociedad Española de Bioquímica y Biología Molecular*, núm. 192, 2018, p. 12.

[66] Señala este pronunciamiento que el mero padecimiento de una enfermedad no puede suponer en ningún caso un automatismo que accione la tutela de los derechos fundamentales, pues *a priori* la lipoatrofia semicircular "es benigna, no profesional y totalmente reversible cuando se finaliza la exposición a los factores de riesgo que la causan"; además, no precisa tratamiento y está relacionada no solo con las condiciones del lugar de trabajo sino también con hábitos personales. En su opinión, carece de toda base jurídica en el ordenamiento jurídico español afirmar que toda enfermedad contraída en el centro de trabajo supone que se ha producido una actuación empresarial que vulnera el derecho fundamental a la integridad física. El ordenamiento jurídico nacional ya prevé un mecanismo específico para tales casos, como es la calificación como enfermedad profesional o la calificación de la baja, si se produce, como contingencia profesional, como también prevé a nivel procesal un procedimiento especifico y determinado para discutir esta clase de situaciones, con intervención de la Seguridad Social y de la empresa. En definitiva, correspondiendo en exclusiva a los jueces y tribunales ponderar los distintos elementos de prueba y valorar su significado y trascendencia en orden a la fundamentación del fallo contenido en la sentencia, el tribunal juzgador llega a la conclusión de que ni hay vulneración del derecho fundamental invocado, ni es posible, en la modalidad procesal elegida por la parte actora, entrar a conocer de cuestiones de simple legalidad ordinaria, como es el caso de los incumplimientos de la Ley 31/1995, STSJ Madrid 11 noviembre 2022 (Rec. 949/2022).

superficies susceptibles de retener electricidad electrostática como es el caso de sillas y mesas[67]; utilizar en la limpieza diaria de los suelos productos antiestáticos para evitar la generación y acumulación de cargas electrostáticas; o, por último, formar e informar a la plantilla sobre la electricidad estática, así como sobre los factores que pueden influir sobre ella y de las actuaciones individuales en materia preventiva.

En paralelo, y para cubrir todos los posibles factores de riesgo, es recomendable intervenir sobre el concreto puesto de trabajo mediante medidas ergonómicas, tales como, adaptar la altura de la silla para evitar el contacto de los muslos con la mesa, apoyar los pies en el suelo o usar un reposapiés; adoptar una posición erguida, cuidando la higiene postural, valiéndose para ello de la mesa o los reposabrazos de forma adecuada; evitar apoyarse de manera frecuente y repetida sobre el borde de las mesas; levantarse de la silla para estirar las piernas y caminar, aunque solo sea unos pasos cada hora; o, en fin, evitar apoyar los pies sobre la base de la silla.

Algún estudio propone, incluso, actuar sobre el diseño del mobiliario, planteando la idea de "pasar la electricidad de mesa en mesa", de modo que todas ellas dispongan de tomas de corriente, pero solo una de ellas esté conectada a la red eléctrica. Esta solución, pensada para contrarrestar los efectos sobre la salud de los campos electromagnéticos[68] y la influencia de las cargas electrostáticas sobre la lipoatrofia semicircular, resulta una actuación adecuada en oficinas, aulas o salas de reuniones; lugares donde por lo general proliferan cables y enchufes que, además, también vienen a dificultar no solo el paso y las tareas de limpieza o mantenimiento, sino la seguridad y accesibilidad de personas con movilidad reducida[69].

Así las cosas, si bien no existe una correlación significativa entre teletrabajo[70] y la desaparición de las lesiones[71], sí se ha observado que una vez corregidos los factores ambientales la recuperación es más rápida y parece frenarse el surgimiento de nuevos casos[72]. Por si duda hubiere, es preciso referir otro dato destacable; a saber, la remisión completa de las lesiones en el 95 % de los casos tras un año de la jubilación, "única medida que ha mostrado mejores resultados"[73].

[67] Aspecto no compartido, sin embargo, por otros autores que en ningún caso recomiendan esta medida, por considerar que se puede lograr el mismo resultado con el aumento de la humedad relativa y/o mediante la sustitución de materiales, evitando de esta manera la utilización de los agentes químicos presentes en estos productos, clasificados en algunos casos como irritantes, Macià Suades, M. y Juanola Pagès, E.: "Lipoatrofia semicircular: la experiencia de Barcelona", cit., p. 20.

[68] Para un análisis exhaustivo de la repercusión de dichos campos electromagnéticos en la esfera laboral y su posible efecto incapacitante vid. Rodríguez Casáis, R Mª.: "La hipersensibilidad electromagnética y su afectación a la capacidad laboral", *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, 2025 (en prensa).

[69] El estudio surge para dar respuesta a las necesidades de un aulario universitario con la intención de abrir la puerta a futuros diseños aplicados al mobiliario universitario, al de oficina e incluso al doméstico. Para ello, propone un sistema de "pequeñas redes de mesas interconectadas entre sí y situadas según las necesidades de cada actividad". donde las mesas no se encuentren condicionadas por la ubicación de las tomas de corriente y dispongan de una gran movilidad, González Benítez, M.M.; Sierra Garriga, C. y Castillo Bertorz, J.: "Mobiliario electrificado que previene la lipoatrofia semicircular", en VV.AA.: *XV Congreso Internacional de Dirección e Ingeniería de Proyectos*, Huesca, 2011, pp. 1843-1844, recuperado de: http://dspace.aeipro.com/xmlui/handle/123456789/1507 (16/04/2025).

[70] Que presenta, obviamente, otros riesgos específicos. Un análisis crítico de la regulación legal y convencional actual del teletrabajo, prestando especial atención a los riesgos y desafíos del teletrabajo femenino en López Vico, S.: *El teletrabajo. Caracterización técnica y régimen jurídico*. Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2024, especialmente pp. 299 y ss.

[71] Borin Bertuzzi, M.; Alonso Iglesias, O. y Borin Arámbulo, M.A.: "Lipoatrofia semicircular en trabajadores de oficinas: una situación que no desaparece tan rápidamente", cit., pp. 237-247.

[72] Cuevas Moreno, F.; Ortega Díaz De Cevallos, A. y Aguado Posadas, E.: "Estudio clínico-evolutivo de 30 nuevos casos de lipoatrofia semicircular", cit., pp. 79-83.

[73] Describe este estudio las condiciones de trabajo del puesto "físico" del paciente, ubicado en un edificio construido en 1983, coincidiendo en parte con la idea de edificio inteligente; características que favorecen la acumulación

4. CONCLUSIÓN

La preocupación por el medioambiente debe venir acompañada, asimismo, por una superior alarma respecto a los efectos que las características de las nuevas construcciones y sus características interiores (incluidas las del aire) pueden tener en la salud de quienes residen o trabajan en ellos. Ya hace algunos años que alcanzó carta de naturaleza el conocido como "síndrome del edificio enfermo", que puede presentar diversas manifestaciones. La lipoatrofia semicircular es una de las patologías que suelen relacionarse con dicho síndrome, en tanto determinadas condiciones medioambientales detectadas en algunas construcciones llamadas inteligentes parecen estar detrás de la aparición de esta enfermedad.

En esta dolencia, caracterizada por una atrofia localizada del tejido adiposo subcutáneo (principalmente en los muslos y con frecuencia de forma bilateral), la brecha de género es muy relevante, lo que podría encontrar justificación en diferencias orgánicas y biológicas del tejido graso que presentan las mujeres con relación al sexo masculino, pero también en la segregación ocupacional que persiste en el mercado laboral y concentra en actividades administrativas a un mayor número de trabajadoras.

Aunque la intensidad de afectación varía, suele tratarse de una enfermedad asintomática (más allá de la lesión visible) y la mayoría de las pacientes no recuerdan con precisión el momento de inicio, lo que significa que el seguimiento de su evolución resulta, a menudo, complejo.

La lipoatrofia semicircular puede caracterizarse, por tanto, como una enfermedad leve, de escasa entidad clínica y con poca repercusión económico-laboral, pues, al no causar malestar, permite seguir una vida normal y continuar trabajando, sin hacer precisa la declaración y el pase a situación de incapacidad temporal. Ello no debe obstar para adoptar medidas preventivas y de protección, pues la generosa definición de "riesgo laboral" incorporada a la legislación de seguridad y salud no admite la pasividad empresarial. Desde este enfoque, es necesario adaptar las condiciones y el entorno de trabajo para evitar en lo posible el desarrollo de la dolencia y para garantizar la reversibilidad de las lesiones.

A la hora de abordar la implementación de las concretas medidas dirigidas a salvaguardar el bienestar de las personas trabajadores, dos tipos de actuaciones resultan especialmente relevantes: de un lado, las dirigidas a mejorar la calidad del aire interior y reducir la presencia de electromagnetismo y electricidad estática; de otro, las orientadas a un diseño ergonómico del mobiliario que permita reducir, si no evitar, los microtraumatismos, dada la importancia de las lesiones localizadas en las piernas que, como apuntan todos los estudios, conectan con la altura estándar de las mesas de trabajo de oficina.

Actuaciones que, al tiempo, redundarán en una elevación del confort del personal (desde criterios de estricta ergonomía) e incidirán positivamente en la prevención de otras patologías, como la hipersensibilidad electromagnética, haciendo patente la importancia de abordar de forma conjunta la acción frente a los riesgos medioambientales en el lugar de trabajo.

de cargas electrostáticas: ambiente caluroso y seco, ventanas no practicables, suelo recubierto por moqueta, silla giratoria con ruedas que friccionan la moqueta y forrada con material textil sintético, y, en fin, mesa de material sintético con cantos finos y angulosos. En profundidad, Reinoso Barbero, R.; Díaz, R.; Piñaga, M. y Bravo, M.F.: "Lipoatrofia semicircular. A propósito de un caso, en un paciente muy alto", cit., pp. 313-315.

5. BIBLIOGRAFÍA

Agra Viforcos, B.: "Transición ecológica y trabajo femenino. En particular, empleos verdes en clave de género y desarrollo rural", en VV.AA.: *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*, Rodríguez Escanciano, S. y Álvarez Cuesta, H. (Dirs.), A Coruña, Colex, 2024.

Alcañiz Moscardó, M.: "Los trabajos de las mujeres: la conciliación precaria", en VV.AA.: *Mujeres, mercado de trabajo y participación sindical. Análisis sociológico y jurídico*, Alemán Salcedo, E., Zuloaga Lojo, L. y Sierra Hernáiz, E. (Coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2024.

Alonso Ferreira, V. y Posada De La Paz, M.: "La 'Carga' de las enfermedades raras en España", en VV.AA.: *Libro blanco de las Enfermedades Raras en España*, Gol Montserrat, J. y Pi Corrales, G. (Coords.), Madrid, Fundación Gaspar Casal, 2018.

Álvarez Cuesta, H.: "Aniversario de adhesión de España a las comunidades europea y cambio climático", *Briefs AEDTSS*, núm. 26, 2025.

Álvarez Rodríguez, A. y Carrizo Aguado, D.: "El medio ambiente en el marco jurídico internacional y los daños medioambientales transfronterizos: visión 'ius internacional privatista'", en VV.AA.: *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Agra Viforcos, B. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

Arunachalam, M.; Betti, S.; Galeone, M.; Grandi, V. y Difonzo, E.: "¿Es la lipoatrofia semicircular una enfermedad rara? Informe de tres casos", *Revista Australasia de Dermatología*, vol. 55, núm. 3, 2014.

Berenguer Subils, M.J.: *Nota Técnica de Prevención 289. Síndrome del edificio enfermo: factores de riesgo*, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2018.

Blázquez Agudo, E.Mª.: "Marco genérico de la transición justa. ¿Hacia dónde caminamos en el ámbito del empleo?", en VV.AA.: *Transición justa desde la perspectiva de género*, Blázquez Agudo, E.Mª. y Sierra Hernáiz, E. (Dirs.), Cizur Menor, Aranzadi, 2022.

Borin Bertuzzi, M.; Alonso Iglesias, O. y Borin Arámbulo, M.A.: "Lipoatrofia semicircular en trabajadores de oficinas: una situación que no desaparece tan rápidamente", *Revista de la Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo*, vol. 32, núm. 3, 2023.

Bru Gorraiz, F.J.; Comunión Artieda, A.; Bordel Nieto, I. y Martín Gorgojo, A.: "Lipoatrofia semicircular: estudio y seguimiento clínico de 76 casos en Madrid, España. Propuesta de clasificación", *Actas Dermo-Sifiliográficas*, núm. 113, 2022.

Casares Marcos, A.: "Ciudades inteligentes y prestación de servicios en Castilla y León", en VV.AA.: *Proyección transversal de la sostenibilidad en Castilla y León. Varias perspectivas*, Quintana López, T. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.

Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Las enfermedades raras: un reto para Europa"*, Bruselas, 11.11.2008, COM (2008) 678 final.

Consejo De Seguridad Nuclear: "Radiación natural y artificial", s/f, recuperado de: https://www.csn.es/radiacion-natural-y-artificial2

Cuevas Moreno, F.; Ortega Díaz De Cevallos, A. y Aguado Posadas, E.: "Estudio clínico-evolutivo de 30 nuevos casos de lipoatrofia semicircular", *La Mutua (Madrid)*, núm. 19, 2008.

Del Caz Enjuto, M.R. y Querol, X.: "Binomio naturaleza-salud urbana; pasado, presente y futuro", *Revista de Salud Ambiental*, vol. 21, núm. 1, 2021.

Díaz Sarmiento, R.; Peña Rodríguez, R. y Asúnsolo Del Barco, A.: "Lipoatrofia semicircular: una revisión sistemática de la literatura", *Medicina y Seguridad del Trabajo*, vol. 57, núm. 222, 2011.

Fernández Marín, S.: "Salud y bienestar en el entorno construido: una perspectiva integradora", *Revista de Salud Ambiental*, vol. 21, núm. 1, 2021.

Galiana Saura, A.: "La vivienda como objeto de estudio desde el derecho: la vivienda como derecho humano y la cátedra UNESCO sobre vivienda", *Hábitat y Sociedad*, núm. 10, 2017.

García Estañ López, F.J.: *Calidad del ambiente interior en el trabajo*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2022.

Goerlich Peset, J.Mª.: "Las relaciones laborales ante las emergencias climáticas. La reforma del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-Ley 8/2024", *Labos*, vol. 6, núm. 1, 2025.

González Benítez, M.M.; Sierra Garriga, C. y Castillo Bertorz, J.: "Mobiliario electrificado que previene la lipoatrofia semicircular", en VV.AA.: *XV Congreso Internacional de Dirección e Ingeniería de Proyectos*, Huesca, 2011, recuperado de: http://dspace.aeipro.com/xmlui/handle/123456789/1507

Gutiérrez Guevara, F.; Moreno Ramos, R. y López Rodríguez, L.: "Lipoatrofia semicircular", *Revista de enfermería del trabajo*, vol. 3, núm. 1, 2013.

Guxens, J.: "Enfermedades causadas por geopatías", *Revista médica para el estudio y difusión de las medicinas alternativas*, núm. 54, 1999.

Guxens, J. y Vila Perarnau, P.: "Cáncer y geopatías", *Revista médica para el estudio y difusión de las medicinas alternativas*, vol. 20, núm. 2, 2002.

Hernández Pérez, K.S.: *Análisis de la vivienda y su relación con la salud a partir de las condiciones de habitabilidad. Caso de estudio "el confinamiento en México durante la pandemia por la COVID-19"*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2022.

Linares García Valdecasas, R. *et al.*: "Semicircular Lipoatrophy: An Electrostatic Hypothesis", *Dermatología*, vol. 230, núm. 3, 2015.

López Vico, S.: *El teletrabajo. Caracterización técnica y régimen jurídico*. Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2024.

Macià Suades, M. y Juanola Pagès, E.: "Lipoatrofia semicircular: la experiencia de Barcelona", *Seguridad y Salud en el Trabajo*, núm. 52, 2009.

Macía Suades, M. y Martínez Navarro, J.: "Análisis de las causas de la lipoatrofia semicircular 12 años después", *MC Salud laboral* [online], 2019, recuperado de: https://www.mc-mutual.com/documents/20143/1662733/lipoatrofia.pdf

Mahakalkar, A.U.; Gianquintieri, L.; Amici, L.; Brovelli, M.A. y Caiani, E.G.: "Geospatial análisis of short-term exposure to air pollution and risk os cardiovascular diseases and mortality-A sistematic review", *Chemosphere*, núm. 353, 2024.

Martínez Barroso, Mª.R.: "Construcción", en VV.AA.: *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Agra Viforcos, B. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

Martínez Barroso, Mª.R.: "La implementación de planes de movilidad sostenible en las empresas en contextos de negociación colectiva '*green friendly*'", *Revista Española de Derecho del Trabajo,* núm. 225, 2019.

Miñarro Yanini, M.: "Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el empleo verde", en VV.AA.: *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén, UJA Editorial, 2021.

Miñarro Yanini, M. y Molina Navarrete, C.: "La sostenibilidad ambiental como nueva dimensión del estándar de trabajo decente: nuevos imperativos jurídicos de una transición verde socialmente justa", *Lex Social*, vol. 14, núm. 2, 2024.

Organismo Internacional de Energía Atómica: "¿Qué es la acidificación de los océanos?", 23 de diciembre de 2022, recuperado de: https://www.iaea.org/es/newscenter/news/acidificacion-oceanos-deficinicion

Organismo Internacional de Energía Atómica: "Los océanos y el cambio climático", s/f, recuperado de: https://www.iaea.org/es/temas/los-oceanos-y-el-cambio-climatico

Organización de las Naciones Unidas: *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Río de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio de 1992.

Organización de las Naciones Unidas: *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro futuro común"*, Organización de las Naciones Unidas, 1987.

Organización de las Naciones Unidas: *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, Nueva York, Naciones Unidas, 1973.

Organización Internacional del Trabajo: *Transición justa hacia economías y sociedades ambientales sostenibles para todos*, Ginebra, 2018.

Organización Internacional del Trabajo: *Empleos verdes para un desarrollo sostenible. El caso español*, 2012.

Organización Internacional del Trabajo: *Un Pacto mundial para el empleo*, 2009.

Organización Internacional del Trabajo: *Empleos verdes. Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2008.

Organización Internacional del Trabajo: *Empleos verdes. Hechos y cifras*, Ginebra, OIT, 2008.

Organización Mundial de la Salud: *Directrices de la OMS sobre vivienda y salud*, 2018.

Palau, F.: "Fenotipos, genes y moléculas: la necesidad de investigar en enfermedades raras", *Sociedad Española de Bioquímica y Biología Molecular*, núm. 192, 2018.

Parlamento Europeo: "Economía circular: definición, importancia y beneficios", 24 de mayo de 2023, recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20151201STO05603/economia-circular-definicion-importancia-y-beneficios

Pomares Roche, J.M. y Arrizabalaga Clemente, P.: "Lipoatrofia semicircular", *Medicina Clínica*, vol. 130, núm. 6, 2008.

Quijada Márquez, M.: "Lipoatrofia semicircular, la nueva enfermedad de las oficinas", *Gestión práctica de riesgos laborales*, núm. 50, 2008.

Quintana López, T.: "Hacia un modelo de urbanismo sostenible" en VV.AA.: *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Quintana López, T. (Dir.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

Quintana López, T.: "De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución", *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 24, 2011.

Quintero Lima, Mª.G.: "Una introducción: la transición justa en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible", en VV.AA.: *Transición justa desde la perspectiva de género*, Blázquez Agudo, E.Mª. y Sierra Hernáiz, E. (Dirs.), Cizur Menor, Aranzadi, 2022.

Reinoso Barbero, R.; Díaz, R.; Piñaga, M. y Bravo, M.F.: "Lipoatrofia semicircular. A propósito de un caso, en un paciente muy alto", *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, vol. 35, núm. 2, 2012.

Rey Martínez, F.J. y Ceña Callejo, R.: *Edificios saludables para trabajadores sanos: calidad de ambientes interiores*, Valladolid, Consejería de Economía y Empleo, 2006.

Rius, C. *et al.*: "Investigación de una sospecha de brote de lipoatrofia semicircular en niños", *Medicina Clínica*, vol. 149, núm. 3, 2017.

Rodríguez Casáis, R.Mª.: "La hipersensibilidad electromagnética y su afectación a la capacidad laboral", *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, 2025, en prensa.

Sierra Hernáiz, E.: "El proceso de transición justa: los empleos verdes como instrumentos para su implementación", *Foro. Revista de Derecho*, núm. 40, 2023.

Tapia Fraile, M.J.: "¿Comprar o reparar?: Reflexiones acerca de los mecanismos jurídicos para combatir la obsolescencia programada", *Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho (Universidad de Valparaíso)*, núm. 84, 2024.

Turmo Sierra, E.: *Nota Técnica de Prevención 567. Protección frente a cargas electrostáticas*, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2018.

Valencia Asso, M.: "Lipoatrofia semicircular. Estudio de datos", *Prevención*, núm. 206, 2013.

Vargas Marcos, F.; De La cruz Mera, A. y Heras Celemin, M.R.: "Vivienda y salud: eficiencia energética, urbanismo sostenible y agenda 2020. Conclusiones y futuro", *Revista de Salud Ambiental*, vol. 21, núm. 1, 2021.

Vázquez Osorio, I.; Rodríguez Vidal, A.; Rosón, E.; Alonso González, J. y Vázquez Veiga, H.: "Lipoatrófia localizada en un niño tras la administración de penicilina intramuscular", *Actas dermosifiliográficas*, vol. 107, núm. 7, 2016.

VV.AA.: *Lipoatrofia semicircular: protocolo de actuación*, Departamentos de Trabajo y Salud de la Generalitat de Catalunya, 2007 (actualizado en 2015).

VV.AA.: *El síndrome del edificio enfermo. Metodología de evaluación*, Berenguer Subils, M.J. (Coord.), Madrid, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2004.

Watson, R.; McCarthy, J.; Canziani, P.; Nakicenovic, N. e Hisas, L.*: The truth behind the climate pledges*, FEU-US, 2019.

Estudios de Doctrina Judicial

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios de Doctrina Judicial
nº 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 129-138

La ocasionalidad relevante en el accidente de trabajo[1] Análisis de la STSJ Murcia 275/2025, de 7 de marzo

Relevant occasionality in workplace accidents Analysis of the Murcia Supreme Court of Justice (STSJ) 275/2025, of March 7

José Enrique Ruiz Saura *Investigador posdoctoral de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Murcia*
https://orcid.org/0000-0002-9284-1004

Sumario

1. Introducción
2. Análisis del supuesto de hecho
3. Marco doctrinal previo
   3.1. Síntomas en tiempo y lugar de trabajo y fallecimiento en un momento posterior
   3.2. Conexión entre la actividad laboral del trabajador y su fallecimiento
4. La doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en su Sentencia de 7 de marzo DE 2025
5. Conclusiones
6. Bibliografía

Fecha Recepción: 22/5/2025
Fecha Revisión: 6/6/2025
Fecha Aceptación: 6/6/2025

Cita Sugerida: RUIZ SAURA, J.E.: «La ocasionalidad relevante en el accidente de trabajo. Análisis de la STSJ Murcia 275/2025, de 7 de marzo». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 129-138.

[1] Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto PID2020-117554RB-100: "Retos de la garantía jurisdiccional de los derechos laborales de las personas trabajadoras en un contexto socioeconómico cambiante", financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033, incluido en la Convocatoria 2020 del Programa Estatal de I + D + i orientada a los Retos de la Sociedad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020.

Resumen

En este estudio se analiza la STSJ Murcia 275/2025, de 7 de marzo, en la cual el referido tribunal asume la doctrina del Tribunal Supremo para determinar que concurre presunción de laboralidad en la causa del fallecimiento de un trabajador que fue encontrado inerte en su domicilio el día después de manifestar, en el momento de terminar su jornada, una sintomatología compatible con la hemorragia cerebral que se reflejó en su autopsia. Se ha considerado que la causa pudo estar relacionada con este previo deterioro de su salud y, además, se ha hecho hincapié en la ausencia de pruebas suficientes para descartar que las condiciones de trabajo, *v.gr.*, exposición prolongada al calor y esfuerzo físico severo, formen parte de la ocasionalidad relevante que hubiera influido en el hecho causante de su fallecimiento.

Palabras clave

Accidente de trabajo; presunción de laboralidad; contingencias profesionales; ocasionalidad relevante; prestaciones por muerte y supervivencia

Abstract

This study analyzes the Supreme Court of Justice of Murcia (STSJ) ruling 275/2025, dated March 7, in which the aforementioned court adopted the Supreme Court's doctrine to determine that there is a presumption of occupational hazard in the cause of death of a worker who was found lifeless at home the day after showing symptoms consistent with the cerebral hemorrhage reflected in his autopsy at the end of his shift. It has been considered that the cause could have been related to this prior deterioration of his health and, in addition, emphasis has been placed on the lack of sufficient evidence to rule out that working conditions, e.g., prolonged exposure to heat and severe physical exertion, were part of the relevant event that could have influenced the event that caused his death.

Keywords

Work-related accidents; presumption of occupational hazards; occupational contingencies; significant casualty; death and survivor benefits

1. INTRODUCCIÓN

El accidente de trabajo ocupa un lugar destacado en nuestro sistema de Seguridad Social, de tal forma que es además el primer riesgo protegido por el mismo. Su catalogación es una cuestión puramente casuística que responde a cada supuesto, a los hechos inherentes a él y al *onus probandi* de cada una de las partes.

Con respecto a la causalidad, desde la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900[2], nuestro ordenamiento jurídico incluye un sistema cláusula general basado en el nexo entre lesión y trabajo[3]. Asimismo, como se analizará posteriormente, el legislador también ha establecido una presunción de laboralidad del accidente en determinadas circunstancias. No obstante, ha sido una cuestión muy debatida doctrinalmente si la presunción de laboralidad es extensible a determinadas patologías como, *v.gr.*, las afecciones cardiovasculares[4]. Esta discusión ha dado pie a una amplia doctrina judicial que pone el foco en el momento y lugar en que ha tenido lugar la aparición de los primeros síntomas de algunas enfermedades, así como en el contexto en que la persona accidentada desempañaba su actividad profesional.

Además, el legislador y la jurisprudencia también distinguen entre una relación de causalidad entre lesión y trabajo directa e indirecta. Será directa cuando el siniestro ocurra "por consecuencia" del trabajo, es decir, considerándose este la verdadera "causa". Por su parte, será indirecta cuando se produzca "con ocasión" del trabajo, es decir, siendo este una condición para que el accidente finalmente haya tenido lugar[5].

En este estudio, se parte de una resolución del TSJ de Murcia sobre una cuestión relacionada con este debate doctrinal. Asimismo, el criterio seguido por este órgano se pondrá en relación con la jurisprudencia y la doctrina de suplicación aparecida en los últimos años.

2. ANÁLISIS DEL SUPUESTO DE HECHO

La sentencia objeto de este estudio se remonta a lo acontecido el 19 de mayo de 2020, fecha en la cual un trabajador concluyó su jornada laboral a las 15:00. Su cometido hasta ese momento había consistido en la colocación de un césped artificial en la parte ajardinada exterior de una vivienda junto a otro compañero.

Al término, su compañero de trabajo le propuso "ir a tomar una cerveza", pero este manifestó que se iba a su domicilio porque le dolía la cabeza y no se encontraba bien. Una vez en su domicilio, comió, sobre las 18:00 horas envió un mensaje de voz a su jefe con relación a unos materiales de trabajo y, finalmente, se acostó a dormir en la cama. En ese momento, se encontraba sólo en su domicilio.

Al día siguiente, fue encontrado por su esposa inconsciente y con restos de vómito. Tras acudir los servicios de emergencia y certificar el fallecimiento del trabajador, se produjo el levantamiento del cadáver reflejando el informe del médico forense el siguiente tenor literal:

---

[2] Gaceta de Madrid núm. 119, de 29 de abril de 1900.

[3] Monereo Pérez, José Luis, "Determinación de contingencia: La eterna controversia jurídica accidente de trabajo versus accidente común y la teoría de la "ocasionalidad relevante", *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 5, 2021, págs. 6-7.

[4] Redondo Torres, Daniel, "El concepto de accidente de trabajo a través de la más reciente doctrina judicial y jurisprudencial", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 29, 2021, pág. 131.

[5] Romero Ródenas, María José, "El infarto tras una breve reunión con el jefe de equipo antes de comenzar a trabajar constituye accidente de trabajo. STSJ de Galicia-SOC de 5 de octubre de 2019 (recurso de suplicación núm. 1522/2019)", *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 7, 2019, pág. 6.

> "Varón joven que se encuentra sobre la cama en decúbito supino y con restos de vómito en la cara. Presenta como signos de muerte cierta frialdad, rigidez y livideces establecidas. No se observan en el cuerpo signos de violencia. Según manifiesta su mujer refería dolor de cabeza y mareos tras la jornada laboral con larga exposición al sol".

Asimismo, se determinó que el fallecimiento había tenido lugar a las 19:00 horas del día anterior, siendo la causa inmediata del mismo una insuficiencia cardiorrespiratoria derivada de una hemorragia encefálica como causa fundamental.

Posteriormente, en fecha de 18 de octubre de 2020, la mutua resolvió rechazar las responsabilidades derivadas del fallecimiento como accidente laboral, alegando que este deceso no guardaba relación alguna con el trabajo por cuenta ajena que venía desempeñando el fallecido. De tal forma que consideró que el origen del suceso se correspondía con una enfermedad común que se manifestó súbitamente en el domicilio particular del trabajador".

A raíz de ello, la viuda del trabajador interpuso una demanda por determinación de contingencias que fue desestimada por el Juzgado de lo Social núm. 4 de Murcia mediante su sentencia 43/2023, de 27 de febrero[6], la cual señaló que

> "cabe concluir que el suceso no tuvo lugar en tiempo y lugar de trabajo, ni tampoco en tiempo de descanso, sin que exista nexo causal entre el fallecimiento y la actividad laboral, por lo que no es de aplicación la presunción que contempla el referido art. 156. 3 de la LGSS, y, en consecuencia, procede la desestimación de la demanda".

3. MARCO DOCTRINAL PREVIO

3.1. Síntomas en tiempo y lugar de trabajo y fallecimiento en un momento posterior

Como es sabido, el art. 156.3 LGSS[7] establece la presunción *iuris tantum* de accidente de trabajo para "las lesiones que sufra el trabajador durante el tiempo y en el lugar de trabajo". Se trata de un precepto que tiene su origen en el art. 84.6 del Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobando el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social[8]. Asimismo, esta presunción, también es extensiva a las enfermedades o alteraciones de los procesos vitales que pueden surgir en el trabajo.

Partiendo de lo anterior, la principal particularidad de la cuestión abordada en la sentencia que ahora se analiza es que el trabajador fallece en su domicilio, unas horas después de haber concluido su jornada. Como se ha indicado anteriormente, la causa de la muerte es una hemorragia cerebral. Sin embargo, consta en los hechos probados de la sentencia de instancia que el trabajador, cuando estaba dando término a su actividad laboral, manifestó a su compañero que le dolía la cabeza y no se encontraba bien y, acto seguido cuando habló con su esposa, refería dolor de cabeza y mareos. Por tanto, ateniéndose a lo que expresó el propio trabajador antes de marcharse a su domicilio una vez finalizada su jornada, presentaba en ese momento unos síntomas coincidentes con la hemorragia cerebral que sufrió después.

[6] Proc. SSS-701/2021.

[7] 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 (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

[8] BOE núm. 96, de 22 de abril de 1966.

En este sentido, la doctrina reiterada del Tribunal Supremo establece que la presunción de laboralidad del art. 156.3 LGSS también abarca los supuestos de fallecimientos que, pese a no materializarse en tiempo y lugar de trabajo, sí ocurran tras haberse presentado síntomas durante algún momento de la jornada laboral. En este sentido, es destacable la STS 325/2018, de 20 de marzo[9]. Concretamente, en el cuarto apartado de su FJ 2, esta resolución señala con claridad que

> "(…) lo relevante del caso es que estamos ante una muerte por lesión cardiovascular que se produce, fatalmente, mientras el fallecido realiza actividades físicas en el gimnasio; ha terminado su horario matinal de trabajo, pero mientras desarrollaba el mismo han aparecido síntomas de dolencia".

Y ante ello, el Alto Tribunal termina señalando en el primer apartado de su FJ 4 que "ese carácter laboral no desaparece por el hecho de que el trabajador haya culminado su actividad laboral y solo posteriormente se desencadene el fatal desenlace".

A mayor abundamiento y dada su similitud con esta cuestión tratada, es pertinente traer a colación la STSJ de Canarias (Las Palmas) 1324/2005, de 9 de diciembre[10]. El relato fáctico de esta resolución indica que el trabajador falleció como consecuencia de una hemorragia cerebral en fecha de 16 de diciembre de 1997, esto es, la misma causa que reflejó la autopsia del trabajador en el caso resuelto por el TSJ de Murcia. Sin embargo, en los hechos probados de la resolución del TSJ de Canarias, se alude a que los primeros síntomas de ese cuadro clínico se produjeron 26 días antes, durante su jornada de trabajo, es decir, el 20 de noviembre de 1997. De tal forma que, en tiempo y lugar de trabajo manifestó un fuerte dolor de cabeza y, posteriormente, estando ya en su domicilio, empeoró su estado debiendo ser hospitalizado dos horas después de haber finalizado su jornada de trabajo. Así consta en los Antecedentes de Hecho II, III y IV de la sentencia.

En este caso, el TSJ de Canarias confirmó íntegramente el fallo previo del Juzgado de lo Social núm. 1 de Las Palmas. Y para ello, recordó en su FJ 1 que:

> "La sentencia de instancia estima la demanda argumentando que el causante sufrió una jornada estresante y durante la jornada de trabajo comenzó a quejarse y a sentirse mal hasta el final de la misma si bien no perdió el conocimiento hasta después de salir del trabajo y por tanto el derrame cerebral se produjo como consecuencia directa del estrés laboral de esa jornada nocturna".

3.2. Conexión entre la actividad laboral del trabajador y su fallecimiento

Dándose los requisitos para que opere la presunción del art. 156.3 LGSS (en este caso, haber padecido los síntomas en tiempo y lugar de trabajo), la norma adjetiva establece que corresponde a las codemandadas (fundamentalmente, la mutua y la empresa) el *onus probandi* de desvirtuar que exista un mínimo vínculo entre la actividad laboral desempeñada por el trabajador y su posterior fallecimiento.

De hecho, la antedicha STS 325/2018, de 20 de marzo, reafirma este criterio al señalar lo siguiente:

> "La doctrina ha sido sintetizada con la «apodíctica conclusión» de que ha de calificarse como AT aquel en el que «de alguna manera concurra una conexión con

[9] Rec. 2942/2016.
[10] Rec. 819/2003.

> la ejecución de un trabajo, bastando con que el nexo causal, indispensable siempre en algún grado, se dé sin necesidad de precisar su significación, mayor o menor, próxima o remota, concausal o coadyuvante»".

En el caso analizado, los argumentos planteados de contrario para cumplir con su carga probatoria y eludir la aplicación de la presunción de laboralidad del fallecimiento, han consistido en poner de relieve que "la exposición al calor no explicaría la hemorragia cerebral sufrida por el trabajador". Además, esta idea es apoyada en las siguientes circunstancias: el trabajador fue capaz de ingerir comida dos o tres horas antes de fallecer, fue capaz de enviar un mensaje de audio a su jefe[11], no presentaba síntomas de deshidratación y, por último, "se descarta una exposición a altas temperaturas a pleno sol".

Sin embargo, todo ello solo serviría para descartar que el calor excesivo fuera el único desencadenante del posterior fallecimiento del actor, o incluso, que fuera el principal de los motivos. Pero no enerva por sí solo la conexión entre la actividad profesional y el hecho causante de la pensión de viudedad. No en vano, hay otros condicionante inherentes a las condiciones de trabajo del fallecido que no puede desecharse con absoluta certeza que hayan podido repercutir de alguna forma en la hemorragia cerebral padecida por el sujeto causante de la pensión de viudedad, ya sea incidiendo en una grado mayor o menor.

En este sentido, entre otras circunstancias, se puede aludir a la exigencia física de un trabajo continuado de albañilería, concretamente, de colocación de césped artificial desde las 7:00 a las 15:00 en jornada intensiva y realizado al aire libre. Además, aun no dándose unas circunstancias climáticas extremas, no cabe duda de que el calor presente en las horas centrales del día es otro factor que muy probablemente habría podido incidir en el cansancio que fue acumulando el trabajador durante su jornada. Todos estos elementos, ya sea conjuntamente o tenidos en cuenta por separado, no puede descartarse que hubieran contribuido al aumento de la presión arterial del trabajador.

De contrario, quizás, se podría contraargumentar que hay otros factores de naturaleza no laboral que pueden tener un mayor protagonismo o un papel más determinante en la hemorragia cerebral sufrida por el actor. No obstante, como ha resuelto la jurisprudencia en no pocas ocasiones, ello no es suficiente para negar que el caso de autos sea un accidente de trabajo. En este sentido, es destacable lo dispuesto en el FJ 4.3 de la STS de 15 de junio de 2010[12]:

> "La doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo, que ha interpretado y aplicado el artículo 115 de la Ley General de la Seguridad Social (actualmente, art. 156), en sus distintos apartados, es muy abundante, y aunque en todas las ocasiones ha resaltado la necesidad de que entre el trabajo y la lesión que sufra el trabajador sea apreciable un nexo de causalidad, afirmando en este sentido que no siempre el trabajo es la causa única y directa del accidente; pueden concurrir otras causas distintas, pero el nexo causal entre el trabajo y el accidente no debe estar ausente en ningún caso".

[11] Sobre esta cuestión, cabe indicar que resulta llamativa la importancia que la mutua y la empresa codemandada atribuyeron a una grabación de voz de extensión reducida, lo cual es evidente que no permite intuir la dificultad que hubiese podido presentar el trabajador para dialogar en tiempo real con el receptor de su mensaje. En cualquier caso, descartar la presencia de algunos síntomas posibles no es óbice para que sí puedan darse otros, ya que no es necesario que concurran todos los síntomas posibles simultáneamente.

[12] Rec. 2101/2009.

Si bien, como señala, *v.gr.*, la STS de 14 de marzo de 2012[13], esta fundamentación ha sido más frecuente en lesiones de tipo cardíaco, también hay numerosos pronunciamientos que reiteran este criterio en casos de hemorragias y enfermedades cerebrovasculares como la del caso de autos[14]. De hecho, la ya reseñada STSJ de Canarias (Las Palmas) 1324/2005, de 9 de diciembre, recuerda en su FJ 3 que:

> "Para la destrucción de la presunción de laboralidad de la enfermedad de trabajo surgida en el tiempo y en el lugar de prestación de servicios la jurisprudencia tiene declarado (por todas Sentencia del Tribunal Supremo de 27-2-97 [RJ 1997, 1605]) que solo queda desvirtuada cuando hayan ocurrido hechos de tal relieve que sea evidente a todas luces la absoluta falta de relación entre el trabajo que el operario realizaba, con todos los matices psíquicos y físicos que lo rodean (…) debiendo extenderse tal doctrina a otras enfermedades cardiacas y análogas, así la de 30-9-86 (RJ 1986, 5219) la establece para hemorragias, edemas pulmonares y aneurismas (…)".

4. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA EN SU SENTENCIA DE 7 DE MARZO DE 2025

El TSJ de Murcia considera que, siguiendo la línea doctrinal anteriormente expuesta, el fallecimiento del trabajador no puede considerarse totalmente ajeno al trabajo, ya que las condiciones en las que se desarrolló están dentro del concepto de "ocasionalidad relevante"[15].

Esta conclusión se basa en que no ha apreciado una ruptura del nexo causal que excluya de manera absoluta la relación del fallecimiento con el trabajo, es decir, no ha identificado la existencia de acontecimientos de tal relevancia que muestren con claridad la absoluta carencia de aquella relación.

Ha de señalarse que, para que hubiera tenido lugar la referida ruptura, el Tribunal Supremo viene reiterando desde hace mucho tiempo que debería existir prueba cierta y convincente de una causa distinta o independiente que descarte por completo la relación entre ambos elementos[16], de manera que no se aprecia esa relación de causalidad cuando hayan ocurrido hechos de tal relieve que evidencian a todas luces la absoluta carencia de aquella relación[17].

En estos casos, lo más relevante es la forma en que se manifiesta el nexo causal entre actividad laboral y lesión o enfermedad. Consecuentemente, como señala la jurisprudencia, las enfermedades manifestadas en tiempo y lugar de trabajo solo podrán ver destruida su presunción de laboralidad cuando vayan unidas a hechos que evidencien una total independencia entre las condiciones del

---

[13] Rec. 4360/2010.

[14] *Vid*. FJ 2: "La presunción ha operado fundamentalmente en el ámbito de las lesiones cardíacas, en el que, aunque se trata de enfermedades en las que no puede afirmarse un origen estrictamente laboral, tampoco cabe descartar que determinadas crisis puedan desencadenarse como consecuencia de esfuerzos o tensiones que tienen lugar en la ejecución del trabajo. Lo mismo sucede, como es notorio, con el edema pulmonar o la embolia de este carácter, en los que no cabe excluir ese elemento laboral en el desencadenamiento".

[15] Como señala la doctrina, este término se caracteriza por una circunstancia negativa y otra positiva: la primera es que los elementos generadores del accidente no son específicos o inherentes a la actividad laboral, y la segunda es que el trabajo o las actividades normales de la vida en el trabajo han sido condición determinante para que se produzca el evento en cuestión.
Vid. Carmona Pozas, Francisco, "Sobre la teoría de la "ocasionalidad relevante" en la calificación del accidente como de trabajo. Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 9 de febrero de 2023", *e-Revista Internacional de Protección Social*, vol. 8, núm. 1, 2023, pág. 252.

[16] SSTS 462/1986, de 25 de marzo y 1175/1988, de 4 de noviembre.

[17] SSTS 462/1986, de 25 de marzo y 513/1988, de 14 de abril.

trabajo realizado y el hecho causante, o bien tratarse de una enfermedad cuya naturaleza sea en sí misma excluyente de la etiología[18]. A modo de ejemplo, no operaría la referida presunción cuando la persona trabajadora padezca un aneurisma cerebral congénito[19].

El juzgador *ad quem* recuerda que la hemorragia cerebral tiene como causas más comunes, según la literatura médica, la hipertensión arterial, los traumatismos craneales, las malformaciones vasculares y ciertos trastornos de coagulación, pero incide en que tampoco cabe descartar que pueda ser causada por el calor intenso o por un golpe de calor que pueden dañar rápidamente el cerebro, entre otros órganos.

Es también cierto que si está presente un golpe de calor, los efectos se producen de forma más rápida que lo que ocurrió en el caso del fallecido pues terminó el trabajo a las 15:00 horas y a las 18:00 horas habló con su jefe, es decir, no parece que hubiera en ese lapso temporal pérdida de conciencia, pero lo cierto es que, sin la presencia del golpe de calor como tal, no es descartable que la larga exposición al sol durante toda la jornada laboral a finales del mes de mayo, afectara al trabajador de tal manera, que aun permitiéndole llegar hasta su domicilio, su estado de salud ya estuviera gravemente alterado.

De igual manera, se resalta que el hecho de que sea a las 15:00 horas cuando el fallecido dice a su compañero de trabajo que le duele la cabeza y que se encuentra mal, es decir, en el exacto momento en que finaliza la jornada laboral, no es obstáculo para considerar que el mal estado de salud, esto es, la enfermedad causante del fallecimiento, se hubiera generado previamente en tiempo y lugar de trabajo. Asimismo, se pone el foco en uno de los hechos probados de la sentencia recurrida para destacar lo siguiente:

> "que el fallecido había consumido dos litros de agua, no significa necesariamente que no pudiera haberse producido una cierta deshidratación, es más, podría interpretarse en el sentido de que la exposición constante al sol obligó a los dos trabajadores a hidratarse de forma regular".

Todo ello conduce al TSJ de Murcia a determinar que la causa del fallecimiento del trabajador no es otra que una enfermedad manifestada durante el trabajo que, por su propia naturaleza, no excluye la etiología laboral, ni se acreditan hechos que desvirtúen ese nexo causal.

5. CONCLUSIONES

La presunción de accidente de trabajo contenida en el art. 156.3 LGSS es aplicable a lesiones o enfermedades que ocurren en tiempo y lugar de trabajo, incluso si el deceso tiene lugar horas después, siempre que hayan aparecido síntomas en algún momento de la jornada laboral. De hecho, recientemente, se ha incidido incluso en que

[18] *Vid.*, por todas, STS de 14 de marzo de 2021 (Rec. 4360/2010):
"La jurisprudencia, que resume la propia sentencia de contraste y reiteran otras más recientes como la de 22 de diciembre de 2010, ha admitido que el alcance de la presunción *iuris tantum* del art. 115.3 LGSS se extienda no sólo a los accidentes, sino también a las enfermedades, si bien ha señalado que ha de tratarse de enfermedades que por su propia naturaleza puedan ser causadas o desencadenadas por el trabajo, sin que pueda aplicarse la presunción a enfermedades que "por su propia naturaleza excluyan una etiología laboral" (sentencia de 16 de diciembre de 2005, respecto a un episodio vertiginoso por cavernoma). La presunción ha operado fundamentalmente en el ámbito de las lesiones cardíacas, en el que, aunque se trata de enfermedades en las que no puede afirmarse un origen estrictamente laboral, tampoco cabe descartar que determinadas crisis puedan desencadenarse como consecuencia de esfuerzos o tensiones que tienen lugar en la ejecución del trabajo. Lo mismo sucede, como es notorio, con el edema pulmonar o la embolia de este carácter, en los que no cabe excluir ese elemento laboral en el desencadenamiento".

[19] SSTS de 3 de noviembre de 2003 (Rec. 4078/2002) y de 16 de diciembre de 2005 (Rec. 3344/2004).

> "la presunción de laboralidad del artículo 156.3 LGSS y la presunción del artículo 156.2.f) LGSS abocan a que haya de considerarse accidente laboral la incapacidad temporal derivada de una enfermedad común preexistente que se agrava tras el esfuerzo realizado mientras se desarrolla la actividad laboral".

De esta forma, se persigue proteger a la persona trabajadora haciendo extensivo el concepto de accidente de trabajo a aquellos accidentes que tenga una relación indirecta con la actividad profesional.

Partiendo de lo anterior, el Tribunal Supremo ha establecido que el fallecimiento de una persona trabajadora que se produce tras manifestarse algún síntoma en el trabajo, aunque se consume en el domicilio personal del finado, puede considerarse accidente de trabajo cuando se dé un vínculo causal entre la actividad laboral y la enfermedad[20].

Para enervar esta presunción, recaerá sobre la empresa y la mutua la carga de la prueba de que no existe relación de ningún tipo entre el trabajo y el fallecimiento. Sin embargo, hechos como las condiciones laborales, el esfuerzo físico, la exposición al calor o el estrés derivado de la actividad profesional pueden contribuir a establecer ese vínculo.

No obstante, la existencia de otros factores no laborales no excluye automáticamente la relación causal, especialmente si las condiciones de trabajo pueden haber influido en la salud del trabajador, como ocurre en los casos de enfermedades cerebrovasculares o hemorragias. Asimismo, la doctrina del Tribunal Supremo señala que, para desvirtuar la presunción de laboralidad, deben presentarse hechos claros y concluyentes que demuestren la inexistencia de vínculos entre el trabajo y la enfermedad o fallecimiento. De hecho, otro sector doctrinal es más tajante al afirmar que la destrucción de esta presunción implica "soportar una auténtica «prueba diabólica», cuya materialización será prácticamente inviable aunque posible"[21].

Siguiendo el referido criterio del Alto Tribunal, en el caso analizado *ut supra*, el TSJ de Murcia valora considerar que concurre presunción de laboralidad en la causa del fallecimiento de un trabajador que fue encontrado inerte en su domicilio horas después de manifestar al término de su jornada una sintomatología compatible con la hemorragia cerebral que reflejó su autopsia. Finalmente, se ha considerado que no hay pruebas suficientes para descartar que las condiciones de trabajo formen parte de la ocasionalidad relevante que hubiera podido influir en el hecho causante de su fallecimiento.

6. BIBLIOGRAFÍA

Arenas Gómez, Miguel, "Accidente de trabajo y presunción de laboralidad: a propósito de la STS de 12 de marzo de 2025", *Brief AEDTSS,* núm. 35, 2025. Disponible en: https://www.aedtss.com/accidente-de-trabajo-y-presuncion-de-laboralidad-padecer-la-enfermedad-con-anterioridad-no-impide-su-reconocimiento-como-contingencia-profesional-a-proposito-de-la-sts-de-12-de-marzo-de-2025/

[20] STS de 14 de marzo de 2021 (Rec. 4360/2010). Véase con mayor detalle en: Arebas Gómez, Miguel, "Accidente de trabajo y presunción de laboralidad: a propósito de la STS de 12 de marzo de 2025", *Brief AEDTSS,* núm. 35, 2025. Disponible en: https://www.aedtss.com/accidente-de-trabajo-y-presuncion-de-laboralidad-padecer-la-enfermedad-con-anterioridad-no-impide-su-reconocimiento-como-contingencia-profesional-a-proposito-de-la-sts-de-12-de-marzo-de-2025/

[21] Sánchez Pérez, José, "El alcance de la presunción de laboralidad cuando la enfermedad de súbita aparición no surge en tiempo y lugar de trabajo", *Iuslabor*, núm. 2, 2018, pág. 342.

Carmona Pozas, Francisco, "Sobre la teoría de la "ocasionalidad relevante" en la calificación del accidente como de trabajo. Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 9 de febrero de 2023", *e-Revista Internacional de Protección Social*, vol. 8, núm. 1, 2023, págs. 250-257.

Monereo Pérez, José Luis, "Determinación de contingencia: La eterna controversia jurídica accidente de trabajo versus accidente común y la teoría de la "ocasionalidad relevante", R*evista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 5, 2021, págs. 1-9.

Redondo Torres, Daniel, "El concepto de accidente de trabajo a través de la más reciente doctrina judicial y jurisprudencial", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 29, 2021, págs. 127-140.

Rómero Ródenas, María José, "El infarto tras una breve reunión con el jefe de equipo antes de comenzar a trabajar constituye accidente de trabajo. STSJ de Galicia-SOC de 5 de octubre de 2019 (recurso de suplicación núm. 1522/2019)", R*evista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 7, 2019, págs. 1-7.

Sánchez Pérez, José, "El alcance de la presunción de laboralidad cuando la enfermedad de súbita aparición no surge en tiempo y lugar de trabajo", *Iuslabor*, núm. 2, 2018, págs. 339-349.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios de Doctrina Judicial
nº 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 139-159

Viabilidad de la perspectiva de género en la aplicación del principio de la condición más beneficiosa en el ordenamiento jurídico colombiano[1]

Feasibility of the gender perspective in the application of the principle of the most favorable condition in the Colombian Legal System

Aura Isabel Goyes Moreno — *Abogada egresada de la Universidad de Nariño* — https://orcid.org/0000-0002-0394-3448

Mónica Teresa Hidalgo Oviedo — *Abogada egresada de la Universidad de Nariño* — https://orcid.org/0000-0002-2593-6564

Carlos Eduardo Martínez Noguera — *Abogada egresada de la Universidad de Nariño* — https://orcid.org/0009-0009-6249-1881

Sumario

1. Introducción
2. Metodología de trabajo
3. Lo que se discute
4. Género y Perspectiva de género: su obligatoriedad en la administración de justicia
5. El principio de la condición más beneficiosa
6. Verificación de los casos escogidos
7. Criterios orientadores para aplicar la perspectiva de género en la condición más beneficiosa
   7.1. Vías de aplicación del principio de la condición más beneficiosa con enfoque de género
8. Conclusiones
9. Bibliografía

Fecha Recepción: 7/4/2025
Fecha Revisión: 8/5/2025
Fecha Aceptación: 9/5/2025

Cita Sugerida: GOYES MORENO, A.I., HIDALGO OVIEDO, M.T. y MARTÍNEZ NOGUERA, C.E.: «Viabilidad de la perspectiva de género en la aplicación del principio de la condición más beneficiosa en el ordenamiento jurídico colombiano». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 139-159.

[1] El presente artículo es resultado de investigación del proyecto titulado Principios del derecho laboral y seguridad social con perspectiva de género. El proyecto de investigación es financiado por la Vicerrectoría de Investigación e Interacción Social (VIIS) de la Universidad de Nariño, a través de su convocatoria de investigación "Docente, estudiantil, Trabajos de Grado y Semilleros de Investigación 2023. El proyecto se encuentra registrado en el sistema de información de la VIIS con el código 2941.

Resumen

Con fundamento en la jurisprudencia nacional colombiana se reflexiona sobre la necesidad de utilizar la perspectiva de género en la aplicación de los principios laborales y de la seguridad social, de manera puntual con relación al principio de condición más beneficiosa, en aquellos eventos en que debe decidirse la posibilidad de otorgar la pensión de sobrevivientes a mujeres que dedicaron los años productivos de su vida a las labores de cuidado del cónyuge, compañero, hijos/as y demás integrantes del grupo familiar, con base en normas derogadas más favorables Este análisis no es pacífico debido a que, tradicionalmente, la hermenéutica de los principios se fundamenta en su carácter universal, genérico, basilar y ajeno a las circunstancias fácticas de los casos concretos. Las normas internacionales y los diversos pronunciamientos de las Altas Cortes colombianas hacen llamados perentorios a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, aunque poco se ocupan de la desigualdad intergeneracional. Este estudio invita a extender dicha mirada a la aplicación de los demás principios laborales y de la seguridad social con miras a realizar la justicia material en una sociedad inequitativa por razones de género como la colombiana, que se obnubila con problemas de sucesión normativa.

Palabras clave

Principios; perspectiva de género; mujeres cuidadoras; condición más beneficiosa

Abstract

Based on Colombian national jurisprudence, this reflection addresses the necessity of incorporating a gender perspective in the application of labor and social security principles, with particular emphasis on the principle of the most beneficial condition. This is especially relevant in cases where the possibility of granting a survivor's pension must be determined for women who dedicated their productive years to caregiving responsibilities for their spouse, partner, children, and other family members must be decided, based on more favorable repealed norms. This analysis remains disputed, as the interpretation of legal principles has traditionally been grounded in their universal, generic, and foundational nature, detached from the specific factual circumstances of individual cases. International norms and various rulings by Colombian High Courts have issued urgent calls to ensure equality between men and women, although they do little to address intergenerational inequality. This study advocates for extending such an approach to the application of other labor and social security principles, with the aim of achieving substantive justice in a society marked by gender inequality, such as Colombia, which is obscured by problems of normative succession.

Keywords

Principles; gender perspective; women caregivers; most beneficial condition

1. INTRODUCCIÓN

La tesis que se desarrolla en este artículo gira en torno al ordenamiento jurídico colombiano y a la expectativa que tienen algunas mujeres que sobreviven a sus parejas, por consolidar el reconocimiento pensional derivado del derecho al que aspiraban conjuntamente con sus cónyuges o compañeros, afiliados éstos como cotizantes, receptores ellos de una remuneración de servicios a lo largo de su vida laboral, y de la que ellas, no solo dependieron sino que ayudaron a consolidar ejecutando el trabajo de cuidado no remunerado en el hogar. Esta tesis se plantea desde una perspectiva de género, de conformidad con las orientaciones establecidas en varias sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, en las que se insta a quienes administran justicia a aplicar en sus fallos la perspectiva de género, a fin de contribuir a la realización del principio de igualdad.

Los hallazgos hasta ahora identificados permiten afirmar que las aspiraciones de las mujeres, reguladas por la Ley 797 del 29 de enero de 2003 (norma actual o vigente), se encuentran en entredicho, en el marco del Sistema de Seguridad Social Integral de Colombia, debido a que los fallos proferidos por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del país no involucran la perspectiva de género, al analizar las relaciones afectivas y de pareja constituidas por aquella generación de hace más de 30 años, pues solo se contabiliza la densidad de semanas previa a la muerte bajo dicho régimen y el inmediatamente anterior (Ley 100 de 1993).

Se precisa, que no se trata de la sustitución pensional (prestación generada por la muerte de un pensionado) o la pensión de sobrevivientes del afiliado (quien aún no había accedido a una pensión), ni tampoco de la pensión *post mortem* (en aquellos eventos en los que el causante tenía cumplido el requisito de las semanas o tiempo de cotización, más le faltaba cumplir la edad para acceder a la prestación de vejez), ya que ahí no hay conflicto, puesto que se está frente a la trasmisión de un derecho ya financiado o reconocido. Tampoco se alude a las pensiones derivadas del riesgo laboral (aquellas que se generan por un accidente de trabajo o una enfermedad laboral).

El punto que se aborda en este texto se centra en las denominadas pensiones de sobrevivientes con salto normativo, es decir, cuando a pensiones causadas con la Ley 797 de 2003 (norma vigente) se aplica el Acuerdo 049 de 1990 (norma derogada y no inmediatamente anterior a la vigente, más favorable), por fallecimiento del causante en vigencia de la primera norma, haciendo énfasis en el caso puntual de las mujeres sobrevivientes. En consecuencia, la pregunta orientadora se formula así: ¿Admite perspectiva de género la aplicación del principio de condición más beneficiosa cuando la reclamante de la pensión de sobrevivientes es una mujer cuidadora?

2. METODOLOGÍA DE TRABAJO

Para la realización de la presente investigación se recurrió a la metodología híbrida, que implicó la aplicación del pensamiento socio crítico y el apoyo de la IA. En consecuencia, se procedió a la ubicación de las sentencias de las Cortes, Suprema de Justicia y Constitucional de Colombia a las cuales se aplicó una revisión con inteligencia artificial de la temática para extraer datos comunes sobre pensión de sobrevivientes. Sin embargo, el análisis hermenéutico, racional y argumentativo con perspectiva de género de dichos pronunciamientos permitió incluir solo aquellas decisiones con los siguientes supuestos fácticos: i) fallecimiento del causante después del 29 de enero de 2003, ii) beneficiarias aspirantes de género femenino, iii) convivencia acreditada igual o superior a cinco (5) años y iv) decisiones correspondientes a los años 2023 y tres trimestres de 2024. Además, se realizó una revisión documental y de estudios representativos del sistema de seguridad social pensional en Iberoamérica, respecto de la prestación de sobrevivientes y el alcance del principio de condición más beneficiosa en materia laboral y de la seguridad social.

La lectura problémica se nutrió del contraste de categorías opuestas como la sostenibilidad financiera *versus* la no regresividad de los derechos y la retroactividad de la ley *versus* el plus ultra activismo. Las conclusiones forman parte del proyecto de investigación denominado "Género y Principios del Derecho Laboral", adscrito a la Línea de Investigación Nomoárquica, del Grupo DEJURE, de la Universidad de Nariño.

3. LO QUE SE DISCUTE

El iusfilósofo español García Amado J. (1992) se preguntaba ¿tienen sexo las normas? Una importante revisión de la teoría jurídica moderna, le permitió expresar: "Si hubiera que pronunciarse sobre este tema me atrevería a sugerir, como hipótesis, que la regla general ha de ser la igualdad de trato y que la diferencia de trato soporta la carga de la justificación, la cual ha de contar como una de sus partes con el argumento comparativo o de generalización: analizar si el diferente trato que se reclama para un supuesto de diferencia o desventaja se admite o admitiría para situaciones semejantes con los mismos protagonistas en las situaciones inversas o con otros grupos o colectivos (minorías raciales, minorías lingüísticas, etc.) en situaciones paralelas" (p.36).

En la actualidad al menos para un buen sector de la academia jurídica y de la administración de justicia, es evidente el sexismo que conllevan algunas normas y la necesidad de recurrir a la perspectiva de género para realizar la justicia material y avanzar en equidad e igualdad, sin ningún tipo de discriminación basada en criterios tan sospechosos como el género.

El tema planteado no es pacífico, son varias las discrepancias. Una de ellas gira en torno a la obligatoriedad de aplicar la perspectiva de género cuando se recurre a los principios del derecho y en el caso específico que nos ocupa, a los principios de la seguridad social, cuando la reclamante es una mujer en la que confluyen determinadas circunstancias que justifican de manera contundente dicha obligatoriedad.

Por el contrario, se plantea que los principios exigen ponderar y si de antemano existe un enfoque, ¿cuál es la vía de la igualdad? Las respuestas se ubican en orillas contrapuestas. El recorrido de este trabajo dotará de argumentos la primera alternativa, para superar injusticias que impiden el desarrollo de las capacidades humanas como bien supremo, al decir de la filósofa Martha Nussbaum (Nussbaum, M, 2007).

Otro aspecto en contradicción es el referido al impacto de la perspectiva de género tratándose de principios en la administración de justicia. Ello por cuanto se puede catalogar como activismo judicial, sensibilidad femenina, parte del sesgo inherente a la labor judicial o como se plantea en este escrito, se trata de reconocer los derechos de las mujeres consagrados convencional y constitucionalmente, como resultado de los análisis críticos de carácter histórico-social que evidencian mediante datos la alarmante discriminación contra la mujer, oculta intergeneracionalmente.

Así mismo, preocupa si en este evento ocurre el denominado encubrimiento jurídico de la desigualdad, considerando que existen instituciones jurídicas de gran valía como la sostenibilidad financiera que suele enfrentarse con el principio de no regresividad; al igual que, la no retroactividad de las leyes o la aplicación inmediata de normas de orden público frente al plus ultra activismo de las normas laborales. Estos son los aspectos que se abordarán en este escrito.

4. GÉNERO Y PERSPECTIVA DE GÉNERO: SU OBLIGATORIEDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Se inicia este acápite precisando el alcance de los conceptos: género y perspectiva de género. El término género tiene diversas acepciones, ya como: categoría de análisis histórico y social, que permite la comprensión de los roles asignados a hombres, mujeres y población diversa, sus interrelaciones y la incidencia directa de los mismos en el acceso al poder (Lamas M, 1995); construcción social que permite deconstruir estereotipos legales y social (Butler, 2007); categoría relacional y de poder (Rivera, S, 2015); como categoría jurídica transversal para orientar reformas legales y fallos con enfoque diferenciado (Facio & Fries ,2005); género y subjetividades jurídicas capaz de cuestionar la neutralidad del derecho y visibilizar la marginalidad (Leache1, P & Pujal, M . 2009). El género es susceptible de aplicarse a personas, instituciones, símbolos, identidades, sistemas económicos, sociales y políticos, es un concepto transversal a todo el entramado social y sus interseccionalidades.

La perspectiva de género es la aplicación de esta categoría en la formulación e implementación de propuestas académicas, políticas, económicas y sociales, tendientes a alcanzar relaciones equitativas entre mujeres, hombres y personas diversas. La interiorización y el compromiso con la perspectiva de género, no es un tema voluntario, sino necesario y por lo mismo, establecido internacionalmente desde Beijing en 1995 al ubicar los asuntos de género en la agenda de los Estados, que exige de los mismos, reconocer a las mujeres y a la población diversa como sujetos históricos (ONU MUJERES, 2012).

Los dos conceptos son relativamente nuevos y de ellos se habla de manera profusa desde el decenio de los 70 del siglo XX, debido a su inclusión en declaraciones, convenciones, convenios, pactos, proferidos por organismos internacionales, de los cuales hace parte Colombia (ONU, OEA, ONU MUJERES, OIT). Así se cuenta con la Declaración Universal de los DDHH (1948), CEDAW (1979), la Convención Interamericana de Belem do Para (1995), Declaración de los principios del trabajo (1998), algunos de los cuales, forman parte del ordenamiento jurídico colombiano en virtud del bloque de constitucionalidad (Artículo 93 C.N.) o integran el denominado *soft law*[2], cuya incidencia en la declaración de derechos es innegable. A continuación, se hará referencia a algunos de ellos.

La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), expedida por Naciones Unidas (1979), menciona consideraciones como la siguiente: "Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad" (pp.4) . Además, señala que para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer "es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia", todo lo cual conduce a los países a expresar su decisión de "adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones" (pp.5).

Luego de definir la discriminación y los compromisos estatales consagra los derechos políticos y de libertad de las mujeres, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos sexuales

[2] Dicho en otras palabras, se trata de normas que no tienen el ropaje de normas, sin que por tal razón se concluya que su existencia no apareja ciertos efectos jurídicos. En las sentencias C-406 de 1996, C-251 de 1997, T-568 de 1999, C-010 de 2000, T-1319 de 2001, C-671 de 2002, T-558 de 2003 y T-786 de 2003, entre otras, la Corte Constitucional ha destacado que la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos constituye una pauta relevante para interpretar el alcance de los tratados sobre derechos humanos y, por ende, de los propios derechos constitucionales.

y reproductivos. Así mismo se crea el Comité de seguimiento a la CEDAW, que entró en vigor en 1981. En tal década se realizó la Conferencia Mundial de Copenhague (1980) y la Conferencia de Nairobi (1985). Ahí se planteó la necesidad de que los asuntos de "género" fueran aceptados por los Estados como transversales a todos los niveles y ámbitos de la vida pública y privada. Esta propuesta fue aprobada.

Las luchas de las mujeres hicieron posible la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (Viena, 1993), ya que la normalización y aceptación social de la violencia era una realidad en la mayoría de los países del mundo. Ubicar esta problemática en la esfera internacional contribuyó a visibilizarla, desnaturalizarla, prevenirla e inclusive sancionar a los violentos. A partir de esta Declaración se comprendió las múltiples violencias que afectan la vida de las mujeres (violencia física, sexual, sicológica, política, económica, intrafamiliar, de pareja, racial, entre otras), además de la interseccionalidad o violencias múltiples que lesionan a algunas mujeres.

Por su parte, la OIT ha expedido convenios sobre igualdad de género, tales como: a) Convenio 100 de 1951 sobre Igualdad de Remuneración; b) Convenio 111 de 1958 sobre la Discriminación en el Empleo y Ocupación, estos dos ratificados por Colombia; c) Convenio 156 de 1981 sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares; d) Convenio 103 de 1952 y Convenio 183 de 2000 sobre la Protección de la Maternidad; e) Convenio 190 de 2019 sobre eliminación de la violencia y acoso en el lugar de trabajo.

En 1998 la OIT adoptó la Declaración de los Principios Fundamentales del trabajo y estableció que dichos principios son de obligatoria observancia para todos los Estados miembros, por el sólo hecho de pertenecer a la organización y que no requieren ratificación. Estos principios son: libertad sindical y de negociación colectiva; eliminación del trabajo forzoso; abolición de las peores formas de trabajo infantil y no discriminación en el empleo. Enmendada en 2022, con la introducción del principio de entorno de trabajo seguro y saludable. Principalmente, los últimos principios hacen referencia a las brechas existentes entre hombres y mujeres en temas como el acceso al trabajo, la remuneración, el ascenso, la compatibilidad entre labores de cuidado y mundo laboral, discriminación por maternidad y la prevención de escenarios de riesgo sensibles al género.

También, la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2018), expresó su compromiso con el respeto de estos principios, presentes en las cláusulas laborales de los TLC. De igual forma, la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social (OIT, 2022), insta a los Gobiernos a promover "la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo", eliminar la discriminación basada entre otros motivos en el sexo, fomentar "la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor" y que no exijan, ni alienten a que las empresas multinacionales discriminen por sexo. También es pertinente mencionar que "Los Principios rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos", aprobados por unanimidad en 2011, cuentan con una guía que tiene como objetivo sensibilizar a las partes interesadas sobre la urgencia de adoptar una perspectiva de género en la aplicación de los principios rectores y brindar directrices prácticas tanto para los Estados como para las empresas (Naciones Unidas, 2011).

A nivel de las Américas se debe destacar el Protocolo de San Salvador (1988) adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuyo Artículo 3 se consagra la prohibición de discriminar "(…) por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión (…)", así mismo el Artículo 6 advierte que los Estados deben "fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo". En 1994 se aprobó la Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem Do Para", ratificada por Colombia mediante la Ley 1257 de 2008 donde

se reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte IDH han sentado las bases para avanzar en la igualdad a través de la aplicación de la perspectiva de género. Para la CIDH la perspectiva de género es "Un método de análisis de la realidad que permite visibilizar la valoración social diferenciada que se asigna a las personas en función de su sexo, género, orientación sexual e identidad de género, así como otras condiciones sociales y cómo estas valoraciones se traducen en desigualdades estructurales y discriminación" (2021), por su parte, la Corte "ha reconocido que la violencia y la discriminación contra las mujeres tiene raíces estructurales y culturales, que es necesario aplicar una perspectiva de género para entender y abordar adecuadamente estas problemáticas" (Corte IDH 2019).

En Colombia, el compromiso con la igualdad de género, también se encuentra en la Carta Política de 1991 (artículos 13, 43, 42, 44 y 53). Desde entonces, son múltiples las oportunidades en que la Corte Constitucional a través de sus sentencias de constitucionalidad, de unificación o de tutela, decidió proteger la igualdad real entre hombres, mujeres y personas diversas, abolir toda forma de discriminación basada en criterios sospechosos (sexo, raza, religión, etc.) y fijar posiciones contundentes que garantizan la igualdad de trato entre todas las personas.

La Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial de Colombia desde 2008 invita a incorporar la perspectiva de género en la administración de justicia, cuya finalidad es la realización del derecho a la igualdad, para superar la discriminación que victimiza mujeres y en casos puntuales con relaciones asimétricas de poder. Destaca pronunciamientos en pro y en contra de la equidad de género y exhorta así, a las/los operadores jurídicos del país a fallar con perspectiva de género. Actualiza constantemente la "herramienta de apoyo para la identificación e incorporación de la perspectiva de género y el enfoque diferencial en las sentencias judiciales" a título de "lista de verificación" exhaustiva desde la identificación del caso hasta el planteamiento de la decisión que apegada a la legalidad procure justicia respetuosa de la igualdad (CNGRJ, 2024).

Desde el año 2016 (sentencia T-012) se manifiesta que los jueces deben adoptar una perspectiva de género, tendencia que se ha consolidado a lo largo de estos últimos años. Una revisión de las sentencias de la Corte Constitucional de los años 2023 y 2024 permite establecer que la perspectiva de género tiene carácter obligatorio para las y los operadores jurídicos, en los escenarios que se mencionan a continuación, con miras a lograr la justicia material.

La anterior revisión permite identificar algunos escenarios en los que la aplicación de la perspectiva de género se torna obligatoria:

— Cuando existen sospechas de relaciones desiguales y prejuicios de género (SU 067 de 2023 (M.P. Paula A. Meneses M., T-236 del 2023 (M.P. José Fernando Reyes).

— Para realizar el análisis probatorio ((T-043 del 2023 (M.P. Paola Meneses), T-189 del 2023 (M.P. Natalia Angel), T-291 del 2023 (M.P. Diana Fajardo), T-065 del 2024 (M.P. Antonio Lizarazo), T-108 del 2024 (M.P. Jorge Ibañez) T-736 del 2024 (M.P. Diana Fajardo R). Estas sentencias indican la forma en que los jueces deben valorar las pruebas, cuando se trata de contextos de violencia basada en género

— Para garantizar el mínimo vital de las mujeres cuidadoras (Sentencia T-193 de 2023 (M.P. Diana Fajardo R.), T-241 del 2023 (M.P. Natalia Angel C.), SU-226 del 2023 (M.P. Antonio José Lizarazo), T-132 del 2024 (M.P. Jorge E, Ibañez N), T-050 del 2024 (M.P. Paola Andrea Meneses).

— Con el objetivo de proteger la identidad de género (T-033 del 2023 (M.P. Diana Fajardo R.), T-147 del 2023 (M.P. Natalia Angel), T323 del 2023 (M.P. Paola Meneses), T-089 del 2024 (M.P. Antonio J. Lizarazo), T-110 de 2024 (M.P. Jorge E. Ibañez N.). Estos fallos tienen como finalidad otorgar la protección adecuada a la identidad de género.

— Para eliminar factores de riesgo de violencia de género (T-265 del 2024 (M.P. Vladimir Fernández), T-100 del 2024 (M.P. Juan Carlos Cortés), T-266 del 2024 (M.P. Cristina Pardo).

— Para el análisis de subsidiariedad de la acción de tutela (T-024 de2023 (M.P. Diana Fajardo), T-094 del 2023 (M.P. Paola Meneses), T-210 del 2023 (M.P. Natalia Angel), T-077 del 2024 (M.P. Jorge Ibañez), T-095 del 2024 (M.P. Antonio Lizarazo). Estas decisiones muestran cómo la Corte flexibiliza este requisito procesal cuando están en juego derechos fundamentales de mujeres en contextos de vulnerabilidad.

— Con la finalidad de asegurar la igualdad real (SU- 471 del 2023 (M.P. Diana Fajardo).

Todas las sentencias anteriores fueron proferidas por la Corte Constitucional colombiana, resuelven casos concretos e insisten en la obligación de las/los operadores jurídicos de aplicar la perspectiva de género so pena de desconocer el precedente judicial, discriminar y mantener el *statu quo* sobre los estereotipos de género.

5. EL PRINCIPIO DE LA CONDICIÓN MÁS BENEFICIOSA

Siempre será este principio discutible por su amplio y a la vez, restrictivo campo de acción. Algunos autores españoles lo ubican próximo al *indubio pro operario* y de origen jurisprudencial o como un principio de contención política frente al cambio, incluso de régimen (Elorza, 2024). Americo Plá Rodríguez (1998) lo planteó como regla para no disminuir las condiciones más favorables y en Colombia, del artículo 53 *in fine* de la Carta Política se desprende el siguiente mandato: "La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

Por ello, es un principio de alto contenido político, límite de la configuración legislativa en materia de Seguridad Social, que resulta crucial para visibilizar algunos análisis jurisprudenciales que ponen a debatir en Colombia a la justicia Ordinaria con la Constitucional. Esto porque las reformas pensionales están a la orden del día y traen cambios normativos que por sus límites en densidad de semanas o tiempo de permanencia en el Sistema pueden obstruir el acceso a pensiones de sobrevivientes o que amparan la contingencia de la muerte.

En este punto, vale recordar que la sentencia SU-005 del 13 de febrero de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido) de la Corte Constitucional colombiana examinó varias de las decisiones de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del país[3], e incorporó el llamado test de procedibilidad que se esquematizó así:

[3] La Corte Suprema de Justicia es una de las Alta Cortes de Colombia, que cuenta con varias Salas, entre ellas las de Casación Laboral, en la cual se actúa como órgano de cierre de los asuntos ordinarios laborales derivados de la relación laboral y de la seguridad social

Tabla 1. Test de procedencia

Primera condición	Debe establecerse que el accionante pertenece a un grupo de especial protección constitucional o se encuentra en uno o varios supuestos de riesgo tales como analfabetismo, vejez, enfermedad, pobreza extrema, cabeza de familia o desplazamiento.
Segunda condición	Debe establecerse que la carencia del reconocimiento de la pensión de sobrevivientes que solicita el accionante afecta directamente la satisfacción de sus necesidades básicas, esto es, su mínimo vital y, en consecuencia, una vida en condiciones dignas.
Tercera condición	Debe establecerse que el accionante dependía económicamente del causante antes del fallecimiento de este, de tal manera que la pensión de sobreviviente sustituye el ingreso que aportaba el causante al tutelante-beneficiario.
Cuarta condición	Debe establecerse que el causante se encontraba en circunstancias en las cuales no le fue posible cotizar las semanas previstas en el Sistema General de Pensiones para adquirir la pensión de sobrevivientes.
Quinta condición	Debe establecerse que el accionante tuvo una actuación diligente en adelantar las solicitudes administrativas o judiciales para solicitar el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

Las anteriores condiciones, desafortunadamente no fueron explícitas frente a la perspectiva de género, pues situó el debate en el problema jurídico relativo a la sucesión de normas pensionales de Colombia (D.758 de 1990, L.100 de 1993 y L. 797 de 2003) que hacen inviable la aplicación ultra activa de regímenes anteriores al inmediatamente vigente a continuación. De ahí que decayera la aplicación ultra activa de la disposición más distante (Decreto 758 de 1990) que venían aplicando varios Jueces Ordinarios y Constitucionales, en una suerte de interpretación más favorable.

La sentencia SU- 005 del 2018 respondió las inquietudes que se generaron en materia de pensión de sobrevivientes a partir de otro precedente judicial (SU-442 de 2016), relativo a pensión de invalidez. Y el criterio de aplicación del principio de la condición más beneficiosa llegó a viabilizar el plus ultra activismo “si quien pretende acceder a la pensión de sobrevivientes es una persona vulnerable”.

Por ello surgió la inquietud acerca de ¿por qué la perspectiva de género quedó subsumida en el concepto “vulnerable” y si tal imbricación es suficiente?

6. VERIFICACIÓN DE LOS CASOS ESCOGIDOS

El equipo de investigación construyó una matriz con el fin de sistematizar algunos de los asuntos decididos por la Sala de Casación Laboral de Colombia en los años 2023 y 2024, extrayendo información relevante como la siguiente:

Tabla 2. Matriz de sistematización, 2023.

AÑO 2023							CONDICIONES DE VULNERABILIDAD				
Nº	Sentencia	M.P.	Sentencia revisada	Territorio	Semanas Cotizadas	Fecha de muerte causante	Edad Causante	Edad Sobrev.	Género	Grupo Familiar, economía, salud	Vinculo
1	SL243/23	GBZ (M)	08/07/2021	Cali	902 (819,14)	04/01/2006		53	F	3 hijos, hija menor de 1996	Cónyuge desde 1980 (26) e Hija
2	SL436/23	OJRO (M) D	17/02/2020	Barranquilla	413 (347)	09/05/2006			F		Cónyuge desde 1983 (23)
3	SL687/23	LBHD (M)	27/03/2019	Cúcuta	734	25/02/2016			F		Cónyuge desde 1999 (17)
4	SL699/23	IMLG (M)	18/06/2021	Medellín	944.57	09/10/2014			F	1 hijo	Compañera desde 1975 (39)
5	SL700/23	IMLG (M)	21/11/2020	Medellín	463.29	22/10/2004			F	0 hijos	Compañera desde 1989 (15) y cónyuge desde 2003 (1 año)
6	SL701/23	IMLG (M)	05/03/2021	Cali	603	06/09/2013			F	2 hijos	Cónyuge desde 1993 (20)
7	SL712/23	JPS (M) D	10/09/2021	Cali	302	04/12/2009		45	F	5 hijos	Cónyuge desde 1987 (22) e hijos menores
8	SL716/23	JPS (M) D	15/12/2021	Buga	734.19	17/12/2012			F		Cónyuge desde 1978 (34)
9	SL835/23	FCC (M)	20/08/2021	Buga	304.5	29/12/2011			F	Hipertensa y baja visión, enfermo el difunto	Compañera 50 años
10	SL836/23	FCC (M)	30/08/2021	Cali	455	06/11/2014			F	2 hijos	Cónyuge desde 1979 (35)
11	SL842/23	JPS (M) D	28/04/2022	Cali	483	01/10/2003			M		Hijo inválido
12	SL887/23	JIGF (F) D	19/11/2021	Cali	631.71	10/09/2015			F	2 hijas	Compañera desde 1971 (44)
13	SL916-23	MZR (F)	28/05/2020	Pereira	430.57	17/09/2005			F	5 hijos	Cónyuge desde 1955 (50)
14	SL985/23	GFRJ (M) D	28/03/2022	Medellín	192.29	28/11/2004			F	4 hijos	Cónyuge desde 1988 (16)
15	SL1333/23	LBHD (M)	31/01/2022	Medellín	612 (517)	24/11/2005			F	2 hijos	Cónyuge desde 1988 (17)
16	SL1345/23	MEBQ (M) D	11/02/2021	Cali	925.71	26/09/2011			F	2 hijas, separada 1981	Cónyuge desde 1964 (47)
17	SL1367/23	AMMS (F) D	05/10/2020	Medellín	777,86 (752,15)	16/06/2018			F		Cónyuge desde 1979 (39)
18	SL1393/23	CMDU (F) D	27/01/2021	Medellín	609,6 (300)	24/07/2006	49		F	Empleada doméstica en España	Cónyuge desde 1975 (31)
19	SL1494/23	CILD (F)	15/07/2020	Medellín	654 (300)	05/05/2011		66	F	3 hijas, 40.09 SISBEN, nivel 1, Subsidiado, Discapacidad, ceguera parcial	Cónyuge desde 1978 (33)
20	SL1497/23	DJDP (M) D	25/02/2022	Medellín	989 (390)	07/03/2018		81	F	36,40 Sisbén, enferma	Madre
21	SL1628/23	GFRJ (M) D	28/04/2021	Medellín	794.45	08/10/2015			F		Cónyuge desde 1974 a 1986, separada (12); Compañera, desde 1994 (21) y 3 hijos.
22	SL1649/23	OJRO (M) D	10/07/2020	Manizales	51.57	02/05/2017		29	F		Compañera desde 2011 (6) e hijo (2017)
23	SL1684/23	CAGJ (M) D	10/07/2020	Barranquilla	1000	26/06/2011	55		F	varios hijos	Cónyuge desde 1984 (27)
24	SL1875/23	CAGJ (M) D	16/09/2021	Medellín	944	09/03/2014			F		Cónyuge desde 1983 (31)

AÑO 2023							CONDICIONES DE VULNERABILIDAD				
Nº	Sentencia	M.P.	Sentencia revisada	Territorio	Semanas Cotizadas	Fecha de muerte causante	Edad Causante	Edad Sobrev.	Género	Grupo Familiar, economía, salud	Vinculo
25	SL2110/23	AMMS (F) D	19/02/2021	Pereira	1133.14	15/09/2015	55		F	1 hijo	Cónyuge desde 1983 (32)
26	SL2190/23	DACV (F) D	06/12/2021	Valledupar	740	10/07/2004	52	41	F	2 hijos, No trabajo formal, desplazada por violencia	Cónyuge desde 1981 (23)
27	SL2288/23	FCC (M)	28/06/2022	Cali	596,14 (384)	28/06/2004			F	Diabética, ceguera	Cónyuge desde 1995 (9)
28	SL2725/23	JIGF (F) D	30/09/2021	Cali	507.85	05/12/2007			F	1 hijo	Cónyuge desde 1979 (28)
29	SL2744/23	CAGJ (M) D	30/09/2021	Cali	597.14	24/03/2009		65	F	dependiente, desempleada	Compañera
30	SL2780/23	SRBC (M) D	18/11/2020	Cali	321.57	27/04/2009		69	G		Compañero mismo sexo, 25 años
31	SL2797/23	CAGJ (M) D	06/08/2020	Medellín	919.29	27/06/2012	51	53 y 49	F	3 hijos, hasta 1996, matrimonio, sin formación, dependiente, maltrato: cónyuge; compañera, doméstica, cuida madre con Alzheimer.	Cónyuge desde 1983 (29); compañera, 16 años
32	SL2839/23	CAGJ (M) D	28/01/2022	Medellín	826	12/01/2004		61	F	2 hijos, trabajadora de discoteca, mínimo legal, cotizante	Compañera desde 1980 (24)
33	SL2887/23	DACV (F) D	16/09/2021	Cali	870 (734)	19/03/2008	52		F	1 hijo	Cónyuge desde 1981 (27)
34	SL2962/23	GBZ (M)	22/07/2022	Cali	414 (389)	20/04/2018	48	72	F		Compañera desde 1989 (29)
35	SL3040/23	OAMA (M)	13/10/2021	Cartagena	1008	10/07/2004	65	78	F	4 hijos, Madre cabeza familia subsidiado	Cónyuge desde 1961 (43)
36	SL3173/23	IMLG (M)	31/05/2021	Cali	559.86	07/10/2009		67	F	2 hijas, sin ingresos	Compañera desde 1977 (32)

Del año 2023, como se aprecia, se escogieron 36 sentencias, precisando entre sus datos básicos:

— La radicación

— El/la Magistrada Ponente con las iniciales de sus nombres y apellidos y entre paréntesis el género con el cual se le identifica.

— La fecha de la sentencia revisada con miras a detectar la latencia en el tiempo del problema jurídico.

— El territorio donde se resuelve el asunto (aclarando que, por los factores de competencia en materia de Seguridad Social, puede no coincidir con el lugar de génesis).

— El número de semanas cotizadas por el causante fallecido, resaltando las que superan las 500 y 1000 semanas para apreciar su frecuencia.

— La fecha de la muerte del causante como factor que caracteriza la aplicación del principio de condición más beneficiosa con "salto normativo", pues todos los decesos ocurrieron después del 29 de enero de 2003, fecha en que entró a regir la Ley 797 de 2003.

De enero a junio de 2024 se incluyeron en el estudio, nueve (9) sentencias con iguales datos de referenciación.

Tabla 3. Matriz de sistematización, 2024

AÑO 2024						CONDICIONES DE VULNERABILIDAD					
No.	**Sentencia**	**M.P.**	**Sentencia revisada**	**Territorio**	**Semanas Cotizadas**	**Fecha de muerte causante**	**Edad Causante**	**Edad Sobreviviente**	**Género**	**Grupo Familiar, economía, salud**	**Vinculo**
1	**SL089-24**	JPS (M) D	26/05/2021	Medellín	57	14/12/2005			F	4 hijos	Cónyuge desde 1992 (13)
2	**SL197-24**	SRBC (M) D	30/11/2021	Cali	409.1	04/11/2007	62		F	4 hijos, dependiente Económica	Compañera desde 1965 (56)
3	**SL270-24**	CAGJ (M) D	30/11/2021	Pereira	745.29	05/02/2010		60	F	3 hijos, no trabajaba, dependiente de hija	Cónyuge desde 1980 (30)
4	**SL565/24**	MEBQ (m) D	26/05/2022	Cali	916.43	04/07/2010	46		F	1 hija menor	Compañera 14 años, y cónyuge, desde 1985 hasta 1996
5	**SL586/24**	AMMS (F) D	28/04/2023	Cali	851.29	28/07/2015	63		F	3 hijas	Esposa desde 1984
6	**SL857/24**	OYMC (F) D	15/02/2022	Cali	714	10/03/2018			F		Compañera (38)
7	**SL954/24**	DJDP (M) D	31/10/2022	Bogotá	473	05/07/2019	66		F	2 hijos	Compañera (35)
8	**SL1109/24**	DJDP (M) D	20/10/2022	Medellín	876.43	08/06/2016			F	2 hijos	Cónyuge desde 1974
9	**SL1224/24**	MEBQ (m) D	09/12/2022	Cali	629	22/02/2014			F		Cónyuge (36)

Con base en lo anterior se tipificaron algunas de las "condiciones de vulnerabilidad" que se identifican con datos como la edad de las personas causantes de la prestación por muerte o fallecidas y sus sobrevivientes (integrantes del núcleo familiar), el género, número de hijos o grupo familiar, datos de su nivel económico, estado de salud, el vínculo existente con el causante, precisando entre paréntesis el número de años de convivencia con aquél.

La esquematización de los datos extraídos permitió observar que, de la muestra aleatoria escogida, sólo un caso corresponde a un varón y otro a una pareja del mismo sexo. Es decir, se está frente a casos de mujeres que concurren a reclamar la pensión de sobrevivientes de causantes hombres fallecidos después de 2003, argumentando un esfuerzo en su cotización (más de 300 o 500 semanas), convivencias superiores a 20 años y en varios casos con un número importante de hijos. Estos casos permiten construir el ambiente fáctico, que junto a la sentencia SU-005 de 2018 muestra que la realidad no ha cambiado desde entonces. En ese momento, de las siete sentencias examinadas por la Corte Constitucional, cinco tenían que ver con casos de mujeres, lo que indica que estas pensiones de sobrevivientes siguen afectando mayoritariamente al género femenino.

La verificación anterior convoca la perspectiva de género no solo porque existan mujeres reclamantes de una pensión de sobrevivientes, sino que se justifica en tanto ellas cumplieron con el rol que les asignó la sociedad patriarcal, al asumir el trabajo de cuidado no remunerado, que permitió a sus parejas desarrollar las labores remuneradas y garantes de una cotización.

7. CRITERIOS ORIENTADORES PARA APLICAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA CONDICIÓN MÁS BENEFICIOSA

Para los efectos de esta investigación se entiende por criterio la regla que debe aplicarse para tomar una decisión que promueva la equidad, pues la regulación que contiene la Ley 797 de 2003 (norma vigente), en materia de pensión de sobrevivientes desconoce el valor económico del trabajo de cuidado[4], la precaria estabilidad laboral de las mujeres, la brecha salarial[5], la maternidad, y la doble jornada como factores que influyen en la dificultad de muchas mujeres para acceder a una pensión de vejez. Hace más de tres décadas, desde Naciones Unidas se informa que la pobreza en el mundo también está feminizada (ONU MUJERES, 2015), por lo mismo el legislador de 2003 pudo pensar en las sobrevivientes, sin embargo, no lo hizo.

Reconocer la dependencia económica que hace a la mujer acreedora a la pensión de sobrevivencia por regla general, debe ser vista como una compensación jurídica que le otorga el legislador por las labores de cuidado no remunerado que, en cumplimiento del rol tradicional impuesto, asumió a lo largo de una relación de pareja. De otro lado, el requisito de la cotización implica precisar que los aportes de quien realiza el trabajo remunerado están apoyados por las actividades de trabajo de cuidado no remunerado de quienes así lo ejecutan.

Una manera de articular los requisitos que el Legislador ha impuesto para acceder a la pensión de sobrevivientes, a través del tiempo, con el principio de la condición más beneficiosa y desde una perspectiva de género es plantear los siguientes criterios frente al caso en concreto, a saber:

a) Necesidad social del cuidado: Verificar la acción de cuidado (crianza de niños, atención de personas en situación de discapacidad y de adultos mayores que implican desgaste físico, sicológico y afectivo), realización de labores domésticas (consecución, preparación y distribución de alimentos). Evaluar dicha acción por su grado de urgencia, el carácter de irremplazable, la imposibilidad económica de trasladar dichos cuidados (salas cunas, preescolares, gerontológicos, centros de educación especial de carácter público). Considerar el impacto entre quien otorga y recibe los cuidados, con identificación de los estereotipos impuestos, impulsando el autocuidado para incidir en la redistribución del trabajo de cuidado al interior de los núcleos de afecto.

b) Valoración económica del tiempo, saber y afecto invertido por quien cuida, en términos de asunción de la obligación de solidaridad que le correspondería al núcleo familiar, social y estatal. Así como del análisis costo-efectividad en la persona cuidada.

c) Aplicación de los estándares del Estado Social de Derecho en la administración de justicia. Lo cual implica privilegiar el respeto a la dignidad humana, procurar la igualdad, ponderar los principios mínimos fundamentales del trabajo como la condición más beneficiosa para la pensión de sobrevivencia que permiten reinterpretar los mandatos legales para superar las omisiones legislativas, atendiendo los reclamos sociales de justicia.

[4] Según la OIT el trabajo de cuidados no remunerado (TDCNR), es un concepto central en la economía feminista que comprende actividades de cuidado directo (alimentar a un bebé o atender a un familiar enfermo) y tareas de cuidado indirectas (cocinar o limpiar). Estas labores garantizan el bienestar de las personas, posibilitan el trabajo remunerado y el funcionamiento de las sociedades (OIT, 2018). En Colombia el TDCNR representa el 20% del PIB, 30 millones de personas se dedican al cuidado sin remuneración y el 60% son mujeres, 6 de cada 10 mujeres además de cuidar y atender sus hogares, trabajan por un ingreso, viven en pobreza de tiempo, en comparación con 45% de los hombres que cuidan y trabajan por un ingreso (DANE y ONU MUJERES, 2020).

[5] Aunque sólo hasta el año 2023 le mereció a Claudia Goldin un Premio Nobel de Economía las problemáticas por ella estudiadas a partir de las brechas salariales entre hombres y mujeres.

d) Incorporar en el análisis los precedentes constitucionales. Varias son ya las oportunidades en la que las Altas Cortes han reconocido la perspectiva de género en materia de seguridad social y principalmente en torno a la pensión de sobrevivientes. Hacia el año 2006 en la sentencia de constitucionalidad C-111, la Corte Constitucional recuerda que la finalidad de la pensión de sobrevivientes es suplir la ausencia repentina del apoyo económico de la persona afiliada y evitar que las condiciones de subsistencia del grupo familiar se alteren en demasía. Además, la Corte Constitucional refirió la importancia que se le da a la reciprocidad y la solidaridad entre quien causa el derecho a la pensión y sus allegados. Esto porque la categoría de una persona beneficiaria de pensión de sobrevivientes se deriva del amor, el apoyo mutuo y la construcción de proyectos comunes, además de la materialización de la convivencia al momento de la muerte pues se privilegia el estar junto a quien estuvo afiliado.

Por su parte en el año 2020 la Sala de Casación Laboral concluyó que se trata de una pensión feminizada, ya que la mayoría de las beneficiarias son mujeres y las cifras de 2021 de COLPENSIONES[6] (2021), confirman que el 88% de los pensionados por sobrevivientes son mujeres, mientras que, en el caso de la pensión de vejez, el 62% son varones.

7.1. Vías de aplicación del principio de la condición más beneficiosa con enfoque de género

El principio de la condición más beneficiosa implica enfrentar una norma vigente con la que ella sustituye o deroga, y lo que se busca con su uso es admitir los tratamientos que se hayan obtenido en aplicación de ésta última, preservando así el tratamiento más beneficioso otorgado por la norma derogada o abrogada. Ejercicio jurídico que tiene plena operatividad, cuando el legislador no crea un régimen de transición.

Puede decirse se desprende del artículo 19-8 de la Constitución de la O.I.T. cuando señaló que: "En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación" y el artículo 30 del Convenio 128 de OIT cuando expresa: "La legislación nacional deberá, bajo condiciones prescritas, prever la conservación de los derechos en curso de adquisición respecto de las prestaciones contributivas de invalidez, vejez y sobrevivientes". La Ley 100 de 1993 (reforma pensional estructural en Colombia) amplió la pensión de sobrevivientes al incluir este derecho no solo cuando fallece el pensionado, sino también el afiliado. Sin embargo, cuando las modificaciones normativas se dan con la Ley 797 de 2003 (reforma paramétrica), impuso exigencias al cotizante con miras a evitar fraudes con convivencias de última hora o promover la cultura de la afiliación.

La Corte Constitucional colombiana señaló que el legislador debía buscar otros mecanismos para alcanzar dichos objetivos, sin exigir fidelidad o periodos de carencia, flexibilizando algunos de los requisitos. También al analizar la Ley 860, se habló del mandato de progresividad, y se indicó que la pensión de sobrevivientes no está basada en la acumulación de capital, sino en el cubrimiento del riesgo de fallecimiento del afiliado. Con lo anterior, el camino para la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con el hombre, sigue en manos del Estado colombiano, a través de sus servidores judiciales, guiados por los mandatos interpretativos listados en el primer apartado de este escrito y para suplir el vacío legal por omisión.

[6] Administradora Pensional en Colombia del Régimen de Prima Media con Prestación definida.

Ello porque las mujeres continúan reclamando la tutela judicial efectiva. Muchos de los casos inicialmente relacionados tienen reclamación administrativa, demandas y tutelas, lo que evidencia la existencia de obstáculos para el acceso de las mujeres a la administración de justicia y la insatisfacción frente a las decisiones adoptadas. La casuística revela que existe una asignación de roles femeninos y masculinos como naturales: ser ama de casa, madre de familia, lo que conduce a la exclusión de la mujer en la opción de construir su propia pensión de vejez. Hace 30 años, la mujer estaba sujeta al trabajo no remunerado, no valorizado socialmente y por lo mismo con vínculos de dependencia respecto de su cónyuge o compañero. Estos estereotipos intergeneracionales, junto a otros, están siendo destruidos, sin embargo, son procesos de largo plazo que requieren cambios culturales cuya responsabilidad primigenia le compete a la familia y al sistema educativo.

Mientras se transita hacia cambios estructurales que reconozcan y remuneren el trabajo de cuidado de las mujeres, cuyo impacto en la economía nacional y en el PIB ya se encuentra cuantificado debe procurarse la igualdad mediante el reconocimiento de la pensión de sobrevivencia derivado del aporte que configura el trabajo de cuidado no remunerado.

Muchas de las mujeres del listado de sentencias no tienen seguridad social, ni acceso a servicios de salud, y siguen siendo invisibilizadas o dependientes de sus hijos mayores de edad o de sus familias extensas.

Perpetuar la desigualdad no es más que una nueva forma de violencia y ya lo ha dicho la Sala de Casación Laboral de la C.S.J. (SL 1727-2020): "Los sistemas pensionales no son neutros respecto al género, pues sus arquitecturas, al estar sustentadas en un modelo tradicional, esconden elementos propios que generan inequidad para las mujeres".

Un tipo de violencia económica e institucional que se escuda en la aparente neutralidad normativa que diseñó el Legislador, en resguardo del equilibrio financiero. Ello porque no es viable el sacrificio de las mujeres en beneficio del sistema pensional que además las excluye, máxime cuando la sostenibilidad financiera no puede afectar derechos fundamentales (Artículo 334 C.P.).

Por lo mismo, si la pensión de sobrevivientes es parte de un sistema de protección, no sólo bajo el esquema asegurador, debe responder a la construcción social de la familia de hace 30 años, cuando las mujeres eran absolutamente dependientes de los hombres.

La seguridad social busca reducir la pobreza y la desigualdad, no perpetuarla. Por eso, no es dable persistir en respuestas similares a los casos analizados en 2024 y 2023. Es necesario pensar en el rediseño y la búsqueda de nuevas políticas para abordar esta problemática.

Sin embargo, mientras ello ocurre, nada más cercano que el principio de la condición más beneficiosa con las transiciones normativas sin daño, ni lesión a derechos. El enfoque de género hace parte de esa transición hacia la equidad, mientras se reconoce el trabajo de cuidado y se fortalecen derechos a la mujer proveedora.

No basta con el test de procedencia que hoy aplica la Corte Constitucional Colombiana, así aparentemente, sea un camino de apertura a un sin número de casos de mujeres, pues la exigencia de acreditación de analfabetismo, vejez, enfermedad, pobreza extrema, ser cabeza de familia, desplazada, dependiente, desempleada, diligente en la oportunidad de reclamación conduce a imponer a la mujer, en situación de desventaja una carga probatoria que per sé está fundada en una discriminación por género. Claro que se refuerza la interpretación a su favor, más no dignifica la condición de fémina aspirante a la pensión de sobrevivientes. De ahí que sea un deber desplegar las facultades probatorias

de oficio que en sede de legalidad se suelen minimizar para no sacar a flote la desigualdad imperante, recuérdese que la aparente neutralidad no hace bien a la autonomía de las mujeres. Negar el derecho a la pensión de sobrevivientes no puede seguir siendo la opción. En cambio, el enfoque de género engrosa las hipótesis reales de igualdad y la erradicación de la pauperización femenina. Es una invitación a mirar con otros lentes este tipo de casos, a ponerse el lente femenino y analizar la realidad que hoy se oculta o frente a la cual solemos ser miopes.

8. CONCLUSIONES

Cuando se avistan cambios, entre ellos reformas pensionales, el mundo jurídico se agolpa frente a las novedades y las respuestas suelen estar basadas en los principios, como aquel que verifica la no regresividad implementada por el Legislador o aquel que resguarda, a través del Juzgador, las condiciones más beneficiosas que no se barajaron en regímenes de transición.

La tendencia a mantener privilegios es fuerte y las rupturas tampoco operan de inmediato, el arquetipo masculino en el Derecho pervive y la inclusión de la mirada femenina avanza lentamente. Un tipo de normas como los principios, en particular el de la condición más beneficiosa, abstracto y genérico no tendría por qué ocultar inequidades de género ya que su método interpretativo exige la ponderación y ello suena incluyente, ¿qué más que un test de procedencia que busca condiciones de vulnerabilidad? Lo paradójico entonces deviene de la recurrencia constante a la invisibilización en materia de Seguridad Social del no cotizante (con frecuencia de género femenino), olvidando que justamente el carácter de cuidadora es el que permitió el trabajo remunerado del cotizante y el que sustenta las convivencias que se exigen como requisito para acceder al derecho pensional.

Por tanto, desde el enfoque de género, cabe preguntarse: ¿perseguir el acceso a una pensión de sobrevivientes para las mujeres es seguir manteniendo relaciones de dominación? ¿Se pretende que las mujeres sigan recibiendo pensiones por cuenta de sus esposos o compañeros, quienes tuvieron un trabajo remunerado y cotizaron?, ¿o se debe buscar que el trabajo de cuidados sea reconocido y se constituya en fundamento para el alcance de una pensión de vejez? ¿la sostenibilidad financiera es un criterio con fuerza suficiente para oponerse o desconocer un derecho humano fundamental de las mujeres, su derecho a acceder al sistema pensional? Estos y otros interrogantes deberán ser abordados en futuras investigaciones bajo el postulado de la igualdad de los desiguales, sin olvidar que desde ya le compete a la administración de justicia fallar con enfoque de género, de conformidad con los parámetros esbozados en el presente escrito.

Las preguntas generan las dicotomías o comparaciones que la igualdad persigue para justificar el trato desigual para el desigual. Esto porque el mito del legislador racional permanece y más cuando se trata de demostrar que hubo sesgo masculino, quizá inconsciente o por falta de información. Ahora bien, se invisibilizó a las mujeres por un pequeño grupo de varones beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Piénsese entonces que los cálculos actuariales previeron dicha circunstancia y que el criterio que apoya el trato disímil hacia las mujeres es el de la sostenibilidad financiera, pues es una pensión diseñada en función de que quién cotiza es el causante, generalmente varón. Pero quien va a disfrutar la pensión es un grupo a veces indeterminado y ello genera costos o riesgos económicos al gasto público social que se deben contener. Un límite que desde las declaraciones de derechos sociales se impone en perspectiva de respeto a los derechos de las personas es pensar en la progresividad y no regresividad de derechos, al incluir mayor número de poblaciones.

9. BIBLIOGRAFÍA

Butler, J. (2007). *El género en disputa.* https://www.lauragonzalez.com/TC/El_genero_en_disputa_Buttler.pdf

Colpensiones. (2021). *Colpensiones en cifras*. https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/4766/colpensiones-en-cifras-diciembre-2021/

DANE y ONU Mujeres. (2020) *Cuidado no remunerado: la igualdad de género inicia en el hogar*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/Boletin-estadistico-ONU-cuidado-noremunerado-mujeres-DANE-mayo-2020.pdf

Elorza Guerrero, F. (2024). *La condición más beneficiosa en la relación de trabajo.* Editorial Aranzadi, España.

Facio, A., & Fries, L. (2005). *Feminismo, género y patriarcado.* https://www.repositorio.ciem.ucr.ac.cr/handle/123456789/122

García, J. (1992). ¿Tienen sexo las normas?: Temas y problemas de la teoría feminista del Derecho. En: Revista Anuario de filosofía del derecho, p. 13-42. https://portalcientifico.unileon.es/documentos/5f94ccc82999521ddf0b7a86.

Lamas, M. (1995). *Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género*, En: Revista de estudios de género Laventana No. 1, https://revistalaventana.cucsh.udg.mx/index.php/LV/article/view/2684.

Leache1, P & Pujal, M. (2009). *Una lectura del género como dispositivo de poder*. https://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v24n70/v24n70a5.pdf

Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión.* Paidós.

Plá Rodríguez, A. (1998). *Los principios del Derecho del Trabajo*. Ediciones De Palma. Buenos Aires.

Rivera, S. (2015). *Sociología de la imagen Miradas ch'ixi desde la historia andina*. https://tintalimon.com.ar/public/pdf_978-987-3687-13-6.pdf

Normativa

Congreso de Colombia. (1990). *Decreto 758 de 1990: Por el cual se establecen disposiciones sobre el régimen pensional*. [Decreto 758 de 1990]. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1160606

Congreso de Colombia. (1991). *Constitución Política de 1991 (Artículo 13, 43, 42, 44, 53 y 334*). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Congreso de Colombia. *(*1993*). Ley 100 de 1993: Sistema de Seguridad Social Integral*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html

Congreso de Colombia. *(*2003*). Ley 797 de 2003: Reforma al sistema pensional*. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0797_2003.html

Congreso de Colombia. (2012). *Ley 860 de 2012: Modificación del régimen de pensiones*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11173

Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Asamblea General. https://www.oas.org/dil/esp/convencion_sobre_todas_las_formas_de_discriminacion_contra_la_mujer.pdf

Naciones Unidas. (2011). *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar*. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_633168.pdfInternational Labour Organization+1Coordinadora de la Mujer+1

Organización Internacional del trabajo [OIT]. (1967). *Convenio N° 128 sobre prestaciones contributivas de invalidez, vejez y sobrevivientes (Convenio N° 128)*. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312273:NO

Organización Internacional del trabajo [OIT]. (2021). *Constitución de la OIT (art. 19-8)*. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907

Organización Internacional del trabajo [OIT]. (2022). *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf

ONU MUJERES. (2015). *Proteger la seguridad de los ingresos de las mujeres en la vejez: Hacia sistemas de pensiones con perspectiva de género*. https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/12/women-income-security-in-old-age

ONU MUJERES. *Breve historia sobre la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.* (S.f.). https://www.unwomen.org/es/csw/brief-history#sthash.WqFwcQdY.dpuf

Organización Internacional del trabajo [OIT]. *Convenios sobre igualdad de género y derechos laborales (Convenios N° 100, 103, 111, 156, 183, 190*, 1951, 1952, 1958, 1981, 2000, 2019).

Organización Mundial del Comercio [OMC]. *Textos jurídicos: Los Acuerdos de la OMC*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia. (*2016*). *Sentencia T-012 de 2016,* en Boletín Oficial No. 450. [M.P: Palacio, J.]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-012-16.htm

Corte Constitucional de Colombia. (*2023*). *Sentencia SU 067 de 2023*, en Boletín Oficial No. 652 [M. P: Meneses, P.]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/SU067-23.htm

Corte Constitucional de Colombia. (*2023*). *Sentencia T-236 de 2023*, en Boletín Oficial No. 680 [M.P: Reyes. J.]. https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/T-236-23.htm

Corte Constitucional de Colombia. (*2023*). *Sentencia T-415 de 2023*, en Boletín Oficial No. 710 [M.P: Pardo, C.]. https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/T-415-23.htm

Corte Constitucional de Colombia. (*2023*). *Sentencia T-550 de 2023*, en Boletín Oficial No. 730 [M.P: Pardo, C.]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-550-23.htm

Corte Constitucional de Colombia. (*2024*). *Sentencia T-100 de 2024,* en Boletín Oficial No. 800 [M.P: Cortés, J.].https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/T-100-24.htm

Corte Constitucional de Colombia. (*2024*). *Sentencia T-265 de 2024*, en Boletín Oficial No. 820 [M.P: Fernández, V.]. https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2024/T-265-24.htm

Corte Constitucional de Colombia. (*2024*). *Sentencia T-266 de 2024*, en Boletín Oficial No. 840, [M.P: Pardo C.]. https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2024/T-266-24.htm

Corte Constitucional de Colombia. (*2024*). *Sentencia T-736 de 2024*, en Boletín Oficial No. 860, [M.P: Fajardo, D.].

Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia T-012 de 2016*. [M.P: Vargas, L]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-012-16.htm

Corte Constitucional de Colombia. (*2018*). *Sentencia SU-005 de 2018, 2018*, en Boletín Oficial No. 300 [M.P. Bernal, C.] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su005-18.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia SU 067 de 2023* [M.P: Meneses, P.]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/SU067-23.htm

Corte Constitucional de Colombia. (*2023*). *Sentencia SU-471 de 2023*, en Boletín Oficial No. 760 [M.P. Fajardo, D.]. https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU471-23.htm

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL243/23* [M.P. Botero, G].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL436/23*, [M.P: Restrepo, O.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL687/23* [M.P. Herrera, L.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL699/23*, [M.P. Lenis, I.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL700/23* [M.P. Lenis, I.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL701/23* [M.P. Lenis, I.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL712/23*, [M.P. Prada, J].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL716/23* [M.P. Prada, J].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL835/23* [M.P. Castillo, F.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL836/23* [M.P. Castillo, F, 2023.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL842/23* [M.P. Prada, J.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL887/23* [M.P. Godoy, J, 2023.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL916-23* [M.P. Zúñiga, M.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL985/23* [M.P. Rodríguez, G.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL1333/23* [M.P. Herrera, L.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL1345/23* [M.P. Beltrán, M, 2023.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL1367/23* [M.P. Muñoz, A.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL1393/23* [M.P. Duran, C.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL1494/23* [M.P. López, C.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL1497/23* [M.P. Dix, D.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). Sentencia SL1628/23 [M.P. Rodríguez, G.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL1649/23* [M.P. Restrepo, O.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL1684/23* [M.P. Guarín, C.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL1875/23* [M.P. Guarín, C.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL2110/23* [M.P. Muñoz, A.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL2190/23* [*M.P.* Caguasango, D.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL2288/23* [M.P. Castillo, F.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL2725/23* [M.P. Godoy, J.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL2744/23* [M.P. Guarín, C.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL2780/23* [M.P. Brito.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL2797/23* [M.P. Guarín, C.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL2839/23* [M.P. Guarín, C.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL2887/23* [M.P. Caguasango, D.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL2962/23* [M.P. Botero, G.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL3040/23* [M.P. Mejía, O.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2023). *Sentencia SL3173/23* [M.P. Lenis, I.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2024). *Sentencia SL089-24* [M.P. Prada, J.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2024). *Sentencia SL197-24* [M.P. Brito, S.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2024). *Sentencia SL270-24* [M.P. Guarín, C.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2024). *Sentencia SL565/24* [M.P. Beltrán, M.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2024). *Sentencia SL586/24* [M.P. Muñoz, A.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2024). *Sentencia SL857/24* [M.P. Merchán, O.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2024). *Sentencia SL954/24* [M.P. Dix, D.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de casación Laboral. (2024). *Sentencia SL1109/24* [M.P. Dix, D.].

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala *d*e Casación Laboral. (2020) *Sentencia SL 1727/20* [M.P. Muñoz, A.].

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 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 163-175

Automaticidad de los derechos de pensión en el derecho italiano de la Seguridad Social

Automaticity of pension rights under Italian social security law

Davide Casale *Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Bolonia Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, strada Maggiore 45, Bologna 40125 (BO) Italia*

Sumario

1. Principio de automaticidad de las prestaciones sociales establecida en el código civil italiano
2. La orientación restrictiva adoptada ahora por la corte de casación
3. La relevancia jurídica actual de las cotizaciones de pensiones adeudadas y no pagadas, a efectos de la pensión futura
4. La situación contributiva individual como derecho subjetivo del trabajador
5. La relación jurídica entre el trabajador y el instituto de seguridad social
6. La interpretación literal de la legislación pertinente
7. Diferencia entre omisión y evasión de cotizaciones a efectos de la automaticidad de los derechos de pensión
8. Bibliografía citada

Cita Sugerida: CASALE, D.: «Automaticidad de los derechos de pensión en el derecho italiano de la Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 163-175.

Resumen

Este trabajo analiza de forma crítica la línea de jurisprudencia adoptada en los últimos años por la Corte Suprema de Casación italiana en relación con las consecuencias que la omisión de las contribuciones al régimen de pensiones por parte del empresario tiene para el trabajador. Según esta línea de jurisprudencia, el impago de las cotizaciones sociales debidas a los organismos públicos de seguridad social por parte del empresario perjudica al trabajador, ya que comporta que su futura pensión se vea reducida en consecuencia. Por otro lado, el autor de este análisis defiende que, según la legislación vigente, el trabajador no puede sufrir consecuencias en detrimento de su situación contributiva, si ha denunciado a su debido tiempo ante el organismo de previsión social la omisión de las cotizaciones por parte del empresario

Palabras clave

Derecho comparado; Derecho del Trabajo en Italia; Seguridad Social; Omisión de las cotizaciones; Pensión; Automaticidad de las prestaciones sociales

Abstract

This paper critically analyses the line of jurisprudence adopted in recent years by the Italian Supreme Court regarding the consequences for the employee of the employ-er's failure to pay pension contributions. According to this caselaw, the employer's failure to pay compulsory contributions due to public social security institutions cre-ates a loss to the employee, as it leads to a consequent reduction of his future pen-sion. Instead, the author of this analysis argues that, under current law, the employee may not suffer such negative consequence if he has reported timely the employer's non-payment of contributions to the social security institution.

Keywords

Comparative law; Italian labour law; Social Security; Failure to pay contributions; Pension; Automatic right to social benefits

1. PRINCIPIO DE AUTOMATICIDAD DE LAS PRESTACIONES SOCIALES ESTABLECIDA EN EL CÓDIGO CIVIL ITALIANO

Por lo que respecta a los derechos de previsión social de los trabajadores, en el ordenamiento jurídico italiano existe una importante norma de protección que cubre los supuestos de impago por parte del empresario de las cotizaciones debidas a los organismos públicos de previsión social. En el debate doctrinal y en la jurisprudencia, esta norma se denomina "automaticidad de las prestaciones sociales" y se regula en el art. 2116 del Código Civil italiano de 1942. El apartado 1 de dicho artículo establece que las prestaciones públicas de previsión social de carácter obligatorio "le son debidas al trabajador por cuenta ajena, incluso si el empresario no ha abonado regularmente las cotizaciones debidas a las instituciones de previsión social y asistencia, salvo leyes especiales que dispongan lo contrario".

En concreto, por lo que respecta a las pensiones de vejez, incluidas las de vejez anticipada, es decir, la denominada ancianidad (en Italia, régimen "i.v.s": invalidez, vejez y supervivencia), durante las tres décadas posteriores al Código Civil la citada norma del Código permaneció como un mero principio no aplicado. De hecho, la aplicación efectiva del principio de automaticidad se llevó a cabo con el artículo 40 de la Ley n.º 153/1969 y con el artículo 23-*ter* del Decreto Ley n.º 267/1972, que introdujeron modificaciones en el art. 27 del Real Decreto Ley n.º 636/1939. Según estas enmiendas de hace medio siglo, "el requisito de cotización establecido para tener derecho a las prestaciones de vejez, invalidez y supervivencia, se considera cumplido incluso si las cotizaciones no se han abonado efectivamente, pero consta que se deben dentro del plazo de prescripción".

Según el artículo 3 de la Ley nº 335/1995, en caso de impago por parte del empresario, salvo casos especiales, el plazo de prescripción para las cotizaciones debidas, incluidas las de previsión social y pensiones, gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (I.N.P.S.) para los trabajadores italianos por cuenta ajena, es de cinco años. En esta circunstancia, el apartado segundo del mismo artículo 2116 del Código Civil establece una norma de responsabilidad residual del empresario, según la cual "en los casos en que, con arreglo a estas disposiciones, las instituciones de previsión social y de asistencia, por causa de ausencia o irregularidad de las cotizaciones, no estén obligadas a pagar total o parcialmente las prestaciones debidas, el empresario es responsable del daño causado al trabajador". Es decir: aunque la deuda del empresario con el organismo de previsión social se haya extinguido, surge una responsabilidad compensatoria del empresario directamente con el trabajador cuyo plan de pensiones se haya visto perjudicado.

El impago del empresario puede ser por mera omisión de cotizaciones cuya deuda haya sido debidamente declarada por el empresario; o puede tratarse de evasión por el impago de cotizaciones referidas a situaciones laborales no declaradas total o parcialmente, es decir, situaciones de trabajo sumergido. El principio de automaticidad establecido en el primer apartado del artículo 2116 protege en ambos casos, ya que la cotización obligatoria a la Seguridad Social es una deuda que recae sobre el empresario (por contra, cuando se trata de impago de tributación fiscal, la deuda recae también en el trabajador, contra quien la administración tributaria puede ejercer acciones de recaudación en vía de apremio, siempre y cuando el trabajador no demuestre que se ha producido una situación de explotación laboral, como suele ocurrir en situaciones de trabajo sumergido).

En las dos últimas décadas, ha habido una creciente atención de las instituciones, así como de los académicos, a las cuestiones relacionadas con la automaticidad de las prestaciones sociales establecida en el apartado primero del artículo 2116 del Código Civil, con especial atención al alcance subjetivo y objetivo de esta norma del Código. Esto se ha dado especialmente tras una sentencia de 1997 del Tribunal Constitucional italiano, que estableció que la automaticidad de las prestaciones

sociales es un principio general del sistema italiano de previsión social[1]. En la línea del Tribunal Constitucional, el legislador italiano ha desempeñado repetidamente un papel de estímulo en aras de la extensión del alcance de dicho principio de automaticidad, en lo que respecta, por ejemplo, al derecho a las prestaciones por accidente y a las prestaciones parentales para los trabajadores parasubordinados[2]. Por otra parte, no ha habido cambios normativos recientes en relación con la automaticidad de las pensiones por vejez.

2. LA ORIENTACIÓN RESTRICTIVA ADOPTADA AHORA POR LA CORTE DE CASACIÓN

A pesar de este fermento normativo y doctrinal, en los últimos cinco años, la Corte de Casación ha adoptado decisiones bastante restrictivas sobre varios aspectos que se le han planteado al respecto: por ejemplo, sobre la (denegada) aplicación a los trabajadores parasubordinados de la automaticidad de las prestaciones de pensiones de vejez[3]; así como en lo que se refiere al cálculo del plazo de prescripción de las cotizaciones de pensiones[4].

Es problemática, sobre todo, la orientación restrictiva que la Corte Suprema de Casación viene adoptando desde 2021 en materia del derecho individual a la regularización de las lagunas de cotización denunciadas por el trabajador afectado[5]. De hecho, la Corte de Casación niega ahora la posibilidad jurídica de dicha regularización como acción judicial del trabajador contra el organismo público de seguridad social. Siendo esta la perspectiva adoptada por la Corte de Casación, la regularización de

[1] Tribunal Constitucional, 5 de diciembre de 1997, n.º 374, en *Giust. civ*., 1998, I, 617.

[2] En lo que se refiere a la evolución de la extensión de la aplicación del art. 2116, apartado 1 del Código Civil desde la segunda mitad del siglo XX hasta los desarrollos, incluso legislativos, de la última década, véase Casale D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti,* Bolonia (Bup, 2017), *passim*, acceso abierto en https://buponline.com/prodotto/lautomaticita-delle-prestazioni-previdenziali, para más referencias.

[3] Orientación que aparece por primera vez en Casac. Civ. 30 de abril de 2021, n.º 11430 y Casac. Civ. 30 de abril de 2021, n.º 11431, seguido de otras, como Casac. Civ. 12 de agosto de 2022, n.º 24753, en *Inf. prev.*, 2022, 1-2, 91; Casac. Civ. 17 de marzo de 2022, n.º 8789; Casac. Civ. 15 de diciembre de 2023, n.º 35162. Acerca de esta orientación, los comentaristas se han mostrado críticos; véase, por ejemplo, las aceptables críticas de Canavesi G., *Manca il presupposto? Co.co.co., art. 2116 c.c.e formalismo della Corte di cassazione*, en *Giur. it.,* 2021, 2421 y ss.)

[4] Se trata de otra cuestión en que la Corte de Casación se ha pronunciado recientemente en contra de los trabajadores, y se refiere a la determinación del plazo de prescripción de las cotizaciones, que ahora se considera siempre de cinco años, según esta nueva orientación jurisprudencial, sin posibilidad de duplicar la duración a diez años, como se sostenía anteriormente en determinados casos de denuncia por omisión presentada por el trabajador ante el organismo de previsión social (obviamente al trabajador le convenía la orientación anterior, que preveía la duplicación del plazo de prescripción, ya que una mayor duración del crédito contributivo implicaba una mayor probabilidad de pago espontáneo o forzoso por parte del empresario al organismo público de previsión social, con la consiguiente ventaja para la situación contributiva del trabajador que se veía integrada sin necesidad, por parte del trabajador, de instancias ni de litigio alguno). En la jurisprudencia de legitimación, la Corte de Casación considera ahora esta prórroga solo como un régimen transitorio que se aplicó hasta mediados de los años noventa: véase Casac. Civ. 3 de marzo de 2021, n.º 5820; Casac. Civ. 6 de septiembre de 2023, n.º 25981; Casac. Civ. 13 de julio de 2022, n.º 22117; Casac. Civ. 11 de julio de 2022, n.º 21871; Casac. Civ. 18 de febrero de 2022, n.º 5418; Casac. Civ. 8 de noviembre de 2021, n.º 32365. Para argumentos contrarios, véase Casale D., *L'accreditamento dei contributi non versati*, en Amendola F., Calafiore D., Cavallaro L. (coordinadores), *Previdenza, assistenza, sicurezza sul lavoro*, serie *Le fonti del diritto italiano*, editado por Amoroso G., Di Cerbo V., Maresca A., Giuffrè Francis Lefebvre, (Milán, 2024), 504 y ss.; véase también Riverso R., *La tutela del lavoratore e la prescrizione dei contributi previdenziali, tra norme espresse ed esigenze di sistema*, en *Quest. giust*, 2022, www.questionegiustizia.it/articolo/la-tutela-del-lavoratore.

[5] Casac. Civ. 1 de febrero de 2021, n.º 2164; Casac. Civ. 10 de marzo de 2021, n.º 6722; Casac. Civ. 6 de septiembre de 2023, n.º 26002; Casac. Civ. 11 de septiembre de 2023, n.º 26248; por último, se hace referencia a esta orientación en Casac. Civ. 17 de junio de 2024, n.º 16772. Los primeros comentaristas a este respecto se han expresado en términos críticos, por ejemplo, Mesiti D., *Il diritto alla giusta posizione contributiva*, en *Lav. giur.*, 2022, 561 y ss.; Riverso R., *L'azzeramento della tutela della posizione contributiva del lavoratore nella recente giurisprudenza di legittimità*, en *Lav. giur.*, 2023, 114 y ss.

las cotizaciones sería un derecho que solo podría ejercerse contra el empresario que las omita. Es decir, dicha acción judicial nunca podría ejercerse contra el organismo de previsión social, ni siquiera si las contribuciones al régimen de pensiones aún no hubieran prescrito en el momento en que el trabajador ejerce formalmente la acción para hacer valer su derecho.

Esta última cuestión parece de gran importancia porque afecta potencialmente a la mayor parte de los trabajadores italianos empleados por empresarios privados: este trabajo analizará esta problemática orientación de la jurisprudencia, con especial atención al pronunciamiento de la Corte de Casac. n.º 701/2024[6], representativo de esta orientación que la Corte Suprema italiana ha adoptado en los últimos cuatro años.

La Casac. Civ. n.º 701/2024 afirma que "son las peculiaridades inherentes a la institución de la reunificación de los períodos asegurados las que atribuyen excepcional importancia a las disposiciones sobre cotización". Ahora bien, en dicha declaración de la Corte de Casación surge un contraste con el razonamiento explícito de la citada sentencia n.º 374/1997 del Tribunal Constitucional italiano. En efecto, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional declaró que el principio de automaticidad de las prestaciones, establecido en el apartado primero del artículo 2116 del Código Civil, tiene un valor general, es decir, no está limitado excepcionalmente a la eventualidad de la reunificación, que es el caso particular que motivó el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La reunificación es una facultad mediante la cual el ordenamiento jurídico italiano permite a los trabajadores obtener una pensión única sumando los distintos periodos de cotización devengados en diferentes regímenes de seguridad social.

Además, en relación con otras cuestiones,[7] la Corte de Casación argumenta, en cambio, a favor del valor general del principio de automaticidad de las prestaciones sociales establecido en el Código. De este modo, surge una incoherencia interna en la jurisprudencia de la Corte de Casación.

Encontramos poco convincente la motivación de la Casac. Civ. n.º 701/2024, incluso cuando se esfuerza por restar importancia, no solo en términos de valor sino también en términos técnicos, al significado del artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 80/1992, que, en el caso de los procedimientos concursales, asigna explícitamente un valor general a la contribución omitida. Se trata, por lo demás, de una necesaria aplicación del artículo 7 de la Directiva 2008/94/CE sobre la insolvencia del empresario (que sustituye a la Directiva 80/987/CEE modificada por la Directiva 2002/74/CE).

Desde un punto de vista más amplio, por otra parte, cabe señalar que, como regla general, no excepcional, en todo el sistema de prestaciones profesionales de seguridad social, la cotización debida (pagada o no) es el principal parámetro por el que el ordenamiento jurídico mide el "merecimiento" de cada trabajador con respecto a la prestación social que solicita al organismo (valoración del merecimiento que se entrelaza con la del estado de necesidad personal, presunta en circunstancias

[6] Casac. Civ. 9 de enero de 2024, n.º 701. Con una postura crítica sobre este pronunciamiento, podemos compartir las opiniones de Ludovico G., *La denegata tutela della posizione contributiva del lavoratore nella più recente giurisprudenza di legittimità*, en *Riv. dir. sic. soc*., 2024, 293 y ss., y De Matteis A., *Le tutele del lavoratore contro l'omissione contributiva*, en *Riv. dir. sic. soc*., 2024, 263; también plantea interrogantes sobre la constitucionalidad del pronunciamiento Cinelli M., *Sull'azionabilità dell'interesse del lavoratore alla regolarità della posizione contributiva. Una* vexata quaestio *sulla quale sembra necessario confrontarsi ancora*, en *Riv. dir. sic. soc.*, 2024, 180; véase también D'Arcangelo L., *Tutela della posizione contributiva e litisconsorzio necessario: dalla Cassazione conferme e precisazioni*, *ivi*, 109; en sentido crítico, Sandulli P., *Per un pieno recupero del principio di automaticità delle prestazioni*, en *Riv. it. dir. lav*., 2024, fasc. 2, II, 298 y ss.

[7] Véanse los pronunciamientos que defienden la naturaleza de previsión social de los desembolsos del Fondo de Garantía y del Fondo de tesorería gestionados por el I.N.P.S., por ejemplo, Casac. Civ. 24 de marzo de 2023, n.º 8513 y Casac. Civ. 24 de agosto de 2023, n.º 25208.

típicas o a veces efectivamente medida, según los distintos supuestos legales de las prestaciones sociales públicas).

En Casac. Civ. n.º 701/2024 surge, por tanto, una incongruencia con respecto a la tradición jurisprudencial y doctrinal de las últimas décadas consolidada sobre el alcance amplio y general del concepto de automaticidad de las prestaciones sociales ínsito en el apartado primero del artículo 2116 del Código Civil.

3. LA RELEVANCIA JURÍDICA ACTUAL DE LAS COTIZACIONES DE PENSIONES ADEUDADAS Y NO PAGADAS, A EFECTOS DE LA PENSIÓN FUTURA

La orientación de la Corte Suprema analizada tampoco es clara acerca de cuál debería ser el nuevo perímetro del concepto de automaticidad de las prestaciones sociales elaborado por la Corte de Casación. En efecto, afirmar, como afirma esta orientación de la Corte Suprema, que el apartado primero de dicho artículo del Código "no comporta ningún abono automático de las cotizaciones no prescritas cuyo pago haya sido omitido total o parcialmente por el empresario, sino que consiste en garantizar al trabajador las prestaciones de seguridad social", no explica concretamente cómo podrá obtener el trabajador las prestaciones de i.v.s. calculadas teniendo también en cuenta las cotizaciones omitidas, tal y como garantiza el apartado primero del art. 2116 del Código Civil. Es decir, esta orientación de la Corte de Casación no aclara cómo obtendrá el trabajador las prestaciones de i.v.s., debidamente calculadas cubriendo las lagunas de cotización, cuando alcance los requisitos de años cotizados y de edad para obtener dicha pensión: en ese momento futuro, en efecto, el instituto de previsión social responderá que faltan cotizaciones abonadas en la situación individual del trabajador, si las cotizaciones no se registran hoy.

Negar hoy al trabajador una acción contra el instituto de previsión significa también negarle ya desde ahora su futura pensión. De hecho, no existe en el I.N.P.S. ni en ningún otro instituto de previsión social, archivo alguno dedicado exclusivamente a las cotizaciones omitidas para cada trabajador. Existe un archivo de la situación contributiva individual: la actualización de la situación contributiva del trabajador, incluyendo también los importes debidos pero no cobrados, es el instrumento práctico para hacer efectivo el derecho subjetivo a las prestaciones con arreglo al apartado 1, artículo 2116 del Código Civil, ya que cada instituto de previsión social las calcula en función de la situación contributiva del individuo que consta en el archivo público. La automaticidad de las prestaciones de seguridad social presupone la "automaticidad de la regularidad contributiva"[8], es decir, presupone que la situación contributiva individual del trabajador es un derecho suyo en toda regla.

La "situación contributiva" individual no es una mera invención abstracta del debate académico, ya que es una expresión utilizada también por el legislador[9], asumiendo claramente que dicha "situación" es mucho más que un mero registro contable de las cotizaciones pagadas, ya que también incluye otras cifras: no solo las cotizaciones indebidamente omitidas, sino también, por ejemplo, las cotizaciones ficticias y cualquier otro hecho contable que afecte al derecho a las prestaciones, aunque no implique el pago efectivo de cotizaciones. Tanto es así que, en efecto, semánticamente parece más eficaz la expresión "situación de aseguración" (presente también en la reforma de 1995[10]), que el propio I.N.P.S. utiliza también en los extractos de las cuentas de previsión individuales que pueden imprimirse mediante el sitio web de dicho instituto. O bien, puede utilizarse, como actualmente se

[8] Ludovico G., *La denegata tutela*, cit., 290.

[9] Art. 1, apartado 5, Decreto Ley n.º 195 de 9 de septiembre de 2002; art. 1, apartado 1206, Ley n.º 296 de 27 de diciembre de 2006.

[10] Art. 1, apartado 6, Ley n.º 335/1995.

hace, la expresión situación "de previsión" o "del régimen de pensiones" del trabajador[11], de la que la situación "contributiva" sería un componente[12].

Al afirmar que "el trabajador es únicamente el beneficiario de las prestaciones sociales que los organismos de previsión le deben, permaneciendo completamente ajeno a la relación contributiva", la Casac. Civ. n.º 701/2024 olvida que la tradicional denominación de la relación entre empresario e instituto de previsión como "contributiva" no significa que, a su vez, la relación habitualmente designada como "de previsión social" entre trabajador e instituto deba excluir toda relevancia de la cotización debida en razón del trabajo de dicho trabajador.

Es cierto que la protección conforme al apartado 1 del artículo 2116 del Código Civil, se refiere literalmente a las "prestaciones" y no a las cotizaciones, pero esta es precisamente la esencia de la automaticidad, es decir, el derecho subjetivo a las prestaciones incluso en ausencia del pago de las cotizaciones debidas[13]. La aplicación de este apartado, la única posible en el contexto actual de las administraciones de previsión social, consiste en el reconocimiento administrativo de las cotizaciones, incluso las que no se han pagado, si no han prescrito. Este reconocimiento de las cotizaciones, ya sea como debidas o como pagadas, podrá hacerse sin que dicha diferencia incida en el derecho del trabajador a la prestación de seguridad social: indudablemente, el instituto de previsión social puede y debe registrar el hecho de no haberlas cobrado todavía, pero sin penalizar al trabajador, dado que el impago afecta a la posición deudora del empresario ante el organismo, pero no a la posición acreedora del trabajador ante el organismo, sin perjuicio del plazo de prescripción (véase *infra)*.

Del tejido de motivaciones de la orientación de la Corte Suprema aquí criticada, se desprende un equívoco implícito en el argumento acerca de la autonomía de la denominada relación "contributiva" entre el empresario y el instituto de seguridad social, con respecto a la denominada relación "de previsión social" entre el trabajador y el instituto. De esta autonomía, consolidada por la jurisprudencia y la doctrina, efectivamente, no deriva como "consecuencia natural" que el trabajador deba desinteresarse de todos los aspectos relativos a la "cotización" en el instituto.

Por el contrario, dado que por ley las prestaciones profesionales se ven afectadas por las cotizaciones, al trabajador le interesan mucho los requisitos contributivos de dichas prestaciones públicas a las que aspira. Con la puntualización de que, en virtud del apartado 1 del art. 2116 del Código Civil, su interés no está en el comprobante del pago, sino en el reconocimiento de la deuda: reconocimiento que, obviamente, podrá ser declarado por vía judicial, si ha faltado injustamente un reconocimiento administrativo por parte del instituto de seguridad social. Y es precisamente esta autonomía de la relación entre empresario e instituto de previsión, con respecto a la relación entre trabajador e instituto de previsión, la que justifica y facilita un cómputo diferente de las cotizaciones omitidas en una y otra relación: por ejemplo, mientras el empresario no abone las cotizaciones debidas, el instituto no podrá emitir un Documento Único de Regularidad de las Cotizaciones (Durc) en regla, sin embargo, deberá corregir el extracto de cuentas del trabajador, sin esperar al pago de las cotizaciones en cuestión.

[11] Art. 9, Decreto Ley 8 de febrero de 1995, n.º 32.

[12] Casale D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali*, cit., 270, con acceso abierto en *buponline.com*.

[13] Por último, véase Ludovico G., *La denegata tutela*, cit., 284 y ss. Entre otros muchos, véase también, por ejemplo, D'Oriano M., *Il litisconsorzio necessario dell'ente previdenziale nelle azioni a tutela della regolarità contributiva*, en *Riv. dir. sic. soc.*, 2023, 81 y ss.; Mesiti D., *Il diritto*, 571 y ss.; *amplius* Casale D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali*, cit., 262-296; anteriormente, Boer P., *Ricongiunzione dei periodi assicurativi e automaticità delle prestazioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, en *Riv. giur. lav*., 1998, II., 396 y ss. y Canavesi G., *Contribuzione prescritta e automaticità delle prestazioni nell'ordinamento italiano e nella dimensione comunitaria*, en *Riv. giur. lav*., 1992, I, 465 y ss.

4. LA SITUACIÓN CONTRIBUTIVA INDIVIDUAL COMO DERECHO SUBJETIVO DEL TRABAJADOR

Cuando se razona en términos de derechos subjetivos a prestaciones sociales profesionales, las cotizaciones no son la medida de lo que el empresario ha pagado, sino de lo que el empresario habría debido abonar, aunque no lo haya pagado, pues es esta última cifra la que computa el esfuerzo laboral realizado a partir del cual el legislador estima los merecimientos del trabajador para obtener la prestación pública. Esta conclusión no es solo un elemento lógico del sistema, sino que también se recoge en el primer apartado del artículo 2116 del Código Civil, así como en el segundo apartado del artículo 27 del Real Decreto Ley (R.D.L.) n.º 636/1939, modificado hace más de medio siglo, cuando el legislador extendió explícitamente la automaticidad al régimen de pensiones.

Los tribunales colegiados no suelen detenerse en cuestiones teóricas generales; sin embargo, de acuerdo con la orientación jurisprudencial que parecía prevalecer hasta el cambio de dirección de 2021, condensado ahora en Casac. Civ. n.º 701/2024, el establecimiento de una "situación de aseguración normalizada constituye de por sí un derecho, que puede activarse de forma autónoma, con independencia de la solicitud efectiva de una prestación" social: Casac. Civ. n.º 6409 de 4 de mayo de 2002, la cual admite que el art. 2116 del Código Civil, garantizando al trabajador el derecho a las "prestaciones" de la seguridad social obligatoria, parecería hacer referencia a la situación en que el trabajador haya cumplido con los demás requisitos establecidos para tener derecho a la prestación social (entre ellos, la edad de jubilación); pero -continúa- "no debe tampoco dejar de tenerse en cuenta" la ya citada jurisprudencia constitucional según la cual, incluso antes de la jubilación, el trabajador puede en cualquier momento "hacer valer la computabilidad, en su situación de aseguración, de las cotizaciones debidas pero omitidas, a fin de obtener la reunificación" en otra gestión de previsión social. Por tanto, según el anterior planteamiento jurisprudencial, el ejercicio "del derecho a integrar la situación de aseguración no debe necesariamente aplazarse hasta el devengo del derecho a la pensión, sino que también se refiere a la mera integridad de la situación de aseguración"[14]. Podrían mencionarse muchos otros pronunciamientos con similares motivaciones, aunque en general no tan evidentes.

En contraste, aunque no explícitamente, con la aquí analizada Casac. Civ. n.º 701/2024, por último, se presenta con una amplia y sólida motivación la Casac. Civ. n.º 11730, de 2 de mayo de 2024, aunque se refiere a un tema no exactamente igual, esto es, las acciones del trabajador contra el empresario para defender la posición contributiva. La cantidad de pronunciamientos de legitimidad a los que se refiere esta muy reciente ordenanza demuestra que la cuestión está, al menos, abierta ante la Corte Suprema. Probablemente habrá, por tanto, más ocasiones para el debate, no solo entre los comentaristas sino, tarde o temprano, también en las Secciones Unidas de la Casación, como, por otra parte, esperaba la desatendida parte demandante en el caso judicial de la Casac. Civ. n.º 701/2024, aquí analizado.

Parece útil una aclaración nomofiláctica, entre otras cosas porque incluso en la jurisprudencia constitucional resulta como dato adquirido la noción de "situación de la pensión", como un derecho subjetivo incluso en ausencia del disfrute actual de una pensión[15], es decir, lo contrario de lo afirmado por la Casac. Civ. n.º 701/2024.

[14] Del mismo modo, véase Casac. Civ. 4 de diciembre de 2002, n.º 17223; Casac. Civ. 3 de diciembre de 2004, n.º 22751; Casac. Civ. 21 de noviembre de 2019, n.º 30470.

[15] Tribunal Constitucional, 12 de enero de 2000, n.º 5.

5. LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL TRABAJADOR Y EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL

El equívoco descrito sobre la relevancia de la contribución que subyace en Casac. Civ. n.º 701/2024 implica la idea, insostenible, de que la relación entre el trabajador y el instituto de previsión social surge legalmente solo cuando el trabajador devenga todos los requisitos para la prestación social. Desde esta perspectiva, hasta que se produzca ese pleno devengo del derecho al pago de la pensión, ante el instituto de previsión el trabajador no sería más que un mero espectador de los hechos correspondientes a las cotizaciones debidas en función de sus relaciones laborales.

Sin embargo, esta idea no es convincente. De hecho, estos hechos influirán en el nacimiento de su derecho a las prestaciones sociales, hasta el punto de que el instituto está obligado a registrarlos a medida que se producen y también a dar cuenta de ellos al propio trabajador. Una idea así, ni siquiera parece necesaria consecuencia de los planteamientos teóricos que más han argumentado la idea de la previsión social como servicio público sujeto a la ley en aras del interés general[16].

Si se entiende por "relación de previsión social" el derecho a una prestación social, es evidente que este nace cuando se cumplen todos los requisitos para obtenerla. Desde esta perspectiva, las cuestiones jurídicas que aquí se plantean se refieren a "relaciones preliminares a la relación de previsión social": relaciones de indudable trascendencia jurídica en cualquier caso. Por tanto, no parece muy útil hacer aquí una cuestión nominal de etiquetas. El hecho de que el instituto gestione datos e intereses jurídicamente relevantes del trabajador (es decir, su situación jurídica subjetiva) desde el inicio de la relación laboral, parece un elemento innegable simplemente a la luz del hecho concreto de que cada organismo de previsión social ejerce actividades de administración y comparte información sobre el historial laboral y de cotización de cada asegurado, lo cual se requiere no solo por los fines institucionales del organismo, sino también sobre la base de disposiciones legales precisas: la primera de ellas, el art. 54 de la Ley n.º 88/1989, que establece la obligación de los organismos de previsión social de comunicar con "valor de certificación" al trabajador "interesado" los datos requeridos en relación con su "situación de previsión social". También de acuerdo con la normativa nacional y de la UE sobre privacidad y sobre el procedimiento administrativo, el trabajador tiene, además, derecho a que la información registrada sobre él sea completa y correcta, con derecho potestativo a exigir que la institución la complete y rectifique.

Por tanto, parece difícilmente sostenible que, en lo que respecta al régimen de i.v.s., no exista ninguna relación jurídicamente relevante entre el trabajador y el instituto de previsión social antes de alcanzar la edad de jubilación. Por el contrario, la pensión es un supuesto de formación progresiva prolongada a lo largo de los años, que se compone de una pluralidad de etapas, cada una de ellas con una trascendencia jurídica, si bien el derecho subjetivo a la prestación se devenga al cumplirse todos los requisitos. Pero aquí no estamos hablando del derecho a la pensión, sino del derecho del trabajador a que el instituto le reconozca hoy los elementos de hecho que, según la mencionada normativa, tienen desde ahora trascendencia jurídica. Según lo hasta aquí expuesto, parece claro el alcance de esta trascendencia jurídica, es decir, en qué medida cada una de las etapas intermedias (por ejemplo, cada semana de cotización debida y aún no pagada) puede ser defendida en juicio y frente a qué sujetos: ahora bien, cada circunstancia de hecho (y su comprobación administrativa) que conduce a un avance hacia el devengo del derecho a la pensión, es un bien de importancia independiente, defendible por cada interesado también ante el instituto de previsión social. Así lo establece también el citado artículo 54.

[16] Espec. Persiani M., D'Onghia M., *Diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli (Turín, 2020), 87 y ss., también basado en la famosa monografía de 1960 de M. Persiani.

Es decir, la idea de la Casación n.º 701/2024, de que el trabajador permanezca como mero espectador, jurídicamente inerte e inerme ante el I.N.P.S. hasta la jubilación, contrasta también con la convicción teórica de que la relación jurídica del trabajador con el instituto de seguridad social surja automáticamente al establecerse la relación laboral[17]: relación que nada impide calificar como de previsión social[18], claramente a sabiendas de que la previsión social pública no será exigible hasta que dicha relación jurídica haya alcanzado su fin último, con el cumplimiento de todos los requisitos para la obtención de la prestación propiamente dicha. Sin embargo, es insostenible que, antes de que esto se cumpla, el I.N.P.S. no tenga ninguna relación jurídicamente relevante con los millones de asalariados que trabajan cada día en Italia.

Parece más ajustado a la realidad (jurídica y fáctica) considerar que, en el momento en que surge la relación laboral, surgen también las dos relaciones jurídicas con el instituto de previsión: tanto la relación contributiva a cargo del empresario, como la relación de previsión social en beneficio del trabajador. En cualquier caso, la automaticidad de la constitución de la relación de previsión social es bien distinta de la automaticidad de las prestaciones sociales, en el sentido de que el derecho a estas últimas es consecuencia de una pluralidad de requisitos previos, uno de los cuales, la cotización, tiene dos formas alternativas de subsistir: haber sido pagada, o haber sido reconocida automáticamente como debida.

En síntesis, la relación de previsión social entre el trabajador y el instituto parece diferente en una fase laboral de "acumulación" de cotizaciones y una fase de "desembolso" de las prestaciones sociales. También está claro que estas fases suelen entrelazarse y solaparse en la vida del trabajador, ya que las distintas prestaciones de seguridad social (desempleo, maternidad, enfermedad, pensión, etc.) tienen distintos tiempos y modos de adquisición: por ejemplo, el trabajador, al mismo tiempo que se beneficia de la prestación por desempleo Naspi (Nuevo Seguro Social para el Empleo), también está aumentando -mediante la correspondiente cotización teórica- la pensión de vejez acumulada; esto significa que la fase en que recibe la prestación Naspi se solapa con una parte de la fase de acumulación para la pensión.

6. LA INTERPRETACIÓN LITERAL DE LA LEGISLACIÓN PERTINENTE

Incluso sin necesidad de complejas reconstrucciones hermenéuticas, la existencia de un interés de cada ciudadano en el grado de devengo de sus prestaciones sociolaborales queda demostrada por la masificación de las oficinas del I.N.P.S., con colas en las ventanillas dedicadas a las pensiones que no están formadas exclusivamente por usuarios mayores de 60 años y que ya han alcanzado plenamente los requisitos en función de número de años cotizados y de edad. Además, según el reglamento del I.N.P.S., para la definición de los plazos de conclusión de los procedimientos administrativos, conforme al artículo 2 de la Ley n.º 241/1990, el propio I.N.P.S. está obligado a definir las solicitudes de "resolución de la situación de aseguración" en un plazo de 80 días a partir de la fecha de "recepción de la solicitud completa", sin indicación alguna de aplazamiento una vez devengada la pensión; y lo mismo cabe decir del plazo máximo para expedir el extracto de cuentas que lo certifica, fijado en 55 días a partir de la recepción de la solicitud.

Toda esta cuestión, densa de implicaciones sistemáticas y valorativas, no debe resolverse sobre la base de una mera interpretación textual. No obstante, también se puede encontrar apoyo textual en la legislación vigente. De hecho, el nudo hermenéutico fundamental parece ser el siguiente, en relación con el apartado 2 del artículo 27 del Real Decreto Ley n.º 636/1939, modificado por el

[17] En reflexiones más recientes, véase, por ejemplo, Nicolini C.A., *Posizione previdenziale, automaticità (parziale) delle prestazioni e inerzia dell'ente*, en *Riv. dir. sic. soc.*, 2024, 315.

[18] Espec. Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli (Turín, 2022), 204.

artículo 40, Ley n.º 153/1969 y por el artículo 23-*ter*, del Decreto Ley n.º 267/1972, donde declara que "el requisito de cotización establecido para el derecho a las prestaciones de vejez, invalidez y supervivencia, se considera comprobado aun cuando no se hayan abonado efectivamente las cotizaciones, pero estas sean exigibles dentro del plazo de prescripción": pues bien, parece que hay que considerar que este segundo apartado significa que el instituto de previsión social está obligado a reconocer las cotizaciones cuando estas "consten como debidas", es decir, tan pronto como el instituto tenga constancia documental formal de la cantidad adeudada.

Aunque el Tribunal Constitucional de 1997[19] no profundizó en el funcionamiento jurídico del artículo 27, debe tenerse en cuenta que en dicha sentencia se deja claro que la automaticidad de las prestaciones de seguridad social es (no una excepción, sino) una norma constitucional. Por lo tanto, el intérprete siempre debe ser prudente a la hora de identificar excepciones o restricciones a esta regla[20], que solo pueden reconocerse cuando existe un precepto legal inequívoco. Por el contrario, del apartado 2 del artículo 27 no se desprende la enorme restricción de la automaticidad construida por la reciente orientación de la Corte de Casación aquí criticada: el apartado 2, de hecho, no limita el reconocimiento de la cotización por el I.N.P.S. posponiéndolo al momento en que el trabajador alcance la edad de jubilación. Dicho aplazamiento parece haber sido inventado por la reciente línea jurisprudencial representada por la Casac. n.º 701/2024.

Por lo tanto - y este es el quid de la cuestión- parece preferible considerar que el trabajador tiene derecho al abono automático de las cotizaciones en virtud del artículo 27, siempre que pueda demostrar que el instituto de previsión social ha recibido (tempestivamente, es decir, dentro del plazo de cinco años) los elementos documentales en virtud de los cuales "consta que se deben" las cotizaciones: constatación que el instituto de previsión puede obtener mediante declaración contributiva del empresario, mediante el informe de la Inspección o a través de la denuncia precisa del trabajador, etc.

7. DIFERENCIA ENTRE OMISIÓN Y EVASIÓN DE COTIZACIONES A EFECTOS DE LA AUTOMATICIDAD DE LOS DERECHOS DE PENSIÓN

También es criticable la afirmación de la Casac. Civ. n.º 701/2024, según la cual el trabajador "no tiene derecho alguno a actuar contra los organismos de previsión social para obtener la regularización de su situación contributiva". De hecho, esta afirmación parece negar radicalmente la norma establecida en el apartado 1 del artículo 2116 del Código Civil. Desde ese punto de vista, se llegaría a la dudosa consecuencia de que, si el instituto de previsión social no recupera las cotizaciones debidas, es el trabajador quien ve reducido su derecho a las prestaciones de seguridad social. Sería una especie de derogación jurisprudencial del principio de relevancia constitucional de la automaticidad de las prestaciones de i.v.s.

Pero se debe suponer que no es así, siempre que el instituto de previsión social haya sido puntualmente puesto al corriente de la cotización pendiente, con una distinción obvia entre evasión o mera omisión. En este último caso, el organismo puede estar al corriente porque el empresario ha presentado regularmente las declaraciones mensuales, pero sin efectuar el pago, de modo que es el propio organismo quien está obligado a reconocer de oficio, por vía administrativa, la automaticidad de la prestación social (salvo que el organismo prescinda de ese período de cotización por causa justificada, por ejemplo, por simulación). De hecho, en el caso de una mera omisión del pago de cotizaciones debidas, conocidas e indiscutibles, ni siquiera debería ser necesario que el trabajador

[19] Tribunal Constitucional, 5 de diciembre de 1997, n.º 374 citado.

[20] Incluso antes del pronunciamiento de Tribunal Constitucional de 1997, la doctrina más sensible había advertido en este sentido: Miscione M., *L'automaticità delle prestazioni*, en *Lav. dir.*, 1987, 359 y ss.

lo comunicara al instituto de previsión social con una fecha cierta anterior al transcurso del plazo de prescripción, ya que existe una fecha cierta de conocimiento de su crédito por parte del organismo, esto es, la fecha de las comunicaciones telemáticas del empresario, que el trabajador podrá conocer (incluso una vez transcurrido el plazo de prescripción de las cotizaciones) mediante el ejercicio de su derecho de acceso al instituto. Este último, conociendo ya todos los elementos para actualizar debidamente la situación contributiva del trabajador, podrá ejercer sus derechos para el cobro, si así lo considera, siempre que la situación jurídico-financiera concreta del empresario haga que este trámite administrativo sea al menos potencialmente fructífero. Pero el resultado de la recaudación no interesa al trabajador.

En cambio, en caso de evasión, está claro que las contribuciones al instituto "no constan como debidas" (art. 27 citado anteriormente) mientras la evasión permanezca oculta. No obstante, el trabajador o la Inspección de Trabajo pueden informar al instituto de forma tempestiva, es decir, dentro del plazo de cinco años, de que existe evasión contributiva total o parcial debido a la ausencia o a la incorrección de las comunicaciones del empresario al instituto: en tales casos hay que considerar relevante la fecha en que el instituto de previsión social tiene conocimiento de la existencia de su crédito contributivo, ya que por su finalidad institucional está obligado a aplicar la ley, es decir, a registrar la deuda contributiva, para después cobrarla.

Para que sea válida a efectos del apartado 1 del artículo 2116 del Código Civil, esta fecha en que el organismo cobra conocimiento debe ser anterior al vencimiento del plazo de prescripción de la contribución. Además, la documentación entregada al organismo también debe ser precisa y circunstanciada en términos probatorios, para que las cotizaciones "consten como debidas" (artículo 27, antes citado): sobre todo si no se trata de un acta de inspección, sino de una denuncia de evasión, no basta cualquier afirmación apodíctica del trabajador en cuestión. Pero si la reclamación es exacta y está documentada, el hecho de que el organismo no intente obtener el cobro de las cotizaciones o no lo consiga, no debe penalizar al trabajador: esta es la esencia de la automaticidad de las prestaciones de la seguridad social.

No es argumento contrario a lo hasta aquí expuesto el hecho de que, en caso de alternancia de resultados en las distintas instancias judiciales, el trabajador tenga que devolver las prestaciones de jubilación que haya percibido mientras tanto. Esto puede inducir al I.N.P.S. a reconocer, por vía administrativa, con extrema cautela el fundamento de las denuncias por omisión, pero no justifica la denegación de plano establecida por la Casac. Civ. n.º 701/2024 de la configurabilidad jurídica de esta posición jurídica subjetiva del trabajador.

A través de su sistema de vigilancia documental y de la Inspección de Trabajo, el I.N.P.S. dispone de herramientas para comprobar las circunstancias especificadas en las denuncias que recibe y, si considera que tienen fundamento probatorio, proceder puntualmente a interrumpir el plazo de prescripción mediante la gestión informatizada del envío de misivas a los empresarios.

8. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Boer P., *Ricongiunzione dei periodi assicurativi e automaticità delle prestazioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, en *Riv. giur. lav*., 1998, II., 394.

Canavesi G., *Contribuzione prescritta e automaticità delle prestazioni nell'ordinamento italiano e nella dimensione comunitaria*, en *Riv. giur. lav*., 1992, I, 465.

Casale D., *L'accreditamento dei contributi non versati*, en Amendola F., Calafiore D., Cavallaro L. (coordinadores), *Previdenza, assistenza, sicurezza sul lavoro*, serie *Le fonti del diritto italiano*, editado por Amoroso G., Di Cerbo V., Maresca A., Giuffrè Francis Lefebvre, (Milán, 2024), 484.

Casale D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti,* Bolonia (Bup, 2017) Canavesi G., *Manca il presupposto? Co.co.co., art. 2116 c.c.e formalismo della Corte di cassazione*, en *Giur. it.,* 2021, 2421.

Cinelli M., *Sull'azionabilità dell'interesse del lavoratore alla regolarità della posizione contributiva. Una* vexata quaestio *sulla quale sembra necessario confrontarsi ancora*, en *Riv. dir. sic. soc.*, 2024, 180.

Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli (Turín, 2022).

D'Arcangelo L., *Tutela della posizione contributiva e litisconsorzio necessario: dalla Cassazione conferme e precisazioni*, en *Riv. dir. sic. soc.*, 2024, 109.

De Matteis A., *Le tutele del lavoratore contro l'omissione contributiva*, en *Riv. dir. sic. soc*., 2024, 253.

D'Oriano M., *Il litisconsorzio necessario dell'ente previdenziale nelle azioni a tutela della regolarità contributiva*, en *Riv. dir. sic. soc.*, 2023, 81.

Ludovico G., *La denegata tutela della posizione contributiva del lavoratore nella più recente giurisprudenza di legittimità*, en *Riv. dir. sic. soc*., 2024, 283.

Mesiti D., *Il diritto alla giusta posizione contributiva*, en *Lav. giur.*, 2022, 561.

Nicolini C.A., *Posizione previdenziale, automaticità (parziale) delle prestazioni e inerzia dell'ente*, en *Riv. dir. sic. soc.*, 2024, 315.

Persiani M., D'Onghia M., *Diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli (Turín, 2020).

Riverso R., *L'azzeramento della tutela della posizione contributiva del lavoratore nella recente giurisprudenza di legittimità*, en *Lav. giur.*, 2023, 113.

Riverso R., *La tutela del lavoratore e la prescrizione dei contributi previdenziali, tra norme espresse ed esigenze di sistema*, en *Quest. giust*, 2022, www.questionegiustizia.it/articolo/la-tutela-del-lavoratore.

Sandulli P., *Per un pieno recupero del principio di automaticità delle prestazioni*, en *Riv. it. dir. lav*., 2024, fasc. 2, II, 298.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas
nº 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 177-192

Las «pensiones europeas» en el derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el derecho español, de las fuentes relativas al tema

«European benefits» in the portuguese social security law. an introductory analysis, compared to spanish law, of the sources relating to this subject-matter

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

Sumario

1. Justificación de la originalidad del tema, desde el punto de vista doctrinal portugués
2. La dualidad de las fuentes normativas portuguesas reguladoras del tema
3. Las menciones relativas a Portugal en el reglamento (CE) número 883/2004. En especial, su anexo VIII
4. Las menciones relativas a Portugal en el reglamento (CE) número 987/2009
5. La dualidad de las fuentes jurisprudenciales portuguesas enjuiciadoras del tema
6. La jurisprudencia contencioso-administrativa portuguesa sobre el tema
   6.1. Del supremo tribunal administrativo
   6.2. De los tribunales administrativos centrales
7. La jurisprudencia laboral portuguesa sobre el tema
   7.1. Del supremo tribunal de justicia
   7.2. De las audiencias territoriales
8. Conclusiones
9. Índice cronológico de jurisprudencia portuguesa analizada
10. Índice de bibliografía citada

Cita Sugerida: SANTOS SILVA, N.: «Las "pensiones europeas" en el derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el derecho español, de las fuentes relativas al tema». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 177-192.

Resumen

Este trabajo analiza con carácter introductorio, pero novedoso, en la doctrina científica portuguesa las salvedades o reservas contenidas en los Reglamentos (CE) 883/2004 y 978/2009, en cuanto que referidas a Portugal. También analiza en esos mismos términos la jurisprudencia contencioso-administrativa y laboral portuguesa suscitada por la interpretación y aplicación de dichos Reglamentos comunitarios (o por sus antecedentes normativos inmediatos). El punto de contraste, teniendo en cuenta metodológicamente para efectuar dicho análisis, es el Derecho español de Seguridad Social sobre el tema.

Palabras clave

Derecho comparado; Derecho de la Seguridad Social; Pensiones europeas; Portugal; Reglamentos (CE) 883/2004 y 987/2009

Abstract

This work analyzes with an introductory and at the same time novel character in the Portuguese legal literature the caveats or reservations contained in Regulations (EC) 883/2004 and 987/2009, as they refer to Portugal. It also analyzes under those identical terms the Portuguese administrative and labor case-law raised by the interpretation and application of such European Regulations (or by their immediate regulatory antecedents). The point of contrast, taken into account methodologically to carry out said analysis, is the Spanish Social Security Law on this subject-matter.

Keywords

Comparative Law; European benefits; Portugal; Regulations (EC) 883/2004 and 987/2009; Social Security Law

1. JUSTIFICACIÓN DE LA ORIGINALIDAD DEL TEMA, DESDE EL PUNTO DE VISTA DOCTRINAL PORTUGUÉS

En este tema de las «pensiones europeas» (que también podrían denominarse «pensiones comunitarias»), el Derecho portugués de la Seguridad Social y el Derecho español de la Seguridad Social tienen muy poco que ver, si el mismo se enfoca desde un punto de vista doctrinal[1]. En España, es un tópico usual de la doctrina científica especializada, incluida la formalizada en manuales universitarios (tanto clásicos[2] como más recientes[3]), estando muy condicionada esta evidencia por el hecho de que en las Facultades de Derecho españolas el Derecho de la Seguridad Social sea una disciplina enseñada a los alumnos, con idéntico o semejante tratamiento que el resto de disciplinas jurídicas universitarias, lo que explica que la producción científica sobre dichas concretas prestaciones de Seguridad Social comenzase a elaborarse poco después del ingreso simultáneo de España y Portugal en las entonces llamadas Comunidades Europeas, a partir de 1 enero 1986[4]. En Portugal, en cambio, tenemos que contar con la anomalía de que el Derecho de la Seguridad Social no se enseña como disciplina autónoma en las Facultades portuguesas de Derecho, lo que tradicionalmente ha condicionado la falta de existencia en mi país de estudios doctrinales sobre dicha importante parcela del ordenamiento jurídico positivo. Es cierto, sin embargo, que en estos últimos años la situación descrita ha empezado a cambiar en Portugal, sobre todo gracias al empuje doctrinal de SILVEIRO DE BARROS, destacado (y único) publicista portugués sobre asuntos jurídicos de Seguridad Social, también en España[5], a quien debemos la elaboración del primer manual universitario elaborado en Portugal sobre Derecho de la Seguridad Social, publicado en 2024[6]. Se trata de un manual equiparable a los que vienen publicando, desde hace ya muchos años, la doctrina científica laboralista (por ejemplo, la española, la francesa o la italiana) y no laboralista (por ejemplo, la alemana) del continente europeo[7], resultando explicable que este manual aborde -en línea con la doctrina continental europea-

[1] En lo que sigue, aplico las pautas metodológicas comparatistas, tal y como aparecen explicitadas en Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023), págs. 19 y ss., especialmente en lo tocante a la traducción jurídica de fuentes normativas y jurisprudenciales.

[2] Véase, por ejemplo, Alonso Olea, Manuel y Tortuero Plaza, José Luis, *Instituciones de Seguridad Social*, 16ª ed., Civitas (Madrid, 1998), con un fenomenal índice de «Normativa comunitaria» de Seguridad Social, en págs. 574-575.

[3] Véase, por ejemplo, Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017), especialmente su Tema 17 (titulado «La Seguridad Social internacional»), en págs. 361 y ss.; y Gorelli Hernández, Juan, De Val Tena, Ángel Luis, Alzaga Ruiz, Icíar, Arias Domínguez, Ángel, MARÍN ALONSO, Inmaculada y Gutiérrez Pérez, Miguel, *Lecciones de Seguridad Social*, 12ª ed., Tecnos (Madrid, 2022), pág. 34. Monográficamente, Nogueira Guastavino, Magdalena, Fotinopoulou Basurko, Olga y Miranda Boto, José María (Directores), *Lecciones de Derecho Social de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2012), págs. 187 y ss.

[4] Véase, por ejemplo, Martínez Girón, Jesús, «Alcance de la derogación por el Derecho Comunitario de los Convenios de Seguridad Social suscritos entre España y otros países miembros de la CEE», *Actualidad Laboral*, número 3 (1989), págs. 577 y ss.

[5] Véase, ejemplificativamente y entre lo más reciente, Silveiro De Barros, Mário, «El régimen procesal de la protección por accidentes de trabajo en Portugal», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen X (2018), págs. 157 y ss.; Silveiro De Barros, Mário, «La Seguridad Social complementaria en Portugal», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, número 19 (2019), págs. 219 y ss.; Silveiro De Barros, Mário, «O impacto do COVID-19 no Direito português da Segurança Social», *e-Revista Internacional de la Protección Social (e-RIPS)*, volumen 5-número 1 (2020), págs. 50 y ss.; Silveiro De Barros, Mário, «La protección social de los trabajadores independientes en Portugal», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen 13 (2021), págs. 245 y ss.; y Silveiro De Barros, Mário, «La Ley portuguesa de Bases Generales de la Seguridad Social y sus contextos normativos internacional y nacional de aplicación», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, número 38 (2024), págs. 221 y ss.

[6] Véase Silveiro De Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, 1ª ed., Almedina (Coimbra, 2024), 186 págs.

[7] Véase, apuntando con delicadeza las limitaciones de la manualística no-universitaria portuguesa, Silveiro De Barros, Mário, «Recensión» de Rodrigues, Abel, *Direito da Segurança Social* (Braga, 2020), 238 págs., publicada en *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen 13 (2021), págs. 31 y ss.; y Silveiro De Barros,

el tema de las «pensiones europeas», lo que hace en un concreto tema del mismo, significativamente titulado «Las contingencias contributivas de los emigrantes que regresan a Portugal, así como sus prestaciones (especialmente, las europeas)»[8]. La lectura de este manual (en mi opinión, espléndido), así como la de una muy sugerente contribución de ARUFE VARELA a un *liber amicurum* portugués[9], ha sido el estímulo decisivo para animarme a dar un paso más, escribiendo este artículo de revista, en el que procedo a presentar todas las fuentes portuguesas de conocimiento del tema de las pensiones europeas, haciendo hincapié especialmente en las de naturaleza jurisprudencial, cuyo estudio falta en la irreprochable teorización de SILVEIRO DE BARROS, a que vengo haciendo referencia (y que utilizaré como doctrina segura, además, allí donde tenga que pronunciarme sobre instituciones portuguesas infraestructurales). Consecuentemente, con terminología que he visto utilizada en España, cabría afirmar que la originalidad de la temática de este artículo mío existe, aunque sea de carácter intermedio («vino nuevo en odre viejo»)[10], habiéndolo concebido yo, incluso, como un paso previo sobre el que poder construir publicaciones ulteriores, lo que explica que en el título del mismo haya explicitado que se trata de un estudio preliminar (literalmente, un «análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema»).

2. LA DUALIDAD DE LAS FUENTES NORMATIVAS PORTUGUESAS REGULADORAS DEL TEMA

La comprensión cabal del tópico de las pensiones europeas en el ordenamiento jurídico portugués exige tener en cuenta la existencia de otra diferencia clave entre España y Portugal. En efecto, en España -desde al año 1966-, todo lo relativo al Derecho de la Seguridad Social se encuentra regulado en un único texto normativo sustantivo, actualmente formalizado en el Real Decreto Legislativo 8/2015, que aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social vigente (en realidad, la cuarta Ley General española de Seguridad Social, si contemplada desde un punto de vista histórico)[11], la cual contiene referencias explícitas a las concretas normas europeas que me interesan (denominadas, sin ambages, «normas de la Unión Europea»[12], mencionándose incluso en ella el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[13]). En Portugal, en cambio, la situación sigue siendo de algún modo parecida a la que había en España antes de 1 enero 1967, de un lado, porque los riesgos profesionales tienen su propia regulación de Seguridad Social, la cual aparece actualmente contenida en la Ley número 98/2009, que regula el régimen de reparación de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales; y de otro lado, porque los riesgos comunes disponen, a su vez, de su propia regulación separada de ellos, actualmente contenida en la Ley número 4/2007, de Bases Generales del Sistema de Seguridad Social. En realidad, esta «dualidad» de sistemas protectores de Seguridad Social, si contemplada con un mayor detenimiento, se convierte en una regulación trimembre, habiendo sostenido la más autorizada doctrina científica portuguesa lo siguiente: 1) que hay un «Derecho de Seguridad Social Administrativa» o de «riesgos comunes», que

Mário, «Recensión» de Martins, Alcides, *Manual de Direito da Segurança Social* (Coimbra, 2024), 466 págs., publicada en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, número 40 (2024), págs. 241-242.

[8] Véase Silveiro De Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, 1ª ed., cit., págs. 99 y ss.

[9] Véase Arufe Varela, Alberto, «La contribución de la emigración portuguesa a la lucha contra la explotación salarial en Alemania. Un estudio centrado en el análisis de jurisprudencial laboral alemana», en la obra *Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, volumen I, Universidad Católica Portuguesa (Lisboa, 2015), págs. 69 y ss.

[10] Véase Martínez Girón, Jesús, «Prólogo» a Arufe Varela, Alberto, *El personal laboral de la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT*, Comares (Granada, 2021), pág. XI.

[11] Al respecto, por todos, véase Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., cit., págs. 45 y ss.

[12] Cfr. artículo 265, apartado 3, y artículo 271, apartado 1, letra f).

[13] Cfr. artículo 324, apartado 2, párrafo tercero. Por su parte, la disposición adicional quinta aborda frontalmente el tema del «Régimen de Seguridad Social de los asegurados que presten servicios en la Administración de la Unión Europea».

«está constituido por el conjunto de normas sustantivas y adjetivas, cuyo cumplimiento se controla por los Tribunales Contencioso-administrativos»[14]; 2) que hay, también, un «Derecho de Seguridad Social Laboral», relativo a «las normas sustantivas y adjetivas reguladoras de los accidentes de trabajo, cuyo cumplimiento se controla por los Juzgados de Trabajo»[15]; y 3) que debe tenerse en cuenta asimismo que «las normas reguladoras de las enfermedades profesionales permiten hablar, a su vez, de un Derecho de Seguridad Social mixto, dado que, en este último caso, la gestión de las prestaciones se ajusta a lo dispuesto en el Derecho de Seguridad Social Administrativo, mientras que el contencioso relativo a las enfermedades profesionales es contencioso judicial laboral»[16]. En lo que sigue, mantendré la «dualidad», fundamentalmente para hacer así poder resaltar mejor -respecto de las pensiones europeas- que hay fuentes jurisprudenciales portuguesas relativas a las mismas, emanadas de los dos órdenes jurisdiccionales recién aludidos (esto es, el contencioso-administrativo y el laboral), haciendo hincapié sobre todo en el contencioso prestacional[17]. Por lo demás, no dejan de faltar en Portugal las alusiones a las normas europeas reguladoras de mi tema. Y así, una de ellas muy judicialmente controvertida fue en su día la contenida en el Decreto-ley número 361/98, sobre régimen jurídico de la pensión unificada de jubilación (consecuentemente, un riesgo común), allí donde originariamente afirmaba (hasta 2013) que «no cuentan a efectos de pensión unificada los períodos cumplidos al amparo de la legislación de otro país, sin perjuicio de lo que se encuentra previsto en el Reglamento (CEE) número 1408/71, del Consejo, de 14 junio»[18], este último derogado por el Reglamento de la Unión Europea de que paso a tratar seguidamente.

3. LAS MENCIONES RELATIVAS A PORTUGAL EN EL REGLAMENTO (CE) NÚMERO 883/2004. EN ESPECIAL, SU ANEXO VIII

Como se sabe, la norma «sustantiva» de la Unión Europea, en materia de coordinación de los diversos sistemas nacionales de Seguridad Social, es el Reglamento (CE) número 883/2004, que procedió a derogar el citado Reglamento (CEE) número 1408/71 (en realidad, la segunda norma comunitaria sobre el tema), aunque tardíamente, pues esta derogación sólo se produjo tras la promulgación de su *pendant* «procedimental»[19], a que me referiré en el epígrafe siguiente. Frente a las cinco «salvedades» referentes a España, todas ellas contenidas en sus múltiples Anexos, las relativas a Portugal, también incluidas en los Anexos, son sólo tres, debiendo tenerse en cuenta que todas ellas

[14] Véase Silveiro De Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, 1ª ed., cit., pág. 37.

[15] *Ibidem*.

[16] *Ibidem*. Con razón, este mismo autor concluye -remontándose sobre dichos matices y particularidades- que «todo eso es verdadero Derecho de Seguridad Social, pues tanto las prestaciones y contingencias por riesgos comunes, como las prestaciones y contingencias por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales aparecen incluidas dentro del sistema portugués de Seguridad Social por el artículo 52 de la Ley número 4/2007 de Bases Generales del Sistema de Seguridad Social (bajo el rótulo genérico "ámbito material")» (*ibidem*).

[17] Es claro, sin embargo, si es que se incluye el contencioso relativo a la gestión de la Seguridad Social, que no queda más remedio que hablar de la existencia de un contencioso «tripartito» de Seguridad Social en Portugal. A este respecto, con convincentes argumentos, véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., cit., págs. 114-115, quienes a los citados contenciosos prestacionales «administrativo» y «laboral», añaden la existencia de un tercer contencioso de Seguridad Social de carácter «tributario» para los temas contributivos.

[18] Artículo 4, apartado 2. Textualmente, «*Não relevam para efeitos da pensão unificada os períodos cumpridos ao abrigo da legislação de outro país, sem prejuizo do que se encontra previsto no Regulamento (CEE) nº 1408/71, do Conselho, de 14 de Junho*».

[19] Con todas las precisiones y matices sobre el tema («entraron en vigor el 1 mayo 2010»), véase Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., cit., págs. 364-365. A efectos de este escrito, utilizo las versiones auténticas españolas de las normas del Derecho de la Unión Europea analizadas, aun siendo consciente de la posibilidad de existencia de errores de traducción en ellas. Sobre este último tema, véase Martínez Girón, Jesús, «Errores de traducción jurídica, en asuntos laborales o de seguridad social, cometidos por los poderes públicos», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen 13 (2021), págs. 175 y ss.

son el resultado de las correspondientes comunicaciones efectuadas por los Gobiernos nacionales a la Comisión Europea. En primer lugar, la relativa a la letra z) de su artículo 1 (incluida en el Anexo I [rotulado «Anticipos de pensiones alimenticias y subsidios especiales de natalidad y adopción»]), en la que se indica -existiendo aquí una «salvedad» referente a España- que la «salvedad» en cuestión se refiere a «anticipos de pensiones alimenticias (Ley nº 75/98, de 19 de noviembre, sobre la garantía de los alimentos para los menores)»[20]. En segundo lugar, la relativa al apartado 2 de su artículo 28 [a que se refiere el Anexo V, sobre «Derechos adicionales para los antiguos trabajadores fronterizos que regresan al Estado miembro donde realizaron anteriormente una actividad como trabajador por cuenta ajena o propia (solamente aplicable si el Estado miembro en que está situada la institución competente responsable de los costes de las prestaciones en especie proporcionadas al pensionista en su Estado miembro de residencia figura también en la lista)»], dado que Portugal y España figuran en la lista en cuestión[21]. En tercer lugar, la relativa al apartado 4 de su artículo 52, contenida en el Anexo VIII (sobre «casos en los que la prestación independiente es igual o superior a la prestación prorrateada»), donde no figura mencionada España, a cuyo tenor (relativo a «los derechos de pensión de invalidez, vejez y para supérstites»)[22] quedan excluidos aquellos casos en que se cumplan simultáneamente los tres requisitos siguientes: 1) que «los periodos totales de seguro cumplidos conforme a la legislación de más de un Estado miembro sean iguales o superiores a los 21 años civiles»[23]; 2) que «los períodos nacionales de seguro sean iguales o inferiores a 20 años»[24]; y 3) que «el cálculo se haga de conformidad con el artículo 11 del Decreto-ley nº 35/2002 de 19 de febrero, que define las normas para la determinación de la cuantía de la pensión»[25]. Prosiguiendo con dicha peculiar lógica -según aclaración contenida en esta última «salvedad»-, «en estos casos, aplicando índices más favorables de formación de pensión, la cantidad que resulta del cálculo prorrateado puede ser superior al resultado del cálculo independiente»[26]. Es un asunto que ha merecido la atención de la más autorizada doctrina portuguesa sobre el tema («en el Anexo VIII, diversos Estados miembros de la Unión Europea establecieron salvedades o excepciones, a semejanza de Portugal, aunque otros Estados miembros no lo hayan hecho, como es el caso de España»)[27], según la cual hay que concluir que «la Administración portuguesa asume el pago íntegro, sin prorrateo, aunque para el cálculo de esta pensión sólo se hayan considerado las cotizaciones portuguesas»[28], pues «se trata de una conclusión interpretativa *pro beneficiario*, que no obstaculiza, en absoluto, la libre circulación de los ciudadanos portugueses en el territorio de la Unión Europea»[29], aunque matizando que esta conclusión hermenéutica se realiza salvo mejor parecer, pues el tenor literal de la «salvedad» en cuestión no resulta «totalmente claro»[30].

4. LAS MENCIONES RELATIVAS A PORTUGAL EN EL REGLAMENTO (CE) NÚMERO 987/2009

Se trata, como se indicó, del *pendant* administrativo o procedimental del Reglamento (CE) número 883/2004, habiendo provocado su promulgación, de un lado, que entrasen en vigor ambos

[20] Apartado I, letra F.

[21] También figuran Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Austria.

[22] Cfr. inciso primero.

[23] *Ibidem*. Portugal, en cambio, no ha realizado «salvedades» relativas al Anexo III [«Restricción de derechos a las prestaciones en especie para miembros de la familia de un trabajador fronterizo (apartado 2 del artículo 18)»], al Anexo IV («Derechos adicionales para los pensionistas que regresan al Estado miembro competente (apartado 2 del artículo 27)») y al Anexo IX («Prestaciones y acuerdos que permiten la aplicación del artículo 54»).

[24] *Ibidem*.

[25] *Ibidem*. Téngase en cuenta que el Decreto-ley n.º 35/2002, de 19 febrero, fue derogado por el Decreto-ley n.º 187/2007, de 10 mayo [artículo 113, letra c)].

[26] Inciso segundo.

[27] Véase Silveiro De Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, 1ª ed., cit., pág. 104.

[28] *Ibidem*.

[29] *Ibidem*.

[30] *Ibidem*.

Reglamentos; y de otro lado, que resultasen derogados los Reglamentos (CEE) número 1408/71 y número 574/72[31]. Al igual que sucede en su *pendant* sustantivo, todas las referencias expresas que realiza a Portugal aparecen contenidas en sus Anexos. Prescindiendo de la que realiza el Anexo 3[32], las más trascendentes son las contenidas en su Anexo 1 [rotulado «Disposiciones de aplicación de convenios bilaterales mantenidos en vigor y nuevas disposiciones de aplicación de convenios bilaterales (artículo 8, apartado 1, y artículo 9, apartado 2, del Reglamento de aplicación)»], puesto que matizan la regla general de que los convenios bilaterales de Seguridad Social suscritos por Portugal con otros Estados miembros de la Unión Europea quedan derogados y sustituidos por el conjunto normativo formado por los Reglamentos (CE) números 883/2004 y 987/2009. Se trata de las siguientes cinco referencias expresas: 1) «el Acuerdo [Dinamarca-Portugal] de 17 de abril de 1998 relativo a la renuncia parcial al reembolso de los gastos por prestaciones en especie en caso de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, y los gastos de control administrativo y médico»; 2) respecto de España-Portugal, los «artículos 42, 43 y 44 del Acuerdo administrativo de 22 de mayo de 1970 (exportación de prestaciones de desempleo)»[33], teniendo en cuenta que «esta rúbrica seguirá en vigor durante los dos años siguientes a la fecha de aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004»[34], así como el «Acuerdo de 2 de octubre de 2002 por el que se establecen las modalidades particulares de gestión y pago de los créditos recíprocos de asistencia sanitaria, con el fin de facilitar y acelerar la liquidación de dichos créditos»[35]; 3) el «Acuerdo [Francia-Portugal] de 28 de abril de 1999 por el que se establecen disposiciones específicas de aplicación que regulan la gestión y el pago de los créditos recíprocos en concepto de tratamiento médico conforme a lo dispuesto en los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y (CEE) nº 574/71»; 4) el «Acuerdo [Países Bajos-Portugal] de 11 de diciembre de 1987 sobre el reembolso de prestaciones en especie en caso de enfermedad y maternidad»; y 5) por último, el «Acuerdo [Portugal-Reino Unido] de 8 de junio de 2004 por el que se establecen otros métodos de reembolso de los costes de las prestaciones en especie abonadas por ambos países con efecto a 1 de enero de 2003». Este listado puede constituir un indicio de los Estados miembros de la Unión Europea a que con más frecuencia se desplazan para trabajar los ciudadanos portugueses. Este indicio tiene que ser complementado, sin embargo, con los listados de países de acogida resultantes de la jurisprudencia portuguesa sobre el tema, a que me referiré luego, en sus epígrafes correspondientes.

5. LA DUALIDAD DE LAS FUENTES JURISPRUDENCIALES PORTUGUESAS ENJUICIADORAS DEL TEMA

Al igual que sucede en España, la regulación contenida en los dos Reglamentos de la Unión Europea a que acabo de referirme suscita problemas de interpretación, de un lado, derivados de la complejidad técnica de esta materia; y de otro lado, acrecentados por la magra regulación de la legislación nacional portuguesa, respecto del tema de las prestaciones de Seguridad Social europeas. También en contraste con la situación española, es un suceso de ocurrencia muy infrecuente que los tribunales portugueses planteen cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea[36], lo que aboca a que los problemas de interpretación citados sean autónomamente resueltos por los tribunales competentes de mi país, resultando de importancia capital la jurisprudencia

[31] Para mayores precisiones, véase Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., cit., págs. 364-365.

[32] Literalmente relativo a «Estados miembros que reclaman el reembolso de los gastos de las prestaciones en especie sobre la base de importes a tanto alzado (artículo 63, apartado 1, del Reglamento de aplicación)», mencionando Irlanda, España, Italia, Malta, Países Bajos, Finlandia, Suecia y Reino Unido.

[33] Letra a), inciso primero.

[34] *Ibidem*, inciso segundo.

[35] Letra b).

[36] Aunque alguna haya en materia de Derecho de la Seguridad Social. Véase, por ejemplo, la planteada por Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo de 20 junio 2017, proceso 0456/15, ponente Carlos Carvalho.

generada por los mismos. Como es lógico, esta jurisprudencia portuguesa es el reflejo de la «dualidad» de la legislación sustantiva de mi país en materia de Seguridad Social, que provoca la existencia -recuérdese- de una Seguridad Social Administrativa (relativa, como regla, a la litigiosidad provocada por la protección de contingencias derivadas de riesgos comunes), así como de una Seguridad Social Laboral y mixta (provocada por la protección de contingencias derivadas de riesgos profesionales, como accidentes de trabajo y enfermedades profesionales)[37]. Como comprobaremos dentro de un momento, esa jurisprudencia (a calificar de «dual») emana de los tribunales contencioso-administrativos portugueses (esto es, el Tribunal Supremo Administrativo, así como los Tribunales Centrales Administrativos, subordinados a él) y de los tribunales laborales portugueses (esto es, el Supremo Tribunal de Justicia, así como las diversas Audiencias Territoriales subordinadas al mismo). A diferencia de lo que sucede en España, es relativamente frecuente que la jurisprudencia portuguesa cite doctrina científica, al efecto de fundamentar sus fallos[38]. Dada la penuria de doctrina científica portuguesa sobre Derecho de la Seguridad Social, resulta comprensible que la apelación a ella resulte muy magra en la jurisprudencia, tanto contencioso-administrativa como laboral, que a continuación analizaré. Sólo he visto citadas dos obras científicas concretas, a saber, una de carácter generalista debida a un constitucionalista (literalmente, «*Reis Novais, O Tribunal Constitucional e os Direitos Sociais - o Direito à Segurança Social,in Jurisprudência Constitucional nº 6, pág. 10*»)[39], y la otra de un manual práctico y de carácter no universitario (literalmente, «*cfr. Ilídio das Neves, Direito da Segurança Social. Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva, Coimbra, 1996, págs. 303 e segs.*»)[40], como la generalidad de los existentes en Portugal[41], salvo el citado y muy reciente de SILVEIRO DE BARROS, a que continuamente vengo haciendo referencia, y del que hago mía su afirmación referida a que la jurisprudencia portuguesa se encuentra «disponible en el sitio oficial de los tribunales, en www.dgsi.pt.»[42].

6. LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA PORTUGUESA SOBRE EL TEMA

La jurisprudencia contencioso-administrativa portuguesa la crea el Supremo Tribunal Administrativo, así como los tribunales jurisdiccionales inmediatamente subordinados al mismo, que son el Tribunal Central Administrativo Norte, el Tribunal Central Administrativo Sur y el nuevo Tribunal Central Administrativo Centro, constituido hace dos años (sin que, respecto de este último Tribunal, existan impactos jurisprudenciales todavía en el tema que me interesa). Como se afirma doctrinalmente, «los contenciosos tributario y administrativo aparecen regulados, desde una perspectiva orgánica, en la Ley núm. 13/2002, por la que se aprueba el Estatuto de los Tribunales Administrativos y Fiscales (*Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*); y desde una perspectiva procesal, en la Ley núm. 15/2002, por la que se aprueba el Código de Proceso en los Tribunales

[37] Véase *supra*, II.

[38] Al respecto, véase Martínez Girón, Jesús, «La cita nominal de doctrina científica por la jurisprudencia laboral. Un estudio de Derecho comparado», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, número 160 (2011), págs. 333 y ss.

[39] Cfr. Sentencia del Tribunal Administrativo Norte de 12 abril 2019, proceso 00028/15.6 BECBR, ponente Rogério Paulo Da Costa Martins. Esta referencia debe entenderse hecha a REIS NOVAIS, Jorge, «O Tribunal Constitucional e os Direitos Sociais: O Direito à Segurança Social», *Jurisprudência Constitucional*, volumen 6 (Lisboa, 2005), pág. 10.

[40] Cfr. Sentencia recién citada. Esta otra referencia debe entenderse hecha a DAS NEVES, Ilídio, *Direito da Segurança Social: Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*, Coimbra Editora (Coimbra 1996), 966 págs.

[41] Más en concreto, Rodrigues, Abel, *Direito da Segurança Social*, Nova Causa (Braga, 2020), 238 págs.; y Martins, Alcides, *Manual de Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2024), 466 págs. No alcanza el nivel de manual Conceição, Apelles J.B., *Legislação de Segurança Social. Sistematizada e anotada*, 5ª ed., Rei Livros (Lisboa, 2023), 791 págs.

[42] Véase Silveiro De Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, 1ª ed., cit., pág. 11.

Administrativos (*Código de Processo nos Tribunais Administrativos*)»[43]. El tema de las pensiones europeas es un tema de naturaleza híper-especializada e híper-técnica, probándolo así en España el hecho de que el Real Decreto 286/2003, de 7 marzo, fijando los plazos máximos para la resolución y notificación de los procedimientos administrativos sobre reconocimiento del derecho a prestaciones de Seguridad Social, haya establecido un plazo máximo de 180 días para el reconocimiento de las prestaciones amparadas por la normativa comunitaria europea (contrastante con el de 90 días para el reconocimiento del derecho a jubilación contributiva, o el de 135 días para el reconocimiento del derecho a prestaciones por incapacidad permanente)[44]. De ahí que cobre pleno sentido plantearse la cuestión de hasta qué punto se encuentran especializados los tribunales contencioso-administrativos portugueses, al efecto de resolver este tipo de pleitos. Sobre este tema, resulta útil la comparación doctrinal efectuada en Portugal por SILVEIRO DE BARROS, según el cual «la especialización de los tribunales de trabajo en asuntos de Seguridad Social laboral y mixta, es inexistente»[45], mientras que «en contrapartida, la especialización de los tribunales contencioso-administrativos en asuntos de Seguridad Social administrativa es mayor»[46], pues «existen tribunales administrativos de primera instancia que no conocen de todos los asuntos contencioso-administrativos, sino sólo de una parte de ellos (son los llamados Juzgados Administrativos Sociales), teniendo en cuenta que dentro de la parte especializada de litigios de que conocen, están incluidos los procesos relativos a "formas públicas o privadas de previsión social"»[47]. Ahora bien, esta especialización relativa se desvanece en los grados jurisdiccionales más elevados, con el consiguiente impacto sobre las cuestiones litigiosas híper-especializadas, como es el caso de las relativas a prestaciones de Seguridad Social europeas. Lo comprobaremos dentro de un momento, al examinar más en detalle la jurisprudencia del Supremo Tribunal Administrativo.

6.1. Del supremo tribunal administrativo

En relación con este tribunal, en cuanto que cúspide del orden contencioso-administrativo en Portugal, cabe reseñar la existencia de al menos dos Sentencias significativas del mismo sobre prestaciones de Seguridad Social europeas, que son sus Sentencias de 16 junio 2015[48] y de 4 febrero 2016[49]. Se trata de casos en que se vieron implicadas la legislación de Seguridad Social belga, en el primero de ellos, y la legislación de Seguridad Social francesa, en el segundo. Dado el carácter «introductorio» de este estudio, me limitaré a entresacar en relación con dichas dos Sentencias una cuestión. Se trata del tema relativo al carácter híper-técnico e híper-especializado de este tipo de asuntos litigiosos (con impacto, recuérdese, en el citado Real Decreto español 286/2003). Ello explica que la Sentencia de 16 junio 2015 decidiese en favor de la recurribilidad del asunto (y consecuentemente, *pro actione*), porque «la cuestión de la determinación del régimen de seguridad social a que quedan sujetos los trabajadores de una empresa, con sede en un Estado miembro, desplazados por cortos períodos para desempeñar funciones en otro Estado Miembro de la Unión Europea, asume dificultad jurídica superior a la común, por la necesidad de interpretación y aplicación conjugada de normativas

[43] Véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., cit., pág. 115.

[44] Al respecto, véase Martínez Girón, Jesús, Arufe Varela, Alberto y Carril Vázquez, Xosé Manuel, *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., cit., págs. 300-301.

[45] Véase Silveiro De Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, 1ª ed., cit., pág. 150.

[46] *Ibidem*, pág. 151.

[47] *Ibidem*. Con argumentos contundentes, este mismo autor matiza que dicha expresión legal debe entenderse referida «al pilar contributivo [de la Seguridad Social Administrativa] y al pilar complementario del contributivo» (*ibidem*, pág. 152).

[48] Proceso 0405/15, ponente Vítor Gomes.

[49] Proceso 0405/15 (*sic*), ponente Costa Reis.

de Derecho comunitario de diverso grado jerárquico y por apelar, en la aplicación concreta, a diversos criterios y al recurso a conceptos relativamente indeterminados como el de "actividad significativa"»[50].

6.2. De los tribunales administrativos centrales

Considero significativas, además, de un lado, cuatro Sentencias del Tribunal Central Administrativo Sur, que son sus Sentencias de 24 mayo 2012 (relativa a la legislación de Seguridad Social española)[51], de 10 enero 2013 (relativa a la legislación de Seguridad Social alemana)[52], de 26 septiembre 2013 (asimismo relativa a la legislación de Seguridad Social alemana)[53] y de 19 marzo 2024 (de nuevo relativa a la Seguridad Social española)[54]; y de otro lado, dos Sentencias del Tribunal Central Administrativo Norte, que son sus Sentencias de 15 julio 2015 (relativa a la legislación de Seguridad Social francesa)[55] y de 10 marzo 2022 (relativa a la legislación de Seguridad Social luxemburguesa)[56]. Dentro de esta otra muestra jurisprudencial, considero relevantes las tres afirmaciones siguientes. En primer lugar, la contenida en la Sentencia del Tribunal Central Administrativo Sur de 10 enero 2013, a propósito de la inoponibilidad de la legislación nacional portuguesa a la legislación de la Unión Europea, si esta última fuese contraria a ella, pues «aunque el Estado Nacional pueda tener una regla anti-acumulación de pensiones de jubilación (en el caso del Estado Portugués derivada para los empleados públicos del artículo 67 del Estatuto de Jubilación), de la aplicación de esa regla no puede resultar una prestación menos favorable que aquella determinada en aplicación del artículo 46 del Reglamento (CEE) 1408/71»[57]. En segundo lugar, la contenida en la Sentencia del Tribunal Central Administrativo Norte de 10 marzo 2022, a propósito de la intercomunicabilidad y vinculación entre resoluciones administrativas de las entidades gestoras de dos Estados miembros, pues «por fuerza del artículo 40, apartado 4, del Reglamento (CEE) número 1408/71 del Consejo, de 14 junio 1971 …, la decisión tomada por la institución de un Estado miembro en relación al estado de invalidez del requirente vincula a la institución de cualquier otro Estado miembro interesado (siempre que sea reconocida en el Anexo V la concordancia de las condiciones relativas al estado de invalidez entre las legislaciones de los Estados implicados)»[58]. En tercer lugar, a propósito de la primacía de las reglas

[50] Sumario, apartado I. Textualmente, «*A questão do regime de segurança social a que ficam sujeitos os trabalhadores de uma empresa, com sede num Estado membro, destacados por curos períodos para desempenhar funções noutro Estado membro da União Europeia, assume dificuldade jurídica superior ao comum, pela necessidade de interpretação e aplicação conjugada de normativos de direito comunitário de diverso grau hierárquico e por convocar, na aplicção concreta, diversos critérios e recurso a conceitos relativamente indeterminados como o de "actividade significativa"*». El apartado II del Sumario refuerza esta argumentación, añadiendo que «por otro lado, se trata de un dominio en el que la regulación jurídica trasciende los meros intereses inmediatos de los sujetos implicados, teniendo importantes reflejos económicos y sociales y, por la pluri-localización de la relación laboral, incluso supra-nacionales, reforzando la exigencia de certeza y uniformidad en la aplicación, que garantice la competencia leal e impida expedientes de "dumping social"». Textualmente, «*Por outro lado, trata-se de um domínio em que a regulação jurídica transcende os meros interesses imediatos dos sujeitos envolvidos, tendo importantes reflexos económicos e sociais e, pela pluri-localização da relação de trabalho, até supra-nacionais, reforçando a exigência de certeza e uniformidade na aplicação, que garanta a concorrència legal e impeça expedientes de "dumping social"*».

[51] Proceso 07333/11, ponente Paulo Carvalho.

[52] Proceso 08191/12, ponente António Vasconcelos.

[53] Proceso 06871/10, ponente Sofía David.

[54] Proceso 1503/13.2BELRA, ponente Frederico Macedo Branco.

[55] Proceso 00074/13.4BEVIS, ponente Frederico Macedo Branco.

[56] Proceso 00264/18.3BECBR, ponente Luís Migueis Garcia.

[57] Sumario, apartado IV. Textualmente, «*Ainda que o Estado Nacional possa ter uma regra anti- cumulação de pensões de reforma (no caso do Estado Português decorrente para os funcionários públicos do artigo 67º do Estatuto da Aposentação), da aplicação dessa regra não pode resultar uma prestação menos favorável do que aquela determinada em aplicação do artigo 46º do Regulamento (CEE) nº 1408/71*».

[58] Cfr. Sumario, apartado I, inciso primero. Textualmente, «*Por força do artigo 40º, nº 4, do Regulamento (CEE) nº 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971 (relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade), a decisão*

de conflicto establecidas en el Derecho de la Unión Europea, la contenida en la Sentencia del Tribunal Central Administrativo Sur de 19 marzo 2024, según la cual «las reglas de conflicto sobre legislación aplicable contenidas en el Reglamento (CE) número 883/2004 se basan en el principio lex loci laboris, de acuerdo con el cual la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en un Estado miembro está sujeta a la legislación de ese Estado miembro, manteniéndose ese principio para determinar cuál es la legislación aplicable, lo que, desde luego, se desprende del artículo 1, apartados a) y q), del Reglamento (CE) [citado]»[59].

7. LA JURISPRUDENCIA LABORAL PORTUGUESA SOBRE EL TEMA

Frente a la jurisprudencia contencioso-administrativa, la jurisprudencia laboral portuguesa la crea el Supremo Tribunal de Justicia, así como los tribunales inmediatamente subordinados a él (denominados en portugués «*Tribunais de Relação*», expresión que yo traduciré como Audiencias Territoriales), apareciendo regulado este contencioso laboral, en el concreto aspecto que a mí me interesa considerar, «en el Código de Proceso de Trabajo (*Código de Processo do Trabalho*), aprobado por Decreto-Ley núm. 480/99, donde se afirma que "las acciones derivadas de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional deben interponerse en el juzgado de trabajo del lugar donde ocurrió el accidente o donde el enfermo trabajó por última vez en servicios susceptibles de originar la enfermedad"»[60]. En este tema, cabe imaginar la sorpresa (e incluso, el *shock*) causado a las entidades gestoras europeas de Seguridad Social, pues en Portugal -como antes se avanzó-, en materia de accidentes de trabajo, existe una situación parecida a la española antes de 1 enero 1967, dado que en mi país el aseguramiento de dichos riesgos profesionales tiene que efectuarse ante una compañía privada de seguros (que percibe la prima del empresario asegurado, obteniendo el lucro mercantil correspondiente), aun cuando se trate de un contrato privado de seguro muy intervenido por el Estado[61]. A pesar de este estado de cosas, los tribunales laborales portugueses se ven obligados a aplicar los Reglamentos (CE) números 883/2004 y 987/2009 (o sus precedentes normativos, en función de cuál fuese la norma vigente cuando ocurrió el supuesto de hecho enjuiciado), pues es claro que dichas normas europeas consideran comprendidas en su ámbito de aplicación, y en concepto de contingencias típicas de Seguridad Social, las contingencias derivadas del acaecimiento de riesgos profesionales, como es el caso claro de los accidentes de trabajo. Aunque la jurisprudencia laboral portuguesa sea relativamente abundante en materia de accidentes de trabajo única y exclusivamente cubiertos por la citada Ley número 98/2009, que regula el régimen de reparación de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales (cosa explicable, también, por causas de las especialidades procesales aplicables a los que cabe considerar accidentes de trabajo puramente «nacionales» portugueses)[62], los pleitos sobre coordinación de los sistemas nacionales de Seguridad Social de los Estados miembros de la Unión Europea, si referidos siempre a contingencias profesionales, son

tomada pela instituição de um Estado-membro em relação ao estado de invalidez do requerente vincula a instituição de qualquer outro Estado-membro interessado (desde que seja reconhecida no Anexo V a concordância das condições relativas ao estado de invalidez entre as legislações dos Estados em causa)».

[59] Cfr. Sumario, apartado IV. Textualmente, «*As regras de conflito sobre legislação aplicável contidas no Regulamento (CE) n° 883/2004 baseiam-se no princípio lex loci laboris segundo o qual a pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro, mantendo-se esse princípio para determinar qual a legislação aplicável, o que, desde logo, decorre do artigo 1º alínea a) e q) do Regulamento (CE) n° 883/2004*».

[60] Véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., cit., pág. 114.

[61] Por todos, véase Silveiro De Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, 1ª ed., cit., págs. 41 y ss.

[62] Por todos, véase Silveiro De Barros, Mário, «El régimen procesal de la protección por accidentes de trabajo en Portugal», cit., págs. 157 y ss. También, con monumental y sorprendente estudio de Derecho comparado, véase Silveiro De Barros, Mário, *Los honorarios de abogados en procesos de Seguridad Social. Un estudio comparado de los ordenamientos norteamericano, español y portugués*, Atelier (Barcelona, 2017), págs. 22 y ss.

notoriamente más infrecuentes, aunque alguno haya. De los casos sobre este tema, enjuiciados por los tribunales portugueses a que antes me referí, paso a dar cuenta inmediatamente.

7.1. Del supremo tribunal de justicia

En lo tocante al órgano cúspide de la jurisdicción laboral portuguesa, cabe reseñar dos Sentencias del Supremo Tribunal de Justicia de 11 abril 2019[63] y de 30 junio 2021[64]. Ambos casos involucraban a una entidad gestora suiza de Seguridad Social (más en concreto, la «*Schweizerische Unfallversicherungsanstalt*»), habiéndose declarado en ellos aplicable el Reglamento (CEE) número 1408/71, al tratarse de un país vinculado jurídicamente a la Unión Europea, aunque no en concepto de Estado miembro. En la primera de dichas dos Sentencias, resultan destacables los tres siguientes *dicta* suyos, favorables a que la citada entidad gestora suiza pudiese intervenir como parte en el proceso, a saber: 1) «al deducir pretensión jurídica, invocando Derecho extranjero, concretamente, Derecho suizo, importa tener presente, según se desprende de la Constitución de la República Portuguesa, que las disposiciones de los Tratados que rigen la Unión Europea y las normas emanadas de sus instituciones, en el ejercicio de las respectivas competencias, son aplicables en el ordenamiento interno, en los términos definidos por el Derecho de la Unión»[65]; 2) «siendo el interviniente procesal, un organismo de Seguridad Social suizo y habiendo pagado cantidades probadas, al siniestrado, al amparo de la legislación suiza, será necesariamente al amparo de esa legislación que tendrá que analizarse el derecho que la interviniente procesal, pretende ejercer, en el caso sub iudice, a la subrogación legal»[66]; y 3) «habiendo satisfecho la interviniente procesal, en cuanto que organismo de Seguridad Social suizo, determinada cuantía pecuniaria (relativa a tratamientos médicos, pensiones pagadas durante el período de baja del siniestrado, pensiones pagadas en virtud de haber sido fijada una incapacidad permanente, y cuantía pagada a título de daños morales), pagada al siniestrado, ciudadano nacional, residente y empleado en Suiza, víctima de accidente de viaje en Portugal, por culpa exclusiva del conductor del vehículo asegurado en la [compañía privada de seguros] demandada, se reconoce a la interviniente procesal, al amparo de la legislación suiza aplicable ..., la subrogación legal, que le permita reclamar de la aseguradora [demandada]»[67].

7.2. De las audiencias territoriales

En el escalón jurisdiccional laboral inmediatamente inferior, considero reseñables -por referirse expresamente a los Reglamentos (CE) de coordinación de los sistemas nacionales de Seguridad Social de los Estados miembros- tres Sentencias de la Audiencia Territorial de Porto (de

[63] Proceso 6714/06.4TBLRA.C2.S1, ponente Oliveira Abreu.

[64] Proceso 3133/08.1TBVCT.G1.S1, ponente Ferreira Lopez.

[65] Cfr. Sumario, apartado I. Textualmente, «*Ao deduzir pretensão jurídica, invocando direito estrangeiro, concretamente, direito suíço, importa ter presente, decorrer da Constituição da República Portuguesa, que as disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União*».

[66] Sumario, apartado III. Textualmente, «*Sendo a interveniente processual, um organismo da segurança social suíço e tendo pago as demonstradas quantias, ao sinistrado, a coberto da legislação Suíça, será necessariamente ao abrigo desta legislação que terá que ser analisado o direito que a interveniente processual, pretende exercer, no caso sub iudice, a sub-rogação legal*».

[67] Cfr. Sumario, apartado IV. Textualmente, «*Tendo a interveniente processual, enquanto organismo da segurança social suíço, satisfeito determinada quantia pecuniária (referentes a tratamentos médicos, pensões pagas durante o período de baixa do sinistrado, pensões pagas em virtude de ter sido fixada uma incapacidade permanente, e quantia paga a título de danos morais), paga ao sinistrado, cidadão nacional, residente e empregado na Suíça, vítima de acidente de viação em Portugal, por culpa exclusiva do condutor do veículo seguro na Ré, reconhece-se à interveniente processual ... a sub-rogação legal que lhe permite reclamar da seguradora*».

28 septiembre 2015[68], de 13 octubre 2020[69] y de 13 septiembre 2022[70]), tres más de la Audiencia Territorial de Coimbra (de 6 diciembre 2011[71], de 19 diciembre 2018[72] y de 26 enero 2021[73]), así como otras cuatro de la Audiencia Territorial de Guimarães (de 21 enero 2016[74], de 22 septiembre 2016[75], de 3 mayo 2018[76] y de 13 febrero 2020[77]). Todas se refieren concordemente a la intervención en el correspondiente proceso laboral por accidente de trabajo de la entidad gestora de Seguridad Social suiza anteriormente citada (la «*Schweizerische Unfallversicherungsanstalt*», recuérdese), salvo las de la de la Audiencia Territorial de Coimbra de 6 diciembre 2011 (relativa a una gestora alemana de accidentes de trabajo) y de 26 enero 2021 (relativa a una gestora luxemburguesa de accidentes de trabajo). De entre esta muestra jurisprudencial, muy en línea con lo fallado por el Supremo Tribunal de Justicia, yo entresacaría tres afirmaciones judiciales: 1) la contenida en la Sentencia de la Audiencia Territorial de Coimbra de 6 diciembre 2011, acerca de que «la Seguridad Social Alemana tiene derecho a reclamar las pensiones de viudedad y supervivencia que pagó a los herederos de un beneficiario portugués … a través de un derecho de subrogación, que, en la legislación nacional portuguesa también se le confiere a la Seguridad Social»[78], teniendo que reconocer el Estado portugués ese derecho «en los términos del artículo 93, número 1 del Reglamento (CEE) 1408/71»[79]; 2) la realizada por la Sentencia de la Audiencia Territorial de Coimbra de 26 enero 2021, a propósito de la distinción entre seguros privados de riesgos profesionales y otros seguros privados, con la consecuencia de que las normas del «Reglamento (CE) número 883/2004 … y el Acuerdo bilateral entre Portugal y Luxemburgo … no sean vinculantes [respecto de] los contratos de seguro de vida»[80]; y 3) la contenida en la Sentencia de la Audiencia Territorial de Guimarães de 3 mayo 2018, a propósito de la distinción entre Seguridad Social Laboral y Seguridad Social Administrativa, pues «en caso de accidente de trabajo, el crédito indemnizatorio que protege al trabajador sobre su entidad empleadora radica en la responsabilidad dañosa de ésta»[81], mientras que «el derecho del trabajador de percibir prestaciones de Seguridad Social radica en su cualidad de beneficiario de dicha institución y de haber estado enfermo y haber quedado incapacitado … y, como consecuencia de su calidad de beneficiario, la enfermedad e incapacidad le otorgan el derecho a recibir esas prestaciones sociales de acuerdo con la legislación de Seguridad Social»[82].

[68] Proceso 40/10.1TVPRT.P1, ponente Carlos Gil.

[69] Proceso 4144/18.4T8L.SB.P1, ponente Rui Moreira.

[70] Proceso 445/09.0TBAMT.P1, ponente Castro Baptista.

[71] Proceso 1049/04.0TBLRA.C1, ponente Arlindo Oliveira.

[72] Proceso 6714/06.4TBLRA.C1, ponente Moreira Do Carmo.

[73] Proceso 2628/17.0T8VIS-A.C1, ponente Moreira Do Carmo.

[74] Proceso 2941/13.6TBGMR.G1, ponente Heitor Gonçalves.

[75] Proceso 310/12.4TBEPS.G1, ponente Heitor Gonçalves.

[76] Proceso 2001/15.5T8VRL.G1, ponente José Alberto Moreira Dias.

[77] Proceso 302/17.7T8MNC.G1, ponente Margarida Sousa.

[78] Cfr. Sumario, apartado 1. Textualmente, «*A Segurança Social Alemã tem o direito a reaver as pensões de viuvez e de sobrevivência que pagou aos herdeiros de um beneficiário português, … através de um direito de sub-rogação, que, na legislação nacional portuguesa, também é conferida à Segurança Social*».

[79] Cfr. Sumario, apartado 2. Textualmente, «*nos termos do artigo 93.º, n.º 1 do Regulamento (CEE) 1408/71*»

[80] Cfr. Sumario, apartado 8. Textualmente, «*O Regulamento (CE) nº 883/2004 … e o Acordo bilateral entre Portugal e o Luxemburgo … não são vinculativos para entidades que se regem por normas de direito privado, designadamente normas que regulam os contratos de seguro vida*».

[81] Cfr. Sumario, apartado 6, inciso primero. Textualmente, «*Em caso de acidente de trabalho, o crédito indemnizatório que assiste ao trabalhador sobre a sua entidade empregadora radica na responsabilidade infortunística desta*».

[82] *Ibidem*, inciso segundo. Textualmente, «*o direito do trabalhador de receber prestações sociais da segurança social radica na sua qualidade de beneficiário daquela instituição e de ter estado doente e ter ficado incapacitado … e, consequentemente, a sua qualidade de beneficiário, doença e incapacidade lhe conferir direito a receber essas prestações sociais de acordo com a legislação da segurança social*».

8. CONCLUSIONES

En Portugal, la reciente publicación de manualística universitaria moderna sobre Derecho de la Seguridad Social ha hecho saltar a la palestra temas que permanecían doctrinalmente ocultos, a pesar de la existencia de fuentes de conocimiento de los mismos, que merecen ser sistematizadas, analizadas y, en su caso, depuradas críticamente. Éste es precisamente el caso de las llamadas «pensiones europeas», reguladas en los Reglamentos (CE) números 883/2004 y 987/2009, cuyos Anexos contienen «salvedades» o reservas relativas a Portugal (comunicadas por el Gobierno portugués a la Comisión Europea), pero que resultan desbordadas -también desde el punto de vista geográfico- por los problemas de interpretación y aplicación de tales Reglamentos comunitarios [o de sus precedentes normativos inmediatos, representados por los Reglamentos (CEE) 1408/71 y 574/72], que vienen resolviendo los tribunales portugueses, bien contencioso-administrativos (cuando las contingencias enjuiciadas derivan de riesgos comunes), bien laborales (si dichas contingencias derivasen, en cambio, de riesgos profesionales y, por antonomasia, del acaecimiento de un accidente de trabajo). Magnifica el valor de esta jurisprudencia portuguesa el hecho, como ha quedado demostrado en las páginas que anteceden, de que hayan tenido que encarar cuestiones de interpretación y aplicación de los citados Reglamentos comunitarios, respecto de las legislaciones de Seguridad Social española, francesa, alemana, belga y luxemburguesa, así como muy frecuentemente también, respecto de la legislación de Seguridad Social suiza, en los términos a que me referí en sus respectivos momentos. Aunque en Portugal falte una norma similar al Real Decreto español 286/2003 (sobre plazos máximos para resolver expedientes administrativos en materia de gestión de prestaciones de Seguridad Social, que impone el de «180» días, al efecto de resolver temporáneamente expedientes administrativos sobre prestaciones de Seguridad Social europeas), la jurisprudencia portuguesa favorece el acceso al recurso en este tipo de cuestiones, apuntado que la problemática hermenéutica y aplicativa suscitada por los Reglamentos europeos de Seguridad Social citados es de «dificultad jurídica superior a la común». Frente a los poderes legislativo y ejecutivo nacionales, el papel de la jurisprudencia portuguesa analizada se revela crucial (descartando, por ejemplo, interpretaciones anti-acumulación de prestaciones de Seguridad Social, por causa de su oposición frontal al Derecho de la Unión Europea).

9. ÍNDICE CRONOLÓGICO DE JURISPRUDENCIA PORTUGUESA ANALIZADA

-Sentencia de la Audiencia Territorial de Coimbra de 6 diciembre 2011 (7.2); legislación de Seguridad Social alemana).

-Sentencia del Tribunal Central Administrativo Sur de 24 mayo 2012 (6.2); legislación de Seguridad Social española).

-Sentencia del Tribunal Central Administrativo Sur de 10 enero 2013 (6.2; legislación de Seguridad Social alemana).

-Sentencia del Tribunal Central Administrativo Sur de 26 septiembre 2013 (6.2; legislación de Seguridad Social alemana).

-Sentencia del Tribunal Central Administrativo Norte de 15 julio 2015 (6.2; legislación de Seguridad Social francesa).

-Sentencia de la Audiencia Territorial de Porto de 28 septiembre 2015 (7.2; legislación de Seguridad Social suiza).

-Sentencia de la Audiencia Territorial de Guimarães de 21 enero 2016 (7.2; legislación de Seguridad Social suiza).

-Sentencia del Supremo Tribunal Administrativo de 4 febrero 2016 (6.1; legislación de Seguridad Social belga).

-Sentencia de la Audiencia Territorial de Guimarães de 22 septiembre 2016 (7.2; legislación de Seguridad Social suiza).

-Sentencia de la Audiencia Territorial de Guimarães de 3 mayo 2018 (7.2; legislación de Seguridad Social suiza).

-Sentencia de la Audiencia Territorial de Coimbra de 19 diciembre 2018 (7.2; legislación de Seguridad Social suiza).

-Sentencia del Supremo Tribunal de Justicia de 11 abril 2019 (7.1; legislación de Seguridad Social suiza).

-Sentencia de la Audiencia Territorial de Guimarães de 13 febrero 2020 (7.2; legislación de Seguridad Social suiza).

-Sentencia de la Audiencia Territorial de Porto de 13 octubre 2020 (7.2; legislación de Seguridad Social suiza).

-Sentencia de la Audiencia Territorial de Coimbra de 26 enero 2021 (7.2; legislación de Seguridad Social luxemburguesa).

-Sentencia del Supremo Tribunal de Justicia de 30 junio 2021 (7.1; legislación de Seguridad Social suiza).

-Sentencia del Tribunal Central Administrativo Norte de 10 marzo 2022 (6.2; legislación de Seguridad Social luxemburguesa).

-Sentencia de la Audiencia Territorial de Porto de 13 septiembre 2022 (7.2; legislación de Seguridad Social suiza).

-Sentencia del Tribunal Central Administrativo Sur de 18 marzo 2024 (6.2; legislación de Seguridad Social española).

10. ÍNDICE DE BIBLIOGRAFÍA CITADA

Alonso Olea, Manuel y Tortuero Plaza, José Luis, *Instituciones de Seguridad Social*, 16ª ed., Civitas (Madrid, 1998).

Arufe Varela, Alberto, «La contribución de la emigración portuguesa a la lucha contra la explotación salarial en Alemania. Un estudio centrado en el análisis de jurisprudencial laboral alemana», en la obra *Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, volumen I, Universidad Católica Portuguesa (Lisboa, 2015).

Conceição, Apeles B., *Legislação de Segurança Social. Sistematizada e anotada*, 5ª ed., Rei Livros (Lisboa, 2023).

Das Neves, Ilídio, *Direito da Segurança Social: Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*, Coimbra Editora (Coimbra 1996).

Gorelli Hernández, Juan, De Val Tena, Ángel Luis, Alzaga Ruiz, Icíar, Arias Domínguez, Ángel, Marín Alonso, Inmaculada y Gutiérrez Pérez, Miguel, *Lecciones de Seguridad Social*, 12ª ed., Tecnos (Madrid, 2022).

Martínez Girón, Jesús, «Alcance de la derogación por el Derecho Comunitario de los Convenios de Seguridad Social suscritos entre España y otros países miembros de la CEE», *Actualidad Laboral*, número 3 (1989).

Martínez Girón, Jesús, «La cita nominal de doctrina científica por la jurisprudencia laboral. Un estudio de Derecho comparado», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, número 160 (2011).

Martínez Girón, Jesús, «Prólogo» a Arufe Varela, Alberto, *El personal laboral de la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT*, Comares (Granada, 2021).

Martínez Girón, Jesús, «Errores de traducción jurídica, en asuntos laborales o de seguridad social, cometidos por los poderes públicos», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen 13 (2021).

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

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

Martins, Alcídes, *Manual de Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2024).

Nogueira Guastavino, Magdalena, Fotinopoulou Basurko, Olga y Miranda Boto, José María (Directores), *Lecciones de Derecho Social de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2012).

Reis Novais, Jorge, «O Tribunal Constitucional e os Direitos Sociais: O Direito à Segurança Social», *Jurisprudência Constitucional*, volumen 6 (Lisboa, 2005).

Rodrigues, Abel, *Direito da Segurança Social*, Nova Causa (Braga, 2020).

Silveiro De Barros, Mário, *Los honorarios de abogados en procesos de Seguridad Social. Un estudio comparado de los ordenamientos norteamericano, español y portugués*, Atelier (Barcelona, 2017).

Silveiro De Barros, Mário, «El régimen procesal de la protección por accidentes de trabajo en Portugal», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen X (2018).

Silveiro De Barros, Mário, «La Seguridad Social complementaria en Portugal», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, número 19 (2019).

Silveiro De Barros, Mário, «O impacto do COVID-19 no Direito português da Segurança Social», *e-Revista Internacional de la Protección Social (e-RIPS)*, volumen 5-número 1 (2020).

Silveiro De Barros, Mário, «La protección social de los trabajadores independientes en Portugal», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen 13 (2021).

Silveiro De Barros, Mário, «Recensión» de Rodrigues, Abel, *Direito da Segurança Social* (Braga, 2020), 238 págs., publicada en *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, volumen 13 (2021).

Silveiro De Barros, Mário, «La Ley portuguesa de Bases Generales de la Seguridad Social y sus contextos normativos internacional y nacional de aplicación», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, número 38 (2024).

Silveiro De Barros, Mário, «Recensión» de Martins, Alcides, *Manual de Direito da Segurança Social* (Coimbra, 2024), 466 págs., publicada en *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, número 40 (2024).

Silveiro De Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, 1ª ed., Almedina (Coimbra, 2024).

Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas

María Nieves Moreno Vida
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada
https://orcid.org/0000-0002-0600-8332

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas
nº 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 195-225

Sumario

1. Crónica legislativa laboral y otras materias conexas
   1.1. Derecho de la Unión Europea
   1.2. Seguridad Social
   1.3. Prevención de riesgos
   1.4. Relaciones laborales
   1.5. Extranjería
   1.6. Derecho colectivo
   1.7. Empleo y formación profesional
   1.8. Inspección de trabajo
   1.9. Empleo público
   1.10. Sanidad
   1.11. Otras normas
2. Crónica de doctrina judicial. Jurisprudencia seleccionada
3. Novedades bibliográficas

1. CRÓNICA LEGISLATIVA LABORAL Y OTRAS MATERIAS CONEXAS

1.1. Derecho de la Unión Europea

-Recomendación del Consejo de 8 de julio de 2025 relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de España (C/2025/3983)

En el marco del Reglamento (UE) 2024/1263, que establece los objetivos de gobernanza económica, y del plan fiscal-estructural nacional de España para el período comprendido entre 2025 y 2028, en esta Recomendación se analizan los *principales retos estratégicos* que tiene España y, conforme a ellos, el Consejo recomienda a España una serie de medidas a adoptar en 2025 y 2026

1) Reforzar el gasto global y la preparación en materia de defensa y seguridad y garantizar al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda, reforzando la sostenibilidad fiscal mediante la revisión y simplificación del sistema tributario.

2) Acelerar la aplicación del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU y acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión (FEDER, FTJ, FSE+).

3) Simplificar la normativa, mejorar los instrumentos reguladores y reducir la carga administrativa, así como la fragmentación normativa entre las comunidades autónomas; aumentar la eficiencia judicial; facilitar la creación de empresas y la innovación empresarial.

4) Mejorar la gestión hidrológica para abordar mejor la adaptación a los efectos del cambio climático e invertir en almacenamiento de energía, transporte y distribución de electricidad, así como en interconexiones eléctricas transfronterizas.

5) Aumentar la oferta de vivienda mediante la finalización de la reforma de la Ley del Suelo, prevenir la escasez de mano de obra en el sector de la construcción y ampliar la oferta de vivienda social y asequible.

6) Hacer frente a la pobreza infantil, mejorando las transferencias y la asistencia sociales; reducir la escasez de capacidades y la inadecuación de las capacidades; reforzar el aprendizaje permanente; mejorar las capacidades básicas y hacer frente al abandono escolar prematuro, teniendo en cuenta las diferencias entre comunidades autónomas.

-Resolución del Comité Económico y Social Europeo. Contribución al programa de trabajo de la Comisión Europea para 2026 (C/2025/4200), de 20.08.2025

Con esta Resolución, el CESE contribuye a configurar el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2026.

El CESE formula una serie de recomendaciones y propuestas en materia de: política industrial; competitividad; transición ecológica y descarbonización; investigación, tecnología e innovación; política económica y cohesión; defensa y seguridad europea; y otras materias.

En materia de *política social*, formula una serie de recomendaciones y propuestas para apoyar a las personas y reforzar nuestras sociedades y nuestro modelo social. Así, entre otras:

— aplicar una estrategia de lucha contra la pobreza que tenga por objeto erradicar la pobreza extrema y resolver la pobreza en materia de vivienda, energía y movilidad;

— hacer un seguimiento del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales;

— desarrollar la Estrategia para la Igualdad de Género posterior a 2025 con el objetivo de erradicar la violencia de género, eliminar la desigualdad por razón de género en el mercado laboral, lograr una participación equitativa en diferentes sectores de la economía, abordar las diferencias salariales y de pensiones entre hombres y mujeres, colmar la brecha de género en las responsabilidades asistenciales, alcanzar un equilibrio entre hombres y mujeres en la toma de decisiones y en la política, y evaluar los avances realizados hasta la fecha;

— desarrollar y aplicar una Agenda de Capacidades Europea inclusiva que dé prioridad a la alfabetización digital, al pensamiento crítico y a unas capacidades transversales;

— llevar a cabo un diálogo social sobre la implantación de sistemas de IA;

— aplicar plenamente la Garantía Juvenil y la iniciativa ALMA, además de evaluar la Garantía Infantil Europea;

— dar prioridad al modelo «Housing First» (la vivienda primero) para combatir el sinhogarismo entre las personas trabajadoras y los grupos vulnerables;

— poner en marcha una garantía asistencial europea, que contemple también la atención a la infancia, para proporcionar en la UE a todas las personas servicios sanitarios y asistenciales asequibles, accesibles y de calidad y un empleo asistencial de calidad para los trabajadores de este sector, con el fin de colmar la brecha de género en las

responsabilidades asistenciales no remuneradas y ayudar a las mujeres a permanecer en el mercado laboral y a tener acceso a una red de seguridad sólida.

-Resolución del Comité Económico y Social Europeo, Hoja de ruta sobre los derechos de la mujer - Apoyo a la Declaración de principios para una sociedad igualitaria en materia de género (C/2025/4201), de 20.8.2025

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reafirma su compromiso inquebrantable con la igualdad de género y los derechos de la mujer como pilares fundamentales de la democracia, la justicia social y el crecimiento integrador.

La presente Resolución manifiesta, de manera general, el refrendo del CESE a la Declaración de principios para una sociedad igualitaria en materia de género. Estos principios son:

— ausencia de violencia de género;

— los máximos estándares en materia de salud;

— igualdad de retribución y empoderamiento económico;

— conciliación y responsabilidades familiares;

— igualdad de oportunidades de empleo y condiciones de trabajo adecuadas;

— educación inclusiva y de calidad;

— participación política y representación igualitaria;

— mecanismos institucionales que garantizan los derechos de la mujer.

El CESE reconoce que la aplicación de estos principios requiere una acción coordinada y constante y asume un conjunto de compromisos al respecto.

-Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, Nuevo plan de acción para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales (Dictamen de iniciativa) (C/2025/4203), de 20.8.2025

Este Dictamen tiene por objeto contribuir al nuevo plan de acción para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales anunciado por la Comisión Europea e incluye recomendaciones de iniciativas en los niveles apropiados.

Las recomendaciones políticas del CESE se refieren a la igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo (reducir la desigualdad de ingresos e impulsar la igualdad de género); actualización de la coordinación de la normativa en materia de seguridad social; incidir decisivamente en capacidades y competencias; promover el acceso y la inversión en formación y aprendizaje permanente; garantizar unas condiciones de trabajo justas (luchar contra la pobreza de los ocupados; crear empleo de calidad y luchar contra la inseguridad laboral; garantizar el acceso a sistemas sanitarios y a asistencia sanitaria de gran calidad y una dotación de personal adecuada en el sector; mejorar la salud y la seguridad en el trabajo; abordar los nuevos riesgos laborales; mejorar las oportunidades de empleo y la calidad del empleo de los jóvenes; medidas para una IA centrada en el ser humano; garantizar una movilidad justa de los trabajadores); garantizar la protección e inclusión sociales; reflejar las necesidades del pilar

europeo de derechos sociales en el próximo marco financiero plurianual (MFP); evaluar y desarrollar el cuadro de indicadores sociales.

El CESE insta también a que se haga mayor hincapié en la posible contribución de las normas de contratación pública a la hora de mejorar la aplicación y el cumplimiento de la legislación laboral y social europea y nacional.

-Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, Mejorar la migración laboral legal y organizada hacia la UE (Dictamen de iniciativa) (C/2025/4204), de 20.8.2025

El CESE subraya que la promoción de la migración laboral legal y organizada hacia la UE y las políticas e instrumentos conexos de la Unión deben basarse en los derechos humanos, el Estado de Derecho, la integración de los nacionales de terceros países en el mercado laboral y su papel a la hora de satisfacer las necesidades laborales y de capacidades de la UE, el respeto de los valores comunes de esta y el cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales vinculantes que resultan pertinentes en materia de migración y derechos humanos y laborales.

El CESE pide que se adopte en todos los marcos actuales y futuros en materia de migración un enfoque equilibrado entre la UE y los países de origen, y subraya la importancia de mitigar en esos países el riesgo de «fuga de cerebros» propiciando en ellos condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo digno.

Un sistema de reintegración operativo debe ser un elemento constitutivo de unos sistemas eficaces de «circulación de cerebros». Los programas de migración circular deben garantizar los derechos de los trabajadores migrantes en los países de destino, habida cuenta de la Directiva de la UE sobre el permiso único, que se ha revisado recientemente.

-Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, Reindustrialización de Europa: oportunidades para las empresas, los trabajadores y los ciudadanos en el contexto de la crisis del coste de la vida (Dictamen de iniciativa) (C//2025/4206), de 20.8.2025

A través de este Dictamen, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión «Brújula para la Competitividad», centrada en mejorar la competitividad de la economía de la UE y hace una serie de recomendaciones, entre las que se pueden destacar las siguientes:

— Que se adopte una política industrial centrada en un enfoque basado en la cadena de valor. Este enfoque recalca la igual importancia de las actividades anteriores (upstream) y posteriores (downstream) de la cadena de valor del producto en la transición. Esto puede lograrse aumentando el número de asociaciones con países no pertenecientes a la UE y racionalizando los procedimientos de concesión de permisos, siempre que se garantice el respeto de las normas laborales, sociales y medioambientales.

— Que la reindustrialización requiere un programa de innovación específico con objetivos concretos que incluyan tanto las industrias existentes como las de nueva creación y que se basen en el diálogo social.

— Que la UE fomente programas de asociación público-privada que impulsen la inversión industrial, con un apartado dedicado a promover el emprendimiento juvenil en el sector manufacturero.

— Que el sistema de contratación pública limpia es una oportunidad para impulsar y reconocer los esfuerzos de sostenibilidad de las empresas de la UE de forma no discriminatoria.

Además, señala algunos aspectos y oportunidades clave para las empresas, los trabajadores y la ciudadanía y destaca los retos que plantea la reindustrialización:

1) Uno de los mayores retos es atraer y retener a trabajadores cualificados, lo que requiere ofrecer puestos de trabajo estables, salarios competitivos y desarrollo profesional. Además, es necesario activar y equipar a segmentos específicos de la población que se encuentran fuera del mercado laboral y dotarlos de las capacidades necesarias, especialmente a las mujeres, los jóvenes, los migrantes y otros grupos vulnerables y acoger a trabajadores cualificados de países no pertenecientes a la UE.

2) Proporcionar a los trabajadores formación y desarrollo de capacidades tanto técnicas como genéricas, así como una trayectoria profesional clara y perspectivas profesionales. La Unión de las Competencias y el plan estratégico para la formación en las ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (CTIM) deben servir para alcanzar este objetivo.

3) Formar y reciclar la mano de obra para garantizar una buena correlación entre las cualificaciones y las demandas del mercado laboral. Se deben ofrecer mejores incentivos para que la industria invierta en la mejora de las capacidades, el reciclaje profesional, el empleo de calidad y la contratación de trabajadores para una transición justa.

4) Destaca que, si bien la reindustrialización podría crear nuevos puestos de trabajo, también podría dar lugar a un «desplazamiento tecnológico», al sustituir determinados tipos de mano de obra por la automatización y las tecnologías avanzadas. Para abordar este problema será necesario contar con programas específicos en materia de reciclaje profesional y políticas sociales.

5) El diálogo social, incluida la negociación colectiva, debe integrarse en el proceso de reindustrialización, a fin de garantizar un enfoque participativo.

-Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/691 en lo que respecta al apoyo a los trabajadores afectados por un despido inminente en empresas en proceso de reestructuración [COM(2025) 140 final - 2025/0073 (COD)] (C/2025/4217), de 20.8.2025

El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea de modificar el Reglamento (UE) 2021/691, cuyo objetivo es reforzar el apoyo a los trabajadores afectados por un despido inminente en empresas en proceso de reestructuración y mejorar la eficacia del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos (FEAG).

No obstante, el CESE también destaca varios ámbitos que podrían consolidarse en mayor medida para garantizar una protección completa, un apoyo rápido y un acceso equitativo a las ayudas para todos los trabajadores afectados por la reestructuración:

— Afianzar los mecanismos de apoyo a los trabajadores despedidos en los procesos de reestructuración, entre ellos, el reciclaje y el perfeccionamiento profesional, el apoyo a la reincorporación al empleo, la ayuda a la renta y otras políticas activas de empleo acordes con los objetivos del FEAG.

— Garantizar que los trabajadores afectados por reestructuraciones a gran escala sigan recibiendo apoyo incluso después de que la relación laboral haya terminado.

— Establecer un mayor control para garantizar que la ayuda del FEAG se destine efectivamente a los trabajadores que se enfrentan a un riesgo inminente de pérdida de empleo, en lugar de al conjunto de la mano de obra. Prestar especial atención a los trabajadores de las pymes y las empresas subcontratistas, que en la actualidad están excluidos del ámbito de aplicación pese a que son más vulnerables y solo disfrutan de un acceso limitado a la formación y al apoyo a la transición durante los procesos de reestructuración.

— Evitar que se agraven las desigualdades territoriales prestando especial apoyo a las regiones que dependen de industrias específicas.

— Integrar a los agentes de la economía social en el ecosistema de apoyo a las capacidades y el empleo y dar prioridad a las medidas de apoyo adaptadas a los grupos vulnerables, como los trabajadores desfavorecidos, con discapacidad y de más edad.

— Integrar los servicios de apoyo a la salud mental como componente fundamental en la asistencia prestada a los trabajadores despedidos.

— Promover una cultura del diálogo social, que garantice la participación temprana y activa de los representantes de los trabajadores en todas las fases del proceso de reestructuración, es decir, no solo en las fases de planificación y ejecución, sino también en la de elaboración de políticas y medidas destinadas a apoyar a los trabajadores afectados.

-Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, El futuro de la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad después de 2025 (Dictamen de iniciativa) (C/2025/4205), de 20.8.2025

Con la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030 en la segunda mitad de su período de aplicación, el CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión Europea de desarrollar nuevas acciones para el período 2025-2030. En este Dictamen, el CESE indica en qué acciones e iniciativas emblemáticas considera que la Comisión Europea debería centrarse de aquí a 2030.

En la sección 4 del presente Dictamen, el CESE enumera las acciones propuestas orientadas a:

— desarrollar una alternativa viable a la Directiva horizontal sobre la igualdad de trato;

— aprovechar las enseñanzas extraídas del paquete sobre el empleo de las personas con discapacidad;

— colmar las lagunas que ha dejado la Tarjeta Europea de Discapacidad en materia de libertad de circulación;

— intensificar la atención prestada a la accesibilidad e ir más allá del Centro Accesibilidad UE;

— progresar en la protección de las mujeres y niñas con discapacidad;

— hacer frente a la crisis de vivienda para personas con discapacidad;

— crear un mecanismo conjunto para la certificación mutua de las tecnologías asistenciales en todos los países;

— abordar los problemas persistentes a los que se enfrentan las personas con discapacidad cuando viajan por la UE;

— adoptar un enfoque más activo y holístico para facilitar la transición hacia soluciones alternativas a la asistencia institucional;

— proteger a las personas con discapacidad de la discriminación por parte de la inteligencia artificial; y

— hacer que la acción exterior de la UE sea más coherente con su política interna en cuanto al respeto de los derechos de las personas con discapacidad.

-Dictamen del Comité Europeo de las Regiones Ciberseguridad de los hospitales y los prestadores de asistencia sanitaria (C/2025/4415), de 29.8.2025

El Comité Europeo de las Regiones (CDR) observa que el ritmo de adopción de medidas de ciberseguridad no ha ido a la par de la transformación digital en las instituciones sanitarias ni en la prestación de asistencia sanitaria.

Señala que la Directiva (UE) 2022/2557, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la resiliencia de las entidades críticas (Directiva REC), entró en vigor el 18 de octubre de 2024 y pide a los 24 Estados miembros que recibieron una carta de emplazamiento a finales de noviembre de 2024 que transpongan inmediatamente la Directiva REC a sus legislaciones nacionales y que la Comisión Europea que incoe procedimientos de infracción cuando no haya recibido una respuesta satisfactoria en el plazo establecido.

Asimismo, señala que la Directiva SRI 2 [Directiva (UE) 2022/2555 de 14 de diciembre de 2022 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión], que entró en vigor en octubre de 2024, exige a los hospitales, los prestadores de asistencia sanitaria, los fabricantes de productos sanitarios y las empresas farmacéuticas que adopten medidas estrictas de ciberseguridad. Expresa su preocupación por que solo seis Estados miembros hayan incorporado total o parcialmente la Directiva al Derecho nacional dentro del plazo establecido.

El Dictamen analiza también los problemas de costes y financiación, las cuestiones relativas a la ciberresiliencia de las cadenas de suministro de la asistencia sanitaria y a la mano de obra en el ámbito de la ciberseguridad. Se pronuncia asimismo sobre elementos específicos del Plan de Acción y sobre la confianza y protección de la intimidad.

1.2. Seguridad Social

-Orden PJC/656/2025, de 20 de junio, por la que se modifica la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, 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 2024 (BOE 24-6-2025)

Mediante esta Orden se modifica el artículo 24 de la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, 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 2024, de modo que durante el ejercicio de 2024 las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social puedan disponer de una financiación suficiente en la colaboración en la gestión de la prestación por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes de los colectivos a su cargo.

Por su parte, el artículo 26 de la Orden PJC/178/2025, de 25 de febrero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2025, ha eliminado el tope de financiación máximo del 0,081 previsto en el artículo 24 de la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, que ahora se modifica, lográndose con ello el equilibrio financiero de estas entidades tras la suma de los resultados a distribuir para la aplicación o dotación de reservas de contingencias comunes y profesionales durante el ejercicio de 2025.

Todo ello como consecuencia del importante incremento que ha sufrido el gasto en prestaciones económicas de incapacidad temporal derivadas de contingencias comunes tanto en personas trabajadoras por cuenta ajena como por cuenta propia.

-Resolución de 12 de agosto de 2025, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, por la que se declara la asimilación a funcionarios, al personal laboral al servicio de las misiones diplomáticas y oficinas consulares españolas en un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, en Suiza o en el Reino Unido, contratados por la Administración española a partir de 1 de mayo de 2010, a los exclusivos efectos de la aplicación del artículo 11.3.b) del Reglamento CE n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (BOE 15-8-2025)

Mediante la Resolución de 25 de abril de 2019 se acordó la asimilación a funcionarios, a los exclusivos efectos de la aplicación del artículo 11.3.b) del Reglamento (CE) n.º 883/2004, del personal laboral al servicio de misiones diplomáticas y de oficinas consulares españolas que operan en los Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo y en Suiza, siempre que se cumplan los requisitos establecidos legalmente, lo que determina que queden sujetos a la legislación española de seguridad social en la fecha de aplicación de la resolución.

Sin embargo, en la citada Resolución de 25 de abril de 2019 se recoge expresamente que la asimilación prevista en la misma en ningún caso será de aplicación al personal laboral contratado a partir de 1 de mayo de 2010 al servicio de misiones diplomáticas y de oficinas consulares de España en un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo o en Suiza. Este último colectivo, contratado a partir de 1 de mayo de 2010, es decir, después de la fecha de aplicación efectiva del Reglamento (CE) n.º 883/2004, estaba hasta ahora sujeto de manera obligatoria a la legislación de seguridad social del Estado de destino, por aplicación de la regla general en materia de legislación aplicable recogida en el artículo 11.3.a) de la disposición citada.

Sin embargo, la consideración de que la situación de dicho personal, a efectos de seguridad social, es en muchos aspectos similar a la de los funcionarios que realizan su actividad en las misiones diplomáticas y oficinas consulares de España en los Estados mencionados aconseja que se facilite también a este colectivo la posibilidad de seguir vinculado a la seguridad social española mediante la adopción de una nueva resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones en la que se declare dicha asimilación, a los exclusivos efectos de la determinación de la legislación de seguridad social aplicable. Del mismo modo, se ha decidido igualmente incluir en el ámbito de aplicación de la presente resolución al personal laboral contratado por la Administración española al servicio de la misión diplomática y las oficinas consulares de España en el Reino Unido.

Queda excluido el personal contratado, cualquiera que sea su nacionalidad, que en la fecha de su contratación no acreditase tener, o haber tenido con anterioridad, residencia temporal o de larga duración en España, en los términos previstos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

La asimilación a funcionarios, a los efectos indicados, que se declara mediante esta resolución determinará la sujeción obligatoria a la legislación española de seguridad social del personal objeto de la misma desde el inicio de la actividad.

Dicha asimilación no producirá en ningún caso efectos retroactivos con respecto a períodos de prestación de servicios anteriores a su fecha de efectos.

-Real Decreto 561/2025, de 1 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (BOE 2-7-2025)

Este real decreto tiene por objeto la modificación del Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

— En primer lugar, se procede a dar nueva redacción al artículo 10, regulador de la Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, para establecer que estarán presentes en dicha Comisión de Seguimiento las organizaciones sindicales que tengan la condición de más representativas en el año anterior a su designación, sin concretar el ámbito territorial (conforme al artículo 125 LGSS que únicamente se refiere a organizaciones sindicales y empresariales de mayor implantación).

— En segundo lugar, la modificación que se lleva a cabo en los artículos 12 y 13 encuentra su justificación en el informe que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) emitió el pasado 31 de marzo en cumplimiento de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo. El informe concluye señalando que la AIReF constata que no se supera el límite establecido por la citada disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, al resultar un gasto en pensiones neto de medidas de ingresos del 13,2 por ciento del PIB en promedio del periodo 2022-2050. Por lo tanto, no se requieren medidas adicionales. No obstante, con el objetivo de mejorar la coordinación y simplificar el sistema actual, este organismo recomienda integrar la regla de gasto de pensiones alineándola con los objetivos y plazos del marco fiscal tanto europeo como nacional. Además, señala la AIReF que es necesario homogeneizar los periodos de revisión, en cuanto que la regla de pensiones se revisa cada

tres años y el Plan Fiscal y Estructural a Medio Plazo tiene una vigencia de cuatro años, si bien es objeto de seguimiento anual. Con el objeto de avanzar en el cumplimiento de esta recomendación, se considera necesario modificar algunos aspectos puntuales de los artículos 12 y 13 del Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero.

-Resolución de 4 de agosto de 2025, 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/821/2025, de 24 de julio, por la que se fijan para el ejercicio 2025 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 9-8-2025)

Las diferencias de cotización resultantes de la aplicación de lo dispuesto en la Orden ISM/821/2025, de 24 de julio, por la que se fijan para el ejercicio 2025 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 2025, 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 2026.

-Resolución de 24 de junio de 2025, 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 11-7-2025)

[Resolución de 15 de julio de 2025, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se corrigen errores en la de 24 de junio de 2025, (BOE 25-7-2025)]

La Orden PJC/656/2025, de 20 de junio, modificó el artículo 24 de la Orden PJC/51/2024, de 29 de enero, como consecuencia del importante incremento que ha sufrido el gasto en prestaciones económicas de incapacidad temporal derivadas de contingencia común, tanto en trabajadores por cuenta ajena, como por cuenta propia, lo que justifica que se considere necesario incrementar la fracción de cuota que reciben las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social en aras a mantener la adecuada suficiencia económica y evitar desequilibrios estructurales para que las entidades colaboradoras puedan asegurar la correcta prestación de la colaboración en la gestión con el sistema de la Seguridad Social.

Para ello, a través de esta Resolución se determinan las condiciones para la existencia del supuesto legal de insuficiencia financiera del mencionado coeficiente general, su origen en circunstancias estructurales y los requisitos para el acceso a la financiación adicional destinada al ámbito de gestión de que se trate.

-Contabilidad. Resolución de 19 de junio de 2025, de la Intervención General de la Seguridad Social, por la que se modifica la Resolución de 1 de julio de 2011, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social; la Resolución de 3 de julio de 2014, por la que se aprueba la Instrucción de gestión contable para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social; y la Resolución de 11 de octubre de 2022, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social (BOE 27-6-2025)

-Resolución de 31 de julio de 2025, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Generalitat de Catalunya, las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, para la mejora en la gestión de la incapacidad temporal y de asistencia sanitaria (BOE 7-8-2025)

1.3. Prevención de riesgos

-Resolución de 9 de junio de 2025, 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 2026 (BOE 16-6-2025)

Durante el año 2026, y en el marco de las líneas de actuación y objetivos de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social desarrollarán los siguientes programas de actividades preventivas de la Seguridad Social:

1) Programa de asesoramiento técnico a PYMES y empresas de sectores preferentes (artículo 2.2.a). 1.º del Real Decreto 860/2018, de 13 de julio)

2) Programa de asesoramiento a empresas o actividades concurrentes (artículo 2.2.a). 2.º del Real Decreto 860/2018, de 13 de julio).

3) Programa de difusión del servicio de la Seguridad Social denominado «Prevención10.es» o servicio que lo sustituya (artículo 2.2.a). 3.º del Real Decreto 860/2018, de 13 de julio).

4) Programa de asesoramiento en empresas de menos de 50 trabajadores para la adaptación de puestos de trabajo y estructuras para la recolocación de trabajadores accidentados o con patologías de origen profesional (artículo 2.2.a). 4.º del Real Decreto 860/2018, de 13 de julio).

5) Actuaciones para el control y, en su caso, reducción de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales (artículo 2.2.b) del Real Decreto 860/2018, de 13 de julio).

6) Actividades de investigación, desarrollo e innovación para la reducción de las contingencias profesionales (artículo 2.2.c) del Real Decreto 860/2018, de 13 de julio), que se dirigirán especialmente a los ámbitos de actuación que se indican.

Las actividades preventivas de 2026 se financiarán por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social con las disponibilidades presupuestarias existentes para ese año, sin que los importes del presupuesto de gastos que se destinen a su ejecución por cada mutua colaboradora con la Seguridad Social puedan superar el 0,7 por ciento de sus ingresos por cuotas efectivamente cobradas relativas a las contingencias profesionales del último ejercicio liquidado previo al plan de actividades preventivas, de conformidad con lo establecido en la Resolución de 29 de mayo de 2025.

La presentación por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social de sus planes de actividades preventivas de 2026 para su aprobación por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social se deberá realizar en el período comprendido entre los días 16 y 31 de diciembre de 2025.

-Orden TES/862/2025, de 31 de julio, por la que se establecen los precios públicos de determinados servicios prestados por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en materia de equipos de protección individual (BOE 7-8-2025)

El Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo viene prestando servicios que tienden a satisfacer unas demandas específicas solicitadas voluntariamente por los usuarios, que generan un coste adicional no imputable al normal desarrollo de la gestión administrativa y que al tratarse de supuestos contemplados en el artículo 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, dieron lugar a la fijación de precios públicos mediante la Orden de 6 de marzo de 1991.

Teniendo en cuenta que desde la fecha de entrada en vigor de la citada Orden de 6 de marzo de 1991 se han producido desarrollos científicos e instrumentales en el campo de los equipos de protección individual y una mayor diversificación de los servicios demandados al Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, además de detectarse dificultades en su implementación, se ha llevado a cabo una profunda revisión de la misma, siendo necesario fijar nuevas cuantías y conceptos, mediante el establecimiento de precios públicos actualizados y homogéneos que amparen la realización de estos trabajos del organismo.

Los precios públicos que se fijan por la Orden de 6 de marzo de 1991 se han calculado de forma que alcancen a sufragar, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios, a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos, en consonancia con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 8/1989, de 13 de abril.

-Orden TES/835/2025, de 16 de julio, por la que se distribuyen territorialmente los créditos para la financiación de las acciones en materia de prevención de riesgos laborales de ámbito territorial, financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a las comunidades autónomas con competencias asumidas, para el ejercicio 2025 (BOE 2-8-2025)

En esta Orden se recoge, por un lado, la distribución territorial de los créditos correspondientes a la financiación de las acciones de prevención de riesgos laborales de ámbito territorial por las comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de prevención de riesgos laborales para el ejercicio económico de 2025, según los criterios objetivos de distribución territorial fijados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y, por otro, se establecen las condiciones de gestión de las subvenciones que se conceden en base a dicha distribución, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

1.4. Relaciones laborales

-Conciliación de la vida familiar y de la vida profesional. Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, 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 (BOE 30-7-2025)

[Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, en BOE 11-9-2025]

Esta norma completa 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.

La norma hace uso de tres contenidos de gran trascendencia:

— en primer lugar, incrementa, con carácter general, la duración del permiso de nacimiento y cuidados, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento en tres semanas, las dos últimas con un diseño más flexible, para cumplir con su finalidad de cuidado parental;

— en segundo lugar, garantiza durante estas tres semanas el mantenimiento en la percepción de los ingresos ordinarios de la persona trabajadora que ejerce su derecho;

— y, en tercer lugar, incrementa la duración de los permisos mencionados en el caso de unidades familiares monoparentales.

En España, la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, de 20 de junio de 2019, se inició con la aprobación del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, que, entre otras cosas, introdujo un permiso parental de ocho semanas, sin que, no obstante, previese retribución alguna para el mismo. La Directiva (UE) 2019/1158 establece que el permiso parental retribuido debe tener una duración de ocho semanas, y la cláusula pasarela de su artículo 20.6 permite cumplir con ello teniendo en cuenta «cualquier período de ausencia del trabajo relacionada con la familia y cualquier remuneración o prestación económica por esta».

Por ello se considera que con la ampliación del permiso de nacimiento y cuidados en tres semanas -dos de ellas flexibles hasta que el menor cumpla ocho años- se completa íntegramente la transposición del permiso parental retribuido previsto en el artículo 8.1 y 3 de la Directiva (UE) 2019/1158, de 20 de junio de 2019. El presente real decreto-ley completa por tanto la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158.

Por otro lado, se clarifica el régimen de disfrute de estos permisos estableciendo reglas específicas para su distribución, en aras de garantizar la seguridad jurídica en la materia.

En cuanto a las familias monoparentales, de acuerdo con los recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, este real decreto-ley amplía el periodo de suspensión por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento del artículo 48.4 y 5 del ET y del artículo 49.a), b) y c) del EBEP, teniendo en cuenta la nueva duración de los permisos, a treinta y dos semanas en caso de unidad monoparental, con la finalidad de garantizar la igualdad del menor respecto a los menores que se encuentran en unidades familiares biparentales.

El artículo tercero modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social: Se modifica el artículo 178, en el que se regulan los requisitos de los beneficiarios de la prestación por nacimiento y cuidado del menor haciendo expresa mención que han de estar en alta o situación asimilada al alta al inicio de cada periodo de descanso. También se procede a la modificación de los artículos 181 y 182 reguladores del régimen jurídico del subsidio por nacimiento con el fin de adaptar la terminología, así como ampliar la misma en supuestos de monoparentalidad en consonancia con la reforma llevada a cabo en el ET.

La disposición transitoria única dispone la aplicación retroactiva desde el 2 de agosto de 2024 de la suspensión del contrato de trabajo en dos semanas por cuidados parentales que se pueden disfrutar hasta los ocho años de edad del menor.

La disposición final segunda declara que con la norma se transpone la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019.

-Seguridad industrial y Directiva de servicios. Real Decreto 770/2025, de 2 de septiembre, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial en lo relativo al régimen de contratación de los profesionales habilitados (BOE 3-9-2025)

La prestación de servicios en el ámbito de la seguridad industrial es una actividad regulada en España por los distintos reglamentos de seguridad industrial. Así, una empresa que desee prestar servicios en el marco de uno o varios de dichos reglamentos debe estar convenientemente habilitada, para lo que, entre otros requisitos, debe contar con los profesionales habilitados que dichos reglamentos establezcan.

El Real Decreto 298/2021, de 27 de abril, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial, modificó los reglamentos de seguridad industrial para, entre otros aspectos, homogeneizar los requisitos que debían cumplir las empresas habilitadas en cuanto a los medios humanos con que las mismas debían contar. De esta forma, las empresas habilitadas debían contar al menos con un profesional habilitado en plantilla a jornada completa o durante el tiempo que las mismas ejercieran la actividad.

No obstante, la Comisión Europea en su dictamen motivado [INFR(2023)4009] instó a España a revertir esta modificación al entender que la misma no se adapta a la legislación europea de servicios por ir más allá de lo necesario para conseguir el objetivo previsto y no ser proporcional, considerando que es contraria a lo indicado en el artículo 15 apartado 1, apartado 2, letra f) y apartado 3 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Como resultado de este incumplimiento, la Comisión entendió igualmente que se incumplieron diversos preceptos de la Directiva (UE) 2018/958, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones y de la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Por tanto, con objeto de alinear la legislación de seguridad industrial con la Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre de 2006, así como con el resto de legislación armonizada en este ámbito, en virtud de la disposición final tercera de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se procede a modificar los distintos reglamentos de seguridad industrial.

Esta modificación revertirá los cambios introducidos por el Real Decreto 298/2021, de 27 de abril, de forma que el personal requerido para el ejercicio de la actividad pueda estar contratado por la empresa habilitada mediante cualquiera de las modalidades permitidas en derecho.

1.5. Extranjería

-Extranjería. Tasas. Orden PJC/617/2025, de 13 de junio, por la que se establece el importe de las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas y documentos de identidad en materia de inmigración y extranjería (BOE 16-6-2025)

El artículo 48.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone que el importe de las tasas que se prevén en la misma se establecerá por orden ministerial de los departamentos competentes, enumerando el artículo 44.2 de la misma Ley Orgánica algunos de los hechos que, en particular, están sujetos a la imposición de dichas tasas.

La aprobación del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, conlleva la necesidad de adaptación de la normativa sobre tasas a la nueva regulación, fijando la cuantía de las nuevas autorizaciones previstas y tratando de simplificar su liquidación, gestión y recaudación dentro del marco fijado por la citada Ley Orgánica.

Respecto a las cuantías, se parte de las previstas en la Orden PRE/1803/2011, de 30 de junio toda vez que la cuantificación realizada del coste del servicio en el momento citado continúa resultando válido en relación con los procedimientos ya existentes.

La presente orden ministerial deberá entenderse sin perjuicio de lo establecido en materia de tasas por tramitación de visados de tránsito o para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a tres meses en un período de seis meses, cuya regulación corresponde al ámbito comunitario; y, a nivel nacional, a la Orden AUC/891/2024, de 13 de agosto, por la que se establecen las cuantías de las tasas por la tramitación de visados.

Asimismo, la presente orden ministerial establece el importe de las tasas por la tramitación de las autorizaciones de residencia al estudiante para la búsqueda de empleo o para emprender un proyecto empresarial y de residencia para prácticas reguladas, respectivamente, en las disposiciones adicionales decimoséptima y decimoctava de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

-Resolución de 18 de julio de 2025, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura para el tercer trimestre de 2025 (BOE 12-8-2025)

Para la confección de este Catálogo, el Servicio Público de Empleo Estatal ha tenido en cuenta criterios técnicos acerca del impacto sobre el empleo de la inclusión de las ocupaciones relacionadas con el sector de Marina Mercante, así como de los entrenadores y deportistas profesionales. Estos criterios se han establecido conjuntamente con las unidades de la Administración General del Estado, que por su ámbito de actividad tienen autoridad y conocimiento sobre las materias relacionadas con dichas ocupaciones.

La calificación de una ocupación como de difícil cobertura implica la posibilidad de tramitar la autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena dirigida al extranjero.

En el Anexo se contiene el Definitivo Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura: deportistas profesionales; entrenadores deportivos; diversas profesiones relativos a los buques mercantes, buques

de pasaje y buques de pesca; carpinteros de aluminio, metálico y pvc; montadores de carpintería metálica, aluminio y pvc; instaladores electricistas de edificios y viviendas; instaladores electricistas, en general; conductores-operadores de grúa en camión, de grúa fija, en general y de grúa móvil.

-Personas menores de edad extranjeras no acompañadas. Real Decreto 743/2025, de 26 de agosto, 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 27-8-2025)

-Protección de menores extranjeros no acompañados. Real Decreto 658/2025, de 22 de julio, por el que se regulan las medidas a adoptar en situaciones de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada (BOE 23-7-2025)

1.6. Derecho colectivo

-Derecho de asociación. Ley Orgánica 3/2025, de 27 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (BOE 28-6-2025)

Como consecuencia de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, se modifica la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, añadiendo una nueva disposición adicional quinta que establece la disolución de asociaciones por la realización de actividades que constituyan apología del franquismo, cuando concurra menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de Estado de 1936, de la guerra de España o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas por su condición de tales. El orden jurisdiccional civil será el competente. Asimismo, se reconoce legitimación activa en esta materia a las asociaciones, entidades o personas jurídicas que tengan como fines la defensa de la memoria democrática y de las víctimas del golpe de Estado de 1936 y de la dictadura.

-Negociación colectiva en la Función Pública. Resolución de 24 de junio de 2025, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de 18 de junio de 2025, de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, sobre ordenación de la negociación colectiva y asignación de recursos sindicales para la negociación en la Administración General del Estado (BOE 7-7-2025)

Este acuerdo tiene por objetivo dotar al ámbito de la negociación colectiva de una mayor seguridad jurídica, así como reunir en un único acuerdo tanto la organización de la negociación colectiva en la AGE, como la asignación de los recursos necesarios para desarrollar dicha tarea.

Así, la Cláusula I señala que el acuerdo tiene por objeto determinar la estructura de los ámbitos de negociación y representación sindical en la Administración General del Estado; así como establecer los recursos y garantías de las organizaciones sindicales con capacidad de negociación en el ámbito del presente acuerdo.

El acuerdo consta tres títulos, con un total de trece cláusulas: El Título I establece las Disposiciones generales del Acuerdo; el Título II lleva a cabo la ordenación de la negociación colectiva en la Administración General del Estado; y el Título III se refiere a los recursos y garantías de las organizaciones sindicales. Además, cuenta con siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Adicionalmente, se establecen cuatro anexos: El primero, sobre la composición de los distintos órganos de negociación; el segundo

y tercero contienen, respectivamente, las bolsas de dispensas sindicales y de créditos horarios; y el cuarto anexo refleja los datos para el cálculo de las bolsas anteriores.

-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Participación institucional. Ley 2/2025, de 4 de julio, de modificación de la Ley 5/2017, de 5 de julio, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Región de Murcia (BOE 5-8-2025)

Con la modificación de esta ley se suprimen los beneficios económicos que concede la Ley 5/2017, de 5 de julio, a determinados sindicatos y organizaciones empresariales.

En la Exposición de Motivos de esta ley autonómica se considera que "dichos beneficios tienen carácter discriminatorio" y que dificultan el diálogo social; además señala que con esta medida se pretende contribuir a un gran ahorro presupuestario y que, además, "para ejercer una verdadera representación de los trabajadores es necesario que los interlocutores sociales se financien a través de las cuotas de sus propios afiliados, evitando así el monopolio sindical subvencionado que las distintas Administraciones han promovido hasta ahora con el fin de acallar el malestar social".

-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Organizaciones profesionales agrarias. Ley 3/2025, de 6 de junio, de determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en Castilla-La Mancha (BOE 9-9-2025)

La Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de pérdidas y el desperdicio alimentario en su disposición adicional sexta establece la forma de determinar la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en dicho ámbito, derogando expresamente la Ley 12/2014, de 9 de julio.

En consecuencia, se procede a regular la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en el ámbito regional, estableciendo un sistema que asegure la efectiva consideración de tal representatividad.

En dicho procedimiento se han incluido los requisitos y criterios objetivos para asegurar que las entidades que puedan participar son organizaciones profesionales agrarias de carácter general y ámbito estatal, constituidas y reconocidas al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, que tengan entre sus fines estatutarios la defensa de los intereses generales de la agricultura y con amplia implantación territorial.

Las organizaciones más representativas en el ámbito de Castilla-La Mancha desarrollarán funciones de representación institucional en defensa de sus intereses ante la Administración General de la Junta de Comunidades y otras entidades u organismos de carácter regional, y tendrán los derechos inherentes a su consideración como tales.

La ley establece los requisitos que las organizaciones han de cumplir para poder concurrir al procedimiento para la determinación de la representatividad; y el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias.

-Servicios mínimos. Orden TED/913/2025, de 11 de agosto, por la que se establecen los servicios mínimos durante la huelga de los trabajadores de Pegasus Aviación, SA, adjudicataria de contratos de servicios de extinción de incendios forestales (BOE 14-8-2025)

Ante la convocatoria de huelga planteada por el Sindicato Libre de Trabajadores Aéreos (SLTA) para la totalidad de los trabajadores de la empresa Pegasus Aviación, SA (que afecta a la

operatividad de los helicópteros de extinción de incendios que el MITECO contrata con la empresa Pegasus) para el período comprendido desde las 00:01 horas del día 20 de agosto de 2025 hasta las 23:59 horas del día 31 de enero de 2026, de manera ininterrumpida [con posterioridad modificado para iniciarse desde las 00:01 horas del día 1 de septiembre de 2025 y adaptados los servicios mínimos por Orden TED/960/2025, de 28 de agosto, por la que se modifica la Orden TED/913/2025, de 11 de agosto, BOE 30-8-2025], el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, procede adoptar las medidas pertinentes para garantizar la prestación de los servicios esenciales en el ámbito de la empresa contratista y en relación con las actividades de defensa contra incendios forestales.

Después de llevar a cabo un detallado análisis de las circunstancias concretas concurrentes, que se recoge en esta Orden, se considera que todas las actividades de operación de las aeronaves, así como las de mantenimiento, tanto de línea como de base, han de considerarse como servicios esenciales para la comunidad, ya que las mismas tienen por objeto el mantenimiento y operatividad de los helicópteros de extinción de incendios, esenciales para la protección de las personas, bienes y patrimonio forestal afectados por los incendios forestales.

Por tanto, se declaran como servicios mínimos la totalidad de las tareas de mantenimiento necesarias para asegurar la aeronavegabilidad y operatividad diaria de los helicópteros que prestan servicio durante el periodo comprendido entre el 20 de agosto y el 30 de septiembre de 2025, así como la atención de las averías y otras incidencias que surjan durante la operación y la presencia en base, durante las horas establecidas en el pliego de contratación, de la totalidad de la tripulación necesaria para la operación de los helicópteros. Por otro lado, se difiere la fijación de los servicios mínimos para el periodo comprendido entre las 00:00 horas del 1 de octubre de 2025 y las 23:59 horas del día 31 de enero de 2026 al conocimiento de la predicción estacional realizada por la AEMET para esos meses o a cualquier otra circunstancia que sea relevante para definir el nivel de riesgo en incendios forestales en territorio nacional.

-Servicios mínimos. Orden TED/927/2025, de 11 de agosto, por la que se establecen los servicios mínimos durante la huelga de los trabajadores de Avincis Aviation España, SAU, adjudicataria de contratos de servicios de extinción de incendios forestales (BOE 18-8-2025)

Ante la convocatoria de huelga comunicada por el Sindicato Libre de Trabajadores Aéreos (SLTA), que afecta a la totalidad de los trabajadores de la empresa Avincis Aviation España, SAU, prevista para el periodo desde las 00:01 horas del día 1 de julio de 2025 hasta las 23:59 horas del día 31 de diciembre de 2025, de manera ininterrumpida, se declaran como servicios mínimos, para el periodo comprendido entre el día 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2025, la totalidad de las tareas de mantenimiento necesarias para asegurar la aeronavegabilidad y operatividad diaria de los helicópteros que prestan servicio, así como la atención de las averías y otras incidencias que surjan durante la operación y la presencia en base, durante las horas establecidas en el pliego de contratación, de la totalidad de la tripulación necesaria para la operación de los helicópteros. Se difiere la fijación de los servicios mínimos para el periodo comprendido entre las 00:00 horas del 1 de octubre y las 23:59 horas del día 31 de diciembre de 2025 al conocimiento de la predicción estacional realizada por la AEMET para esos meses o a cualquier otra circunstancia que sea relevante para definir el nivel de riesgo en incendios forestales en territorio nacional.

1.7. Empleo y formación profesional

-Orden TES/866/2025, de 1 de agosto, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2025, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, créditos del ámbito laboral financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (BOE 8-8-2025)

El objeto de esta orden es dar publicidad a los criterios objetivos de la distribución territorial para el ejercicio económico 2025, entre las distintas comunidades autónomas con competencias de gestión asumidas, de los créditos correspondientes a servicios y programas del ámbito laboral, que se recogerán en el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2025 y que cubren los ejes mencionados en el artículo 13 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, en los términos recogidos en el anexo I, en el que aparecen también las cantidades correspondientes a cada una de las comunidades autónomas.

Asimismo, se establecen las condiciones de gestión de los créditos que se conceden en base a esta orden en aplicación del artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

-Real Decreto 633/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028 (BOE 16-7-2025).

Esta Estrategia es la primera planificación plurianual que se realiza en el marco de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, y debe responder a las recomendaciones del Pilar Social Europeo y a los marcos de referencia internacionales.

La nueva Estrategia se focalizará en asegurar el ejercicio de los derechos de los usuarios, personas y empresas, y, por tanto, en desplegar los servicios previstos en la Cartera Común regulada en el Real Decreto 438/2024, de 30 de abril.

Para el despliegue de la Estrategia 2025-2028, se cuenta con la Red de Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación, creada en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

— En la Estrategia 2025-2028 se comprometen y concretan seis metas generales: la mejora de la empleabilidad; la mejora de la intermediación; el aumento de la cobertura en la atención a las personas perceptoras de prestaciones; la consolidación y mejora de la calidad de las redes de orientación profesional; el incremento de la participación en la formación; y, por último, el impulso y sistematización de la atención a las empresas.

— Se elaborará en el seno del diálogo social una estrategia global en favor de las personas en desempleo de larga duración y de más edad, se aprobará un Plan de Empleo Juvenil, y el primer Plan de Empleo para el Pueblo Gitano.

— La Estrategia 2025-2028 incorpora también la perspectiva de género en todas sus dimensiones. Incluye como anexo I el Plan Estratégico de Transversalización de la Igualdad en las Políticas Activas de Empleo.

— La Estrategia incorpora otros tres anexos: el anexo II, que recoge el Plan de Actuación para la Mejora de la Empleabilidad de la Población Gitana; el anexo III, con la Estrategia Global para el Empleo para Personas Trabajadoras Desempleadas de Larga Duración o

de Más Edad; y el anexo IV, que presenta el Plan de Empleo en favor de las Personas Jóvenes.

La Estrategia establece dos tipos de objetivos, que se recogerán en los Planes Anuales para el Fomento del Empleo Digno. En primer lugar, la Estrategia establece objetivos estratégicos como son: promover la implementación de los servicios garantizados a las personas; proporcionar actuaciones y programas adaptados a colectivos clave; situar a los servicios públicos de empleo como agentes de intermediación de referencia; promover el acompañamiento integral a las empresas; incrementar las capacidades de los servicios públicos de empleo; promover la participación con las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo; incrementar el alcance y la relevancia de la igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo y programático de las políticas activas de empleo y en los programas y servicios comunes y propios; y, por último, contribuir a la eliminación de las desigualdades en el empleo y de la segregación ocupacional e institucionalizar la evaluación y mejorar la planificación y los instrumentos en las políticas de empleo, facilitando el análisis del mercado de trabajo con sistemas de recogida, valoración y difusión de la información y sus resultados.

En segundo lugar, la Estrategia establece los objetivos operativos, incluidos en los objetivos estratégicos que facilitan la implantación progresiva de las medidas correctoras o innovadoras a desarrollar durante su periodo de vigencia.

En tercer lugar, los objetivos operativos se agrupan en torno a los siete ejes sobre los que se articula la Estrategia y que son la orientación, la formación, las oportunidades de empleo, las oportunidades de empleo para personas con discapacidad, la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, el emprendimiento y la mejora del marco institucional.

-Real Decreto 634/2025, de 15 de julio, por el que se regula la concesión directa por el Servicio Público de Empleo Estatal de subvenciones en el ámbito del empleo y de la formación en el trabajo, para el ejercicio presupuestario 2025 (BOE 16-7-2025).

Este real decreto tiene por finalidad hacer efectivas políticas activas de empleo que, aunque de amplio espectro y de diverso contenido, por razones de eficiencia y oportunidad se considera adecuado incluirlas en una misma norma. En concreto, el Servicio Público de Empleo Estatal tiene previsto realizar durante el año 2025:

— en primer lugar, programas experienciales de empleo y formación TándEM, consistentes en proyectos de carácter temporal dirigidos a mejorar las posibilidades de inserción de las personas desempleadas que participen en ellos a través de su cualificación en alternancia con la práctica profesional;

— en segundo lugar, programas de colaboración para fomentar la contratación temporal de personas desempleadas para la realización de obras o servicios de interés general y social que mejoren la atención que se presta a la ciudadanía;

— y, por último, iniciativas dirigidas a hacer frente al reto del desempleo juvenil mediante la contratación de personas jóvenes desempleadas en proyectos que les proporcionen una primera experiencia profesional en las administraciones públicas y en proyectos que contribuyan a incrementar la competitividad de la investigación y la innovación (programa Investigo).

Las subvenciones reguladas en este real decreto se conceden a entidades públicas de la Administración General del Estado y a determinadas comunidades autónomas, con base en las competencias que cada organismo o administración tiene conferidas por la normativa correspondiente. Eso hace que sólo las entidades enumeradas puedan ejecutar las acciones objeto de subvención, lo que impide la convocatoria pública de este tipo de subvenciones mediante el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva.

-Real Decreto 532/2025, de 24 de junio, por el que se incluyen determinados estándares de competencias profesionales y se integran los estándares de competencias profesionales derivados de las antiguas unidades de competencia establecidas al amparo del Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, en el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales (BOE 28-6-2025)

Este real decreto tiene por objeto el establecimiento de determinados estándares de competencias profesionales en el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, así como la inclusión en el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales de los estándares de competencias profesionales derivados de las antiguas unidades de competencia establecidas al amparo del Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre.

Por último, este real decreto determinará la adaptación de las antiguas unidades de competencia al nuevo sistema de estándares de competencias profesionales, con base en lo establecido en la disposición adicional primera del Real Decreto 69/2025, de 4 de febrero. La inclusión de estándares de competencias profesionales en el catálogo no supondrá regulación de ejercicio profesional, ni afectará al contenido de las relaciones laborales.

Asímismo, se modifica el artículo 7 del Real Decreto 958/2024, de 24 de septiembre, por el que se establece el título de Formación Profesional de Grado Superior de Técnico Superior en Prevención de riesgos profesionales y se fijan los aspectos básicos del currículo para adecuar su redacción a la realidad profesional a la que se aplica.

1.8. Inspección de trabajo

-Resolución de 8 de septiembre de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2025, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2025-2027 (BOE 12-9-2025)

El plan estratégico se divide en tres partes.

1) La primera parte es introductoria y contiene una orientación general del plan, una descripción de la institución (misión, valores, funciones, retos y oportunidades) y una exposición del contexto socioeconómico.

2) La parte segunda recoge el contenido esencial del plan estratégico. Incluye diecisiete objetivos, agrupados en dos ejes:

   - El primer eje abarca 10 objetivos y define las líneas de actuación prioritarias en las distintas áreas en las que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desarrolla su actividad: relaciones laborales individuales y colectivas, seguridad y salud en el trabajo, igualdad y no discriminación, promoción y protección del empleo, seguridad social y lucha contra el trabajo no declarado.

- El segundo eje contiene 7 objetivos y se centra en la identificación de medidas estructurales, organizativas y operativas cuyo propósito final es ofrecer un servicio público que se distinga por su alta calidad, eficacia y eficiencia.

3) La tercera parte establece el esquema necesario para realizar el seguimiento del plan estratégico y su posterior evaluación.

Junto a lo anterior, el documento incluye como anexo un cuadro de correspondencia entre los objetivos de la Agenda 2030 y los objetivos del plan estratégico.

Los compromisos que deriven de la aplicación efectiva del Plan Estratégico quedan condicionados a las disponibilidades presupuestarias existentes en el ejercicio en curso y en los ejercicios siguientes.

-Resolución de 28 de julio de 2025, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Organismo Autónomo, Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de Cantabria, para la cesión del uso de aplicaciones informáticas (BOE 7-8-2025)

-Resolución de 21 de julio de 2025, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda para la prórroga del Convenio entre el Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Comunidad Autónoma de Canarias, para el desarrollo efectivo de la cooperación para la consecución de los fines públicos asignados a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE 2-8-2025)

1.9. Empleo público

-Orden PJC/804/2025, de 23 de julio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de medios y tiempos y la realización de otros ajustes razonables en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad (BOE 25-7-2025)

[Corrección de erratas en BOE 9-9-2025]

Este real decreto regula en su artículo 8 las adaptaciones y ajustes razonables, derivado de la propia consideración de personas con discapacidad contenida en el artículo 4 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y que ya se recogían en el Real Decreto 2271/2004 y la Orden PRE/1822/2006.

Los avances en el ámbito de la discapacidad han tenido su muestra evidente en Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. Teniendo en cuenta esta actualización, y los avances producidos en este ámbito, es necesario avanzar en la implantación y despliegue de estas medidas de adaptación.

En concreto, esta Orden determina que, en las pruebas selectivas, incluyendo los cursos de formación o períodos de prácticas, se establecerán para las personas con discapacidad con grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento que lo soliciten las adaptaciones y ajustes razonables necesarios de tiempo y medios para su realización, para asegurar que las personas con discapacidad participan en condiciones de igualdad.

— La adaptación de tiempos consiste en la concesión de un tiempo adicional para la realización de los ejercicios.

— La adaptación de medios y ajustes razonables consiste en la puesta a disposición de la persona aspirante de los medios materiales y humanos, de las asistencias y apoyos, de los productos de apoyo y/o tecnologías asistidas que precise para la realización de las pruebas en las que participe, así como en la garantía de la accesibilidad de la información y la comunicación de los procesos y la del recinto o espacio físico donde estas se desarrollen.

La orden recoge, en los anexos a la misma, un baremo de criterios generales para llevar a cabo las adaptaciones precisas según los grados de discapacidad.

-Altos cargos. Resolución de 30 de julio de 2025, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (BOE 9-8-2025)

Mediante esta resolución se publica, en Anexo, el Informe relativo al grado de cumplimiento de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que se establece en el artículo 22 de la citada ley con el objetivo de asegurar mayor transparencia en el control del régimen de incompatibilidades. Se trata de un informe detallado sobre el cumplimiento por parte de los titulares de los puestos incluidos en su ámbito de aplicación, de las obligaciones de declarar, así como de las infracciones que se hayan cometido y de las sanciones que hayan sido impuestas identificando a sus responsables.

-Retribuciones.- Orden PJC/681/2025, de 1 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de julio de 2025, por el que se aprueba el incremento del 0,5 por ciento de las retribuciones del personal al servicio del sector público previsto en el artículo 6.2 del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social (BOE 2-7-2025)

-Oferta de empleo público. Real Decreto 651/2025, de 15 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio 2025 (BOE 16-7-2025)

-Comunidad Foral de Navarra. Empleo público. Decreto-ley Foral 1/2025, de 7 de mayo, por el que se aprueban medidas extraordinarias y urgentes en materia de personal para la reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas de Navarra (BOE 16-6-2025)

-Comunidad Foral de Navarra. Funcionarios públicos. Ley Foral 6/2025, de 15 de mayo, de modificación de Ley Foral 16/2022, de 30 de mayo, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de la Comunidad Foral de Navarra (BOE 26-6-2025)

-Comunidad Foral de Navarra. Empleo público. Ley Foral 7/2025, de 4 de junio, por la que se aprueban medidas extraordinarias y urgentes en materia de personal para la reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas de Navarra (BOE 3-7-2025)

-Comunidad Autónoma de Extremadura. Función pública. Decreto-ley 4/2025, de 24 de junio, de medidas urgentes en materia de función pública (BOE 9-8-2025)

1.10. Sanidad

-Organización. Salud pública. Ley 7/2025, de 28 de julio, por la que se crea la Agencia Estatal de Salud Pública y se modifica la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (BOE 29-7-2025)

Mediante esta ley se crea la Agencia Estatal de Salud Pública (AESAP) que debe asumir el desarrollo y ejecución de las funciones técnicas del Ministerio de Sanidad en materia de vigilancia en salud pública en los términos establecidos en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, y, en particular, la coordinación y evaluación de la Red Estatal de Vigilancia en Salud Pública, acometiendo la necesaria reforma de la actual Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica de las enfermedades transmisibles, incluyendo las zoonosis y las enfermedades emergentes, para incorporar la vigilancia de enfermedades no transmisibles, lesiones, otros condicionantes de la salud, sus determinantes sociales y las inequidades en salud.

La AESAP promoverá equipos multidisciplinares que trabajen con una visión holística y transdisciplinar y cooperará con la sociedad civil y las Administraciones públicas, en particular, con las competentes en salud animal, salud vegetal, protección ambiental y seguridad alimentaria, para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En materia de salud internacional, la AESAP será el punto de enlace con los centros e instituciones de la Unión Europea y otras instituciones multilaterales internacionales que tengan actividad en sus áreas de competencias.

La AESAP deberá promover iniciativas con las comunidades autónomas, Administraciones públicas, instituciones académicas y de formación, organizaciones científicas y profesionales para desarrollar una fuerza profesional en salud pública, multidisciplinar, altamente cualificada, adecuada en términos de cantidad y despliegue y con los recursos suficientes para hacer frente a los retos presentes y futuros.

En el marco de la evaluación del riesgo en materia de sanidad ambiental, la AESAP realizará la evaluación del riesgo para la salud humana de los biocidas y los fitosanitarios, correspondiendo la gestión, autorización y registros a los departamentos ministeriales competentes. Asimismo, evaluará los riesgos para la salud humana derivados del uso y comercialización de sustancias y mezclas químicas y la identificación de sus efectos peligrosos. Con esta finalidad, en la disposición adicional segunda de esta ley, se regulan las tasas exigibles por los servicios y actividades realizados en materia de plaguicidas de uso ambiental y en la industria alimentaria, así como para todos los biocidas en general, en aplicación del Reglamento (UE) n.º 528/2012.

Por otra parte, se modifica el artículo 98 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, para eximir del sistema de precios de referencia o bien aplicar un coeficiente corrector que eleve su precio, a aquellos medicamentos que tengan una ventaja estratégica para el Sistema Nacional de Salud o supongan una mejora objetiva para los pacientes. De esta forma, se permite valorar medicamentos que aporten un beneficio incremental para la salud o la gestión dentro del sistema sanitario.

-Organización. Real Decreto 664/2025, de 22 de julio, por el que se crea el Comité Interministerial de seguimiento de la Estrategia de la Industria Farmacéutica (BOE 23-7-2025)

-Comunidad Autónoma de La Rioja. Cuidados paliativos. Ley 3/2025, de 23 de junio, de garantías y derechos de las personas con necesidades paliativas (BOE 3-7-2025)

1.11. Otras normas

-Servicio Público de Justicia. Instrucción 1/2025, de 27 de junio, de la Secretaría General de la Administración de Justicia, para la coordinación de la actividad de la Oficina judicial con los órganos judiciales (BOE 28-6-2025)

-Fondo de Emprendimiento y de la Pequeña y Mediana Empresa. Real Decreto 681/2025, de 29 de julio, por el que se regula el Fondo de Emprendimiento y de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME), F.C.P.J. (BOE 30-7-2025)

2. CRÓNICA DE DOCTRINA JUDICIAL. JURISPRUDENCIA SELECCIONADA

Seguridad social de trabajadores migrantes

-STJUE de 12 de junio de 2025, asunto C 7/24

Procedimiento prejudicial. Seguridad social. Trabajadores migrantes. Coordinación de los sistemas de seguridad social. Reglamento (CE) n.º 883/2004. Artículo 85, apartado 1. Prestaciones debidas en virtud de la legislación de un Estado miembro por daños producidos en el territorio de otro Estado miembro. Derecho de recurso de las instituciones deudoras contra el tercero responsable. Derechos que asisten a la víctima. Subrogación. Límites.

En el asunto C 7/24, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Retten i Svendborg (Tribunal de Svendborg, Dinamarca), mediante resolución de 2 de enero de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de enero de 2024, en el procedimiento entre Deutsche Rentenversicherung Nord, BG Verkehr y Gjensidige Forsikring, filial danesa de Gjensidige Forsikring ASA, Noruega, en su condición de representante de Marius Pedersen A/S, Gjensidige Forsikring, filial danesa de Gjensidige Forsikring ASA, Noruega, el Tribunal de Justicia (Sala Novena) declara:

El artículo 85, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, debe interpretarse en el sentido de que, cuando una persona disfruta, en virtud de la legislación del Estado miembro en el que está domiciliada, de una pensión de viudedad a raíz del fallecimiento de su cónyuge como consecuencia de un accidente de trabajo ocurrido en el territorio de otro Estado miembro y la legislación del primer Estado miembro prevé, en favor de la institución deudora de dicha pensión, un derecho de subrogación frente al tercero obligado a reparar el daño resultante de ese accidente de trabajo, la acción de repetición de la referida institución no está supeditada a la existencia, en el segundo Estado miembro, de una base jurídica que permita obtener tal pensión o una prestación equivalente, en la medida en que basta con que las prestaciones previstas como consecuencia de un acontecimiento desencadenante, como un accidente de trabajo, por las legislaciones de los Estados miembros afectados sean suficientemente comparables en cuanto a su objeto y sus finalidades respectivos para que el derecho de subrogación previsto por la legislación del primer Estado miembro y contemplado en dicho artículo 85, apartado 1, pueda extenderse a la prestación prevista por el segundo Estado miembro.

Discriminación por razón de nacimiento

-STC 112/2025 a 116/2025, de 12 de mayo y STC 122-125/2025, de 26 de mayo

Recursos de amparo promovidos en relación con las resoluciones administrativas y judiciales que desestimaron su petición de revisión y ampliación de la prestación por nacimiento y cuidado de hijo menor, como madre biológica de familia monoparental.

Vulneración del derecho a la igualdad ante la ley sin discriminación por razón de nacimiento: resoluciones judiciales y administrativas que aplican una regulación legal declarada inconstitucional en la STC 140/2024, en tanto que omite la posibilidad de que las madres biológicas de familias monoparentales, trabajadoras por cuenta ajena, puedan ampliar su permiso por nacimiento disfrutando del permiso que correspondería al otro progenitor, caso de existir.

Prevención de riesgos laborales

-STJUE (Sala Décima) de 12 de junio de 2025 (Asunto C-219/24).

Procedimiento prejudicial. Política social. Protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores. Directiva 89/391/CEE, sobre medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo: artículos 5, 6 y 9. Directiva 2000/54/CE: artículo 14.2 y Anexo VII.1 y 2. Protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo. Control sanitario. Puesta a disposición de vacunas eficaces. Normativa nacional (Estonia) que permite al empresario someter al trabajador expuesto a un riesgo biológico a una obligación de vacunación. Virus SARS-CoV-2. ECLI:EU:C:2025:442

En el asunto C 219/24, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia), mediante resolución de 12 de marzo de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de marzo de 2024, en el procedimiento entre A y otros y Tallinna linn, el Tribunal de Justicia (Sala Décima) declara:

Los artículos 6, apartados 1 y 2, y 9, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, y el artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (Séptima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2020/739 de la Comisión, de 3 de junio de 2020, en relación con el anexo VII, puntos 1 y 2, de la Directiva 2000/54, en su versión modificada, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual un empresario puede obligar a los trabajadores con los que ha celebrado un contrato de trabajo a vacunarse si están expuestos a un riesgo biológico.

Accidente de trabajo

-STS 425/2025, de 07-5-2025, Nº de Recurso: 1604/2023, Ponente: J. Martínez Moya

Accidente de trabajo: Fallecimiento ocurrido en el camarote por infarto de miocardio, durante descanso. La embarcación se encontraba en el puerto de Empedocle (Italia) al que arribó por avería. La mañana del día de su fallecimiento, había estado realizando labores de reparación y mantenimiento por esa avería.

La presunción de laboralidad se extiende a quién, como el trabajador causante, le sobreviene el infarto de miocardio a bordo del buque, que, además de centro de trabajo, su camarote constituye su vivienda, sin que por el hecho de que sobrevenga la lesión durante el periodo de descanso se rompa el nexo de causalidad.

Es precisamente la peculiar forma en que se desarrolla el trabajo en el mar la que conduce a plantearse si debe reputarse como laboral el accidente sufrido estando a bordo de la nave pero sin que en tales momentos esté prestándose de manera efectiva tareas laborales, como sucede también ahora, sino que el trabajador se encuentra descansando en el camarote.

La jurisprudencia es inconcusa en estos casos al solucionar este problema distinguiendo entre tiempo de trabajo en el mar y jornada efectiva. Se atiende a la singularidad del trabajo del mar puesto que una cosa es el tiempo de trabajo, siempre limitado, y otra la jornada efectiva, ésta sin limitación, al existir la posibilidad de que en cualquier momento haya de ser prestada la actividad laboral.

Además, cuando se analizan los riesgos laborales de este sector no se pueden comprender bien si no se tienen presentes tanto el entorno de trabajo (el trabajo se lleva a cabo en el mar, un medio singular, y extremadamente hostil) y el centro de trabajo, centro móvil y especial en el que pueden confluir una multiplicidad de factores que comprenden desde el número de tripulantes, dimensión y tamaño de la embarcación -donde repercute también las obligaciones en materia de seguridad y salud ligadas a la dimensión del buque (RD 1032/1999, de 18 de junio)- , y el tiempo en que el buque sale de puerto y regresa.

Incapacidad permanente

-STS 474/2025, de 27/05/2025, Nº de Recurso: 3203/2023, Ponente: A.A. Blasco Pellicer

Incapacidad permanente: No se infringe el principio de congruencia cuando se reconoce una incapacidad permanente parcial no solicitada en la demanda, pero sí planteada por primera vez, con carácter subsidiario, en el recurso de suplicación. Cuando en la instancia se haya debatido de forma íntegra la incidencia que las reducciones anatómicas o funcionales que padece el demandante pueden tener sobre su capacidad laboral residual, el reconocimiento de un grado de invalidez inferior al expresamente solicitado no infringe dicho principio, en la medida en que este no se considera conculcado cuando se concede menos de lo pedido, siempre que lo otorgado se encuentre comprendido dentro de lo solicitado en términos más amplios.

Lo que viene exigiendo el Tribunal Supremo es que, por un lado, resulta necesario que, en algún momento y de forma indubitada, la voluntad del trabajador de que le sea reconocido el grado de incapacidad inferior al que pidió en la demanda y, paralelamente que no conste su exclusión expresa; y, por otro que no se cause indefensión alguna a la entidad responsable del pago de la prestación, es decir, cuando la solicitud de reconocimiento de un grado inferior de invalidez se base en los mismos presupuestos de hecho que la petición del grado más elevado.

Prestación por nacimiento y cuidado de menor

-STS 409/2025, de 08/05/2025, Nº de Recurso: 4638/2023, Ponente: C.R. Ureste García

Prestación por nacimiento y cuidado de menor: en una familia monoparental la única progenitora que disfrutó de la prestación por nacimiento y cuidado del menor tiene derecho, además, a la prestación que le hubiera correspondido al otro progenitor de haber existido.

Reitera doctrina: STS de Pleno de 19 de febrero de 2025 (rcud. 878/2022) y de 21 de febrero de 2025 (rcud. 1562/2023), conforme a las SSTC 147/2024; 149/204; 150/2024; 151/204, de 2 de septiembre y 155/2024, de 16 de diciembre.

También STS 403/2025, de 08/05/2025 (Nº de Recurso: 1128/2023); STS 417/2025, de 09/05/2025 (Nº de Recurso: 2585/2023); STS 440/2025, de 20/05/2025 (Nº de Recurso: 1771/2024); STS 405/2025, de 08/05/2025 (Nº de Recurso: 1612/2023); STS 410/2025, de 08/05/2025 (Nº de Recurso: 1306/2024); STS 407/2025, de 08/05/2025 (Nº de Recurso: 2718/2023); STS 408/2025, de 08/05/2025 (Nº de Recurso: 4266/2023); STS 406/2025, de 08/05/2025 (Nº de Recurso: 2498/2023); STS 403/2025, de 08/05/2025 (Nº de Recurso: 1128/2023); STS 404/2025, de 08/05/2025 (Nº de Recurso: 1569/2023); STS 416/2025, de 09/05/2025 (Nº de Recurso: 1678/2023); STS 415/2025, de 09/05/2025 (Nº de Recurso: 1538/2023).

Prestación en favor de familiares

-STS 562/2025, de 10/06/2025, Nº de Recurso: 3047/2023, Ponente: A.A. Blasco Pellicer

Prestación en favor de familiares: es necesario, para tener derecho a la prestación en favor de familiares acreditar el requisito de haber cumplido 45 años en la fecha del hecho causante en un supuesto en el que la solicitante es una mujer.

El cumplimiento de una determinada edad -con independencia de cuál sea- es uno de los requisitos comunes a varias prestaciones del sistema de Seguridad Social -desde la pensión de

jubilación, a la anticipación de la misma; la pensión de incapacidad permanente total cualificada, subsidios de desempleo, prestaciones en favor de familiares- que actúan de forma neutra en el conjunto de la sociedad ya que su finalidad va ligada, generalmente, a compensar la paulatina pérdida de oportunidades laborales que va ligada -socialmente- al progresivo envejecimiento, y excluyéndose una finalidad o consecuencia discriminatoria (STC 137/1987).

Complemento de maternidad

-STS 3364/2023, de 09/05/2025, Nº de Resolución: 418/2025, Ponente: C.R. Ureste García

Complemento de maternidad: el complemento de maternidad por aportación demográfica puede disfrutarse simultáneamente por los dos progenitores de los descendientes, es decir, si debe abonarse ese complemento a uno de los progenitores cuando ya lo está percibiendo el otro.

Restringir el beneficio solo a un progenitor (sin que tampoco exista un criterio para determinar quién deba ser), bajo el argumento de que los causantes de la prestación son los menores, no solo desconoce las exigencias contributivas sino que acabaría actuando, sin habilitación normativa para ello, en contra de la contemplación igualitaria de una norma que no puede ampararse en las excepciones destinadas a reestablecer previos desequilibrios.

En resumen, el complemento de maternidad por aportación demográfica podía ser obtenido por mujeres u hombres que cumpliesen los requisitos en él previstos, sin tomar en consideración la circunstancia de que el otro progenitor (o persona asimilada) también tenga o pueda tener derecho a su percepción.

Responsabilidad en el pago de prestaciones

-STS 521/2025, de 2/06/2025, Nº de Recurso: 4374/2022, Ponente: F.V. Azón Vilas

Responsabilidad en el pago de prestaciones: la Mutua aseguradora de riesgo profesional no tiene responsabilidad alguna en orden al cumplimiento de las prestaciones derivadas del incumplimiento de sus obligaciones por parte de las empresas que no estén a ella asociadas. La Mutua que asegura a la empresa contratista quien a su vez ha subcontratado la actividad con la empresa directamente empleadora -para quien prestaba servicios la persona accidentada, y que por incumplimiento no había sido dada de alta en la Seguridad Social- conviene recordar que el artículo 82 LGSS determina la responsabilidad de las Mutuas limitándola a la referida "a favor de los trabajadores al servicio de los empresarios asociados", lo cual implica que la ley no prevé ningún tipo de responsabilidad de las mutuas respecto a personas que no trabajen para las empresas a ellas asociadas.

Mejora voluntaria

-STS 456/2025, de 22/05/2025, Nº de Recurso: 411/2024, Ponente: I. García-Perrote Escartín

Mejora voluntaria: la actora tiene derecho a percibir la cantidad prevista en el artículo 151.2 del Convenio colectivo para el personal laboral de la Comunidad de Madrid para el supuesto de incapacidad permanente total.

La actora venía prestando sus servicios para la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid desde el 1 de julio de 2.016 como auxiliar de hostelería en virtud de contrato por interinidad. Por resolución del INSS de 2 de mayo de 2.022 se declaró a la actora

afecta de incapacidad permanente total para su profesión habitual por contingencia común. Como consecuencia de lo anterior se le extinguió su contrato de trabajo. Tenía entonces 64 años.

El 19 de julio de 2.022 la actora solicitó el abono de la indemnización por incapacidad permanente prevista en el artículo 151 del convenio colectivo. Por resolución de 20 de julio de 2.022 se le denegó dicha indemnización por estar prevista únicamente para el personal fijo.

Planes de pensiones

-STS 458/2025, de 21/05/2025, Nº de Recurso: 79/2023, Ponente: J. Martínez Moya

Planes de pensiones: Revalorización de prestaciones del Plan conforme a las especificaciones del mismo contenidas en el Anexo IV del Reglamento , y no según el criterio legal de revalorizaciones y garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones contemplado en el artículo 58 de la LGSS, en sus versiones anterior y tras la Ley 21/2021. Naturaleza jurídica del Plan de Pensiones. Competencia del orden social para dilucidar acuerdos de la Comisión de Control del Plan de Pensiones. Legitimación activa de los sindicatos para demandar por conflicto colectivo, aunque estén representados en la Comisión de Control y porque la tienen conferida en el art. 154 LRJS. Adecuación del procedimiento de conflicto colectivo. Desestimación de los recursos interpuestos por el grupo de empresa Iberdrola y la Comisión de Control

3. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

RELACIONES LABORALES

Castellano Burguillo, E., Morales Ortega, J.M., Pérez Guerrero, M.L. (Dirs.): *Trabexit: una nueva realidad del mercado de trabajo español,* Editorial Atelier, 2025, 360 páginas.

Kahale Carrillo, D.T. (Dir.): *Acceso al mercado de trabajo de la mujer LTBI. Análisis y propuestas*. Ediciones Laborum, Murcia, 2025, 670 págs.

Mercader Uguina, J.R.: *Derecho laboral de daños (Indemnizaciones por daños y perjuicios en las relaciones laborales)*, 1ª Edición, Tirant lo Blanch, 2025, 944 págs.

Poquet Catalá, R.: *Régimen jurídico laboral del sector de limpieza de edificios y locales*. Ediciones Laborum, Murcia, 2025, 520 págs.

Poyatos Chacón, M.F.: *Relaciones laborales de las personas cuidadoras: propuestas para una transición justa*. Ediciones Laborum, Murcia, 2025, 336 págs.

Ruiz Saura, J.E.: *La actividad sindical y los derechos colectivos en las relaciones laborales del siglo XXI.* Ediciones Laborum, Murcia, 2025, 366 págs.

PROTECCIÓN SOCIAL

Monereo Pérez, J.L., Moreno Vida, M.N., Maldonado Molina, J.A. (Dirs.): *La brecha de género en pensiones.* Ediciones Laborum, Murcia, 2025, 941 págs.

PROCESAL

Cavas García, F. y Ferrando García, M.F. (Dirs.): *El proceso laboral tras las reformas de 2023 y 2025*. Ediciones Laborum, Murcia, 2025, 314 págs.

Lafuente Suárez, J.L.: *Como formular un recurso de suplicación en materia de incapacidad permanente contributiva.* Ediciones Laborum, Murcia, 2025, 226 páginas.

MANUALES

Cruz Villalón, J.: *Compendio de Derecho del Trabajo*, 18º edición. Editorial Tecnos, 2015, 754 páginas.

García Murcia, J. y Martín Valverde, A.: *Derecho del Trabajo*. 34ª edición. Editorial Tecnos, 2025, 1020 páginas.

García Perrote Escartín, I.: *Manual de derecho del trabajo*, 15ª Edición, Tirant lo Blanch, 2025, 1268 págs.

Gorelli Hernández, J., De Val Tena, A.L., Alzaga Ruiz, I., Arias Domínguez, A., Marín Alonso, I., Gutiérrez Pérez, M.: *Lecciones de Seguridad Social*, 15ª edición, Editorial Tecnos, 2025, 556 páginas.

Lozano Lares, F.: *Manual de Seguridad Social,* 4ª edición. Ediciones Laborum, Murcia, 2025, 774 págs.

Martínez Girón, J., Arufe Varela, A., Carril Vázquez, X.M.: *Derecho crítico del trabajo. Critical labor law*. 5ª edición. Editorial Atelier, 2025, 330 páginas.

Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., Quesada Segura, R., Moreno Vida, M.N., Maldonado Molina, J.A., Fernández Ramírez, M.: *Manual de Seguridad Social*, 21ª edición, Editorial Tecnos, 2025, 672 páginas.

Monereo Pérez, J.L., Molina Navarrete, C., Moreno Vida, M.N., Vila Tierno, F.: *Manual de Derecho del Trabajo,* 23ª edición, Editorial Comares, 2025, 828 páginas.

Montoya Melgar, A.: *Derecho del Trabajo*, 46ª edición, revisada y actualizada por A.V. Sempere Navarro, Editorial Tecnos, 2025, 904 páginas.

OBRAS GENERALES

Gil Plana, J. (Dir.): *La construcción internacional y europea del Derecho Social*. Ediciones Laborum, Murcia, 2025, 705 págs.

Gómez Salado, M.A., Montes Adalid, G.M., Castro Medina, R., Cabello Roldán, A. (Dirs.): *Aproximación al Derecho Laboral y Seguridad Social para jóvenes,* Editorial Atelier, 2025, 848 páginas.

Monereo Pérez, J.L.: *La sociología crítica de Karl Mannheim en una época de crisis*, Editorial El Viejo Topo, Colección Ensayo, 360 páginas.

Monereo Pérez, J.L.: *La Teoría Crítica de la Política y del Derecho en la República de Weimar: Otto Kirchheimer*, Editorial El Viejo Topo, Colección Ensayo, 2025, 1090 páginas.

Monereo Pérez, J.L.: *La concepción realista del derecho*. (Análisis del pensamiento jurídico de Oliver Wendell Holmes, Roscoe Pound, François Gény, Alf Ross, Giovanni Tarello, Gino Giugni, Felipe Clemente De Diego, Louis Josserand, George Ripert), Editorial Atelier, Colección Derecho y razón práctica, 2025, 984 páginas.

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 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 229-236

Doctrina Administrativa. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Tercer Trimestre de 2025

Andrés Ramón Trillo García *Letrado de la Administración de la Seguridad Social*
https://orcid.org/0000-0002-0034-5194

Sumario

1. Acción protectora de la Seguridad Social
2. Nacimiento y cuidado del menor
3. Jubilación

1. ACCIÓN PROTECTORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1. Coordinación de sistemas de Seguridad Social. Efectos en la pensión española de la renuncia a la pensión de otro estado o incumplimiento por parte del interesado de las obligaciones establecidas por otro estado. Criterio de Gestión del INSS 13/2025, de 14 de julio de 2025

Se plantea los efectos que produce en una pensión española derivados tanto de la renuncia por el interesado a la pensión reconocida por otro Estado, como del incumplimiento por parte del interesado de las obligaciones establecidas por la legislación del otro país, que conlleve la suspensión o extinción de la pensión extranjera.

El criterio que la renuncia a la pensión, aceptada por el Estado que la concedió, no puede suponer un incremento que la pensión española, ni a reconocer o incrementar los complementos de esta percibidos con cargo a la Seguridad Social española.

Del mismo modo, cuando el interesado deje de percibir la pensión extranjera por incumplir las exigencias legales establecidas por el ordenamiento jurídico del Estado que le reconoció dicha pensión, se considerará que esta inacción del interesado constituye una renuncia tácita a dicha pensión, por lo que este hecho tampoco podrá conllevar un incremento de la pensión española, ni el reconocimiento o incremento de complementos con cargo a la Seguridad Social española.

1.2. Complemento para la reducción de la brecha de género. Cumplimiento de la sentencia del TJUE de 15 de mayo de 2025, Asuntos acumulados C-623/23 (MELBAN) Y C-626/23 (SERGAMO). Criterio de Gestión del INSS 12/2025, de 2 de julio de 2025.

La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, de acuerdo con las competencias atribuidas por el artículo 3.1.a) del Real Decreto 501/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica

de los departamentos ministeriales, ha emitido criterio para la aplicación del artículo 60 LGSS y la disposición adicional decimoctava del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.

De acuerdo con lo declarado en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de mayo de 2025, el artículo 60 LGSS, así como la disposición adicional decimoctava del LCPE, se deben aplicar a los hombres en los mismos términos previstos para las mujeres. Sin embargo, considera el Tribunal que no se opone a la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, la supresión del complemento de pensión presentada por un padre en virtud de una norma nacional declarada constitutiva de discriminación directa por razón de seo, considerando que, a tenor de esa norma, dicho complemento solo puede reconocerse al progenitor que perciba la pensión de jubilación de menor cuantía y tal progenitor es el padre. En consecuencia, procede mantener la configuración unitaria del complemento, conforme a la cual debe reconocerse al progenitor que perciba la pensión de menor cuantía.

Por ello, el reconocimiento del Complemento para la reducción de la brecha de género se habrá de efectuar conforme a las siguientes instrucciones:

1. Cuando no medie solicitud o previo reconocimiento del Complemento para la reducción de la brecha de género en favor del otro progenitor, se reconocerá el derecho a este a los hombres que hayan tenido uno o mas hijos o hijas y que sean titulares de una pensión contributiva de jubilación, de incapacidad permanente o de viudedad cuyo hecho causante haya tenido lugar desde el 4 de febrero de 2021, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 60 TRLGSS en su vigente redacción, pero sin que sean exigibles los requisitos de su apartado 1.a) y b), o la disposición adicional decimoctava del LCPE, pero sin que sean exigentes los requisitos de su apartado 1.a) y b).

En aquellos casos en los que el hecho causante de la pensión del progenitor varón se hubiera producido con anterioridad al 15 de mayo de 2025, la Dirección General Ordenación de la Seguridad Social determina que el reconocimiento del complemento retrotraerá sus efectos económicos hasta la fecha de efectos económicos de la pensión a la que complementa. En aquellos otros casos en los que el hecho causante de la pensión se hubiera producido después del 15 de mayo de 2025, se aplicará la retroactividad prevista con carácter general en el artículo 53 del LGSS.

2. En el caso de que el otro progenitor también haya solicitado o anteriormente se le haya reconocido el Complemento de reducción de la brecha de género, se reconocerá a aquel que sea titular de las referidas pensiones cuya suma sea menor cuantía y, si el importe de las pensiones computables de ambos progenitores fuera coincidente, el complemento se reconocerá a quien hubiera solicitado en primer lugar la pensión con derecho al complemento.

En aquellos supuestos en los que el progenitor varón hubiese adquirido la condición de pensionistas en primer lugar, sin que se le hubiese reconocido el complemento de reducción de brecha de género, y se hubiera reconocido el derecho al complemento a la progenitora en fecha anterior al 15 de mayo de 2025, siendo la suma de las pensiones de aquella de menor cuantía, únicamente se reconocerá al progenitor varón el derecho por el periodo que medie entre la fecha del hecho causante y el día primero del mes siguiente al del reconocimiento a la progenitora.

3. El reconocimiento del Complemento para la reducción de la brecha de género a un pensionista de acuerdo con lo previsto en las directrices anteriores determinará la extinción del complemento para la reducción de la brecha que viniera percibiendo el otro progenitor, con los efectos establecidos en

el apartado 2 del artículo 6 LGSS y en el mismo apartado de la disposición adicional decimoctava de la LGSS.

4. En aquellos supuestos en que, con anterioridad al 15 de mayo de 2025, la extinción del Complemento para la reducción de la brecha de género del progenitor se hubiera producido por el reconocimiento de dicho complemento a favor de la progenitora por ser las pensiones de ambos de idéntica cuantía, del importe del complemento que corresponda reconocer al progenitor de acuerdo con estas instrucciones, se deducirá el importe que le hubiera sido ya abonado en concepto de Complemento para la reducción de la brecha de género antes de su extinción.

5. Serán de aplicación las normas transitorias contenidas en la disposición transitoria trigésima tercera de la LGSS y en la disposición transitoria décima cuarta de la LCPE a aquellos complementos para la reducción de la brecha de género que se le reconozcan en aplicación de este criterio.

2. NACIMIENTO Y CUIDADO DEL MENOR

2.1. Nacimiento y cuidado del menor, ejecución de la STCE de 6.11.2024. Criterio de Gestión del INSS nº 11/2025, de 23 de junio de 2025.

El criterio se pronuncia sobre la forma de ejecutar las sentencias que, resolviendo recursos de amparo, obligan a esta entidad gestora a retrotraer las actuaciones al dictado de la resolución inicial, a fin de que se dicte otra resolución respetuosa con el derecho fundamental cuya vulneración ha sido declarada.

El Pleno del Tribunal Constitucional, en sentencia de 6 de noviembre de 2024 publicada en el Boletín Oficial del Estado de 6 de diciembre de 2024, ha estimado la cuestión de inconstitucionalidad promovida desde la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Cataluña en la que se concluye que:

"*En tanto el legislador no se pronuncie el respecto, en las familias monoparentales el permiso a que se referencia el artículo 48.4 ET, y en relación con é el artículo 177 LGSS, ha de ser interpretado en el sentido de adicionarse al permiso del primer párrafo para la madre biológica (16 semanas), el previsto en el segundo para progenitor distinto (10 semanas, al excluirse las 6 primeras)".*

En aplicación de al doctrina contenida en la mencionada sentencia, se han producido diversos pronunciamientos en los que, resolviendo recursos de amparo que impugnaban resoluciones derogatorias del derecho a la ampliación de la prestación, el Tribunal Constitucional condena a esta entidad gestora a retrotraer las actuaciones al momento previo al dictado de la resolución inicial, a fin de que se dicte otra resolución respetuosa con el derecho fundamental cuya vulneración ha sido declarada.

Pues bien, esta entidad gestora ha consultado a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social sobre la forma correcta de proceder a la ejecución de estas sentencias, en aquellos supuestos en que ya ha transcurrido el plazo máximo de 12 meses establecido en los apartados 4 y 5 del artículo 48 del Estatuto de los Trabajadores, y en los apartados a), b) y c) del artículo 49 del Estatuto Básico del Empleado Público para la suspensión de la relación laboral o permiso que da derecho al reconocimiento de la prestación sin que el interesado haya suspendido la relación laboral (o disfrutado del permiso) durante las 10 semanas adicionales reconocidas por el Tribunal Constitucional al tratarse de familias monoparentales.

Por tanto, en aquellos supuestos en que el Tribunal Constitucional en resolución de un recurso de amparo haya ordenado la retroacción de las actuaciones al momento de dictarse la resolución administrativa inicial a fin de que se dicte otra resolución respetuosa con el derecho fundamental cuya vulneración ha sido declarada, debe reconocerse el derecho a la prestación por nacimiento y cuidado de menor y abonar la cuantía que proceda por las diez semanas adicionales, al tratarse de familias monoparentales, pese a que el interesado no haya suspendido la relación laboral (o disfrutado de permiso) durante las citadas 10 semanas por haber transcurrido el plazo de 12 meses establecido al efecto).

Lo indicado anteriormente se aplicará igualmente en todos aquellos supuestos en que se tenga que ejecutar una semana, independientemente de la instancia judicial en la que se haya dictado, que reconozca el derecho a la ampliación de la prestación por nacimiento y cuidado del menor en 10 semanas al progenitor monoparental, y la suspensión de la relación laboral (o disfrute del permiso) ya no sea posible por haber transcurrido el plazo máximo de 12 meses anteriormente mencionado. Por tanto, en estos casos, se abonará la cuantía que proceda por las diez semanas adicionales (o las que correspondan si hubiera sido posible descansar parte de las mismas dentro del plazo máximo de los 12 meses9 pese a que el interesado no haya suspendido la relación laboral 8º disfrutado del permiso) durante las citadas 10 semanas.

3. JUBILACIÓN

3.1. Reducción de jornada, coeficientes reductores de la edad para el acceso a la pensión de jubilación anticipada. Criterio de Gestión del INSS nº 10/2025.

Se plantea la determinación de los efectos de los periodos de reducción de jornada en la aplicación de los coeficientes reductores de la edad para el acceso a la pensión de jubilación anticipada de los artículos 206 y 206 bis LGSS.

Desde la sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de julio de 2019, esta entidad gestora considera que, en los periodos trabajados a tiempo parcial, cada día en alta debe computarse como día complemento efectivamente trabajado, con independencia del porcentaje de reducción de la jornada, a efectos del cálculo de los coeficientes reductores de la edad de jubilación.

El ejercicio del derecho a la reducción de jornada no conlleva la modificación de la naturaleza del contrato. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la similitud entre las situaciones de reducción de jornada y los trabajadores a tiempo parcial, por lo que la solución a efectos del cómputo de los coeficientes reductores de la edad de jubilación debe ser igual en ambos casos.

Por tanto, los periodos de reducción de jornada deben computar como tiempo efectivamente trabajado a efectos de la aplicación de los coeficientes reductores en la edad de jubilación, con independencia de que la jornada de trabajo efectivo no se desempeñe a tiempo completo.

3.2. Jubilación parcial del personal laboral de las administraciones públicas. Criterio de Gestión del INSS nº 14/2025.

Entre las modificaciones introducidas en la jubilación parcial, se establece que, en todos los casos de jubilación parcial anticipada, los contratos de relevo que se establezcan como consecuencia de dicha jubilación tendrán carácter indefinido y a tiempo completo, debiendo mantenerse al menos durante los dos años posteriores a la extinción de la jubilación parcial.

Esta modalidad de contratación ha suscitado una serie de dudas en lo que al personal laboral de las administraciones públicas se refiere, por cuanto les son de aplicación los citados artículos de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público,

Con el fin de clarificar algunas de estas cuestiones, la Secretaria de Estado de Función Pública emitió una resolución en fecha 28 de marzo de 2025 sobre criterios orientadores relativos a la contratación de personal fijo en el sector público, en la modalidad de contrato de relevo, derivados de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre.

1. Vinculación de la condición de relevista del personal laboral a la Oferta de Empleo Público en los contratos de relevo indefinidos y a tiempo parcial.

Como se ha indicado previamente, de acuerdo con el artículo 12 Estatuto de los Trabajadores en su redacción dada por el Real Decreto-Ley 11/2024, de 23 de diciembre, los contratos de relevo que se celebren con ocasión de una jubilación parcial deberán tener carácter indefinido y a tiempo completo, debiéndose mantener al menos durante los dos años posteriores a la extinción de la jubilación parcial. Además, se precisa que el contrato de relevo ha de celebrarse con un trabajador en situación de desempleo o que tuviese concertado con la empresa un contrato de duración determinada.

En el ámbito de la Administración Pública es de aplicación, como ley especial, el Estatuto Básico del Empleado Público, que en cuanto se refiere a la regulación del personal laboral, en su artículo 11 establece las únicas tipología que existen: "En función de la duración del contrato este podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal". La única remisión que se efectúa a las modalidades de contratación del Estatuto de los Trabajadores en este respecto lo es en cuanto a las modalidades de contratación temporal. Ha de entenderse así que, las modalidades de relación laboral permanentemente son únicamente las que figuran en el Estatuto Básico del Empleado Público.

Adicionalmente, y a diferencia de la contratación bajo legislación privada, el acceso a un puesto de trabajo de carácter permanente a tiempo completo como personal laboral exige la realización de un procedimiento legalmente previsto.

De acuerdo con el artículo 11.3 del Estatuto Básico del Empleado Público, la selección del personal laboral se llevará a cabo por procedimientos públicos, regios por los principios de igualdad, mérito y capacidad, lo que implica que necesariamente las plazas de las personas que actúen como relevistas o sustituidas deberán proceder de la oferta de empleo público.

Por estos motivos, la desaparecer la posibilidad de que el contrato de relevo sea de carácter temporal deviene de 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 colisión con esta ya que supondría restringir los referidos principios consagrados en el artículo 103.3 de la Constitución Española. El acceso el 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.

Igualmente, 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 los procesos de selección en curso 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, lo que impide 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.

Aquellas jubilaciones parciales que se soliciten a partir del 1 de abril de 2025 y requieran la celebración de un contrato de relevo, no pueden efectuarse con cargo a las ofertas que ya se encuentren en curso, ya que traían causa a una reposición de efectivos que no tuvo en cuenta el relevo de personas jubiladas parcialmente.

En consecuencia, 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 consecuencia 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 encomendadas , previa expresa acreditación.

2. 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.

El artículo 215 LGSS, así como el artículo 12 ET, condicionan que la persona trabajadora pueda acceder a la jubilación parcial antes de alcanzar la edad ordinaria de jubilación, a que con carácter simultáneo se celebre un contrato de relevo indefinido y a tiempo completo.

En definitiva, la simultaneidad unida a la particularidad de que las personas sustitutas procedan de convocatorias que traigan causa o bien de la tasa habilitada expresamente habilitada por la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, antes citada, o bien de la ejecución de las ofertas ordinarias de empleo público en lo sucesivo conlleva que la fecha del hecho causante de todas las jubilaciones parciales será coincidente con la fecha de incorporación de las personas que superen los procesos selectivos convocados mediante la oferta de empleo público, siempre que ésta cuente con la tasa de reposición, siendo una condición *sin qua non*.

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 o el órgano competente en materia de función pública de la correspondiente Comunidad Autónoma, Ciudad con Estatuto de Autonomía o Corporación Local, emitirá un certificado en el cual se identifique a la persona que se jubila parcialmente y la persona que lo sustituye.

3. Determinación del puesto de trabajo de la persona relevista del personal laboral al servicio de las administraciones públicas.

En el ámbito de la Administración General del Estado, 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 acoja a la jubilación parcial en los términos previstos en la Ley General de la Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en su disposición adicional undécima.

La Secretaría de Estado de Función Pública mediante Resolución de 28 de febrero de 2022 dicta unas instrucciones de gestión relativas a la jubilación parcial del personal laboral acogido al IV Convenio colectivo único de la Administración General del Estado. Así, el apartado noveno hace referencia al 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 jubilado 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.

Si bien una de las condiciones que se establecen para el acceso a la jubilación parcial es que el pensionista y relevista han de ser personas trabajadoras de la misma empresa.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la resolución de 28 de febrero de 2022 permite que el personal laboral al que le resulta 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.

Aunque la referida resolución fue dictada con anterioridad a la reforma, no es óbice para que sea 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 2002 ya que 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*".

A estos efectos, la Administración General del Estado será considerada empresario ostentando la responsabilidad última sobre la gestión y funcionamiento de los organismos autónomos en lo que a personal laboral se refiere, con independencia del Código de Cuenta de Cotización (CCC) que tengan atribuido los diferentes organismos.

A fin de evitar analogías, nos vemos en la necesidad de traer a colación el criterio emitido por el INSS nº 10/2025 que estudia la posibilidad de que la persona relevista preste servicios en una empresa distinta de aquella en la que se jubila parcialmente la persona a sustituir, pero perteneciente al mismo grupo empresarial.

El INSS concluye que la no existir en el ordenamiento jurídico una definición ni una regulación de carácter general para los grupos de empresas, sino que únicamente en algunas disposiciones particulares se reconoce esa realidad empresarial, a unos determinados efectos, "*no resulta posible separar uno de los dos componentes del conjunto unitario que forma los dos contratos de trabajo, el del jubilado parcial y el de relevo unitario que forman de los contratos de trabajo, el del jubilado*

parcial y el de relevo, cuyo titular único por la parte empresarial no puede ser sino una única empresa".

No tiene cabida una interpretación extensiva y considerar a la Administración General del Estado como un grupo de empresas. En este caso, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, si que establece un marco jurídico y delimita la estructura, competencias y funcionamiento de las entidades públicas, incluyendo la Administración General del Estado y los organismos autónomos, además regula la responsabilidad patrimonial ofreciendo, así, una garantía a las personas que se vena afectadas por la actuación del Estado.

Por tanto, el criterio nº 10/2005 emitido por el INSS no será aplicable a las jubilaciones parciales que se produzcan en el marco del IV convenio colectivo único, pues son muchas las diferencias y pocas las similitudes que tiene la Administración General del Estado con un grupo empresarial.

Por último, las comunidades autónomas y entidades locales, en virtud de la autonomía que le 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.

En este contexto, 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 as necesidades de la Administración, independientemente del Código de Cuenta de Cotización que tengan asignados los diferentes organismos.

En definitiva, lo dispuesto a lo largo de este criterio les será de aplicación en los mismos términos que los fijados para la Administración General del Estado.

4. Responsabilidad por el incumplimiento de la obligación recogida en el artículo 215.2.e) LGSS en relación con el artículo 12 ET.

Los contratos de relevo que se establezcan como consecuencia de una jubilación parcial con carácter indefinido y a tiempo completo, deberán mantenerse al menos durante los dos años posteriores a la extinción de la jubilación parcial.

En aquellos supuestos en que el contrato de relevo se extinga 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 aquel 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 recae 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.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Crónica de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social
nº 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 237-243

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 de la Tesorería General de 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 DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

REAL DECRETO 561/2025 POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 100/2025, QUE DESARROLLA LA REGULACIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS INFORMES DE EVALUACIÓN DE LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL

El Real Decreto 100/2025, que ahora es modificado por el Real Decreto 561/2025, fundamentalmente procedió inicialmente a completar las prescripciones generales de la LGSS, mediante desarrollo reglamentario, relacionadas con los criterios para la determinación de los excedentes a efectos de la dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Asimismo, el Real Decreto 199/2025 reguló el seguimiento de las proyecciones de impacto estimado de las medidas adoptadas en el sistema de pensiones a partir de 2020, conforme a lo contenido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023, conocida como «cláusula de cierre». Para su correcta y segura aplicación, esta regulación legal, que se refiere a las evaluaciones e informes cuya realización se encomendó a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF), necesitaba ser complementada en determinados aspectos procedimentales, técnicos y circunstanciales de las reglas definidas legalmente, lo que constituye asimismo es objeto del Real Decreto 100/2025.

El Real Decreto 561/2025 también estableció que, como el artículo 125 de la LGSS únicamente se refiere a organizaciones sindicales y empresariales de mayor implantación, sin concretar el ámbito territorial, cuando en el Real Decreto 100/2025, se citaba a las organizaciones como «más representativas» en los términos previstos en la legislación laboral y sindical, deberán entenderse por mayor implantación como la más representativas» en los términos previstos en la legislación laboral y sindical.

Otra modificación que introduce el Real Decreto 561/2025 tiene su causa en el Informe de Evaluación emitido por la AIREF de fecha 31 de marzo de 2025, sobre las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020, para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050.

En dicho Informe se calculó el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB, utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea. El informe concluyó señalando que la AIReF constataba que no se superaba el límite establecido por la citada disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023, al resultar un gasto en pensiones neto de medidas de ingresos del 13,2 por ciento del PIB en promedio del periodo 2022-2050. Por lo tanto, aunque no se requirieron medidas adicionales, con el objetivo de mejorar la coordinación y simplificar el sistema actual, dicho organismo recomendó integrar la regla de gasto de pensiones alineándola con los objetivos y plazos del marco fiscal tanto europeo como nacional.

La AIReF también indicó que era necesario homogeneizar los periodos de revisión, en cuanto que la regla de pensiones se revisa cada tres años y el Plan Fiscal y Estructural a Medio Plazo tiene una vigencia de cuatro años, si bien es objeto de seguimiento anual.

Todas esas recomendaciones se han trasladado al Real Decreto 561/2025.

ORDEN ISM/821/2025, POR LA QUE SE FIJAN PARA EL EJERCICIO 2025 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 señala en el Preámbulo de la Orden ISM/821/2025, la falta de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2025 ha determinado la prórroga automática de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, en virtud de lo dispuesto en el artículo 134.4 de la Constitución española, manteniendo, por tanto, su vigencia las normas de cotización previstas en el artículo 122.nueve de la Ley 31/2022, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, si bien con la necesaria adaptación a las modificaciones normativas que, con posterioridad a la publicación de dicha ley, han incidido en este ámbito.

De esa forma, la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 1/2025, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, en tanto se apruebe la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2025, 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 2025, si bien con las modificaciones y excepciones previstas en el título III de dicho Real Decreto-Ley, que en su artículo 66 actualiza el tope máximo de las bases de cotización y las bases mínimas de cotización en el sistema de la Seguridad Social.

Ante la citada situación, se mantiene la vigencia del artículo 122.nueve de la prorrogada Ley 31/2022, 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, prevé que se aplique 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 la Orden ISM/821/2025, 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 GESTIÓN EN EL ÁMBITO DE LA AFILIACIÓN, DE LA COTIZACIÓN Y DE LA RECAUDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES SOCIALES[1]

NOTIFICACIÓN DE DETERMINADAS ALTAS y BAJAS A TRAVÉS DE NOTESS (Notificaciones telemáticas de la Seguridad Social)

Conforme a lo establecido en la Resolución de 9 de abril de 2025 de la Tesorería General de la Seguridad Social, en el mes de junio de 2025 aquella implementó un sistema de notificación automática respecto de las resoluciones de altas y bajas de trabajadores por cuenta ajena y asimilados a trabajadores por cuenta ajena, incluidos dentro del Régimen General, -a excepción de los trabajadores incluidos en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y de los trabajadores incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios durante los períodos de inactividad- y del Régimen Especial para la Minería del Carbón, en las que concurran las condiciones indicadas en la citada Resolución.

Esta notificación se realizará con periodicidad semanal, en los siguientes términos:

1) Resoluciones sobre altas y bajas solicitadas a través del Sistema RED y admitidas por la TGSS: incluirán la relación de las altas y bajas consolidadas, respecto de un CCC, en el periodo semanal de referencia de emisión de la notificación[2].

2) Resoluciones sobre altas y bajas propuestas por la ITSS y admitidas por la TGSS: incluirán la relación de las altas consolidadas con clave situación 15 en el periodo de referencia de la emisión de la notificación, así como, las bajas consolidadas con clave situación 60 que correspondan a las citadas altas, respecto de un CCC, en el período semanal de referencia de emisión de la notificación.

Simultáneamente, se procederá a la notificación de estas resoluciones a las personas trabajadores a las que se refieren las mismas.

NUEVA VERSIÓN DE SILTRA 3.8.1.

El 9 de junio de 2025 se publicó la nueva versión de SILTRA[3] 3.8.1. Su última versión disponible era la versión 3.8.0. Para aquellos usuarios que tengan una versión 3.6.0. o superior, la

[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 la ofrecida por la Tesorería General de la Seguridad Social a través de dicho canal.

[2] Los documentos que actualmente se obtienen cuando se admite un alta o baja a través del Sistema RED serán modificados próximamente, pudiendo obtenerse, a partir de ese momento, un informe de la situación de alta o baja de las personas trabajadoras de que se trate. De dichos informes se podrá obtener un duplicado a través de la funcionalidad on-line "Duplicados de documentos TA", o de la acción de remeses CD. Dicha funcionalidad pasará a denominarse "Duplicados de documentos trabajador", permaneciendo para remesas la acción CD.
Próximamente se habilitará una nueva funcionalidad para poder obtener un duplicado de las resoluciones semanales de las altas y bajas realizadas a través del Sistema RED. Hasta que se habilite dicha funcionalidad, si fuera necesario obtener un duplicado deberá solicitarse a través del trámite CASIA próximamente disponible- "duplicado resolución alta/baja semanal."

[3] SILTRA es una aplicación de escritorio en multiplataforma desarrollada por la Secretaria de Estado de la Seguridad Social en JAVA, que permite el intercambio de ficheros de cotización (formato XML), afiliación e INSS entre el

descarga es automática. A aquellos que tengan todavía una versión anterior, cuando se conecten se le ofrecerá la descarga de la versión 3.6.0. Podrá actuarse de dos formas:

— Descargarse desde ahí la versión 3.6.0., cerrar SILTRA, volver a conectarse y descargarse la versión 3.8.1. o

— Actualizarse a la nueva versión 3.8.1.de forma manual.

Modificaciones de impresión:

— Se han incluido los dos nuevos informes a los que se hace referencia en el apartado "notificación automatizada altas/bajas por notes".

— Informe de situación de alta o Informe de situación de baja "corrección incidencia versión 3.8.0": se realizaron las modificaciones necesarias para corregir la ralentización detectada en algunas instalaciones en red, en funcionalidades como el procesado de remesas de afiliación, INSS y CRA de la versión 3.8.0.

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 PARA LA MEJORA DE LA COMPATIBILIDAD DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN CON EL TRABAJO, EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA JUBILACIÓN PARCIAL

La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS) emitió un criterio para la aplicación del Real Decreto-Ley 11/2024, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, en relación con el régimen jurídico de la jubilación parcial. El citado criterio recoge lo siguiente:

1. Alcance del apartado 3 del artículo 215 del TRLGSS respecto a la cotización y alta del trabajador jubilado parcialmente en los supuestos de acumulación del tiempo de trabajo.

El RDL 11/2024, entre otros aspectos, ha incorporado un nuevo apartado 3 al artículo 215 TRLGSS, con entrada en vigor el 01/04/2025, con el siguiente tenor literal:

"3. En aquellos casos en los que se acceda a la jubilación parcial antes del cumplimiento de la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 205.1.a), 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."

La DGOSS ha establecido que el nuevo apartado 3 al artículo 215 LGSS, que reconoce la acumulación del tiempo de trabajo, sólo es aplicable a la jubilación parcial "en aquellos casos en los que se acceda a la jubilación parcial antes del cumplimiento de la edad legal de jubilación que en cada caso resulte de la aplicación de lo establecido en el artículo 205.1.a". Por ello:

usuario y la TGSS mediante certificado SILCON, en el Sistema de Liquidación Directa.

— Si se trata de la jubilación parcial regulada en el artículo 215.2 LGSS, la cotización, en los supuestos de acumulación de jornada del articulo 215.3 LGSS, se regirá por lo dispuesto en la letra f) del artículo 215.2 LGSS y no por las normas previstas en el 65.3 del Real Decreto 2064/1995. Por lo tanto, en el supuesto de jubilación parcial del artículo 215.2 con acumulación de jornada "...empresa y trabajador cotizarán por la base de cotización que, en su caso, hubiese correspondido de seguir trabajando este a jornada completa" con independencia de que durante el correspondiente período de liquidación se hubiese realizado actividad laboral o no, y con independencia de la percepción de remuneraciones y su cuantía.

— En el caso de la jubilación parcial regulada en el artículo 215.1 LGSS, cuando los trabajadores hayan cumplido la edad a que se refiere el artículo 205.1.a) del LGSS no cabe la posibilidad de acumulación del tiempo de 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.

2. Situación de alta durante los periodos de jubilación parcial en que, como consecuencia de la acumulación del tiempo de trabajo acordada, no exista actividad laboral por parte del trabajador.

La DGOSS ha dictaminado que la persona trabajadora debe mantenerse en situación de alta durante toda la vigencia del contrato a tiempo parcial. Ello con independencia de que durante dicha vigencia se hubiese, o no, realizado actividad laboral -incluido el supuesto de periodos anuales completos sin actividad-, y con independencia de la percepción de remuneraciones y la cuantía de estas, en su caso.

Durante la situación de alta, la cotización se realizará conforme a lo establecido en la letra f) del artículo 215.2 LGSS.

3. Con referencia a los cambios efectuados en el régimen jurídico de la jubilación parcial aplicable con relación a los trabajadores que presten sus servicios en empresas clasificadas como industria manufacturera.

En relación con lo dispuesto en la letra g) del apartado 6 de la DT 4ª del LGSS, la DGOSS ha informado lo siguiente:

— La aplicación gradual del importe de la base de cotización durante la situación de jubilación parcial de los trabajadores que presten sus servicios en empresas clasificadas como industria manufacturera, prevista en la nueva letra g) del apartado 6 de la DT4ª, se inicia el 1 de enero de 2025.

— La aplicación del nuevo régimen legal del apartado 6 de la DT 4ª sólo se aplica a los trabajadores que presten sus servicios en empresas clasificadas como industria manufacturera que causen la pensión de jubilación parcial al amparo de la nueva redacción de la citada disposición transitoria, dada por el RD-ley 11/2024 y siempre que la pensión se cause antes del 1 de enero de 2030.

— A los trabajadores que hubiesen accedido a una situación de jubilación parcial con anterioridad a la entrada en vigor de la modificación normativa, les resultará de aplicación

> el bloque normativo que regía antes de dicha fecha de entrada en vigor, en el cual no se puede entender incluido lo dispuesto en la letra g) del apartado 6 de la DT4ª del LGSS.

Por último, en los supuestos de acumulación de tiempo de trabajo a que hace referencia el último párrafo de la letra g) del apartado 6 de la citada DT, la cotización se regirá por lo dispuesto en el mismo y no por las normas previstas en el 65.3 del Real Decreto 2064/1995."

CONTRATOS DE SUSTITUCIÓN: CONVERSIÓN AUTOMÁTICA A CONTRATO INDEFINIDO POR EXTINCIÓN DE LA CAUSA DE SUSTITUCIÓN.

La Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social, estableció, antes de la vigencia del Real Decreto Ley 8/2023, que no existía la posibilidad de celebrar un único contrato de sustitución para cubrir, sin solución de continuidad, sucesivas situaciones identificadas con distintas causas de sustitución como pudiera ser, por ejemplo, la sustitución de la misma persona durante las sucesivas situaciones de riesgo durante el embarazo y, en su caso, nacimiento y cuidado del menor, por cuanto cada una de estas situaciones identifica una causa de sustitución distinta, y la finalización de cada causa de sustitución determina necesariamente la extinción del contrato de sustitución.

De conformidad con el artículo 8.2 del Real Decreto 2720/1998, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada:

> "Expirada dicha duración máxima o la de la prórroga expresa del contrato eventual, ejecutada la obra o servicio, o producida la causa de extinción del contrato de interinidad, si no hubiera denuncia expresa y el trabajador continuara prestando sus servicios, el contrato se considerará prorrogado tácitamente por tiempo indefinido, salvo prueba en contrario que acredite la naturaleza temporal de la prestación."

En atención a lo anterior, se informó por la TGSS que, cuando se detecte la extinción de la causa de sustitución -según la información suministrada por el INSS a través de INCA Pago Delegado o SUSPAL Pago directo- para los contratos con causa de sustitución 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 o 17, o cuando se supere la duración máxima de los contratos con causa de sustitución 09 y 18, siempre que no exista comunicación de la baja del trabajador que venía realizando la sustitución o no se hubiera procedido a la transformación del contrato en el plazo habilitado para ello en el Sistema RED, se procederá de oficio a la conversión automática de la clave de contrato a indefinido (TCx00).

LEY 5/2024. BOMBEROS FORESTALES. COEFICIENTE REDUCTOR DE LA EDAD DE JUBILACIÓN. FE DE ERRATAS BNR 6/2025 Y PLAZO EXTRAORDINARIO DE ANOTACIÓN

Sobre la implantación del valor 20 en el campo "coeficiente reducción edad jubilación", plazo extraordinario, la TGSS informó que la anotación del valor 20 en el campo "coeficiente reducción edad jubilación" esta disponible desde el 22 de julio de 2025.

Para la anotación del coeficiente reductor de la edad de jubilación a través del Sistema RED, con fecha de efectos comprendida entre la fecha de entrada en vigor de la medida, 10 de octubre de 2024, y el 31 de julio de 2025, se habilitó un plazo extraordinario que se extendió hasta el 30 de septiembre de 2025.

Se recordó por la TGSS que dicha anotación solo se permitía sobre trabajadores en alta en CCCs identificados con el valor 9 -bomberos forestales- en el campo "coeficiente reducción edad jubilación", para lo cual se debió presentar la correspondiente solicitud a través del trámite CASIA ""Coe.red.edad jub.CCC", disponible en la siguiente ruta: Inscripción de Empresas/ Variación de datos/ Coe.red.edad jub.CCC.

Fe de erratas. Valor SAA identificativo de la reducción de cuotas.

La resolución favorable de la solicitud de aplicación de la reducción en la cotización presentada por CASIA con el trámite "Coeficiente reductor edad de jubilación" - Afiliación, Altas y Bajas/ Var. datos trabajadores cuenta ajena/Coeficiente reductor edad jubilación- conllevará la anotación del valor 444 del campo "situación adicional afiliación".

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 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 - ISSNe: 2387-0370
Págs. 247-271

La protección social del trabajo autónomo desde la perspectiva económica[1]

Social Protection of Self-Employment from an Economic Perspective

Daniel Pérez del Prado *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad Carlos III de Madrid
https://orcid.org/0000-0001-7106-6769

Sumario

1. Introducción
2. Situación y tendencias del trabajo autónomo
3. La protección social del trabajo autónomo en España
4. A modo de conclusiones
5. Bibliografía

Cita Sugerida: PÉREZ DEL PRADO, D.: «La protección social del trabajo autónomo desde la perspectiva económica». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 247-271.

[1] Este trabajo forma parte de los proyectos de investigación "Transformación digital y relaciones laborales: de la flexiseguridad a la tecnoseguridad" (PID2024-160574OB-C21), "Cambio tecnológico y transformación de las fuentes laborales: Ley y convenio colectivo ante la disrupción digital" (RTI2018-094547-B-C21) y "Gestión algorítmica e igualdad de oportunidades en la empresa (AlgoEquality)" (TED2021-130325A-I00).

Resumen

El debate en torno a la protección social de las personas trabajadoras autónomas ha recobrado vigor como consecuencia de los cambios introducidos por el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio. La reforma, que constituía una reivindicación histórica, contribuye, según las primeras valoraciones, a aproximar el RETA al del Régimen General, corrigiendo la desvinculación histórica entre cotización e ingresos reales. En el plano comparado, también coadyuva a equiparar la protección social de las personas trabajadoras en nuestro país al de otros países europeos .

El presente trabajo pretende enmarcar este debate analizando desde un punto de vista cuantitativo cuál es la situación en que se encuentran las personas trabajadoras autónomas tanto desde el punto de vista de condiciones de trabajo, como desde el plano de la protección social. Para ello, tras una breve introducción, dedicaremos el apartado segundo a analizar la situación y tendencias del trabajo autónomo en el seno del mercado de trabajo para, a continuación, abordar en el siguiente la concreta cuestión de su protección social. Cerraremos el estudio con unas conclusiones.

Palabras clave

trabajo autónomo; personas trabajadoras autónomas; mercado de trabajo; protección social

Abstract

The debate surrounding social protection for self-employed workers has regained momentum as a result of the changes introduced by Royal Decree-Law 13/2022 of July 26. The reform, which was a long-standing demand, contributes, according to initial assessments, to bringing the RETA (Special Scheme for Self-Employed Workers) closer to the General Scheme, correcting the historical disconnect between contributions and actual income. In comparative terms, it also helps to bring social protection for workers in our country into line with that of other European countries.

This paper aims to frame this debate by analysing, from a quantitative point of view, the situation of self-employed workers in terms of both working conditions and social protection. To this end, after a brief introduction, we will devote the second section to analysing the situation and trends of self-employment within the labour market, before addressing the specific issue of social protection in the following section. We will conclude the study with some conclusions.

Keywords

self-employment; self-employed persons; labour market; social protection

1. INTRODUCCIÓN

El debate en torno a la protección social de las personas trabajadoras autónomas ha recobrado vigor como consecuencia de los cambios introducidos por el Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad[2] (en adelante, RDL 13/2022). Siguiendo las recomendaciones del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020[3], y bajo el paraguas del Diálogo Social, el nuevo sistema de cotización de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas descansa por primera vez, como es sabido, sobre los ingresos reales, pero con la vista puesta en la mejora de su protección social de este importante colectivo[4].

La reforma, de la que se ha recordado que se trata de una reivindicación histórica[5], contribuye, según las primeras valoraciones, a aproximar el RETA al del Régimen General, corrigiendo la desvinculación histórica entre cotización e ingresos reales[6]. Además, el nuevo modelo representa un cambio sustancial respecto al sistema anterior, que permitía elegir libremente la base de cotización, generando distorsiones y desigualdades en la protección social[7].

Por si todo esto fuera poco, en el plano comparado, también coadyuva a equiparar la protección social de las personas trabajadoras en nuestro país al de otros países de nuestro entorno, situándonos al frente de los países europeos que mayor protección social ofrece a sus trabajadores autónomos. Así, se ha dicho que, tras este profundo cambio normativo, «España pertenece, junto a Luxemburgo, al reducido grupo de Estados que mejor protegido tiene a este colectivo, por dotarles de una cobertura social plena y obligatoria. Otros países, como Austria, Dinamarca, Finlandia, y Suecia, tienen una

[2] BOE 27/07/2022, núm. 179. Posteriormente modificado por el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero (BOE 29/01/2025, núm. 25); el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo (BOE 17/03/2023, núm. 65); y el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto (BOE 02/08/2022, núm. 184).

[3] Su recomendación 4.ª, instó a «profundizar el proceso de ordenación de los regímenes del sistema que permitiera llegar a dos únicos encuadramientos, uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para los trabajadores por cuenta propia, con el objetivo de alcanzar una protección social equiparable entre estos dos regímenes, a partir de una cotización también similar de los respectivos colectivos». En igual sentido, en la recomendación 5.ª, sobre adecuación de las bases y periodos de cotización, apuntó a que, con carácter general, «las bases de cotización se atuvieran a los rendimientos efectivamente obtenidos por la persona trabajadora, ya fuera por cuenta ajena o propia, e instaba a los poderes públicos a adecuar, en el marco del diálogo social, la cotización del Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos vinculando la cuantía de las cuotas a los ingresos reales y con ese fin seguir mejorando los instrumentos de verificación de esos rendimientos para evitar supuestos de elusión de cotizaciones».

[4] Para un estudio completo, véase Gutiérrez Pérez, M., *La Nueva Cotización Al Régimen Especial De Trabajadores Autónomos Y Su Contraste Con Las Mutualidades Alternativas - Catálogo De Publicaciones De La Administración General Del Estado (CPAGE)*, BOE, Madrid, 2024; Trillo García, A. R.; Rodríguez Iniesta, G., *La cotización de los trabajadores por cuenta propia o autónomos*, Comares, Granada, 2024. Para una primera aproximación a su reglamento de desarrollo, véase M. Chabannes, «Un nuevo sistema de cotización para los trabajadores autónomos: A propósito del Real Decreto 504/2022 de 27 de junio», en AEDTSS (ed.) *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2022*, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cinca, Madrid, 2022.

[5] Álvarez Cortés, J. C., «La reforma de la cotización de los autónomos en el RD-Ley 13/2022, de 26 de julio: la cotización por ingresos reales como regla general. Una aproximación a la norma», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 6, 2022, p. 103.

[6] *Ibid.*, pp. 102-103.

[7] Aragón Gómez, M. C., «El nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 99, 2023, La Ley; López Gandía, J., «La cotización de los autónomos», en *Revisitar parte de la obra de Carlos L. Alfonso desde una perspectiva actual: homenaje al profesor Carlos L. Alfonso Mellado con ocasión de su jubilación como Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 719-728.

cobertura amplia, si bien no llegan al mismo nivel, ya que una parte de dichas contingencias se cotizan de forma voluntaria»[8].

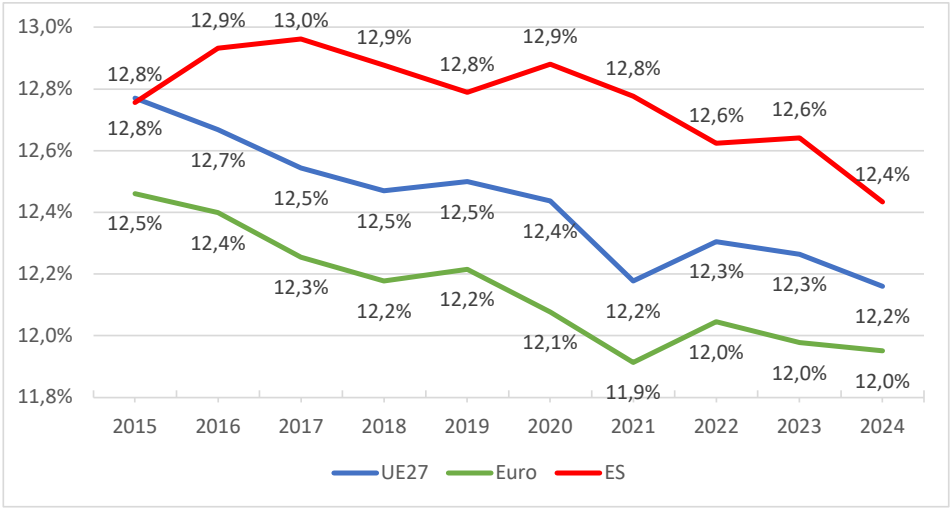
El presente trabajo pretende enmarcar este debate analizando desde un punto de vista cuantitativo cuál es la situación en que se encuentran las personas trabajadoras autónomas tanto desde el punto de vista de condiciones de trabajo, como desde el plano de la protección social. Para ello, dedicaremos el siguiente apartado a analizar la situación y tendencias del trabajo autónomo en el seno del mercado de trabajo para, a continuación, abordar en el siguiente la concreta cuestión de su protección social. Cerraremos el estudio con unas breves conclusiones.

2. SITUACIÓN Y TENDENCIAS DEL TRABAJO AUTÓNOMO

A la hora de hablar del trabajo autónomo como parte del empleo o de la población activa, debe tenerse en cuenta que, sin carecer de importancia, los datos evidencian que no cuenta, ni mucho menos, con la relevancia que se le suele atribuir en el ámbito político bajo el paraguas de la más llamativa fórmula del emprendimiento[9].

Tal y como muestra el siguiente gráfico, en los últimos años, el peso que representa el trabajo autónomo respecto del conjunto de la población activa viene situándose en unos valores que oscilan entre el 12% y el 13% y que, además, muestran una tendencia claramente decreciente tanto en España (a excepción del período 2025-2017) como en el resto de países europeos. Aunque nuestro país mantiene un porcentaje de trabajadores autónomos superior al de la Eurozona y el conjunto de la Unión Europea en la mayoría de los años, lo cierto es que las diferencias no son muy significativas. En suma, solo una de cada diez personas activas en el mercado de trabajo es autónoma, lo que no parece ser una anomalía, sino más bien la regla general en los mercados de trabajo de nuestro entorno.

Gráfico 1. Personas trabajadoras autónomas como porcentaje de la población activa



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

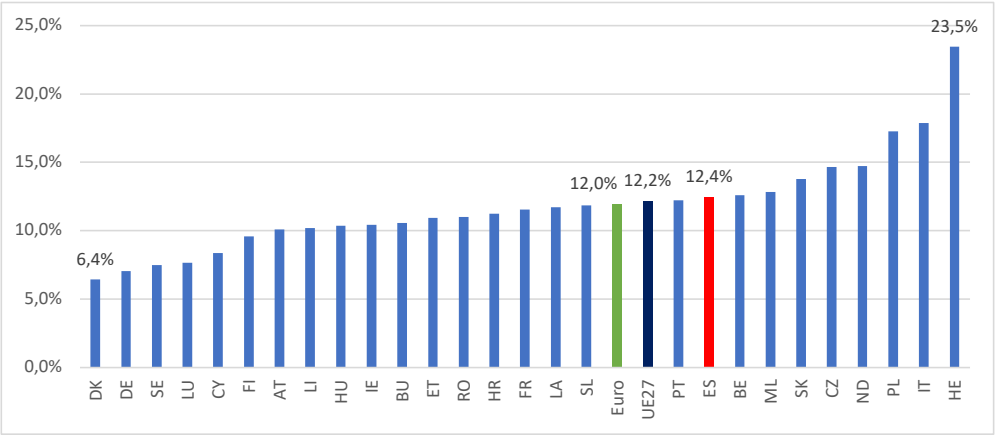
[8] Gutiérrez Pérez, M., *La Nueva Cotización Al Régimen Especial De Trabajadores Autónomos Y Su Contraste Con Las Mutualidades Alternativas - Catálogo De Publicaciones De La Administración General Del Estado (CPAGE)*, cit., p. 57.

[9] Cruz Villalón, J., «Perfil débil de los autónomos en el mercado de trabajo», *ON ECONOMIA*, 2025, fecha de consulta 10 mayo 2025, en https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/opinion/perfil-debil-autonomos-en-mercado-trabajo-jesus-cruz-villalon_1410247_102.html.

Lo anterior se corrobora si ampliamos el objetivo al conjunto de la muestra. El siguiente gráfico muestra el porcentaje de personas trabajadoras autónomas como parte de la población activa en distintos países de la Unión Europea. El rango de porcentajes va desde un mínimo del 6,4% hasta un máximo del 23,5%.

El país con el valor más alto es Grecia, con un 23,5%, lo que sugiere que casi una cuarta parte de su población activa trabaja por cuenta propia. Este dato es notablemente superior al promedio europeo y puede estar relacionado con factores como la informalidad laboral, la estructura económica basada en pequeñas empresas, o una cultura empresarial más orientada al autoempleo[10]. En contraste, Dinamarca presenta el valor más bajo, con solo un 6,4%, lo que indica un mercado laboral más dependiente del empleo asalariado. España, como ya se indicó, se sitúa en torno al 12,4%, lo que la coloca por encima de la media de la UE y la Eurozona, pero lejos de los valores más altos y más bajos. Esto confirmaría la conclusión anterior: a salvo el caso excepcional de Grecia, donde casi uno de cada cuatro personas activas son autónomas, y los países nórdicos, Chipre y Luxemburgo, que están por debajo del 10%; en el resto de países europeos se mueven en el entorno de esa franja.

Gráfico 2. Personas trabajadoras autónomas como porcentaje de la población activa en la UE



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Si la primera conclusión es que el empleo autónomo es cuantitativamente menos importante que lo que frecuentemente puede parecer, la segunda va también en dirección contraria a la situación que se bosqueja en el debate público: la creación de empleo a partir de empleo autónomo es numéricamente poco significativa.

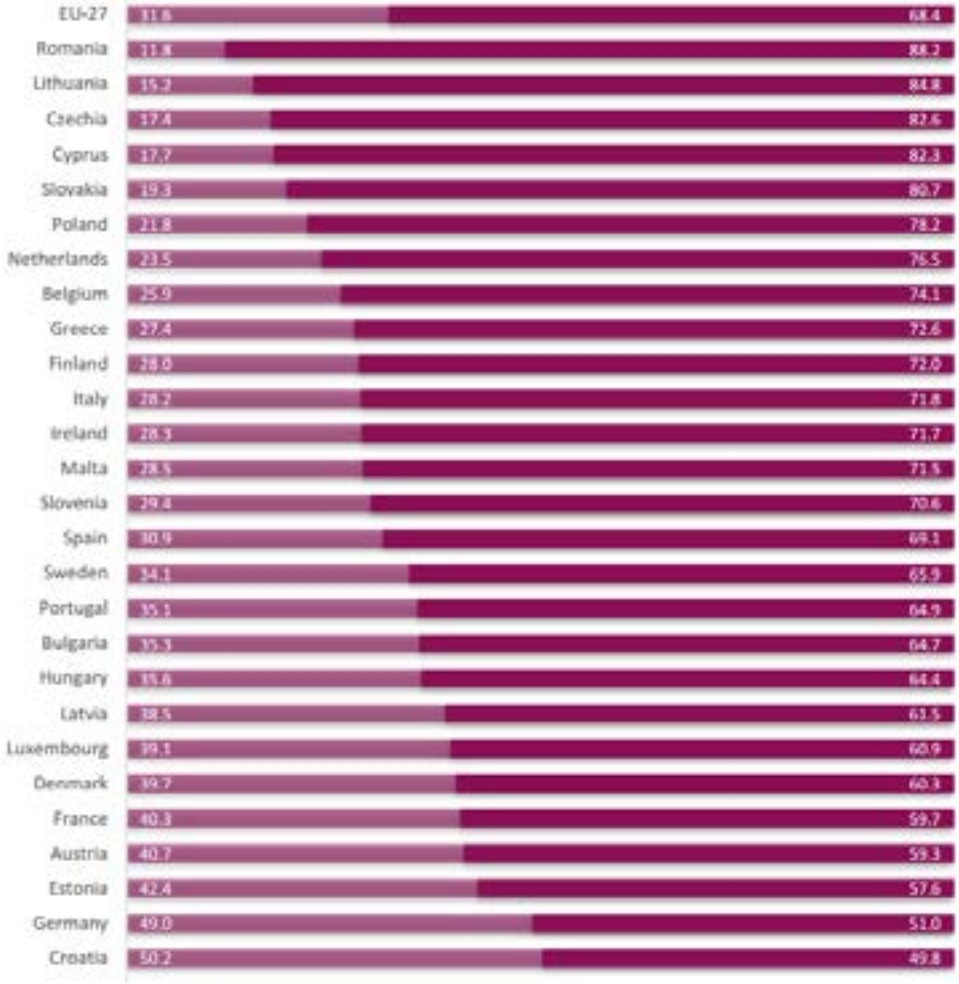
El siguiente gráfico compara el porcentaje de personas trabajadoras autónomas con empleados y sin empleados en distintos países europeos. Cada país está representado por dos barras: una más clara para los autónomos sin empleados y otra más oscura para los que sí tienen empleados.

En el conjunto de la Unión, el 68,4% de los trabajadores autónomos no tienen empleados, mientras que el 31,6% sí los tienen. Esta proporción indica que el trabajo autónomo en Europa está mayoritariamente compuesto por personas que trabajan por cuenta propia sin contratar a otros, lo que refleja una alta presencia de microemprendimientos o actividades individuales (*solo self-employment*).

[10] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Exploring self-employment in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

Al observar los países con mayor proporción de autónomos sin empleados, destacan Croacia (50,2%), Alemania (49,0%), Estonia (42,4%), Austria (40,7%), Francia (40,3%), y Dinamarca (39,7%). En contraste, países como Rumanía (88,2%), Lituania (84,8%), República checa (82,6%), y Chipre (82,3%) presentan una proporción muy alta de autónomos con empleados. España se sitúa cerca del promedio europeo, con un 69,1% de autónomos sin empleados y un 30,9% con empleados. En esto, por tanto, nuestro país tampoco sería una excepción, sino que seguiría la regla general: en promedio, en Europa, los autónomos que contratan a personas trabajadoras por cuenta ajena no llegan a ser uno de cada tres[11].

Gráfico 3. Trabajo autónomo con y sin empleados



Fuente: ELA, 2021. La parte clara refleja el porcentaje de trabajo autónomo con empleados, mientras que la oscura se refiere a los que carecen de personas trabajadoras a su cargo.

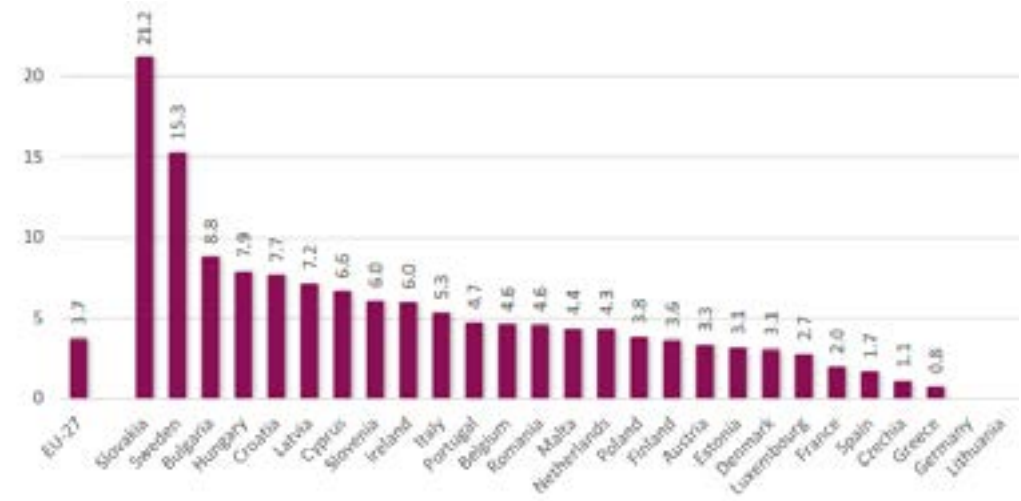
Al margen de lo anterior, también cabe preguntarse cómo es el trabajo autónomo en sí mismo considerado, para lo que puede resultar de utilidad distinguir entre el clásico o genérico y el económicamente dependiente.

[11] European Labour Authority, *Extent of dependent self-employment in the European Union*, ELA, 2023, p. 18.

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de personas trabajadoras autónomas en la Unión Europea que, en 2021, presentaban características de dependencia económica y organizativa, es decir, aquellas que trabajan por cuenta propia pero en condiciones similares a las de un asalariado. Este tipo de trabajo autónomo dependiente se caracteriza por tener un único cliente principal, seguir instrucciones organizativas externas, o carecer de autonomía real en la toma de decisiones laborales[12].

Pues bien, tal y como puede observarse, Eslovaquia encabeza la lista con un 21,2% de autónomos en situación de dependencia, lo que indica que más de una quinta parte de los trabajadores por cuenta propia en ese país operan bajo condiciones que limitan su independencia. Le siguen Suecia con 15,3%, y luego países como Bulgaria (8,8%), Hungría (7,9%), y Croacia (7,7%), todos con porcentajes significativamente superiores al promedio europeo. En el extremo opuesto, países como Alemania y Lituania presentan los valores más bajos, con apenas 0,8% de autónomos dependientes. Grecia (1%), Chequia (1,1%) y España (1,7%) también se sitúan en la parte baja del gráfico. El promedio de la UE-27 se sitúa en 3.7%, lo que indica que, aunque el fenómeno del trabajo autónomo dependiente existe en toda Europa, no es predominante.

Gráfico 4. Autónomos con dependencia económica y organizativa características del trabajo autónomo dependiente en la UE (% de autónomos, 2021)



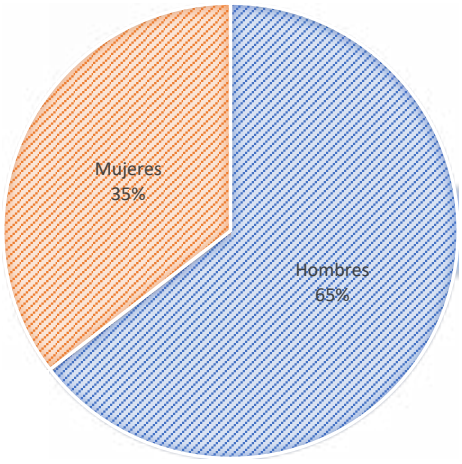
Fuente: ELA, 2021.

Desde la perspectiva de género, el trabajo autónomo es predominantemente masculino. El Gráfico 5 muestra la distribución por sexo de las personas trabajadoras autónomas en España. Como puede comprobarse, el 65% de los autónomos son hombres, mientras que el 35% son mujeres. Esta diferencia refleja una desigualdad de género significativa en el acceso o participación en el trabajo por cuenta propia, pero que no es muy diferente tampoco a la media de la Unión Europea, que se sitúa también en la franja de dos tercios y un tercio[13].

[12] *Ibid.*, p. 20.

[13] European Commission, *Self-employment in the EU: Job quality and developments in social protection*, European Comission - Employment, Social Affaires and Inclusion, Luxembourg, 2024, p. 16.

Gráfico 5. Personas autónomas por sexo (%)

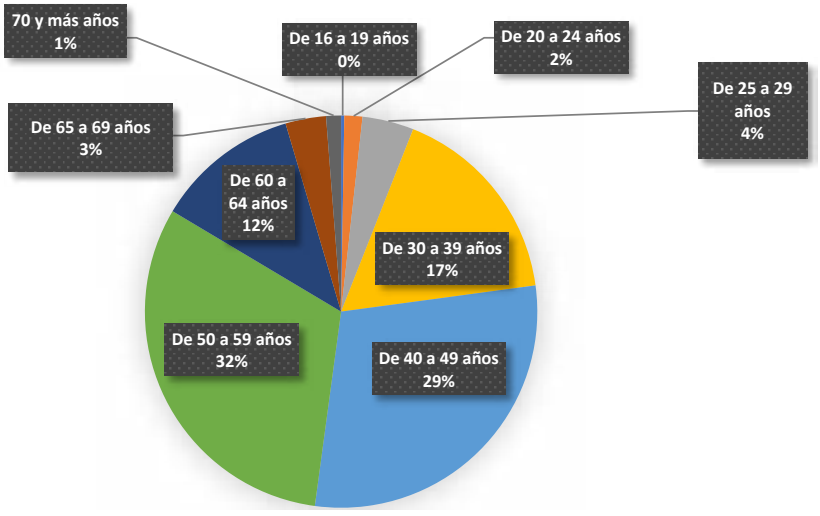


Fuente: elaboración propia a partir de la EPA (2024).

Si nos fijamos en la edad (Gráfico 6), los datos reflejan claramente que el trabajo por cuenta propia está concentrado en los rangos de edad intermedia, especialmente entre los 40 y los 59 años. En concreto, el grupo de edad con mayor representación es el de 50 a 59 años, que concentra el 32% de los autónomos. Le sigue el grupo de 40 a 49 años, con un 29%, y luego el de 30 a 39 años, con un 17%. En conjunto, estos tres grupos abarcan el 78% del total de personas autónomas, lo que indica que el trabajo autónomo es predominantemente una actividad de adultos en plena etapa laboral.

En los extremos del gráfico, los porcentajes son mucho más bajos. Los jóvenes de 16 a 19 años representan 0,3%, y los de 20 a 24 años apenas 2%. El grupo de 25 a 29 años alcanza un 4%, mostrando un leve aumento, pero aún muy por debajo de los grupos centrales. Por su parte, entre los mayores, el grupo de 60 a 64 años representa un 12%, mientras que los de 65 a 69 años y 70 años o más suman apenas 1%. En esto, España tampoco se aparta mucho de la media de la Unión Europea[14].

Gráfico 6. Personas autónomas por edad (%)

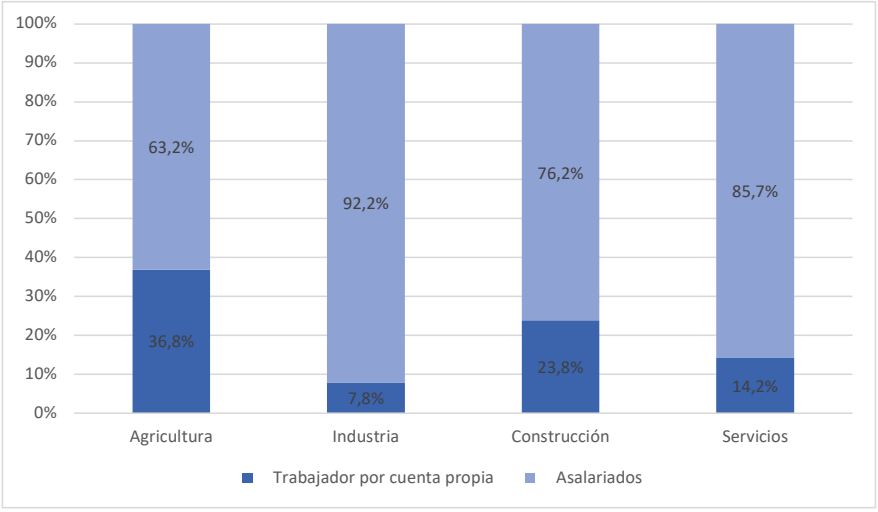


Fuente: elaboración propia a partir de la EPA (2024).

[14] *Ibid.*

En el plano sectorial, el trabajo autónomo se concentra fundamentalmente en la agricultura y en actividades muy específicas del sector servicios. Tal y como muestra el siguiente gráfico, en la agricultura, el 36,8% de las personas ocupadas trabajan por cuenta propia, frente al 63,2% que son asalariadas. En la construcción, el 23,8% de los trabajadores son autónomos, mientras que el 76,2% son asalariados. Por su parte, el sector servicios, aunque es el más amplio en términos de empleo total, tiene una proporción menor de autónomos: 14.2%, frente al 85.7% de asalariados. Por último, la industria es el sector con menor proporción de trabajadores autónomos, con solo 7.8%, frente al 92.2% de asalariados.

Gráfico 7. Personas autónomas y asalariadas por sector de actividad (%)



Fuente: elaboración propia a partir de la EPA (2024).

El último de los elementos al que nos queremos referir es del grado de satisfacción con el trabajo autónomo, en un intento de aproximarnos a qué peso tiene lo que podría denominarse como "trabajo autónomo no deseado".

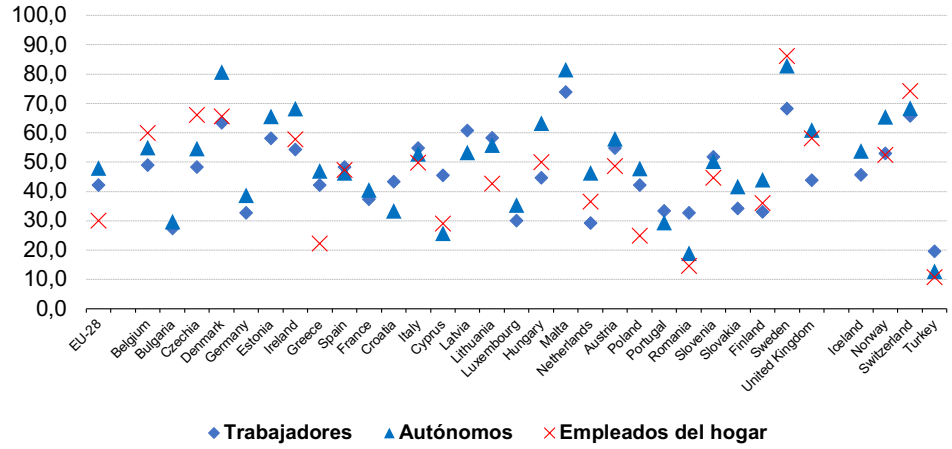
El siguiente gráfico muestra el porcentaje de personas empleadas que se declaran muy satisfechas con su situación profesional, diferenciando entre trabajadores asalariados, autónomos y empleados del hogar en distintos países europeos. Los datos están representados mediante tres tipos de marcadores: diamantes azules para asalariados, triángulos azules para autónomos y cruces rojas para empleados del hogar.

En general, los autónomos tienden a declarar niveles de satisfacción más altos que los asalariados en la mayoría de los países. Esto puede deberse a la percepción de mayor autonomía, flexibilidad horaria y control sobre el trabajo. Por ejemplo, en países como Suecia, Noruega y Países Bajos, los autónomos muestran porcentajes de satisfacción muy elevados, cercanos o superiores al 80%, superando claramente a los asalariados. Los trabajadores asalariados también presentan niveles altos de satisfacción en muchos países, aunque generalmente por debajo de los autónomos. En países como Alemania, Irlanda y Bélgica, los porcentajes de satisfacción entre asalariados son relativamente altos, aunque también por debajo del trabajo autónomo.

La excepción sería las empleadas del hogar, que muestran los niveles de satisfacción más bajos en casi todos los países. Las cruces rojas se sitúan en la parte inferior del gráfico, indicando que

este grupo enfrenta condiciones laborales menos favorables, menor reconocimiento y posiblemente mayor precariedad. En países como España, Rumanía y Turquía, la diferencia entre empleados del hogar y otros grupos es especialmente marcada.

Gráfico 8. Porcentaje de personas empleadas que se declaran muy satisfechas según su situación profesional (% de la situación profesional en cuestión)



Fuente: Eurostat, 2017.

3. LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN ESPAÑA

En materia de protección social, España dibuja un escenario en el que el problema no es la cobertura objetiva de situaciones de necesidad, sino el modo en que éstas se cubren. De ahí la importancia del nuevo sistema de cotización y de los efectos que produzca sobre las cuantías de las prestaciones.

La Tabla 1 muestra las contingencias cubiertas por la Seguridad Social para el trabajo autónomo en distintos países de la Unión Europea, desglosada por tipo de prestación. Los datos revelan que hay diferencias significativas entre Estados Miembros en cuanto a la protección que ofrecen a las personas trabajadoras por cuenta propia.

El tipo de prestación con mayor número de países sin cobertura es el desempleo, donde se identifican 13 países: Bélgica (BE), Bulgaria (BG), Chipre (CY), Alemania (DE), Estonia (EE), Grecia (EL), Francia (FR), Italia (IT), Lituania (LT), Letonia (LV), Países Bajos (NL), Polonia (PL) y Portugal (PT). El motivo fundamental es la falta de cobertura de parte del conjunto de personas trabajadoras autónomas, normalmente por carecer el aseguramiento de carácter obligatorio o, simplemente, no contemplarse[15].

En cuanto a las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional, también hay una cobertura limitada en varios países: Bélgica (BE), Bulgaria (BG), Chipre (CY), Chequia (CZ),

[15] Al margen de la cobertura formal, en la práctica también son factores relevantes determinantes el bajo nivel de ingresos, que imposibilita la aportación de cotizaciones suficientes; y los altos niveles de trabajo no declarado o infradeclarado. OECD, *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: Closing the gaps in safety nets*, OECD, Geneva, 2020, pp. 16-18.

Irlanda (IE), Lituania (LT), Letonia (LV), Países Bajos (NL) y Eslovaquia (SK). La incapacidad temporal presenta falta de cobertura en Grecia (EL), Irlanda (IE) e Italia (IT). En uno y otro caso las personas autónomas en estos países podrían no recibir ingresos si se ven obligados a dejar de trabajar por enfermedad o accidente no laboral, normalmente, de nuevo, por ser su aseguramiento voluntario.

En el caso de la paternidad, los países con falta de cobertura son Grecia (EL), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NL) y Rumanía (RO). Esto implica una importante brecha de género, pues, como veremos inmediatamente, la prestación por maternidad sí está generalmente incluida.

Por último, no se reportan países con falta de cobertura en asistencia sanitaria, maternidad, pensiones de jubilación y supervivencia, ni incapacidad permanente, lo que indica que estos aspectos están más consolidados en la mayoría de los sistemas de seguridad social europeos para autónomos.

Tabla 1. Falta de cobertura de la seguridad social para el trabajo autónomo

Tipos de prestaciones	Estados Miembros
Desempleo	BEa, BG, CY, DEa, EEb, ELa, FRa, IT, LTa, LV, NL, PLa, PTa
Asistencia sanitaria	-
Incapacidad temporal	ELa, IE, ITa
Maternidad	-
Paternidad	EL, LU, MT, NL, RO
Prestaciones por accidente de Trabajo y enfermedad profesional	BE, BG, CY, CZ, IE, LT, LV, NL, SK
Pensiones de jubilaciones y muerte y supervivencia	-
Incapacidad permanente	-

Fuente: Comisión Europea, 2017. Traducción propia. Nota: La tabla indica en qué tipos de prestaciones y en qué Estados miembros al menos un subgrupo de trabajadores autónomos está excluido de la cobertura formal, en el sentido de que no tiene cobertura obligatoria y no puede optar por regímenes voluntarios. a) solo uno o más subgrupos de trabajadores autónomos no están cubiertos formalmente; b) solo están disponibles para los trabajadores autónomos prestaciones sujetas a prueba de recursos mientras están excluidos de los regímenes contributivos.

Junto con el reconocimiento formal, también nos es de utilidad a la hora de determinar el grado en que la Seguridad Social cubre las situaciones de necesidad de las personas trabajadoras autónomas, observar cómo varía el acceso a prestaciones según el tipo de empleo o situación laboral en distintos países de la UE. La tabla siguiente muestra el porcentaje de personas en edad de trabajar (16-64 años) que reciben algún tipo de beneficio social entre aquellas que están en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales, desglosado según su situación profesional más frecuente.

A nivel de la UE, los porcentajes varían significativamente según el tipo de actividad. Las personas en desempleo son las que más reciben prestaciones, con un 52,7%, seguidas por quienes tienen empleo temporal (47,9%) y contrato fijo (39,1%). Los asalariados en general tienen un acceso del 41,8%, mientras que quienes trabajan a tiempo parcial reciben beneficios en un 43,3% de los casos, más que los que trabajan a tiempo completo (37,9%).

En contraste, los trabajadores autónomos tienen un acceso mucho más limitado, con solo un 3,2% recibiendo algún tipo de prestación, y los trabajadores familiares aún menos, con apenas 17,9%. Esto evidencia una clara desigualdad en la protección social, donde las personas que trabajan por

cuenta propia o en entornos familiares tienen menos acceso a la cobertura del sistema, incluso estando en situación de riesgo de pobreza.

Al observar los datos por país, Austria (AT) destaca por tener un porcentaje muy alto de cobertura para personas desempleadas (84.2%) y también para quienes tienen empleo temporal (58.5%), lo que sugiere un sistema de protección social robusto. En cambio, países como Bulgaria (BG) muestran un porcentaje muy alto para asalariados (74.8%), aunque no se especifican otros tipos de empleo. En el caso de España, mejoramos la media de la Unión, pues el 57,5% de nuestros asalariados está cubiertos, porcentaje que se eleva en casi dos puntos más cuando se trata de personas trabajadoras por cuenta propia (59,3%). La media de la UE para ambos tipos de actividades se sitúa en el 41,8% y 31,2% respectivamente.

En suma, la información disponible permite concluir que el acceso a prestaciones sociales entre personas en riesgo de pobreza depende fuertemente del tipo de empleo, siendo más favorable para asalariados y desempleados, y mucho más limitado para autónomos y trabajadores familiares. España sería una excepción a este respecto.

Tabla 2. Porcentaje de la población en edad de trabajar que recibe algún beneficio entre las personas en riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales, según el estado de actividad más frecuente (16-64), 2021 (%)

Estado Miembro	Trabajo asalariado	Contrato fijo	Empleo temporal	Empleo a tiempo completo	Empleo tiempo parcial	Trabajo autónomo	Trabajo familiar	Desempleo	Inactividad	Trabajo Típico	Trabajo atípico
EU27	**41.8**	**39.1**	**47.9**	**37.9**	**43.3**	**31.2**	**17.9**	**52.7**	**40.0**	**37.9**	**39.5**
AT	38.8	35.4	58.5	36.6	33.2	18.3	:	84.2	30.1	38.9	32.6
BE	74.8	77.9	64.3	72.3	73.5	64.6	:	91.3	52.9	77.1	69.9
BG	44.3	46.5	22.1	42.4	36.2	20.6	:	24.4	31.6	46.9	28.7
CY	19.5	22.3	12.9	19.1	25.1	25.2	:	30.2	33.5	21.4	18.6
CZ	36.5	32.7	51.0	30.4	54.1u	17.5	:	28.7	44.3	31.5	32.6
DE	29.8	26.7	40.9	27.1	30.8	18.3	22.9u	86.0	46.1	26.2	29.8
DK	59.9	56.3	79.7	49.8	69.8	20.1	:	88.6	86.8	51.2	57.0
EE	56.2	56.4	51.3u	48.8	56.3	33.2	:	63.1	62.9	53.8	46.1
EL	15.1	7.0	21.5	9.8	10.8	2.4	0.9	16.9	15.1	7.0	10.1
ES	57.5	58.8	57.5	59.2	54.2	59.3	60.4u	52.4	42.4	58.9	57.5
FI	65.0	58.3	92.1	54.5	85.9	50.5	:	96.7	83.3	44.5	66.3
FR	33.9	25.6	49.8	31.0	34.3	25.1	:	56.1	43.4	24.5	35.5
HR	7.8	7.8	7.8	7.0	0.9u	1.0	:	11.4	22.9	8.1	4.8
HU	9.5	7.7	11.9	8.2	12.0	0.0u	:	40.9	44.2	7.3	9.7
IE	67.2	64.9	83.9	66.5	73.2	80.4	:	80.4	58.6	64.3	72.8
IT	65.7	66.5	64.4	68.1	66.4	73.5	74.2u	31.7	20.2	66.2	68.5
LT	56.6	55.8	77.5u	54.8	47.4	38.1	:	85.9	56.0	56.2	44.5
LU	16.0	12.8	31.2	13.8	23.2	13.1	:	51.1	38.2	9.7	24.8
LV	53.9	56.1	31.9	48.5	44.7	24.2	:	46.3	52.4	57.2	31.3
MT	22.4	22.8	20.1u	20.6	25.6	17.6	:	39.8	37.1	22.1	19.8
NL	23.9	13.8	40.1	20.0	24.0	16.0	:	37.9	40.9	12.0	22.9
PL	6.0	3.3	9.1	4.3	10.8	3.3	5.8	10.3	37.1	3.0	5.6
PT	15.4	14.3	19.9	13.4	5.4	3.3	:	32.9	38.4	14.9	10.4
RO	5.2	5.2	5.9u	2.7	0.2	0.6	0.0	7.4	6.7	5.2	0.8

Estado Miembro	Trabajo asalariado	Contrato fijo	Empleo temporal	Empleo a tiempo completo	Empleo tiempo parcial	Trabajo autónomo	Trabajo familiar	Desempleo	Inactividad	Trabajo Típico	Trabajo atípico
SE	71.0	71.3	74.1	67.3	71.4	55.3	:	67.3	75.4	68.2	68.5
SI	47.8	47.5	48.7	36.8	49.6	11.4	:	31.6	61.5	45.8	30.7
SK	23.8	23.4	25.4	19.0	49.3u	10.6	:	21.3	44.6	21.1	20.7

Fuente: Comisión Europea, 2017. Traducción propia. Nota: Las prestaciones cubiertas son todas las recibidas a nivel individual, excluidas las pensiones de vejez y supervivencia. La categoría «trabajo típico» se refiere a los empleados con contrato indefinido a tiempo completo, mientras que «trabajo atípico» se refiere al resto de empleados, además de los autónomos. No se incluye un agregado de la UE para trabajadores familiares, ya que se basa en muy pocos valores que superan los límites de fiabilidad. Indicador: «:» no disponible. «u»: Fiabilidad limitada debido al pequeño tamaño de la muestra.

El análisis del acceso a la atención sanitaria para las personas trabajadoras por cuenta ajena y autónomos en la Unión Europea revela diferencias notables entre países y regímenes laborales. Tal y como muestra la siguiente tabla, en dieciocho Estados miembros (incluyendo España), el acceso a la atención sanitaria está garantizado por el simple hecho de residir en el país, tanto para trabajadores por cuenta ajena como para autónomos. Sin embargo, en nueve Estados miembros (Austria, Bélgica, Grecia, Estonia, Luxemburgo, Hungría, Croacia, Polonia y Eslovenia), no existe cobertura sanitaria universal para todos los residentes, lo que puede dejar fuera a ciertos colectivos, incluidos algunos autónomos.

En cuanto a los periodos de carencia, la mayoría de los países no exige ningún periodo de carencia. Solo Bulgaria y Grecia imponen requisitos menores, mientras que Francia, Irlanda y Malta tienen requisitos relacionados con la residencia.

Respecto a los copagos por visitas ambulatorias y atención hospitalaria, hay una gran diversidad. En doce Estados miembros (incluyendo España, Alemania, Dinamarca, Hungría, Irlanda, entre otros), no existen copagos para estos servicios. En otros once Estados miembros (Bélgica, Chipre, Finlandia, Francia, Italia, Letonia, Países Bajos, Portugal, Eslovaquia y Suecia), existen copagos pequeños. En algunos países, como Austria (para autónomos), Croacia, Luxemburgo, Rumanía y Eslovenia, el copago es un porcentaje del coste total del servicio.

Por último, algunos países establecen cantidades máximas de copago (Austria, Chipre, Croacia, Finlandia, Francia, Letonia, Países Bajos y Portugal) y existen exenciones relacionadas con los ingresos en países como Bélgica, Alemania, Irlanda, Italia y Portugal, lo que permite que las personas con menores recursos estén exentas de pagar ciertos servicios sanitarios[16].

[16] European Commission, *Mutual learning workshop on access to social protection for workers and self-employed: focus on transparency*, European Commission, Brussels (Belgium), 2024, pp. 4-6.

Tabla 3. Acceso a la atención sanitaria y periodos de carencia para trabajadores por cuenta ajena y autónomos

Acceso	Estado Miembro
Residencia (18 Estados miembros)	BG, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO, SE, SK
Sin cobertura para todos los residentes (9 Estados miembros)	AT, BE, EL, EEa, LUa, HU, HRb, PL, SI
Seguro no obligatorio para todas las personas trabajadoras	AT, CZ, LU, PL, RO
Períodos de carencia	
Requisitos menores	BG, EL
Sin período de carencia	Resto de Estados miembros
Requisitos relacionados con la residencia	FR, IE, MT
Copagos para visitas ambulatorias y atención hospitalaria	
Sin copago (12 Estados Miembros)	ATc, BG, CZ, DK, EE, ES, DE, EL, HU, IE, LT, MT, PL
Copagos pequeños (11 Estados Miembros)	BE, CY, EE, FI, FRd, IT, LV, NL, PT, SK, SE
Porcentaje del coste	AT (for the self-employed), HR, LU, RO, SI
Cantidades máximas	ATf, CY, HR, FI, FR, LV, NL, PT
Exenciones relacionadas con los ingresos	BE, DE, IE, IT, PT

Fuente: Comisión Europea, 2024. Traducción propia. Notas: a) Se han anunciado reformas hacia la cobertura basada en la residencia. b) Se asume que Croacia proporciona acceso universal de facto, ya que todas las categorías sociales están cubiertas a través de algún tipo de seguro (incluso a través de familiares asegurados). c) Excepto para los trabajadores autónomos. d) Con la excepción del tratamiento ambulatorio, donde se requiere un copago del 30 % por visita. e) Por ejemplo, en Chipre se requiere un copago de 1 a 10 EUR por visita dependiendo del servicio, con un límite anual de 150 EUR. En Letonia, los pagos por visita están entre 2 y 35 EUR, con un límite anual de 570 EUR. Se puede encontrar una tarifa mínima de hasta 5 EUR por visita en Estonia. f) En Austria, existe un límite para la atención hospitalaria para los trabajadores autónomos.

Por lo que a la incapacidad temporal se refiere, los periodos de carencia exigidos varían desde aquellos países que no exigen ningún periodo de carencia, como Austria, Finlandia, Hungría, Estonia, Grecia, Luxemburgo, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia; a aquellos otros que requieren periodos que varían desde 1 mes (Alemania, Rumanía), 3-4 meses (Chequia, Grecia, Italia, Lituania, Letonia, Polonia), 6 meses (Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Suecia), 9 meses (Croacia) y hasta 12 meses (Francia, Malta, Países Bajos en el régimen general).

Respecto al salario de referencia para calcular la prestación, también existen diferencias notables. En algunos países se utiliza el ingreso presente (Finlandia, Suecia), mientras que en otros se toma como referencia el ingreso de 1 mes (España), 3 meses (Chequia, Lituania), 6 meses (Dinamarca, Croacia, Hungría, Estonia, Portugal, Rumanía), 12 meses (Chipre, Letonia, Polonia, Eslovenia, Países Bajos), 18 meses (Bulgaria), 24 meses o más (Eslovaquia, Francia -36 meses-). En algunos casos, la base de cálculo es una tarifa plana o está vinculada a ingresos o cotizaciones anteriores, como ocurre en Austria, Bélgica, Grecia, Malta, Italia y Francia (para empleo agrario)[17].

[17] *Ibid.*, p. 13.

Tabla 4. Periodos de carencia y salario de referencia para el cálculo de las prestaciones de los trabajadores autónomos (incapacidad temporal)

Período de Carencia1	Estados Miembros	Base de cálculo de la prestación / Salario de referencia 3	Estados miembros
Sin período de carencia	**AT1, FI, HU, EE, EL, LU, PT2, SI, SK**	Basado en los ingresos presentes	**FI4, SE5**
1 mes	**DE, RO**	1 meses	**ES**
3-4 meses	CZ, **EL**, IT, **LT**, **LV**, PL	3 meses	**CZ, LT**
6 meses	**BE**, **BG**, **CY**, DK, **ES**, **SE**	6 meses	DK, **HR**, **HU**, **EE**, PT, RO
9 meses	**HR**	12 meses	**CY, LV, PL, SI, NL**
12 meses	FR, **MT**, NL (en el regimen general)	18 meses	**BG**
24 meses	n/a	24 meses +	SK, FR (36m)
		Tarifa plana (variable)	AT, BE (vinculado a ingresos anteriores), **EL,** **MT** (vinculado a cotizaciones anteriores), IT (vinculado a cotizaciones anteriores), FR (para empleo agrario)

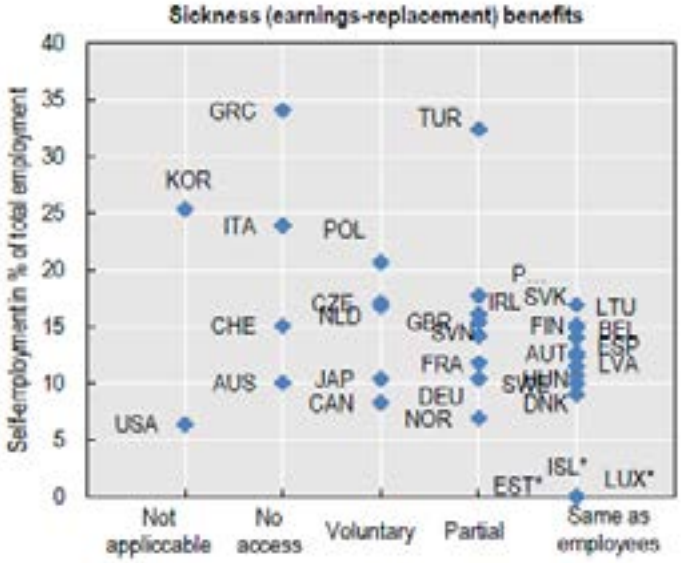
Fuente: Comisión Europea, 2024. Traducción propia. Notas: 1) Los países en negrita en la columna 2 (panel izquierdo) son aquellos donde los periodos de carencia son los mismos para autónomos y empleados. En el resto de los países, los periodos de carencia son más largos para los autónomos que para los empleados, excepto en Portugal, donde es al revés. 2) PT: El periodo de carencia es más largo para los empleados. 3) Los países en negrita en la columna 4 (panel derecho) utilizan la misma base de cálculo para autónomos y empleados. 4) FI: Los ingresos se basan en ganancias anuales hipotéticas, según la ocupación. 5) SE: Si trabaja por cuenta propia menos de 24 meses, su prestación por enfermedad se determina en función de lo que probablemente gane un empleado con el mismo trabajo, formación y experiencia.

Junto a lo anterior, también nos aporta información relevante el grado de generosidad de las prestaciones de IT en función del peso del trabajo autónomo en el mercado de trabajo. El siguiente gráfico se refiere a esta cuestión mostrando la relación entre el porcentaje de empleo autónomo respecto al total y el nivel de cobertura de incapacidad temporal (contributiva) para trabajadores autónomos en distintos países. En el eje vertical se representa el porcentaje de personas trabajadoras por cuenta propia sobre el total del empleo, que varía desde menos del 10% hasta cerca del 40% según el país. En el eje horizontal se agrupan los países según el tipo de acceso a la cobertura de incapacidad temporal: desde "no aplicable" o "sin cobertura" hasta "misma cobertura que los asalariados".

Se observa que países como Grecia (GRC) y Turquía (TUR) presentan los porcentajes más altos de empleo autónomo, superando el 30% del total del empleo. Sin embargo, el acceso a la cobertura de incapacidad temporal para autónomos varía: algunos países con alta proporción de autónomos no ofrecen la misma protección que a los asalariados. En el grupo de países donde los autónomos tienen la misma cobertura que los asalariados ("Same as employees"), se encuentran, por ejemplo, Lituania (LTU), Bélgica (BEL), España (ESP) y Letonia (LVA). En estos países, el porcentaje de

empleo autónomo oscila entre el 10% y el 20%, y los trabajadores por cuenta propia pueden acceder a prestaciones por incapacidad temporal en condiciones similares a los asalariados. Por último, países como Estados Unidos (USA) y Australia (AUS) presentan porcentajes bajos de empleo autónomo y diferentes niveles de cobertura[18].

Gráfico 9. Cobertura de incapacidad temporal (contributiva) y porcentaje de empleo autónomo respecto del total



Fuente: OCDE, 2020. Nota: Diferencias en las normas legales de acceso entre empleados dependientes estándar (contrato indefinido a tiempo completo) y trabajadores autónomos. "Not applicable": no existe un plan obligatorio de prestaciones por enfermedad para empleados dependientes en Corea y Estados Unidos. "No access": los planes son obligatorios para empleados dependientes, pero se excluye a los trabajadores autónomos. El "partial" a las prestaciones puede surgir a) porque las condiciones de elegibilidad, la cuantía de las prestaciones o la duración de la percepción son menos ventajosas para los trabajadores autónomos; o b) si coexisten prestaciones basadas en seguros y no contributivas, y las personas solo pueden acceder a estas últimas (por ejemplo, solo a la pensión básica y no a la pensión basada en los ingresos). *Los datos sobre la incidencia del trabajo autónomo faltan o están incompletos para Estonia, Islandia y Luxemburgo, y se refieren a 2015 para la República Eslovaca y a 2014 para Letonia.

Por lo que respecta a las contingencias profesionales, la cobertura en España es homologable a la de los países más protectores, si bien aún existen algunos colectivos que quedan al margen de la protección de la protección obligatoria[19], lo cual debería abrir la puerta a la reflexión de si estos grupos cuentan con especificidades que en relación al objeto protegido justifique tal tratamiento diferenciado.

El siguiente cuadro agrupa los países europeos según cuenten con un régimen de seguro obligatorio, voluntario, obligatorio parcial y sin régimen. En concreto, el régimen es generalmente obligatorio en 11 Estados miembros y generalmente voluntario en 3 Estados miembros: Dinamarca, Finlandia (obligatorio para los agricultores y los deportistas debido a la naturaleza del riesgo al que se

[18] OECD, *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis*, cit., p. 5. Las siglas con que se denomina a cada Estado varían puesto que ahora se usan datos de la OCDE, frente a los anteriores de Eurostat.

[19] European Commission, *Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed: Focus on Health, Sickness, Accidents at Work and Occupational Diseases*, European Comissionn - Employment, Social Affaires and Inclusion, Brussels (Belgium), 2024, p. 23.

enfrentan) y Alemania (obligatorio para los agricultores). Grecia y Francia cuentan con mecanismos de seguro parcial para los trabajadores autónomos en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, mientras que en los 11 Estados miembros restantes no existe ningún seguro contra este riesgo para los trabajadores autónomos[20].

Cuadro 1. Cobertura formal de los trabajadores autónomos por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la UE-27

- *Régimen obligatorio: Austria, Croacia, Hungría, Italia (sin régimen para profesiones liberales y algunos comerciantes), Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Eslovenia, España (voluntario para agricultura) y Suecia.*
- *Régimen voluntario: Dinamarca, Finlandia (obligatorio para agricultores) y Alemania (obligatorio para agricultores); y para algunas categorías en Austria y Luxemburgo.*
- *Régimen parcial: Grecia (solo artesanos), Francia (régimen obligatorio para agricultores).*
- *Sin régimen: Bélgica (solo existe para exposición al amianto), Bulgaria, Chipre, Chequia, Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Países Bajos.*

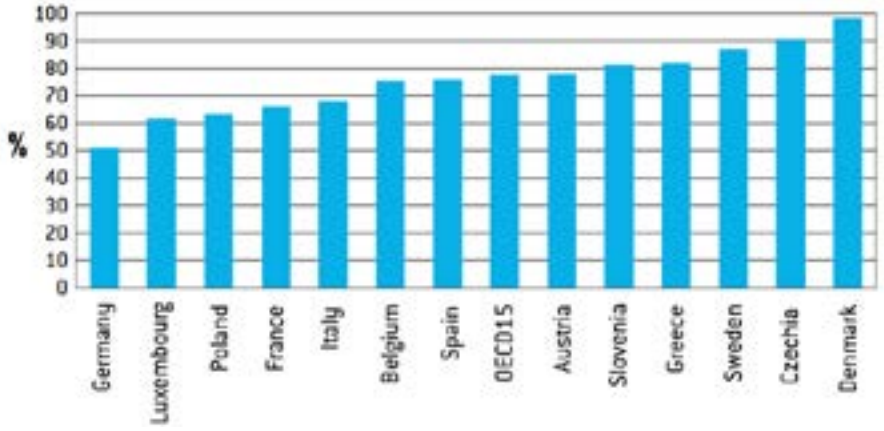
Fuente: Comisión Europea, 2024.

En lo que hace a la jubilación, el gráfico siguiente muestra el porcentaje de cobertura de las pensiones de jubilación en relación al trabajo asalariado en varios países europeos y el promedio de la OCDE-15.

Se observa una gran variabilidad entre países. Dinamarca presenta la cobertura más alta, cercana al 100%, lo que indica que los trabajadores autónomos en este país disfrutan de un acceso a la pensión de jubilación prácticamente igual al de los asalariados. Otros países con coberturas elevadas son Chequia, Suecia, Grecia, Eslovenia y Austria, todos con porcentajes superiores al 80%.

En el extremo opuesto, Alemania muestra la cobertura más baja, en torno al 50%, lo que significa que solo la mitad de los trabajadores autónomos tienen acceso a una pensión de jubilación comparable a la de los asalariados. Luxemburgo, Polonia, Francia, Italia, Bélgica y España presentan coberturas intermedias, situándose entre el 60% y el 80%. El promedio de los países de la OCDE-15 se sitúa también en torno al 80%[21].

Gráfico 10. Cobertura de las pensiones de jubilación en relación al trabajo asalariado (%)



Fuente: Brueghel, 2022.

[20] European Commission, *Mutual learning workshop on access to social protection for workers and self-employed: focus on transparency*, cit., p. 25.

[21] Brueghel, *Better pensions for the European Union's self-employed*, Bruegel, 2022, p. 5.

Sin embargo, si nos fijamos en las cuantías la situación no es tan beneficiosa[22]. El gráfico siguiente muestra la pensión futura teórica de una persona trabajadora autónoma en relación con una trabajadora por cuenta ajena, suponiendo una carrera completa de 40 años, aportando solo el importe obligatorio y jubilándose a la edad legal en los Estados miembros de la UE-27 y Noruega.

Como puede observarse, Luxemburgo destaca con la tasa de reemplazo más alta, ligeramente superior al 100%, lo que significa que un autónomo que cotiza el mínimo obligatorio podría recibir una pensión igual o incluso superior a su último salario. Otros países con tasas elevadas (por encima del 80%) son Austria, Hungría, Finlandia, Estonia, Lituania, Eslovaquia, Rumanía y Chipre. En el extremo opuesto, España presenta una de las tasas de reemplazo más bajas, en torno al 40%, lo que es una evidencia clara de los motivos que han impulsado la reforma del RDL 13/2022. Otros países con tasas bajas son Irlanda, Croacia, Alemania, Dinamarca y Grecia, todos por debajo del 60%. El promedio de la UE-27 (marcado en rojo) se sitúa alrededor del 60%, lo que refleja una brecha considerable entre la pensión de los autónomos y la de los asalariados en muchos países europeos. Países como Francia, Bulgaria, Chequia, Noruega, Malta, Polonia, Italia y Suecia presentan tasas intermedias, entre el 60% y el 80%.

Estos datos ponen de manifiesto que, en la mayoría de los países europeos, las personas trabajadoras autónomas que solo cotizan el mínimo obligatorio pueden esperar una pensión futura notablemente inferior a la de los asalariados, salvo en algunos países con sistemas más igualitarios o generosos. De ahí que el Consejo Económico y Social Europeo venga insistiendo en la necesidad de instaurar en todos los Estados miembros de un buen sistema de seguridad social para los trabajadores autónomos, que tenga en cuenta la especificidad de su estatuto y contribuya a otorgar una protección equivalente a la del trabajo por cuenta ajena, combatiendo de esta forma el abuso de esta forma de empleo[23].

Gráfico 11. Pensiones futuras teóricas de una persona trabajadora autónoma en relación con una trabajadora por cuenta ajena, 40 años de carrera; aportando solo el importe obligatorio a las pensiones y jubilándose a la edad normal de jubilación, Estados miembros de la UE-27 y Noruega

Fuente: European Commission & Social Protection Committee, 2024. Notas: En BE, DE e IE, se asume que solo los empleados están cubiertos por pensiones de jubilación. Los TRR se refieren al año 2026 (véase también el capítulo 3 de este informe).

[22] European Commission; Social Protection Committee (Consumer Policy Service) (eds.), *The 2024 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU; Volume II*, Publications Office, Luxembourg, 2024, p. 175.Publications Office, Luxembourg, 2024, p. 175.","plainCitation":"European Commission; Social Protection Committee (Consumer Policy Service

[23] Consejo Económico y Social Europeo, *Dictamen «La cobertura de protección social para los trabajadores por cuenta propia»*, Consejo Económico y Social Europeo, Bruselas, 2025, pp. 1-9.

Pero, volviendo a España, ha de advertirse que los datos descritos han de tomarse con precaución, pues no recogen el efecto de la mencionada reforma. A este respecto, la mayoría de los estudios realizados hasta la fecha se han centrado más en analizar el modo en que afectará a las finanzas del sistema que en cómo alterará las cuantías de las prestaciones.

Así, los análisis que recientes han analizado el impacto que tendría la reforma del sistema de cotización al RETA sobre los ingresos, han llegado a conclusiones dispares en cuanto a la magnitud dek incremento de ingresos que generaría dicha reforma. Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones[24], se estima que la reforma supondrá un aumento del 0,37% del PIB. En la misma línea, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal[25] calcula un incremento promedio del 0,2% del PIB. Otros organismos, como el Banco de España[26], elevan esta previsión hasta un 0,5%, mientras que FEDEA[27] estima un impacto aún mayor, del 0,61%. Finalmente, De la Fuente[28] proyecta que los ingresos podrían aumentar hasta un 0,7% del PIB como resultado de esta reforma.

En cuanto al gasto, el consenso también indica que la reforma tendrá implicaciones relevantes. En particular, FEDEA[29] señala que el cambio en el sistema de cotización implicaría un aumento del gasto público equivalente al 0,25% del PIB en promedio. Esto sugiere que, si bien la reforma contribuirá de forma significativa al refuerzo de los ingresos del sistema, también conllevará un coste adicional en términos de gasto, vinculado a una mejora en las prestaciones futuras de las personas trabajadoras autónomas. No obstante, como hemos adelantado, no se ha cuantificado, hasta la fecha y salvo omisión y error por nuestra parte, en qué manera se incrementarían las prestaciones, para quiénes y como se distribuirían esos cambios.

La última de las prestaciones objeto de análisis es el cese de actividad. El siguiente gráfico muestra la evolución anual de las prestaciones por cese de actividad en España desde 2013 hasta 2025 (este último año con datos provisionales o estimados). Se representan tres categorías: solicitudes presentadas (azul), solicitudes aprobadas (verde) y solicitudes denegadas (rojo).

Durante la mayor parte del periodo, el número de solicitudes presentadas se mantiene relativamente estable, con cifras por debajo de las 10.000 anuales. Sin embargo, en 2020 y 2021 se observa un aumento muy significativo: las solicitudes superan ampliamente las 30.000, coincidiendo con el impacto de la pandemia de COVID-19 y las restricciones económicas asociadas. En estos años, también se incrementan notablemente tanto las solicitudes aprobadas como las denegadas, aunque el número de aprobaciones es siempre inferior al de solicitudes presentadas.

En los años previos y posteriores a la pandemia, el número de solicitudes aprobadas suele situarse entre 2.000 y 5.000 al año, mientras que las denegadas oscilan entre 1.000 y 4.000. En los años de mayor demanda (2020-2021), las aprobaciones superan las 10.000, pero las denegaciones también aumentan considerablemente, lo que indica un endurecimiento de los criterios o una mayor presión sobre el sistema.

[24] MISSMI, *Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Madrid, 2023.

[25] AIReF, *Informe sobre la regla de gasto de pensiones*, AIReF, MAdrid, 2025.

[26] Banco de España, *El sistema público de pensiones y los principales retos del envejecimiento poblacional*, Banco de España, Madrid, 2023.

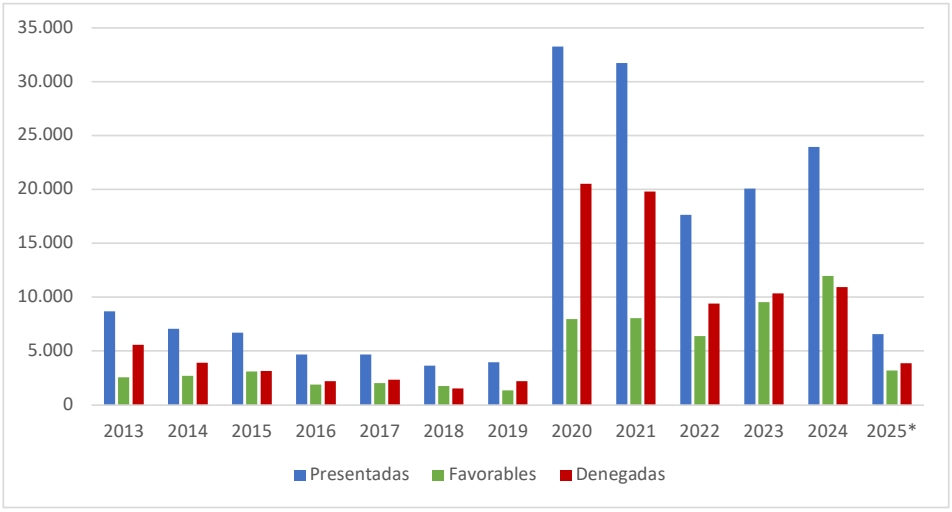
[27] FEDEA, *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, FEDEA, 2023.

[28] de la Fuente, A., *Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: ii) Incentivos a la demora de la jubilación y nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos*, FEDEA, Madrid, 2023, fecha de consulta 21 septiembre 2025, .

[29] FEDEA, *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, cit.

En suma, el gráfico refleja cómo la prestación por cese de actividad ha sido un recurso utilizado de forma masiva en pandemia, pero que en condiciones normales afecta a un número mucho más reducido de personas trabajadoras autónomas. Además, debe destacarse que una parte importante de las solicitudes no llega a ser aprobadas, lo que puede estar relacionado con los requisitos de acceso o la naturaleza de las causas alegadas[30].

Gráfico 12. Prestaciones por cese de actividad según estado



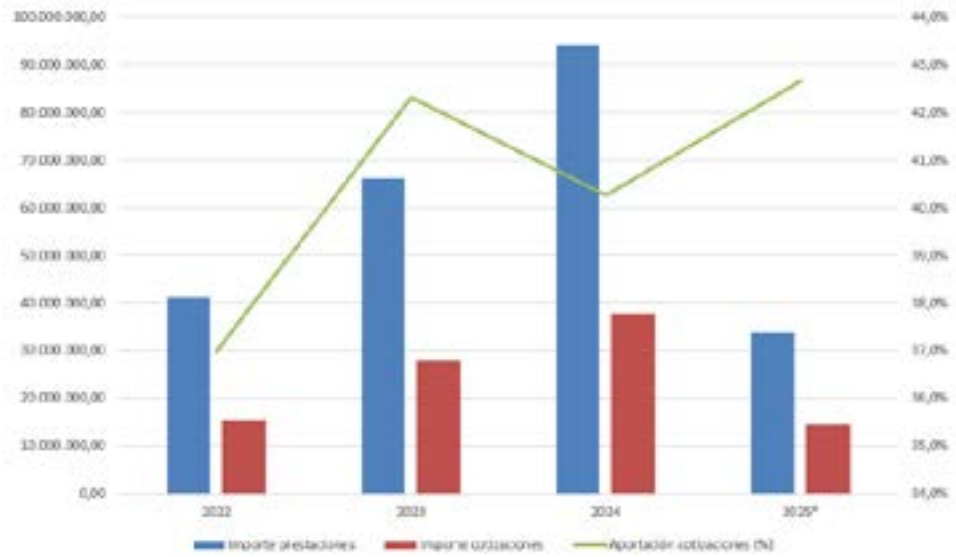
Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Prestaciones.

En lo que hace a su cuantía, el Gráfico 13 recoge la evolución del importe de las prestaciones por cese de actividad, el importe de las cotizaciones y la relación porcentual entre ambos desde 2022 hasta 2025 (este último año con datos provisionales).

Pues bien, como puede comprobarse, las prestaciones por cese de actividad (barras azules) muestran un crecimiento notable: en 2022 el importe ronda los 45 millones de euros, sube a unos 70 millones en 2023 y alcanza aproximadamente 90 millones en 2024. Para 2025, la cifra estimada desciende a unos 40 millones, aunque se trata de los datos recogidos hasta el mes de abril. El importe de las cotizaciones (barras rojas) también crece, aunque en menor proporción: parte de unos 15 millones de euros en 2022, sube a 30 millones en 2023 y a 35 millones en 2024, para luego bajar a unos 20 millones en lo que llevamos de 2025. La relación porcentual entre cotizaciones y prestaciones (línea verde) se sitúa en torno al 37% en el periodo analizado, lo que indica que las cotizaciones cubren poco más de un tercio del importe total de las prestaciones abonadas por cese de actividad.

[30] Aragón Gómez, C., «Comentario a la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos», *Justicia Laboral. Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. No. 44, 2010; Blázquez Agudo, E.M., «Disfunciones aplicativas de la protección por cese de actividad: una asistencia limitada frente al desempleo de los trabajadores por cuenta ajena», *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, 358, 2013; Sánchez-Urán Azaña, Y., *El desempleo de los trabajadores autónomos. Un estudio de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2010, fecha de consulta 7 agosto 2012, .

Gráfico 13. Importe prestaciones por cese de actividad, cotizaciones y relación %



Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Prestaciones.

Este desequilibrio entre ingresos y gastos, sin embargo, es relativo, pues, de una parte, se verá reducido también como consecuencia de la reforma del sistema de cotización; a la que, de otra, tiene un peso muy recudido presupuestariamente.

La tabla siguiente se refiere precisamente a esta cuestión. Tal y como puede comprobarse, los ingresos por la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos (385,02 millones de euros) son muy inferiores a los ingresos y gastos asociados a otras prestaciones del sistema, especialmente si se compara con el desempleo. En concreto, gasto destinado a prestaciones por desempleo asciende a 9.013,61 millones de euros, lo que supone una diferencia muy significativa, más de 23 veces superior al destinado al cese de actividad.

Tabla 5. Ingresos de la TGSS según origen

	Mill. euros	Var. 23/22 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	201.317,09	9,2	100,0
Cotizaciones sociales	154.632,93	10,3	76,8
Ocupados	142.510,63	8,4	70,8
Régimen General	118.939,81	8,9	59,1
RETA	12.018,27	4,2	6,0
Otros regímenes especiales	467,67	0,2	0,2
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	11.084,88	8,4	5,5
Desempleados	9.013,61	7,1	4,5
Cese de actividad de trabajadores autónomos	385,02	-4,4	0,2
Mecanismo de equidad intergeneracional	2.723,67		1,4
Transferencias corrientes	43.908,41	2,8	21,8
Del Estado y Organismos autónomos	39.295,71	7,5	19,5
Total gastos no financieros	209.943,82	9,7	100,0

Fuente: CES, 2024

Si nos fijamos en los gastos, el dibujo es exactamente el mismo. Según la Tabla 6, el gasto total en prestaciones por cese de actividad asciende a 63,18 millones de euros, lo que representa apenas el 0,03% del total de gastos no financieros del sistema. Si se suman las cuotas destinadas a esta prestación (22,58 millones), el total sigue siendo marginal respecto al conjunto. En contraste, el gasto en prestaciones por desempleo es de 21.906,73 millones de euros, lo que supone el 9,7% del total de gastos no financieros. Es decir, el gasto en desempleo es más de 300 veces superior al destinado al cese de actividad de los autónomos.

En definitiva, la prestación por cese de actividad representa una parte muy pequeña tanto en términos de ingresos como de gasto dentro del sistema, especialmente si se compara con la prestación por desempleo, que absorbe una parte mucho mayor de los recursos y tiene un impacto mucho más significativo en la protección social de la población trabajadora.

Tabla 6. Gasto en prestaciones por cese de actividad

GASTOS SEG. SOCIAL + PRESTACIONES DESEMPLEO		
Total gastos no financieros	225.311,80	100,0
Transferencias contributivas	206.089,51	91,5%
Pensiones	161.077,37	71,5%
Incapacidad permanente	14.712,22	6,5%
Jubilación	118.249,29	52,5%
Viudedad	25.717,56	11,4%
Orfandad	1.984,98	0,9%
A favor de familiares	413,32	0,2%
Subsidios y otras prestaciones	18.975,89	8,4%
Incapacidad temporal	14.121,97	6,3%
Subs temporal por procesos derivados	116,40	0,1%
COVID -19		0,0%
Subs. temporal por contingencias comunes	12.662,08	5,6%
Subs. temporal por contingencias profesionales	1.343,49	0,6%
Prest. nacimiento, cuidado menor, corresp., riesgo embarazo y lactancia	4.043,76	1,8%
DESEMPLEO	21.906,73	9,7%
Prestaciones para autónomos	85,76	0,0%
Prestación cese actividad	63,18	0,0%
Cuotas benef. prestac. cese actividad	22,58	0,0%
Transferencias no contributivas	19.222,29	8,5%
Pensiones de invalidez y jubilación	3.003,61	1,3%
Compl. a mínimos pensiones contributivas	7.308,87	3,2%
Ingreso mínimo vital y prestaciones familiares	4.950,14	2,2%
Ingreso mínimo vital	3.294,27	1,5%
Resto de prestaciones familiares	1.655,87	0,7%

Fuente: CES, 2024

4. A MODO DE CONCLUSIONES

El Pacto de Toledo, en sus recomendaciones más recientes, ha abordado el trabajo autónomo con el objetivo de avanzar hacia una equiparación en la protección social entre este colectivo y el de los trabajadores por cuenta ajena. Si bien ha habido menciones puntuales a cuestiones como el fraude, el enfoque principal ha sido garantizar un marco de derechos similar para todos los trabajadores, con independencia de su régimen laboral[31]. Esta equiparación representa un paso relevante hacia una mayor equidad en el sistema de Seguridad Social, teniendo en cuenta que ambos grupos contribuyen al sostenimiento del mismo. La reforma de las cotizaciones al RETA, introducida por el RDL 13/2022, es un paso muy significativo en esta dirección.

A pesar de su visibilidad en ciertos debates, el trabajo autónomo no es, ni en España ni en el resto de Europa, un fenómeno de gran peso cuantitativo. A menudo, el discurso público exagera su relevancia, cuando en realidad su evolución ha sido relativamente estable durante las últimas décadas. No obstante, es importante destacar que la protección social de las personas trabajadoras autónomas ha experimentado ciertos avances y se encuentra actualmente en niveles bastante razonables si se compara con la de los asalariados. Sin embargo, las cuantías de las prestaciones siguen siendo el punto débil del sistema, por lo que será necesario hacer un seguimiento detallado del impacto del nuevo sistema de cotización introducido por el RDL 13/2022[32].

Por último, más allá del ámbito estrictamente contributivo, persisten diferencias significativas en el terreno no contributivo, que afectan de forma especial a colectivos vulnerables dentro del grupo de personas trabajadoras autónomas. Es el caso, por ejemplo, de los subsidios transicionales como el destinado a personas mayores de 52 años, que evidencian brechas en el acceso a ciertos apoyos estatales[33]. Estas desigualdades deben ser tenidas en cuenta si se pretende avanzar hacia una verdadera convergencia en términos de protección social.

5. BIBLIOGRAFÍA

AIReF, *Informe sobre la regla de gasto de pensiones*, AIReF, MAdrid, 2025.

Alameda Castillo, M. T., *La Flexibilidad Del Modelo Como Apuesta en la Pensión de Jubilación: Especial Referencia a Las Jubilaciones en el RETA*, 1st ed, Dykinson, Madrid, 2024.

Álvarez Cortés, J. C., «La reforma de la cotización de los autónomos en el RD-Ley 13/2022, de 26 de julio: la cotización por ingresos reales como regla general. Una aproximación a la norma», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, n.º 6, 2022, pp. 101-136.

Aragón Gómez, C., «Comentario a la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos», *Justicia Laboral. Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. Nº. 44, 2010, pp. 125-149.

[31] Monereo Pérez, J. L.; Guindo Morales, S.; López Insua, B. M., *La protección socio-laboral de los trabajadores autónomos: entre derecho normal y derecho de la emergencia* -, Comares, Granada, 2021, fecha de consulta 20 septiembre 2025, .

[32] Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Iniesta, G., «Reformas en la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y para los trabajadores al servicio del hogar familiar», *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, 32, 2022, Laborum.

[33] Alameda Castillo, M. T., *La Flexibilidad Del Modelo Como Apuesta en la Pensión de Jubilación: Especial Referencia a Las Jubilaciones en el RETA*, 1st ed, Dykinson, Madrid, 2024.

Aragón Gómez, M. C., «El nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, n.º 99, 2023, La Ley, p. 11.

Banco de España, *El sistema público de pensiones y los principales retos del envejecimiento poblacional*, Banco de España, Madrid, 2023.

Blázquez Agudo, E.M., «Disfunciones aplicativas de la protección por cese de actividad: una asistencia limitada frente al desempleo de los trabajadores por cuenta ajena», *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, n.º 358, 2013, pp. 127-164.

Brueghel, *Better pensions for the European Union's self-employed*, Bruegel, 2022.

Chabannes, M., «Un nuevo sistema de cotización para los trabajadores autónomos: A propósito del Real Decreto 504/2022 de 27 de junio», en AEDTSS (ed.) *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2022*, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cinca, Madrid, 2022, pp. 238-242.

Consejo Económico y Social Europeo, *Dictamen «La cobertura de protección social para los trabajadores por cuenta propia»*, Consejo Económico y Social Europeo, Bruselas, 2025.

Cruz Villalón, J., «Perfil débil de los autónomos en el mercado de trabajo», *ON ECONOMIA*, 2025, fecha de consulta 10 mayo 2025, en https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/opinion/perfil-debil-autonomos-en-mercado-trabajo-jesus-cruz-villalon_1410247_102.html.

De la Fuente, A., *Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: ii) Incentivos a la demora de la jubilación y nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos*, FEDEA, Madrid, 2023, fecha de consulta 21 septiembre 2025, .

European Commission, *Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed: Focus on Health, Sickness, Accidents at Work and Occupational Diseases*, European Comissionn - Employment, Social Affaires and Inclusion, Brussels (Belgium), 2024.

European Commission, *Mutual learning workshop on access to social protection for workers and self-employed: focus on transparency*, European Commission, Brussels (Belgium), 2024.

European Commission, *Self-employment in the EU: Job quality and developments in social protection*, European Comission - Employment, Social Affaires and Inclusion, Luxembourg, 2024.

European Commission; Social Protection Committee (Consumer Policy Service) (eds.), *The 2024 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU; Volume II*, Publications Office, Luxembourg, 2024.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Exploring self-employment in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.

European Labour Authority, *Extent of dependent self-employment in the European Union*, ELA, 2023.

FEDEA, *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, FEDEA, 2023.

Gutiérrez Pérez, M., *La Nueva Cotización Al Régimen Especial De Trabajadores Autónomos Y Su Contraste Con Las Mutualidades Alternativas - Catálogo De Publicaciones De La Administración General Del Estado (CPAGE)*, BOE, Madrid, 2024.

López Gandía, J., «La cotización de los autónomos», en *Revisitar parte de la obra de Carlos L. Alfonso desde una perspectiva actual: homenaje al profesor Carlos L. Alfonso Mellado con ocasión de su jubilación como Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 719-728.

MISSMI, *Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Madrid, 2023.

Monereo Pérez, J. L.; Guindo Morales, S.; López Insua, B. M., *La protección socio-laboral de los trabajadores autónomos: entre derecho normal y derecho de la emergencia* -, Comares, Granada, 2021, fecha de consulta 20 septiembre 2025, .

Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Iniesta, G., «Reformas en la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y para los trabajadores al servicio del hogar familiar», *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n.º 32, 2022, Laborum, pp. 11-44.

OECD, *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: Closing the gaps in safety nets*, OECD, Geneva, 2020.

Sánchez-Urán Azaña, Y., *El desempleo de los trabajadores autónomos. Un estudio de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2010, fecha de consulta 7 agosto 2012, .

Trillo García, A. R.; Rodríguez Iniesta, G., *La cotización de los trabajadores por cuenta propia o autónomos*, Comares, Granada, 2024.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social
nº 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 273-290

De la crisis a la reconstrucción: la encrucijada del sistema de pensiones chileno

From crisis to reconstruction: the crossroads of the chilean pension system

Daniela Zavando Cerda *Abogada con el grado de licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad Andrés Bello, Chile*
https://orcid.org/0000-0001-5370-1351

Sumario

1. Introducción
2. Diagnóstico de la situación actual
3. Factores que desencadenan la crisis
   3.1. Retiros excepcionales de fondos de pensiones
4. Reformas al sistema
5. Proyecto de reforma del sistema de pensiones
6. Conclusión
7. Bibliografía

Cita Sugerida: ZAVANDO CERDA, D.: «De la crisis a la reconstrucción: la encrucijada del sistema de pensiones chileno». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 273-290.

Resumen

El presente artículo aborda la crisis del sistema de pensiones en Chile, marcada por la insuficiencia e inequidad de las prestaciones. Primero, se realiza un diagnóstico de la situación actual y se analizan los factores que desencadenan la crisis del sistema de capitalización individual imperante desde mayo de 1981, hoy a sus 43 años de vigencia.

En segundo lugar, se ahonda en una medida constitucional excepcional, surgida como solución del Estado ante la pandemia mundial por COVID-19, que permitía el retiro de los fondos individuales de pensiones de las personas trabajadoras, con determinados requisitos.

Finalmente, se destaca como a través de la resiliencia se ha trabajado en la reforma del régimen a través de diversos proyectos de reforma del sistema de pensiones en la búsqueda de un sistema más sólido y equitativo. Para finalizar con el último proyecto que crea un sistema de pensiones mixto, que recientemente ha sido promulgado como ley y entrará a regir en abril de 2027.

Palabras clave

Sistema de Pensiones; Jubilación; Reforma Chile pensiones; Seguridad Social

Abstract

This article addresses the crisis of the pension system in Chile, marked by the insufficiency and inequity of benefits. First, a diagnosis of the current situation is made and the factors that triggered the crisis of the individual capitalization system in force since May 1981, now in the 43rd year, are analyzed.

Secondly, it delves into an exceptional constitutional measure, which arose as a state solution to the the global pandemic by COVID-19, which allowed the withdrawal of individual pension funds of working people, with certain requirements.

Finally, it is highlighted how resilience has been used to reform the system through various pension reform projects in the search for a more solid and equitable system. To finish with the latest project that creates a mixed pension system, which has recently been enacted into law and will come into force in April 2027.

Keywords

Pension System; Retirement; Chile Pension Reform; Social Security

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de pensiones en Chile, instaurado en 1981, basado en la capitalización individual ha sido un modelo pionero en América Latina, atrayendo la atención en los años 90 de los demás países de la región. La experiencia chilena en este sentido fue un antecedente que marcó un hito al instaurar un sistema privado de pensiones basado plenamente en el ahorro obligatorio personal, totalmente opuesto al sistema público de pensiones tradicional imperante en Latinoamérica hasta ese entonces, financiado por reparto.

No obstante, con el transcurso de los años este sistema ha evidenciado profundas deficiencias en términos de suficiencia, equidad y sostenibilidad. A más de cuatro décadas de su implementación, el sistema ha sido incapaz de garantizar pensiones suficientes a la mayoría de las personas trabajadoras. Esta crisis previsional se ha visto exacerbada por diversos factores, tales como, el envejecimiento poblacional, la precarización del empleo, la desigualdad en los ingresos y la falta de cobertura universal, que han generado una creciente insatisfacción social.[1]

A su vez, decisiones como los retiros extraordinarios de fondos previsionales durante la pandemia de COVID-19, aunque vistas como una medida excepcional ante la emergencia, han puesto de manifiesto la fragilidad del sistema y sus limitaciones para brindar una protección adecuada en tiempos de crisis. A lo largo de las últimas décadas, diversas reformas han intentado mitigar sus falencias, buscando ajustar el modelo y garantizar la sostenibilidad del sistema, sin lograr una solución integral.

A continuación, se realiza un diagnóstico actual del sistema de pensiones chileno, destacando los factores que han desencadenado esta crisis. A su vez, se analizan los procesos de reformas, destacando la capacidad del sistema para adaptarse y reconstruirse frente a los desafíos estructurales y coyunturales. En este contexto, la resiliencia se ha convertido en un concepto clave para comprender los desafíos del sistema y la necesidad de una transformación que garantice la seguridad social de las futuras generaciones.

En última instancia, la reflexión sobre la resiliencia se presenta como una clave para avanzar hacia un sistema de pensiones más justo, inclusivo y sostenible, que responda a las necesidades de la población a lo largo del ciclo de vida.

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

El actual sistema de pensiones de Chile basado en la capitalización individual, vigente desde el mes de mayo de 1981, cumplió 43 años desde su aplicación, por lo cual es preciso hacer algunos análisis en torno a su implementación. En la actualidad atraviesa una crisis de legitimidad, puesto que están contestes todos los actores sociales tanto las Instituciones Gubernamentales, como los empresarios, las y los trabajadores y ciudadanos en general que este es un modelo que posee grandes fallas, profundizando ciertas desigualdades sociales que es menester resolver en pos de garantizar una vida digna en la vejez, en situaciones de invalidez, así como en coyunturas de sobrevivencia.

Este sistema fue instaurado durante la dictadura cívico militar bajo una lógica eminentemente individual, regulado por el D.L. N.º 3.500 del año 1980[2], ha dejado en evidencia sus limitaciones

[1] Mesa-Lago, C.: Retos de la Sostenibilidad de las Pensiones de Seguridad Social Latinoamericanas en el Resto del Siglo XXI, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria nº 7, 2024, p. 34-36.

[2] Ministerio del Trabajo y Previsión Social.: Decreto Ley N.º 3.500, *Establece nuevo sistema de pensiones*, Publicado el 13 de noviembre de 1980, Chile, 1980.

estructurales para otorgar pensiones dignas, las cuales giran en torno a suficiencia, equidad y legitimidad del sistema.

Al respecto, indicadores provenientes de la Superintendencia de Pensiones dan cuenta que, en 14 años, la mediana de las pensiones autofinanciadas (PAFE) para las personas jubiladas entre los años 2007 a 2021, alcanzó un total de $64.216 pesos chilenos.[3] En tanto, los resultados de este sistema demuestran la existencia de una enorme brecha entre las pensiones de hombres y mujeres, que el mismo no es capaz de minimizar. En el caso de las mujeres el valor de la pensión mediana es de $30.685 pesos, mientras que para los hombres la mediana fue de $137.310 pesos.[4]

La SP,[5] al realizar un diagnóstico sobre la situación actual del sistema, concluye que existe una variedad de factores que dan forma a la percepción negativa y a la crisis que atraviesa. Entre los más influyentes se encuentran:

1) Menores rentabilidades actuales y proyectadas.

2) Mayores expectativas de vida de hombres y mujeres.

3) Baja tasa y densidad de cotización.

4) Pensiones y tasas de reemplazo bajas.

5) Espacio para mayor competencia en industria de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

6) Baja cobertura de trabajadores independientes.

7) Desventaja relativa de las mujeres en el sistema.

8) Bajo nivel de conocimiento de usuarios sobre el sistema.

La Subsecretaria de Previsión Social hace énfasis en que los problemas del sistema, las condiciones y tipo de empleo repercuten en la protección social. Recalcando que el sistema previsional ha sido impactado por una serie de transformaciones sociales en las últimas décadas, entre las que se cuenta los diversos cambios sufridos en el mercado de trabajo, como por ejemplo la flexibilidad laboral; el alza y las mayores expectativas de vida en el total de la población; la incorporación masiva de las mujeres al mundo del trabajo remunerado. Estos y otros acontecimientos suscitan como consecuencia el tener que adaptar el sistema de protección social a las nuevas necesidades que comienzan a surgir.[6]

El malestar no es reciente; en más de una década son numerosas las propuestas o mejoras para el sistema que se han barajado. Entre ellas, una de las discusiones más importantes que se ha dado,

[3] Marcel, M.: Sistema Mixto: Mejores Pensiones para Chile. En *Proyecto Reforma de Pensiones*, editado por Ministerio de Hacienda, 1-34, 2022, p.3.

[4] Ministerio de Hacienda.: *Informe de impacto regulatorio de la reforma de pensiones: Proyecto de ley que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica*, Santiago de Chile, 2022, p. 5.

[5] Macías, O.: El sistema de Pensiones Chileno, en *Presentación del Superintendente de Pensiones*, Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones, 2017, p.41.

[6] Subsecretaria de Previsión Social.: *Seguridad social como un derecho humano*, Sistema de Pensiones, (s.f). Consultado el 14 de abril de 2025, https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/seguridad-social/sistema-de-pensiones/

es la señalada por la SP[7] en torno al pilar contributivo, dentro del cual se realizó una lista taxativa de objetivos a mejorar para el buen funcionamiento del sistema, según su experiencia práctica. Los principios seleccionados para realizar los cambios en el pilar contributivo son los siguientes:

1) Mejorar las pensiones, hoy y en el futuro aún más, con solidaridad.

2) Incrementar el ahorro previsional.

3) Mantener un financiamiento separado entre el Pilar Solidario y el sistema de capitalización individual.

4) Introducir cambios que sean sostenibles en el tiempo, con preocupación sobre la economía.

5) Crear condiciones de legitimidad al sistema de pensiones chileno.

6) Robustecer la regulación y fiscalización del sistema privado.

7) Mejorar la equidad de género.

Es preciso subrayar que los diagnósticos acerca del funcionamiento del sistema se han efectuado desde el año 2006 en adelante, los cuales son claros en mostrar que existe una parte considerable de la población que no tendría ahorros suficientes para financiar su pensión en un futuro. Por lo cual, se han propuesto varias adecuaciones con el objetivo de dar una mejora a este sistema.

En vías a la recuperación de los montos de las pensiones, una de las reformas más grandes en este sentido fue la relacionada con el establecimiento del Pilar Solidario. Se enmarca dentro de la aplicación de aportaciones no contributivas, con menor brecha entre las prestaciones recibidas y la liberación del pago de cotizaciones que posibilitan mayor cobertura. Asimismo, la introducción de mecanismos como el ahorro voluntario y el incentivo hacia la cotización temprana para los supuestos de menor cuantía de pensiones, son las medidas con mayores manifestaciones desde 2008 hasta la fecha en el ámbito de la seguridad social.

Por consiguiente, la introducción del Pilar Solidario durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet en el año 2008, con el objetivo de aliviar el riesgo de pobreza en la vejez, representó un cambio sustantivo al funcionamiento del sistema en su momento. Por lo cual, actualmente este Pilar Solidario está sufriendo modificaciones con el fin de darle robustez, por medio de la reciente implementación de la Pensión Garantizada Universal (PGU) aprobada el pasado año 2022 durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera. En virtud de ella se ha permitido otorgar condiciones mínimas de bienestar, aumentando el nivel de las pensiones que otorga y su cobertura, con cargo al erario fiscal. Empero, pese a la medida y al enorme esfuerzo fiscal[8] que involucra este intento por compensar -en parte- aquellas debilidades propias de las pensiones financiadas con base en el ahorro personal del actual sistema de capitalización individual, la suficiencia de las pensiones sigue siendo inadecuada.

[7] Macías, O.: El sistema de Pensiones Chileno, en *Presentación del Superintendente de Pensiones*, Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones, 2017, p. 42.

[8] El gasto del Estado en el Pilar Solidario entre septiembre de 2021 y agosto de 2022 fue de US$3.989 millones, representando un 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB). Ministerio Secretaría General de la Presidencia., Ministerio de Hacienda., Ministerio de Trabajo y Previsión Social., Ministerio de la Mujer., Equidad de Género.: Boletín N.º 15480-13, *Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica*, 2022. https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=16006&prmBOLETIN=15480-13

En efecto, a partir de los resultados entregados por la SP en 2022, se observa que un 23% de las pensionadas y pensionados tiene una jubilación inferior a la actual línea de pobreza, mientras que, un 72% de la misma población posee una pensión inferior al salario mínimo. En este mismo sentido, aun después de considerar el efecto de la PGU sobre las pensiones totales, la brecha entre la mediana de la pensión total de hombres y la de mujeres alcanza un 53%. Ello demuestra que, incluso incorporando un pilar no contributivo que ha beneficiado relativamente más a las mujeres que a los hombres, el sistema sigue generando brechas de género significativas.

3. FACTORES QUE DESENCADENAN LA CRISIS

Respecto de los diversos factores que determinan la insuficiencia e inequidad de las pensiones, se observa que la estructura individual del actual sistema reproduce las desigualdades del mercado del trabajo y la informalidad. Esto afecta los niveles de ingresos sobre los cuales se cotiza y la densidad de las mismas cotizaciones, aspectos determinantes en el cálculo del monto de la pensión final.

A su vez, existen factores demográficos como el aumento de la esperanza de vida en las últimas décadas, en atención a que los ahorros previsionales acumulados deben distribuirse durante una etapa pasiva de mayor duración que la observada al momento de instaurarse el sistema de capitalización individual. En efecto, al evaluar la esperanza de vida utilizada en el sistema previsional, se observa un aumento sustantivo dado el cambio demográfico experimentado en Chile.

En este orden de ideas, es preciso recordar que en el año 1981 la esperanza de vida era de 13 años para hombres de 65 años y 21 años para mujeres de 60 años. Sin embargo, a partir de estimaciones realizadas por la SP y la Comisión para el Mercado Financiero, con la colaboración de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para el periodo 2023 - 2029, la esperanza de vida alcanzaría los 22 y 31 años respectivamente para hombres y mujeres. Las consecuencias generadas por la mayor expectativa de vida ocasionan un riesgo macroeconómico de longevidad, que la actual estructura del sistema de pensiones chileno es incapaz de redistribuir entre los grupos intergeneracional. Por ello, cualquier alternativa para dar respuesta a este hecho, implica una mayor presión a nivel individual, lo cual incluso significa un mayor costo para las personas que se encuentran próximas a pensionarse.

En tanto, cabe destacar que la cotización del 10% del ingreso imponible en Chile permanece bajo el promedio de los países de la OCDE, el cual asciende a 18,4%. Este nivel de tasa de cotización no se ha cambiado desde que comenzó a funcionar el sistema de capitalización individual en el año 1981, lo cual podría estar afectando negativamente en la percepción de menores pensiones para aquella población que termina su periodo activo. Asimismo, es importante señalar que el modelo de pensiones vigente en Chile, dadas sus características se aparta de la abrumadora mayoría de los países de la OCDE, en efecto, en un 83% de los países pertenecientes a esta organización existe un pilar público de carácter contributivo con mecanismos solidarios o de redistribución, que es complementado por esquemas de capitalización individual cuyo funcionamiento permite mejorar los resultados del sistema.

Con todo, se detectan una serie de debilidades en el funcionamiento del sistema, que afectan en forma relevante la posibilidad de obtener mejores pensiones, o pensiones suficientes, que entreguen cobertura a las necesidades básicas de las personas que finalizan su etapa laboral activa; el actual modelo se estructura sobre la base del consumo presente, por lo cual establece una cotización individual de carácter obligatorio. Sin embargo, y en contradicción con el objetivo de ser un sistema que permita otorgar seguridad económica en la vejez, transfiere a las personas la responsabilidad y el riesgo asociado a decisiones clave en materias tales como la elección de administradora, cambios

entre fondos y la elección de modalidad de pensión, entre otras. Estas decisiones se producen en un contexto de fuertes asimetrías de información y pueden tener el efecto de empeorar la pensión que se percibe del sistema.

Todo lo anterior ha generado un problema grave de legitimidad social del sistema, asociado no solo a su origen, sino al incumplimiento en materia de suficiencia de las pensiones, que se ve agravado por la diferencia entre el bajo monto de las pensiones y las altas utilidades de las AFP. Asimismo, se observa una falta de mecanismos efectivos para que las y los afiliados participen en el sistema, todo lo cual redunda en efectos concretos en su funcionamiento, generando por ejemplo desincentivos a la formalidad y al ahorro.

3.1. Retiros excepcionales de fondos de pensiones

La falta de participación y claridad percibida por la ciudadanía, en relación con el modelo de pensiones operante en la actualidad, ha desencadenado una serie de demandas sociales con la finalidad de reformar este sistema. En tal sentido, uno de los hechos más connotados fue el acontecido el día 18 de octubre del año 2019, con el denominado "estallido social". Esta fecha inaugura una serie de manifestaciones sociales multitudinarias que contravienen el desarrollo del día a día, lo cual culmina con la declaración de estado de emergencia a lo largo del territorio nacional. A la explosión de este malestar, que trajo consigo una serie de restricciones con consecuencias económicas para el país, se sumó la crisis sanitaria producto de la pandemia mundial por COVID-19 que precarizó aún más la vida de la población.

Frente a un extenso periodo de movilizaciones sociales, de restricciones producto de las crisis antes señaladas, y de la lentitud con que operaron algunas decisiones estatales, en el año 2020 representantes del Gobierno elegidos en aquel entonces, elaboraron tres leyes que permitieron el retiro excepcional de los fondos de pensiones. Dinero que se encontraba acumulado en las cuentas de capitalización de los afiliados y afiliadas de las AFP, y cuyo destino siempre estuvo focalizado solo para fines previsionales. Pero esta vez, esta medida extraordinaria se firmó con el propósito de atender las necesidades de la población mediante el uso de sus propios fondos de pensión; es decir, con sus futuros ahorros designados para cubrir las pensiones de vejez, para así reducir los efectos económicos negativos generados por la pandemia mundial, lo cual desencadenó un amplio factor de cuestionamiento y deslegitimidad del sistema actual.

El retiro de los fondos de pensiones se gestó como una medida excepcional, tramitada como una petición de forma voluntaria, efectuado por un monto tope que ascendió al 10% del capital acumulado en las cuentas de capitalización individual.

A causa de las cotizaciones obligatorias de cada afiliado y afiliada, el cual dependía de la suma total acumulada de cada uno de los y las cotizantes del sistema, se pudo optar a retirar entre 35 a 150 UF,[9] lo cual en moneda nacional equivalía a alrededor de $ 1.000.000 a $4.300.000 pesos chilenos; esto fue permitido durante tres veces en periodos de tiempo diferentes.

El primer retiro rigió desde el 30 de julio de 2020, a través de la publicación de la Ley N.º 21.248;[10] el segundo retiro comenzó a regir el 10 de diciembre de 2020 mediante la Ley N.º 21.295;[11]

[9] López, F.: Covid-19 y retiro del 10%: Desmenuzando la ley de retiro de ahorros previsionales, *Revista Observatorio Económico*, núm. 147, 2020, p.6. doi: 10.11565/oe.vi147.375

[10] Ministerio del Trabajo y Previsión Social.: Ley N.º 21.248, *Reforma constitucional que permite el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización individual en las condiciones que indica,* 2020a. https://bcn.cl/2f8ms

[11] Ministerio del Trabajo y Previsión Social.: Ley N.º 21.295, E*stablécese un retiro único y extraordinario de fondos previsionales en las condiciones que indica,*2020b. https://bcn.cl/2mofx

y el tercero, y último retiro, se originó desde el 28 de abril de 2021 por la Ley N.º 21.330.[12] Desde cada una de esas fechas, existió un plazo de un año para solicitar cada retiro en las AFP de cada afiliado y afiliada.

Las siete AFP existentes en Chile implementaron las normativas administrativas y generaron los procedimientos adecuados para solicitar el retiro del 10% de los fondos previsionales. Procedimiento que fue bastante expedito y, dada la contingencia sanitaria, se puso en funcionamiento la opción de poder realizar este trámite totalmente en línea, sin necesidad de tener que acudir a una sucursal. Los únicos requisitos necesarios establecidos fueron el rol único nacional y el número de serie de la cédula de identidad de la persona afiliada.

Sin perjuicio de lo anterior, y a pesar de que este trámite contó con la opción de realizarlo directamente, a través de las cuentas virtuales proporcionadas por las sucursales virtuales en formato web de cada trabajador afiliado; las filiales de cada AFP también atendieron a sus cotizantes de forma presencial, de acuerdo con un orden establecido para cumplir con las medidas y recomendaciones sanitarias. También, cada una de ellas habilitó un centro de atención telefónica para responder las preguntas y otorgar orientaciones a través de esta vía. De esta manera, se compatibilizaron todas las formas de comunicación y los medios para tramitar de manera ágil y eficaz el retiro de los fondos de pensiones de los afiliados, ante las circunstancias y necesidades imperantes en el país.

En detalle, para todos los retiros los pagos fueron realizados en dos cuotas, en la modalidad que la persona lo prefiriera, como, por ejemplo, el uso de la cuenta de ahorro voluntario, también conocida como "Cuenta 2" vía transferencia en línea hacia la propia cuenta bancaria de los usuarios, a través de un ingreso en la Caja de Compensación inscrita; así como también, mediante un depósito en una cuenta bancaria operante en el exterior (otro país). Todo el proceso fue gratuito para la persona solicitante.

Si bien en un principio esta medida fue aprobada para generar un beneficio hacia la población, debido a la contingencia ya mencionada, finalmente terminó por generar un alza más allá de lo contemplado en la tasa de inflación nacional.[13] Tuvo así directa repercusión en el incremento de precios de la canasta básica familiar, debido a que esta vez en un corto lapso de tiempo, los hogares experimentaron un aumento en su ingreso disponible, lo cual elevó el consumo y disminuyó los ahorros obtenidos.[14]

Este hecho en el largo plazo afectó en mayor medida a los sectores de la población menos favorecidos a causa del alza del costo de la vida, a los afiliados con bajo capital acumulado en sus cuentas previsionales, sobre todo a aquellas pertenecientes a mujeres que vieron aún más disminuido el cálculo de sus futuras pensiones, y a las personas en edad de jubilarse, pues hubo una merma significativa en las ganancias de los fondos más conservadores. Todo ello coadyuva a configurar un

[12] Ministerio del Trabajo y Previsión Social.: Ley N.º 21.330, *Modifica la carta fundamental para establecer y regular un mecanismo excepcional de retiro de fondos previsionales y anticipo de rentas vitalicias en las condiciones que indica*, 2020c. https://bcn.cl/2oxco

[13] Banco Central de Chile: Banco Central publica investigación sobre la inflación en Chile y el rol de diversos factores en su comportamiento, Prensa, Banco Central de Chile, Publicado el 22 de diciembre de 2020. https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/banco-central-publica-investigacion-sobre-la-inflacion-en-chile-y-el-rol-de-diversos-factores-en-su-comportamiento

[14] Fernández, I.: Retiro de fondos de pensiones en Chile y su impacto en la cuenta de hogares, en *Seminario Anual de Cuentas Nacionales América Latina y el Caribe: Sesión 3 impacto de la pandemia COVID 19 en las estadísticas económicas,* Santiago de Chile: Banco Central de Chile, 2021, p.13.

impacto negativo, que va en sentido contrario al desafío de mejorar las pensiones de nacionales y extranjeros, profundizando en la crisis que atraviesa este sistema[15].

4. REFORMAS AL SISTEMA

La reforma del sistema de pensiones ha sido un tema recurrente desde que comenzaron a verse los frutos de la implantación del sistema a través de las primeras pensiones otorgadas por las AFP en el sistema de capitalización individual, versus las pensiones obtenidas en el antiguo sistema de reparto. En efecto, las propuestas de reformas son antecedidas por más de una década de debate público previsional, en donde los aportes han sido efectuados por distintos actores sociales, políticos y técnicos, mediante diversas propuestas de política pública.

En efecto, importantes movilizaciones sociales han ocurrido en el país en contra del sistema y específicamente en contra de la gestión realizada por las AFP. El movimiento social más representativo de los ciudadanos organizados es la agrupación denominada "No + AFP".[16] Liderada por el vocero nacional don Luis Mesina Marín, consolidada en agosto del año 2016, nace a partir de múltiples manifestaciones ejecutadas desde el año 2013 en Chile, como consecuencia del malestar latente de la ciudadanía con respecto a la forma de operar de las AFP, percibiendo jubilaciones reales bajas respecto de las expectativas prometidas una vez instaurado este modelo. Esto es debido al profundo lucro que existe en la administración del dinero destinado para el ahorro y pago de las futuras pensiones.

Voces ciudadanas reclaman la relación de asimetría, acusando a los accionistas y propietarios de las AFP de lucrar dañinamente con los fondos previsionales de los trabajadores chilenos, afectando negativamente su jubilación presente y futura. Su objetivo central es, por tanto, terminar con el modelo actual y volver a implementar un sistema de reparto; para ello han trabajado en propuestas de reforma desde el año 2013 que, con apoyo de diversas organizaciones sindicales del sector público y privado de diferentes ciudades, han culminado con una "Propuesta Técnica del Nuevo Sistema de Pensiones de Chile",[17] presentada al país el 28 de noviembre de 2016 por la Coordinadora Nacional de Trabajadores No + AFP.

A su vez, a través de los años se han redactado múltiples Informes de Comisiones de Expertos y Expertas, sobre las desigualdades generadas por el sistema y con ello han entregado sus propias propuestas de mejora. Entre estas últimas, destaca la experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional del año 2006,[18] y la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones en el año 2015.[19] En ellas se incluyeron diversas instancias de participación social, generando múltiples recomendaciones para mejorar el actual sistema previsional que rige en el país.

La realidad nacional ha hecho que, en los últimos 8 años, se hayan generado tres proyectos de ley con la intención de reformar el sistema de pensiones actual, incluso sucediendo alternancia de poder político en los periodos. En efecto, estos proyectos han sido presentados por distintos

[15] Kay, S.J., & Borzutzky, S.: Can defined contribution pensions survive the pandemic? The Chilean case. *International Social Security Review*, 75: 31-50, 2022. doi.org/10.1111/issr.12286

[16] Coordinadora No + AFP.: Inicio. Coordinadora No + AFP, (s.f). Consultado el 14 de abril de 2025. https://coordinadoranomasafp.cl/

[17] Coordinadora No + AFP.: Presentación y fundamentación de la primera edición publicada el 2016. Propuesta, 2016. Consultado el 14 de abril de 2025. https://coordinadoranomasafp.cl/wp-content/uploads/2021/09/Presentacion-y-fundamentos-de-la-primera-edicion-publicada-en-2016.pdf

[18] Consejo Asesor para la Reforma Previsional.: *El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un contrato social con la previsión en Chile*, volumen 1, Santiago de Chile, 2006.

[19] Comisión Presidencial Pensiones.: *Informe final: Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones*, Santiago de Chile, 2015.

Presidentes de diferentes partidos políticos,[20] pues los proyectos de ley presentados al Honorable Congreso Nacional han sido introducidos tanto por la Presidenta Michelle Bachelet[21] en el año 2017, como por el Presidente Sebastián Piñera[22] en el año 2019, seguido en la actualidad por el Presidente Gabriel Boric quien asumió el poder en el año 2022. Estos acontecimientos han de revelar que, el problema de la restructuración al sistema previsional se encuentra dentro de una línea prioritaria de discusión gubernamental.

Es menester subrayar que las reformas de pensiones son complejas, política, social y técnicamente. Es por ello por lo que el último proyecto de ley mencionado ha sido antecedido por un proceso de diálogo social denominado "Diálogos por Pensiones Dignas. Hacia un Sistema de Seguridad Social". El proceso de Diálogos Sociales para la reforma del sistema de pensiones fue organizado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en colaboración con el Consejo Superior Laboral, que es un organismo tripartito y de carácter consultivo que colabora en la formulación de propuestas y recomendaciones de políticas públicas. La metodología de estos diálogos fue elaborada por la Subsecretaría de Previsión Social siguiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y fue plasmada en el Manual de Diálogo Social 2022.[23]

Los Diálogos Sociales se realizaron en todo el país entre el 3 de mayo y el 8 de junio de 2022, en 16 jornadas, llegando a 1.182 personas, que representaron en un 41% a trabajadores, 29% a empleadores y 30% al gobierno. El objetivo principal de este proceso fue recoger las experiencias y percepciones sobre el sistema de pensiones y las propuestas para mejorarlo, desde un enfoque de derechos y basándose en los principios de la seguridad social. Los resultados más llamativos del Informe Nacional Diálogos Pensiones Dignas[24] se pueden agrupar en los siguientes apartados:

1) Pilar contributivo: dentro de los hallazgos más importantes puede destacarse la percepción mayoritaria de una baja presencia del principio de universalidad y la ausencia del principio de solidaridad. Asimismo, se denota una desigualdad en el acceso a las pensiones y una falta de participación efectiva en el sistema. Finalmente, se remarca el bajo nivel de suficiencia de las pensiones y la imposibilidad de estas de permitir un nivel de vida digno. Dentro de las y los empleadores, la sostenibilidad aparece con mayor nivel de presencia en el pilar de capitalización individual, aunque para los otros estamentos, el bajo rendimiento del sistema hace que éste no sea considerado como sostenible.

2) Pilar Solidario: se destacan los avances alcanzados en el cumplimiento del principio de universalidad, sin embargo, se reconoce que aún quedan desafíos en cuanto a cobertura efectiva y en otros ámbitos del sistema de seguridad social. Adicionalmente, a diferencia del pilar contributivo, aquí se valora la existencia del principio de solidaridad, pero entre las personas trabajadoras se declara la necesidad de fortalecerlo. En relación con el principio de suficiencia en este pilar, se percibe mayoritariamente que los montos son bajos.

[20] Aguayo, I., y Argüello, S.: Comparación Proyectos de Ley en materia de pensiones del Presidente Sebastián Piñera y expresidenta Michelle Bachelet. En *Asesoría Técnica Parlamentaria*, editado por Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, 2019, p.3.

[21] Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo.: Proyecto de ley que crea Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y fortalece el Pilar Solidario, En *Informe de Productividad*, Santiago de Chile: Proyecto de ley iniciado en mensaje N.º 118-365, 2017, p.12.

[22] Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.: Boletín N.º 12212-13, *Proyecto de Ley* que me*jora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica,* 2019.

[23] Subsecretaría de Previsión Social.: *Manual del diálogo social 2022,* Santiago de Chile, 2022.

[24] Unit.; *Diálogos por pensiones dignas: Hacia un sistema de seguridad social*. Santiago de Chile, 2022.

3) Principios de seguridad social: en atención a la necesidad de incluir los principios de la seguridad social en una reforma de pensiones, la mayoría de las personas trabajadoras y del Gobierno perciben que el sistema actual no entrega seguridad social ni pensiones dignas; mientras que las personas empleadoras están divididas en sus opiniones. Existe un acuerdo mayoritario de que el sistema de seguridad social debe ofrecer una cobertura universal y que la participación de todos los estamentos es fundamental para la legitimidad del sistema. Igualmente, se observa acuerdo en que el nivel de desarrollo del país debe determinar la capacidad del sistema y en que es necesario un financiamiento responsable de la seguridad social.

5. PROYECTO DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

La constatación de la deconstrucción del sistema privado de pensiones, desde la posición de Abanto Revilla, no debe conducirnos a proponer la eliminación del sistema privado de pensiones, puesto que en el tiempo trascurrido desde su implementación han de destacarse logros positivos para sus beneficiarios y para el país en general. Por tal razón, el autor manifiesta la necesidad de buscar un nuevo modelo que, armonizando la viabilidad jurídico-constitucional del esquema que se proponga con sus fuentes de financiamiento, se constituya en una verdadera solución al dilema y futuro de la seguridad social en pensiones.[25]

En este sentido, como afirma Gonzales Hunt y Paitán Martínez es urgente e impostergable realizar una reforma al sistema de pensiones que implemente e incorpore un nuevo modelo de pensiones multipilar, en el que se combinen e integren las ventajas que ofrecen el sistema de reparto y el sistema de capitalización individual, permitiendo con ello, un mejor y más eficiente aseguramiento de protección social de los pensionistas del presente y futuro de la sociedad, así como las ventajas de los programas sociales como regímenes no contributivos.[26]

Es así que, frente al dilema en el que se encuentra el sistema de pensiones, a través del mensaje N.º 180-370, de 07 de noviembre de 2022, el Presidente de la República de Chile, Gabriel Boric, inicia un proyecto de ley[27] que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica.

La presente reforma de pensiones que se propone, permite sentar las bases de un sistema contributivo mixto, que avanza hacia las estructuras que predominan en la OCDE, equilibrando tanto el reconocimiento de los esfuerzos individuales como colectivos que los sustentan, haciéndolos más equitativos tanto en su acceso como resultados, y alineados con los principios de seguridad social, la equidad de género y la sustentabilidad, como elementos estructurales para lograr un pacto social en pensiones.

---

[25] Abanto, C.: ¿Protección o desprotección? Hacia la deconstrucción del sistema de pensiones peruano, En *Derecho del trabajo y la seguridad social: Tercer encuentro trinacional Perú, Chile y Uruguay*, Santiago de Chile: DER Ediciones, 2022, p. 312-313.

[26] Gonzales, C., Paitán, J.: *El derecho a la seguridad social*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017, p.27.

[27] Ministerio Secretaría General de la Presidencia., Ministerio de Hacienda., Ministerio de Trabajo y Previsión Social., Ministerio de la Mujer., Equidad de Género.: Boletín N.º 15480-13, *Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica*, 2022. https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=16006&prmBOLETIN=15480-13

El fundamento principal de la reforma es la imperiosa necesidad de contar con un sistema de pensiones que permita garantizar seguridad económica y pensiones dignas a las y los pensionados por vejez, invalidez o sus sobrevivientes.

A pesar de que la actual estructura del sistema otorga pensiones a quienes han contribuido con sus cotizaciones e incluye aspectos valorados socialmente, como el derecho de propiedad de las y los trabajadores sobre sus fondos de pensión, es evidente el hecho que ha resultado incapaz de otorgar pensiones suficientes; exponiendo individualmente a las personas afiliadas a decisiones complejas y careciendo de mecanismos que permitan cubrir diversas contingencias (desempleo, longevidad, cuidados).

En este contexto, se propone avanzar hacia un sistema de seguridad social sustentable, que incentive la participación y resguarde elementos propios del esfuerzo individual y de la seguridad social, en atención a lo cual la reforma persigue los siguientes objetivos:

1) Aumentar las pensiones actuales y futuras: para cumplir este objetivo, la reforma propone aumentar el monto y la cobertura de la PGU, fortalecer el componente de capitalización individual del pilar contributivo y crear un nuevo componente contributivo denominado Seguro Social Previsional. Este último se basa en el ahorro colectivo y es financiado con el 6% de aporte de las y los empleadores, que incorpora mecanismos propios de la seguridad social entregando beneficios que permitan aumentar las pensiones de forma sostenible.

2) Avanzar hacia un sistema contributivo mixto: a través de la creación de un componente de ahorro colectivo dentro del pilar contributivo, denominado Seguro Social, el cual será financiado por las y los empleadores en el pilar obligatorio. Ello se complementa con una nueva arquitectura institucional flexible, eficiente, transparente, con participación tanto pública como privada, ampliando, en consecuencia, la capacidad del pilar contributivo.[28]

3) Reforzar la libertad de elección: en este aspecto, la idea es mantener la capacidad de elección en la gestión la cotización individual, ampliando el espacio de elección de las y los afiliados al sistema, para escoger entre los nuevos Inversores de Pensiones Privados y un Inversor de Pensiones Público y Autónomo, mejorando la información disponible para comparar el desempeño de estas entidades.

4) Mejorar la eficiencia del sistema: activando una transición hacia un cobro de comisiones transparente y comparable, centralizando las actividades de soporte en un Administrador Previsional Autónomo, y separando claramente las funciones de soporte de las de inversión en el sistema.

5) Redefinir el rol del sector privado: mejorando la manera en que el sector privado participa en el sistema de pensiones, redefiniendo su rol con foco especialmente en la gestión de las inversiones de los ahorros previsionales a través de los Inversores de Pensiones Privados, estableciendo mecanismos de licitación que permitan tanto aprovechar la escala del sistema como los conocimientos especializados en servicios por parte de los privados. Asimismo, facilitar el ingreso de nuevos actores mediante la reducción de barreras de entrada que perjudiquen la competitividad entre oferentes.

[28] Con este objetivo se pretende que el sistema chileno se alinee con la gran mayoría de los países OCDE. Estos permiten, en el largo plazo, configurar sistemas robustos y capaces de adaptarse a los distintos desafíos demográficos, sociales y económicos a que se ven enfrentadas las sociedades a medida que la población envejece.

6) Terminar con la exposición indeseada a riesgos individuales: a través del reemplazo del sistema de multifondos por Fondos Generacionales que se adecúan al perfil de riesgo de las y los afiliados de acuerdo con su edad. Igualmente, se perfeccionan las modalidades de pensión y la información disponible al momento de tomar esa decisión.

7) Otorgar legitimidad ciudadana al sistema: mediante la creación de un sistema mixto, que combine elementos individuales y solidarios, una nueva arquitectura institucional, mayor transparencia, eficiencia y participación de las y los afiliados.

En resumen, la reforma que se propone en este proyecto de ley tiene como finalidad que las personas perciban pensiones más elevadas, avanzando hacia un sistema mixto que fortalece la capitalización individual, la propiedad y la libertad de elección, y que a la vez crea un Seguro Social con una cotización adicional de cargo del o la empleadora.

De este modo, al jubilarse las personas recibirán una pensión final compuesta por los distintos pilares, lo cual tiene como objetivo complementar el piso no contributivo de pensión mínima, mejorando la remuneración de los pensionados y pensionadas del país, elevando este ingreso sobre el indicador de la línea de la pobreza. Ello con la suma de las pensiones finales del sistema mixto contributivo, que reconoce el resultado de los esfuerzos personales, en función al historial de cotizaciones de las personas afiliadas, e incluye mecanismos solidarios complementarios, según corresponda.

En virtud de los cambios mencionados, tanto en la gestión como en el financiamiento del sistema de pensiones, se pretende transitar hacia un sistema mixto y tripartito en el que participan el Estado, trabajadoras, trabajadores y personas empleadoras. En atención a lo cual, el contenido del proyecto de ley consta de 350 artículos permanentes que se estructuran en 17 Títulos y 73 disposiciones transitorias, estableciendo un sistema mixto de pensiones, que reemplaza y deroga el D.L. N.º 3.500, de 1980, que actualmente regula la materia.

En este contexto, el nuevo sistema de pensiones se encontrará integrado por tres pilares:

1) El primero será el pilar no contributivo, conformado por la PGU establecida en la Ley N.º 21.419 y las pensiones solidarias de la Ley N.º 20.255, que se han analizado en el curso de esta investigación.

2) El segundo, será un pilar contributivo de carácter mixto integrado por un componente de capitalización individual y un componente de ahorro colectivo denominado Seguro Social Previsional.

3) Finalmente, se mantendrá un tercer pilar de ahorro previsional voluntario, lo cual se proyecta generaría mayores incentivos a su participación.

Dada la envergadura de la reforma de pensiones que se propone, será preciso contar plazos adecuados para su implementación, en especial, para el adecuado traspaso de funciones desde las AFP al Administrador Previsional Autónomo y para que las actuales AFP puedan transformarse en gestores privados de inversión de giro único. También, durante este periodo es preciso considerar un plazo para la constitución e inicio de operaciones del Inversor de Pensiones Público y Autónomo, que comenzará administrando el Fondo Integrado de Pensiones y asumirá la gestión de Fondos Generacionales para las personas que lo elijan para la administración de sus cotizaciones individuales.

En cuanto a las prestaciones, será menester en una primera etapa implementar la nueva cotización para el Fondo Integrado de Pensiones, de cargo de los empleadores, y el pago progresivo de los nuevos beneficios con cargo a este fondo; y en una segunda, implementar el aumento gradual por grupo de personas de la PGU a $250.000 pesos chilenos, hasta alcanzar al 100% de la población.

En este contexto, el proyecto de ley contempla un periodo de transición del actual sistema de capitalización individual a un sistema mixto de pensiones que revista las características antes analizadas. Con todo, deberá realizarse una adecuación total del Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, la emisión de la totalidad de las normas de carácter general que contempla el proyecto en estudio y los actos que sean necesarios garantizar el correcto funcionamiento del sistema.

Actualmente, este proyecto, ingresado el lunes 07 de noviembre de 2022 con el número de Boletín 15480-13,[29] tras 2 años de discusión y algunas modificaciones, en el mes de enero de 2025 fue aprobado en el Congreso Nacional. En virtud de lo cual se promulga el proyecto de ley el 20 de marzo de 2025, siendo publicada en el Diario Oficial de la República de Chile la Ley Nº. 21.735,[30] el 26 de marzo de 2025. Sin perjuicio de lo cual y debido a la magnitud de la reforma entrará en vigor el 01 de abril del año 2027.

6. CONCLUSIÓN

En Chile impera un sistema de pensiones privado basado en la capitalización individual, que obedece un modelo sustitutivo con pocas características de solidaridad, más allá que las realizadas a través del sistema de pensiones solidarias instauradas con la reforma del 2008 y la actual PGU del año 2022; las cuales, si bien ayudan a equilibrar las desigualdades, son insuficientes para la población.

Debido a esta circunstancia se encuentra un régimen quebrado, que ha caído en crisis por diversos factores que desencadenan en la insuficiencia e inequidad de las pensiones. Se observa que la estructura individual del actual sistema reproduce las desigualdades del mercado del trabajo y la informalidad. A su vez, se detecta la existencia de un problema grave de legitimidad social del sistema, asociado no solo a su origen, sino al incumplimiento en materia de suficiencia de las pensiones y agravado por la diferencia entre el bajo monto de las pensiones versus las altas utilidades de las AFP.

Asimismo, se observa una falta de mecanismos efectivos para que las y los afiliados participen en el sistema, todo lo cual redunda en efectos concretos en su funcionamiento; se generan así, por ejemplo, desincentivos a la formalidad y al ahorro, la falta de participación y claridad percibida por la ciudadanía. En consecuencia, se percibe falta de educación previsional en la población nacional, acrecentándose la brecha en la población extranjera.

Se detecta que este sistema privado de pensiones, basado plenamente en el ahorro obligatorio personal, transfiere a las personas la responsabilidad de cubrir las contingencias sociales y el riesgo asociado a decisiones clave; entre ellas se encuentran la elección de AFP, cambios entre diferentes tipos de fondos de pensiones y la elección de modalidad de pensión, entre otras. Estas decisiones se producen en un contexto de fuertes asimetrías de información y pueden tener el efecto de empeorar la pensión que se percibe del sistema.

[29] *Ibíd.*

[30] Ministerio del Trabajo y Previsión Social., Subsecretaria de Previsión Social.: Ley Nº. 21.735*, Crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica*, 2025. https://bcn.cl/WIwNpG

En este sentido, las decisiones gubernamentales se basan en la estructura del sistema y permiten casos como los retiros excepcionales de los fondos de pensiones acumulados en las cuentas de capitalización individual para cubrir contingencias ocasionadas por la pandemia mundial COVID-19, que debieron ser resueltas por las políticas públicas del Estado y no por las personas de manera particular. Puesto que esta medida de reforma constitucional desnaturaliza la concepción tradicional de la Seguridad Social, remontándola a los orígenes de la desprotección social; cuestión impensable e improcedente en el Siglo XXI, lo cual es reflejo de una pésima gestión gubernamental y falta de políticas sociales que precarizan aún más la vida de la población.

La actual reforma del sistema de pensiones en Chile representa una respuesta estructural a una crisis que ha evidenciado la insuficiencia e inequidad de las prestaciones previsionales. Este análisis ha permitido demostrar cómo la pandemia de COVID-19 actuó como un catalizador que visibilizó las deficiencias del sistema y generó la necesidad de adoptar medidas extraordinarias, tales como los retiros de fondos previsionales. Sin embargo, estas respuestas coyunturales, aunque necesarias en un contexto de emergencia, han reafirmado la urgencia de una reforma que garantice la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones conforme a un enfoque de seguridad social fundamentado en la solidaridad y la equidad.

Desde la perspectiva de la resiliencia, la reciente reforma del sistema previsional chileno debe entenderse como un proceso dinámico de reconstrucción institucional que va más allá del mero restablecimiento del *statu quo* previo a la crisis. Considerando que la reforma se orienta en la necesidad de fortalecer y ampliar la cobertura previsional con la finalidad de reducir las brechas de desigualdad, especialmente aquellas relacionadas con la insuficiencia y la inequidad de las pensiones. Con ello, se busca prevenir la profundización de desequilibrios estructurales que perpetúan la exclusión social y económica de amplios sectores de la población.

En este sentido, la resiliencia en la seguridad social no solo implica la capacidad de recuperación ante crisis económicas y sociales, sino también la adopción de estrategias que fortalezcan la sostenibilidad del sistema a largo plazo, asegurando su adaptabilidad ante futuros desafíos demográficos, económicos y laborales. Por ende, el fortalecimiento de la resiliencia en los sistemas de pensiones exige una gobernanza participativa, en la que participen de forma activa los actores estatales, empleadores y trabajadores para garantizar la eficacia y legitimidad de las reformas adoptadas.

En efecto, se concluye que el sistema de capitalización individual debe reformularse hacia un modelo mixto con componentes privados y estatales, que contemple factores demográficos como el aumento en la esperanza de vida y ajustarse a los estándares internacionales y parámetros de la OCDE con relación a la tasa de cotización. Debido a que, a pesar de los 43 años que lleva de implementación y reformas sucesivas, el régimen en funcionamiento no otorga pensiones dignas. Asimismo, la implementación de la nueva legislación debe incorporar mecanismos de monitoreo y ajuste continuo que permitan su evolución en consonancia con los principios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y las normas internacionales de seguridad social, promoviendo un modelo resiliente que proteja a las personas trabajadoras, y al mismo tiempo, facilite su bienestar integral a lo largo de su vida.

Respecto al actual proyecto de reforma del sistema, se estima que constituye un avance, pero faltan aristas que ajustar. Se echa de menos mayor profundidad y rigor técnico en las reformas estructurales que deben realizarse al sistema de pensiones. Es un paso, pero aún falta camino por avanzar para obtener mejores pensiones o pensiones suficientes que entreguen cobertura a las necesidades básicas de las personas que finalizan su etapa laboral activa.

En suma, la Ley Nº. 21.735, de 26 de marzo de 2025, que crea un nuevo sistema mixto de pensiones -que entra en vigor en abril de 2027- constituye un avance significativo hacia un sistema de seguridad social más resiliente, inclusivo y sostenible. No obstante, su éxito dependerá de la capacidad del Estado de Chile para implementar políticas públicas que refuercen la cohesión social y promuevan una protección social integral, evitando retrocesos ante futuras crisis.

Finalmente, la resiliencia en el ámbito previsional no debe ser entendida únicamente como la capacidad de resistir y recuperarse, sino como la posibilidad de transformar y mejorar el sistema en función de las necesidades de la sociedad, garantizando así el derecho fundamental a la seguridad social para todas las personas en el transcurso del tiempo.

7. BIBLIOGRAFÍA

Abanto, C.: ¿Protección o desprotección? Hacia la deconstrucción del sistema de pensiones peruano, En *Derecho del trabajo y la seguridad social: Tercer encuentro trinacional Perú, Chile y Uruguay*, Santiago de Chile: DER Ediciones, 2022.

Aguayo, I., y Argüello, S.: Comparación Proyectos de Ley en materia de pensiones del Presidente Sebastián Piñera y expresidenta Michelle Bachelet. En *Asesoría Técnica Parlamentaria*, editado por Biblioteca del Congreso Nacional, 1-16, Santiago de Chile, 2019.

Banco Central de Chile: Banco Central publica investigación sobre la inflación en Chile y el rol de diversos factores en su comportamiento, Prensa, Banco Central de Chile, Publicado el 22 de diciembre de 2020. https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/banco-central-publica-investigacion-sobre-la-inflacion-en-chile-y-el-rol-de-diversos-factores-en-su-comportamiento

Comisión Presidencial Pensiones.: *Informe final: Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones*, Santiago de Chile, 2015.

Consejo Asesor para la Reforma Previsional.: *El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un contrato social con la previsión en Chile*, volumen 1, Santiago de Chile, 2006.

Coordinadora No + AFP.: Inicio. Coordinadora No + AFP, (s.f). Consultado el 14 de abril de 2025. https://coordinadoranomasafp.cl/

Coordinadora No + AFP.: Presentación y fundamentación de la primera edición publicada el 2016. Propuesta, 2016. Consultado el 14 de abril de 2025. https://coordinadoranomasafp.cl/wp-content/uploads/2021/09/Presentacion-y-fundamentos-de-la-primera-edicion-publicada-en-2016.pdf

Fernández, I.: Retiro de fondos de pensiones en Chile y su impacto en la cuenta de hogares, en *Seminario Anual de Cuentas Nacionales América Latina y el Caribe: Sesión 3 impacto de la pandemia COVID 19 en las estadísticas económicas,* Santiago de Chile: Banco Central de Chile, 2021.

Gonzales, C., Paitán, J.: *El derecho a la seguridad social*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017.

Kay, S.J., & Borzutzky, S.: Can defined contribution pensions survive the pandemic? The Chilean case. *International Social Security Review*, 75: 31-50, 2022. doi.org/10.1111/issr.12286.

López, F.: Covid-19 y retiro del 10%: Desmenuzando la ley de retiro de ahorros previsionales, *Revista Observatorio Económico*, núm. 147: 6, 2020. doi: 10.11565/oe.vi147.375

Macías, O.: El sistema de Pensiones Chileno, en *Presentación del Superintendente de Pensiones*, Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones, 2017.

Marcel, M.: Sistema Mixto: Mejores Pensiones para Chile. En *Proyecto Reforma de Pensiones*, editado por Ministerio de Hacienda, 1-34, 2022.

Mesa-Lago, C.: Retos de la Sostenibilidad de las Pensiones de Seguridad Social Latinoamericanas en el Resto del Siglo XXI, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Extraordinaria nº 7, 15-50, 2024.

Ministerio de Hacienda.: *Informe de impacto regulatorio de la reforma de pensiones: Proyecto de ley que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica*, Santiago de Chile, 2022.

Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo.: Proyecto de ley que crea Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y fortalece el Pilar Solidario, En *Informe de Productividad*, 1-50, Santiago de Chile: Proyecto de ley iniciado en mensaje N.º 118-365, 2017.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social.: Ley N.º 21.248, *Reforma constitucional que permite el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización individual en las condiciones que indica,* 2020a. https://bcn.cl/2f8ms

Ministerio del Trabajo y Previsión Social.: Ley N.º 21.295, E*stablécese un retiro único y extraordinario de fondos previsionales en las condiciones que indica,*2020b. https://bcn.cl/2mofx

Ministerio del Trabajo y Previsión Social.: Ley N.º 21.330, *Modifica la carta fundamental para establecer y regular un mecanismo excepcional de retiro de fondos previsionales y anticipo de rentas vitalicias en las condiciones que indica*, 2020c. https://bcn.cl/2oxco

Ministerio del Trabajo y Previsión Social.: Decreto Ley N.º 3.500, *Establece nuevo sistema de pensiones*, Publicado el 13 de noviembre de 1980, Chile, 1980.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social., Subsecretaria de Previsión Social.: Ley Nº. 21.735*, Crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica*, 2025. https://bcn.cl/WIwNpG

Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.: Boletín N.º 12212-13, *Proyecto de Ley* que m*ejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica,* 2019.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia., Ministerio de Hacienda., Ministerio de Trabajo y Previsión Social., Ministerio de la Mujer., Equidad de Género.: Boletín N.º 15480-13, *Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica*, 2022. https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=16006&prmBOLETIN=15480-13

Subsecretaría de Previsión Social.: *Manual del diálogo social 2022,* Santiago de Chile, 2022.

Subsecretaria de Previsión Social.: *Seguridad social como un derecho humano*, Sistema de Pensiones, (s.f). Consultado el 14 de abril de 2025, https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/seguridad-social/sistema-de-pensiones/

Unit.; *Diálogos por pensiones dignas: Hacia un sistema de seguridad social*. Santiago de Chile, 2022.

Clásicos de la Seguridad Social

Laborum

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Clásicos de la Seguridad Social
nº 44 (3er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 293-356

La encíclica social "*laudato si*" del Papa Francisco (Pontificado 2013-2025): ecología integral, desarrollo humano y justicia social

Pope Francis' social encyclical "laudato si" (pontificate 2013-2025): integral ecology, human development, and social justice

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. Introducción
2. La Encíclica "Laudato Si" ("Alabado seas", sobre el cuidado de la casa común; ecología integral y desarrollo humano)
3. Valoración de conjunto: la contribución del Papa Francisco a la renovación de la Doctrina Social de Iglesia
4. Bibliografía
   4.1. Escritos del Papa Francisco: Libros, Encíclicas y otros documentos del Papa Francisco
   4.2. Trabajos sobre el Papa Francisco, su pensamiento y doctrina sociales de la Iglesia en nuestro tiempo

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L..: «La encíclica social "laudato si" del Papa Francisco (Pontificado 2013-2025): ecología integral, desarrollo humano y justicia social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 44 (2025): 293-356.

"La realidad es más importante que la idea. La idea -las elaboraciones conceptuales- está en función de la captación, la comprensión y la conducción de la realidad. La idea desconectada de la realidad origina idealismos y nominalismos ineficaces, que a lo sumo clasifican o definen, pero no convocan. Lo que convoca es la realidad iluminada por el razonamiento. Hay que pasar del nominalismo formal a la objetividad armoniosa. De otro modo, se manipula la verdad, así como se suplanta la gimnasia por la cosmética […]. El criterio de realidad, de una Palabra ya encarnada y siempre buscando encarnarse, es esencial a la evangelización. Nos lleva, por un lado, a valorar la historia de la Iglesia como historia de salvación […]. Por otro lado, este criterio nos impulsa a poner en práctica la Palabra, a realizar obras de justicia y caridad en las que esa Palabra sea fecunda. No poner en práctica, no llevar a la realidad la Palabra, es edificar sobre arena, permanecer en la pura idea y degenerar en intimismos y gnosticismos que no dan fruto, que esterilizan su dinamismo".

Exhortación apostólica "evangelii gaudium" del Papa Francisco[1]

"Que el Señor dé la recompensa merecida a quienes me han amado y seguirán rezando por mí. El sufrimiento que estuvo presente en la última parte de mi vida lo ofrecí al Señor por la paz mundial y la fraternidad entre los pueblos."

"Testamento" del Papa Francisco, Santa Marta, 29 de junio de 2022[2]

"El problema humano, hoy, no es sólo de conocimiento, es un problema de destino. Efectivamente, en la era de la diseminación nuclear y la degradación de la biosfera, nos hemos convertido para nosotros mismos en un problema de vida y/o muerte"

Edgar Morin[3]

1. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la doctrina social de la Iglesia es un conjunto de documentos e iniciativas que refleja el pensamiento sociopolítico de la Iglesia, al menos de la Encíclica *Rerum Novarum,* y encontró su pleno desarrollo a lo largo de siglo veinte y principios del siglo veintiuno. Se ha podido definir, con buen criterio, como "un proceso abierto de reflexión, que implica a toda la Iglesia pero que tiene su expresión más decisiva en los documentos del magisterio social, a través del cual, no sólo se formulan los grandes principios, sino sobre todo se elaboran respuestas a los problemas sociales de cada momento histórico, al tiempo que se va remodelando todo el conjunto doctrinal con perspectivas nuevas". De esta definición se infiere algunos rasgos constitutivos: a) Es un "doctrina", pero no un dogma (al menos no debería ser así); una doctrina abierta, no cerrada ni inmutable, porque la realidad

[1] Exhortación Apostólica *Evangelii Gaudium* del Santo Padre Francisco a los obispos a los presbíteros y diáconos a las personas consagradas y a los fieles laicos sobre el anuncio del evangelio en el mundo actual. *Dado en Roma, junto a San Pedro, en la clausura del* Año de la fe*, el 24 de noviembre, Solemnidad de Jesucristo, Rey del Universo, del año 2013, primero de mi Pontificado.* Franciscus, párrafos 232 y 233.

[2] «Testamento del Santo Padre Francisco | Francisco». *www.vatican.va*. Archivado desde el original el 22 de abril de 2025. Consultado el 25 de septiembre de 2025.
https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2025-04/el-testamento-espiritual-del-papa-francisco.html
«El testamento del Papa Francisco». *Vatican News*. 21 de abril de 2025. Consultado el 26 de septiembre de 2025. El Testamento se organizó atendiendo a las modificaciones introducidas por el propio Papa Francisco en abril de 2024 al *Ordo Exsequiarum Romani Pontificis* (Rito de las exequias del Romano Pontífice), reforma que estableció nuevos lineamientos para los funerales papales.

[3] Morin, E.: *La identidad humana. El Método V. La humanidad de la humanidad* (2001)*,* trad. A: Sánchez, Barcelona, Círculo de Lectores/Ediciones Cátedra, 2003, p. 15.

histórica es cambiante. Doctrina no equivale a "dogma"[4]. La condición de su eficacia es dar respuestas a los problemas de cada momento histórico; b) los documentos obedecen y deben de ser interpretados atendiendo al contexto histórico en que se han creado; c) las enseñanzas de la Iglesia se formulan en principios y aplicaciones que están sometidas a un continuo proceso de reflexión existiendo una cierta continuidad y actualización; d) la doctrina social de la iglesia tiende a ser concebida como un momento de un proceso más amplio en el que se implica a toda la comunidad cristiana y cuya finalidad última es iluminar la acción y el compromiso principalmente de los laicos. En este proceso -en el que se suceden etapas- y cosmovisiones de la realidad en permanente transformación-, se produjo un giro copernicano con el Concilio Vaticano II impulsado por Juan XXIII[5].

La Doctrina Social de la Iglesia, más allá de un núcleo duro de principios, es un proceso en construcción que no puede considerarse sin más como "acumulativo", pues hay revisiones y ampliaciones de contenidos, como se puede comprobar en los distintos documentos sociopolíticos de la Iglesia hasta la actual coyuntura histórica. Estos documentos tratan de acercarse a las siempre nuevas realidades sociales, económicas, culturales y políticas del momento. En las Encíclicas encontramos críticas al capitalismo liberal económico de los orígenes, al "socialismo real" de los países del Este (de inspiración "marxista"), pero también a partir de la segunda postguerra mundial la aceptación de la democracia constitucional con la forma política de Estado Social (y su evolución hacia el "Estado del Bienestar"), la tolerancia con el socialismo democrático ("socialismo liberal"), la crítica al modelo de desarrollo desigual Norte/Sur, la crítica de la globalización neoliberal, y con el pontificado de Francisco la crítica más incisiva del actual modelo de crecimiento sin progreso social. Esta es la primera Encíclica verdaderamente dedicada a la ecología en una sociedad del riesgo que puede poner en peligro de extinción a la vida en nuestro planeta. Cuando muchos hablaban del "fin de la historia" y del triunfo de la ideología liberal del capitalismo como modelo económico, han aparecido nuevas cuestiones sociales, económicas, culturales y políticas. Una de las novedades -aportaciones- introducidas por Francisco en la doctrina social de la Iglesia es el impulso hacia el *protagonismo* de los pobres y excluidos (y en general de las personas vulnerables, que han ido creciendo a pesar del crecimiento económico, pero un crecimiento económico asimétrico y un desarrollo desigual entre los países del Norte/Sur).

En la presente coyuntura, según el Papa Francisco[6] las tres palabras *solidaridad, cooperación y responsabilidad* "son las tres piedras angulares de la doctrina social de la Iglesia, que considera a la persona humana, naturalmente abierta a la relación, como la cumbre de la creación y el centro del

[4] Ante algunos problemas interpretativos que podría plantear el término "doctrina" aplicado al pensamiento social de la Iglesia Católica, algún pensador especialmente relevante ha sugerido que se hable mejor de "enseñanza social", porque respondería mejora a esta ampliación del contenido que llega hasta las recomendaciones prácticas y construcciones no sujetas a un dogma cerrado o clausurado. Así pues, la "enseñanza social" abarca tanto el mensaje evangélico y sus exigencias generales como las conclusiones o recomendaciones más particulares. Y ello a pesar de considerar que su uso es habitual, aunque necesitado de precisiones delimitadoras. Pablo VI, tenía preferencia por las expresiones "enseñanza social" o "enseñanzas sociales". Cfr. Calvez, J-Y.: *La enseñanza social de la Iglesia. La economía. El hombre. La sociedad* (1989), trad. M. Villanueva Salas, Barcelona, Herder, 1991, págs.14 y sigs. En cualquier caso, tras las Encíclicas de Juan Pablo II, Benedicto XVI y el Papa Francisco, se ha consolidado el uso de la expresión de Doctrina Social de la Iglesia Católica, frente a denominaciones como "enseñanza social" y "pensamiento social" de la Iglesia Católica. De manera que el problema terminológico pierde relevancia mientras que se confirma el nuevo enfoque que nació a partir del Concilio Vaticano II y se ha venido consolidando desde los pontificados de Pablo VI, Juan Pablo II y Francisco.

[5] Camacho Laraña, I.: *Doctrina social de la Iglesia. Quince claves para su comprensión*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2000, págs. 21-22; *Ibid., Creyentes en la vida pública. Iniciación a la Doctrina social de la Iglesia,* Madrid, San Pablo, 1996, págs. 43-94; *Ibid., Doctrina social de la Iglesia. Una aproximación histórica,* Madrid, San Pablo, 3ª ed., 1998. Para la perspectiva histórica de construcción de la doctrina social de la Iglesia en la larga duración, puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: *El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartín,* Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho. Sección Derecho vivo), 2010, págs. 3 y sigs., 68 y sigs., y 116 y sigs.

[6] Jorge Mario Bergoglio (Buenos Aires, 17 de diciembre de 1936-Ciudad del Vaticano, 21 de abril de 2025).

orden social, económico y político. Con esta mirada, atenta al ser humano y sensible a la concreción de las dinámicas históricas, la doctrina social contribuye a una visión del mundo opuesta a la visión individualista, en la medida en que se basa en la interconexión entre las personas y tiene como meta el bien común. Al mismo tiempo, se opone a la visión colectivista, que hoy resurge en una nueva versión, oculta en los proyectos de normalización tecnocrática"[7].

2. LA ENCÍCLICA "LAUDATO SI" ("ALABADO SEAS", SOBRE EL CUIDADO DE LA CASA COMÚN; ECOLOGÍA INTEGRAL Y DESARROLLO HUMANO)

Por la materia tratada y la envergadura de su enfoque, Encíclica "Laudato Si" (2015) es una de las Encíclicas sociales más importantes dentro del amplio recorrido de la Doctrina Social de la Iglesia Católica.

Francisco ya inicialmente remite a san Francisco de Asís, como base inspiradora de la esta Encíclica («Laudato si', mi' Signore» - «Alabado seas, mi Señor», cantaba san Francisco de Asís"[8]).

La segunda idea directriz parte de la unidad del hombre con la naturaleza. En este sentido denuncia: que la Madre Tierra "clama por el daño que le provocamos a causa del uso irresponsable y del abuso de los bienes que Dios ha puesto en ella. Hemos crecido pensando que éramos sus propietarios y dominadores, autorizados a expoliarla". Respecto de la cual hay un deber cuidado, que en el fondo es un cuidado del nosotros como comunidad humana.

Por otra parte, reclamando la Encíclica *Pacem in terris* (1971) del Papa Pablo VI, subraya que éste se refirió a la problemática ecológica, presentándola como una crisis, que es « una consecuencia dramática » de la actividad descontrolada del ser humano: « Debido a una explotación inconsiderada de la naturaleza, [el ser humano] corre el riesgo de destruirla y de ser a su vez víctima de esta degradación ». También hace suyas las reflexiones y propuestas de intervención activa de la FAO sobre la posibilidad de una «catástrofe ecológica bajo el efecto de la explosión de la civilización industrial», subrayando la «urgencia y la necesidad de un cambio radical en el comportamiento de la humanidad», porque «los progresos científicos más extraordinarios, las proezas técnicas más sorprendentes, el crecimiento económico más prodigioso, si no van acompañados por un auténtico progreso social y moral, se vuelven en definitiva contra el hombre». De este modo, el Papa Francisco defiende en esta Encíclica una ecología realmente humana (que va más allá del enfoque de la disciplina que lleva esa denominación, aunque presenta algunas premisas compartidas[9]), donde se conjugue el respecto al medioambiente, y el progreso económico y tecnológico con el *progreso social*.

Realza, igualmente, que San Juan Pablo II llama a una *conversión* ecológica global. Pero al mismo tiempo hizo notar que se pone poco empeño para «salvaguardar las condiciones morales de una auténtica *ecología humana*». Toda pretensión de cuidar y mejorar el mundo supone cambios profundos en «los estilos de vida, los modelos de producción y de consumo, las estructuras consolidadas de poder que rigen hoy la sociedad». El auténtico *desarrollo humano* posee un carácter moral y supone el pleno respeto a la persona humana, pero también debe prestar atención al mundo natural y «tener en cuenta la naturaleza de cada ser y su mutua conexión en un sistema ordenado». Por lo tanto, la

[7] A los miembros de la Fundación "Centesimus Annus Pro Pontifice", Discurso del Santo Padre *Sala Clementina,* Sábado, 23 de octubre de 2021, p. 67.

[8] Puede consultarse las San Francisco de Asís: *Escritos. Biografías. Documentos,* edición preparada por J.A. Guerra, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1978.

[9] Hawley, Amo H.: *Teoría de la Ecología humana,* Madrid, Tecnos, 1991.

capacidad de transformar la realidad que tiene el ser humano debe desarrollarse sobre la base de la donación originaria de las cosas[10].

En todo momento *Francisco* sitúa a San Francisco de Asís como *modelo* que puede motivar a la acción social de la Iglesia[11]. Indica que tomó su nombre como guía y como inspiración en el momento de su elección como Obispo de Roma. Entiende que Francisco de Así es el ejemplo por excelencia del cuidado de lo que es débil y de una ecología integral, vivida con alegría y autenticidad (vivir de acuerdo consigo mismo y su seña de identidad). Es el santo patrono de todos los que estudian y trabajan en torno a la ecología, amado también por muchos que no son cristianos. Él manifestó una atención particular hacia la creación de Dios y hacia los más pobres y abandonados. Amaba y era amado por su alegría, su entrega generosa, su corazón universal. Era un místico y un peregrino que vivía con simplicidad y en una maravillosa armonía con Dios, con los otros, con la naturaleza y consigo mismo. En él se advierte hasta qué punto son inseparables la preocupación por la naturaleza, la justicia con los pobres, el compromiso con la sociedad y la paz interior. En tiene que su testimonio muestra también que una "ecología integral" requiere apertura hacia categorías que trascienden el lenguaje de las matemáticas o de la biología y nos conectan con la esencia de lo humano. Así como sucede cuando nos enamoramos de una persona, cada vez que él miraba el sol, la luna o los más pequeños animales, su reacción era cantar, incorporando en su alabanza a las demás criaturas. Él entraba en comunicación con todo lo creado, y hasta predicaba a las flores «invitándolas a alabar al Señor, como si gozaran del don de la razón». Su reacción era mucho más que una valoración intelectual o un cálculo económico, porque para él cualquier criatura era una hermana, unida a él con lazos de cariño. Por eso se sentía llamado a cuidar todo lo que existe. Su discípulo san Buenaventura decía de él que, «lleno de la mayor ternura al considerar el origen común de todas las cosas, daba a todas las criaturas, por más despreciables que parecieran, el dulce nombre de hermanas». Esta convicción no puede ser despreciada como un romanticismo irracional, porque tiene consecuencias en las opciones que determinan nuestro comportamiento. Si nos acercamos a la naturaleza y al ambiente sin esta apertura al estupor y a la maravilla, si ya no hablamos el lenguaje de la fraternidad y de la belleza en nuestra relación con el mundo, nuestras actitudes serán las del dominador, del consumidor o del mero explotador de recursos, incapaz de poner un límite a sus intereses inmediatos. En cambio, si nos sentimos íntimamente unidos a todo lo que existe, la sobriedad y el cuidado brotarán de modo espontáneo. *La pobreza y la austeridad de san Francisco no eran un ascetismo meramente exterior, sino algo más radical: una renuncia a convertir la realidad en mero objeto de uso y de dominio*. Por otra parte, san Francisco, fiel a la Escritura, nos propone reconocer la naturaleza como un espléndido libro en el cual Dios nos habla y nos refleja algo de su hermosura y de su bondad: «A través de la grandeza y de la belleza de las criaturas, se conoce por analogía al autor» (*Sb* 13,5), y «su eterna potencia y divinidad se hacen visibles para la inteligencia a través de sus obras desde la creación del mundo» (*Rm* 1,20). Por eso, él pedía que en el convento siempre se dejara una parte del huerto sin cultivar, para que crecieran las hierbas silvestres, de manera que quienes las admiraran pudieran elevar su pensamiento a Dios, autor de tanta belleza. El mundo es algo más que un *problema a resolver* es un misterio gozoso que contemplamos con jubilosa alabanza.

Con estos presupuestos, su llamamiento al cambia el orden actual del mundo se resuelve en la afirmación de que "el desafío urgente de proteger nuestra casa común [la Tierra] incluye la preocupación de *unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral*,

[10] Cf. *Catequesis* (17 enero 2001), 4: *L'Osservatore Romano*, ed. semanal en lengua española (19 enero 2001), p. 12. Carta enc. *Centesimus annus* (1 mayo 1991), 38: *AAS* 83 (1991), 841.
Ibíd., 58, p. 863. Juan Pablo II, Carta enc. *Sollicitudo rei socialis* (30 diciembre 1987), 34: *AAS* 80 (1988), 559. Carta enc. *Centesimus annus* (1 mayo 1991), 37: *AAS* 83 (1991), 840.

[11] Se insiste en ello en la intervención en el Encuentro internacional en línea: "La economía de Francisco - los jóvenes, un pacto, el futuro: videomensaje del Santo Padre, 21 de noviembre de 2020, pp. 60-65.

pues sabemos que las cosas pueden cambiar". Se puede construir un futuro mejor pensando en la crisis del ambiente y en los sufrimientos de los excluidos. (párrafo 13).

El objeto de ese llamamiento, que se incorpora al Magisterio Social de la Iglesia, es explícito, a saber: esta Carta encíclica, pretende crear una nueva sensibilidad para articular estrategias políticas y sociales en favor de la defensa del medio ambiente. En primer lugar, haciendo un breve recorrido por distintos aspectos de la "*actual crisis ecológica, con el fin de asumir los mejores frutos de la investigación científica actualmente disponible*", dejarnos interpelar por ella en profundidad y dar una base concreta al itinerario ético y espiritual como se indica a continuación. A partir de esa mirada, retomar algunas razones que se desprenden de la tradición judío-cristiana, a fin de procurar una mayor coherencia en nuestro compromiso con el ambiente. Luego intenta llegar a las raíces de la actual situación, de manera que no se mire sólo los síntomas sino también las *causas* más profundas. Así podremos proponer una ecología que, entre sus distintas dimensiones, incorpore el lugar peculiar del ser humano en este mundo y sus relaciones con la realidad que lo rodea. A la luz de esa reflexión se quiere avanzar en algunas líneas amplias de diálogo y de acción que *involucren* tanto a cada uno de los individuos como a la *política internacional*. Finalmente, puesto que está convencido de que todo cambio necesita motivaciones y un camino educativo, propondrá algunas líneas de maduración humana inspiradas en el tesoro de la experiencia espiritual cristiana. En este objetivo destaca, por un lado, el compromiso de asumir las aportaciones de la ciencia, y por otro, la propuesta de una ecología humana y una dirección a seguir para realizar los cambios. Por otra parte, la Encíclica presenta una unidad sustancial, sin que pueda ser incomunicable algunas de sus partes integrantes. Un exponente son algunos ejes que atraviesan toda la encíclica que garantizan una continuidad de pensamiento y la unidad interna del discurso. Por ejemplo: la íntima relación entre los pobres y la fragilidad del planeta, la convicción de que en el mundo todo está conectado, la crítica al nuevo paradigma y a las formas de poder que derivan de la tecnología, la invitación a buscar otros modos de entender la economía y el progreso, el valor propio de cada criatura, el sentido humano de la ecología, la necesidad de debates sinceros y honestos, la grave responsabilidad de la política internacional y local, la cultura del descarte[12] y la propuesta de un nuevo estilo de vida. Estos temas no se cierran ni

[12] *Trabajo.* No existe peor pobreza material - urge subrayarlo-, que la que no permite ganarse el pan y priva de la *dignidad del trabajo*. El desempleo juvenil, la informalidad y la falta de derechos laborales no son inevitables, son resultado de una previa opción social, de un sistema económico que pone los beneficios por encima del hombre, si el beneficio es económico, sobre la humanidad o sobre el hombre, son efectos de una cultura del descarte que considera al ser humano en sí mismo como un bien de consumo, que se puede usar y luego tirar. Hoy, al fenómeno de la explotación y de la opresión se le suma una nueva dimensión, un matiz gráfico y duro de la injusticia social; los que no se pueden integrar, los excluidos son desechos, sobrantes". Esta es la cultura del descarte y sobre esto quisiera ampliar algo que no tengo escrito pero se me ocurre recordarlo ahora. Esto sucede cuando al centro de un sistema económico está el dios dinero y no el hombre, la persona humana. Sí, al centro de todo sistema social o económico tiene que estar la persona, imagen de Dios, creada para que fuera el dominador del universo. Cuando la persona es desplazada y viene el dios dinero sucede esta "trastocación" [rectius trastocamiento] de valores. Cfr. I Encuentro Mundial de Movimiento Populares: discurso del Santo Padre, Aula Vieja del Sínodo (Vaticano), Martes 28 de octubre de 2014, cit., págs. 14-15. Con Pio XI y con Pablo VI hace referencia a «nueva forma abusiva de dictadura económica en el campo social, cultural e incluso político». Cfr. *III Encuentro Mundial de los Movimientos Populares: discurso del, Santo Padre* Aula Pablo VI Sábado 5 de noviembre de 2016, cit., pág. 20. De hecho una parte significativa de los integrantes de los Encuentros Mundiales Populares impulsados por Francisco han sido trabajadores de la economía informal o irregular, trabajadores precarios, trabajadores pobres, trabajadores de la economía social, trabajadores migrantes, trabajadores que fácticamente se encuentran en una situación asimilable a la esclavitud, etcétera; y, en definitiva, trabajadores que tienen la condición social común de ser personas "vulnerables", a las que se les sitúa en las periferia no sólo de las sociedades desarrolladas, sino también de las subdesarrolladas o con menor nivel de desarrollo y renta. Paradigmáticamente -aunque este criterio habría que modularlo respecto a los países subdesarrollados y con altos niveles de pobreza estructural-, resulta significativa la Ley española 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, cuyo objeto "es la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades

abandonan, sino que son constantemente replanteados y enriquecidos. (párrafo 16). En esa "cultura del descarte" ya no se excluye sólo a los pobres (pobreza absoluta o relativa) y personas vulnerables en el sentido tradicional y habitual del término (que nos conduce a la periferia y a la "desafiliación" de la sociedad), sino también a una parte significativa de los jóvenes de hoy que tienen serias más dificultades de inserción en el mercado de trabajo a través de un trabajo digno (algunos trabajan pero el trabajo nos les libera de la pobreza, es decir, son "trabajadores pobres"); y no son pocos los que trabajan en la economía sumergida o informal (calificable en términos estrictamente jurídicos como "economía ilegal", que es lo mismo que trabajar sin garantías de disfrutar de plenos derechos y libertades fundamentales en la actividad laborales). Por lo demás, los problemas de la vivienda no han hecho sino agravarse; y es que el derecho *social* a la vivienda es uno de los derechos sociales fundamentales[13] que han sido menos garantizados por las legislaciones estatales, incluidos los Estados Sociales de Derecho de los países con elevados niveles de desarrollo económico. Por otra parte, en muchos países, más o menos desarrollados, tampoco se está garantizando efectivamente la protección frente al "trabajo infantil" e incluso se aprecian ámbitos (espacios de silencio y oscuridad) donde se vulnera abiertamente la prohibición de la esclavitud y el trabajo forzoso; y ello a pesar de que se trata de derechos y prohibiciones establecidas en normas internacionales y constitucionales de manera nítida y garantista[14]. En este sentido como viene a señalar *Francisco* muchos de los jóvenes del mundo actual confirman una generación a la espera de disfrutar de oportunidades reales para desarrollar sus capacidades humanas, lo cual contribuye a la crisis del pacto democrático de solidaridad entre las generaciones.

1º. *Diagnóstico de la situación* ("Lo que está pasando en nuestra casa").

Se está produciendo una aceleración de los cambios, de una manera realmente extraordinaria. "A esto se suma el problema de que los objetivos de ese cambio veloz y constante no necesariamente se orientan al bien común y a un desarrollo humano, sostenible e integral. El cambio es algo deseable, pero se vuelve preocupante cuando se convierte en deterioro del mundo y de la calidad de vida de gran parte de la humanidad". Es necesario denunciar que el progreso económico y tecnológico no siempre lleva aparejado el progreso humano y social; no se puede identificar crecimiento económico y progreso social: tras un largo tiempo "de confianza irracional en el *progreso y en la capacidad humana*, una parte de la sociedad está entrando en una etapa de mayor conciencia. Se advierte una

básicas" (artículo 1, en relación con la caracterización realizada por el artículo 11). Puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Laborum, 2019, Capítulo I, pp. 9 y ss., Capítulo II, pp. 161 y ss.

[13] Para la verificación de esas garantías *jurídico-formales establecida al máximo nivel del ordenamiento jurídico internacional,* puede consultarse, paradigmáticamente, Ruíz Rico, G.: "Derecho a la vivienda (artículo 25.1 DUDH; artículo 11 PIDESC)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs): *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio Sistemático de la declaración universal de los derechos humanos*, *el pacto internacional de los derechos civiles y políticos, el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014, pp. 639-665, y la bibliografía allí citada.

[14] Para verificar esa garantía jurídico-formal al máximo nivel del ordenamiento jurídico internacional, puede consultarse, Hierro, L.L.: "Derecho del niño" (artículo 25 DUDU; artículo 24, 10.2.b); 10.3, 14.4 PIDCP; artículo 10.3, 12.2.a PIDESC), en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (dirs): *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio Sistemático de la declaración universal de los derechos humanos*, *el pacto internacional de los derechos civiles y políticos, el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014, pp. 129-141; Courtis, C.: "Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso (artículo 5 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Granada, Comares, 2012, pp. 87-105; López Rodríguez, J.: "Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado (artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L.(Dirs. y Coords.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea,* Granada, Comares, 2017, pp. 35-46.

creciente sensibilidad con respecto al ambiente y al cuidado de la naturaleza, y crece una sincera y dolorosa preocupación por lo que está ocurriendo con nuestro planeta". (párrafos 18 y 19).

En concreto, critica la contaminación creciente, la basura y señaladamente el predomino de la que denomina "*cultura del descarte*"; se subraya el "clima como bien común" (párrafos 20 y ss.). El calentamiento global exige cambios en la selección y uso de las fuentes de energía. La humanidad está llamada a tomar conciencia de la necesidad de realizar cambios de estilos de vida, de producción y de consumo, para combatir este calentamiento o, al menos, las causas humanas que lo producen o acentúan. El cambio climático es un problema global con graves dimensiones ambientales, sociales, económicas, distributivas y políticas, y plantea uno de los principales desafíos actuales para la humanidad. Los peores impactos probablemente recaerán en las próximas décadas sobre los países en desarrollo. Muchos pobres viven en lugares particularmente afectados por fenómenos relacionados con el calentamiento, y sus medios de subsistencia dependen fuertemente de las reservas naturales y de los servicios ecosistémicos, como la agricultura, la pesca y los recursos forestales. No tienen otras actividades financieras y otros recursos que les permitan adaptarse a los impactos climáticos o hacer frente a situaciones catastróficas, y poseen poco acceso a servicios sociales y a protección. Por ejemplo, los cambios del clima originan migraciones de animales y vegetales que no siempre pueden adaptarse, y esto a su vez afecta los recursos productivos de los más pobres, quienes también se ven obligados a migrar con gran incertidumbre por el futuro de sus vidas y de sus hijos. *Es trágico el aumento de los migrantes huyendo de la miseria empeorada por la degradación ambiental, que no son reconocidos como refugiados en las convenciones internacionales y llevan el peso de sus vidas abandonadas sin protección normativa alguna*. Lamentablemente, hay una general indiferencia ante estas tragedias, que suceden ahora mismo en distintas partes del mundo. La falta de reacciones ante estos dramas de nuestros hermanos y hermanas es un signo de la pérdida de aquel sentido de responsabilidad por nuestros semejantes sobre el cual se funda toda sociedad civil. Debe subrayarse esa apuesta por la defensa de la protección de las personas migrantes, que ha caracterizado toda la trayectoria del Papa Francisco[15].

Subraya *Francisco* la oposición de poderes socioeconómicos y políticos que presionan por la no realización de los cambio cualitativos y urgentes necesarios: "Muchos de aquellos que tienen más recursos y poder económico o político parecen concentrarse sobre todo en enmascarar los problemas o en ocultar los síntomas, tratando sólo de reducir algunos impactos negativos del cambio climático. Pero muchos síntomas indican que esos efectos podrán ser cada vez peores si continuamos con los actuales modelos de producción y de consumo. Por eso se ha vuelto urgente e imperioso el desarrollo de políticas para que en los próximos años la emisión de dióxido de carbono y de otros gases altamente contaminantes sea reducida drásticamente, por ejemplo, reemplazando la utilización de combustibles fósiles y desarrollando fuentes de energía renovable. En el mundo hay un nivel exiguo de acceso a energías limpias y renovables" (párrafo 26).

La cuestión del agua y su escasez se vincula al modelo de desarrollo humano y al incremento de la pobreza. Otros indicadores de la situación actual tienen que ver con el agotamiento de los recursos naturales. Conocemos bien la imposibilidad de sostener el actual nivel de consumo de los países más desarrollados y de los sectores más ricos de las sociedades, donde el hábito de gastar y tirar alcanza niveles inauditos. Ya se han rebasado ciertos límites máximos de explotación del planeta, sin que hayamos resuelto el problema de la pobreza. El agua potable y limpia representa una cuestión de primera importancia, porque es indispensable para la vida humana y para sustentar los ecosistemas terrestres y acuáticos. En tal sentido entiende que "en realidad, *el acceso al agua potable y segura*

[15] Hace referencia a los migrantes por razones económicas y ecológicas y por razones políticas, ideológicas o discriminatorias. Cfr. *III Encuentro Mundial de los Movimientos Populares: discurso del Santo Padre Aula Pablo VI Sábado 5 de noviembre de 2016*, cit., págs. 32-33.

es un derecho humano básico, fundamental y universal, porque determina la sobrevivencia de las personas, y por lo tanto es condición para el ejercicio de los demás derechos humanos". Nuestro mundo tiene una grave deuda social con los pobres que no tienen acceso al agua potable, porque "eso *es negarles el derecho a la vida radicado en su dignidad inalienable"*. Por otra parte, una mayor escasez de agua provocará el aumento del costo de los alimentos y de distintos productos que dependen de su uso. Existen estudios solventes que han alertado sobre la posibilidad de sufrir una escasez aguda de agua dentro de pocas décadas si no se actúa con urgencia. Los impactos ambientales podrían afectar a miles de millones de personas, pero es previsible que el control del agua por parte de grandes empresas mundiales se convierta en una de las principales fuentes de conflictos de este siglo (párrafos 30 y 31).

Una cuestión clave en términos de ecología humana[16] viene representada por la *pérdida de biodiversidad:* Los recursos de la tierra también están siendo depredados a causa de formas inmediatistas de entender la economía y la actividad comercial y productiva. La pérdida de selvas y bosques implica al mismo tiempo la pérdida de especies que podrían significar en el futuro recursos sumamente importantes, no sólo para la alimentación, sino también para la curación de enfermedades y para múltiples servicios. Las diversas especies contienen genes que pueden ser recursos claves para resolver en el futuro alguna necesidad humana o para regular algún problema ambiental. Pero no basta pensar en las distintas especies sólo como eventuales «recursos» explotables, olvidando que tienen un valor en sí mismas. Cada año desaparecen miles de especies vegetales y animales que ya no podremos conocer, que nuestros hijos ya no podrán ver, perdidas para siempre. La inmensa mayoría se extinguen por razones que tienen que ver con alguna acción humana. Por nuestra causa, miles de especies ya no darán gloria a Dios con su existencia ni podrán comunicarnos su propio mensaje. No tenemos derecho. Cuando se analiza el impacto ambiental de algún emprendimiento, se suele atender a los efectos en el suelo, en el agua y en el aire, pero no siempre se incluye un estudio cuidadoso sobre el impacto en la biodiversidad, como si la pérdida de algunas especies o de grupos animales o vegetales fuera algo de poca relevancia. El cuidado de los ecosistemas supone una mirada que vaya más allá de lo inmediato, porque cuando sólo se busca un rédito económico rápido y fácil, a nadie le interesa realmente su preservación. Pero el costo de los daños que se ocasionan por el descuido egoísta es muchísimo más alto que el beneficio económico que se pueda obtener. En el caso de la pérdida o el daño grave de algunas especies, estamos hablando de *valores que exceden todo cálculo*. Por eso, podemos ser testigos mudos de gravísimas inequidades cuando se pretende obtener importantes beneficios haciendo pagar al resto de la humanidad, presente y futura, los altísimos costos de la degradación ambiental. Varios Estados han avanzado en la preservación eficaz de ciertos lugares y zonas -en la tierra y en los océanos- donde se prohíbe toda intervención humana que pueda modificar su fisonomía o alterar su constitución original. En el cuidado de la biodiversidad, los especialistas insisten en la necesidad de poner especial atención a las zonas más ricas en variedad de especies, en especies endémicas, poco frecuentes o con menor grado de protección efectiva. Hay lugares que requieren un cuidado particular por su enorme importancia para el ecosistema mundial, o que constituyen importantes reservas de agua y así aseguran otras formas de vida (párrafos 32 y ss.).

El Papa *Francisco* insiste en que se trata de riesgos ambientales fabricados -creados- por la civilización humana[17]. Está en el campo de lo que se puede hacer. Por lo tanto, puede corregirse

[16] Aquí *Francisco* se sirve aquí de las aportaciones de la ecología humana como ciencia.

[17] Reténgase aquí los conceptos de sociedad del riesgo y de riesgo fabricado por las sociedades humanas -especialmente la desarrolladas, aunque no exclusivamente ellas. Para la categorización véase la obra pionera de Urich Beck. Cfr. Beck, U.: *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, 1998. Beck, U.: *La metamorfosis del mundo*, Barcelona, Paidós, 2017, pp. 17 y ss.; Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, Bomarzo, 2017, pp. 9 y ss., 29 y ss., y 213 y ss. Monereo Pérez, J.L.: "Derecho al Desarrollo (artículo 28 DUDH; 1 PIDESC; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y Normas concordantes) ", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *El Sistema Universal de los Derechos Humanos,* Comares, Granada,

también por políticas públicas y prácticas de los poderes privados y personas individualmente consideradas (pero que actúan con conciencia solidaria), sobre las que recae un *deber de cuidado*. Por ello mimos, destaca que "es loable la tarea de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil que sensibilizan a las poblaciones y cooperan críticamente, también utilizando legítimos mecanismos de presión, para que cada gobierno cumpla con su propio e indelegable deber de preservar el ambiente y los recursos naturales de su país, sin venderse a intereses espurios locales o internacionales" (párrafo 38).

Una consecuencia del actual modelo de desarrollo depredador es el *deterioro de la calidad de la vida humana y la degradación social.* Si se toma en consideración que el ser humano también es una criatura de este mundo, que tiene derecho a vivir y a ser feliz, y que además tiene una dignidad especialísima, no podemos dejar de considerar los efectos de la degradación ambiental, del actual modelo de desarrollo y de la "cultura del descarte" en la vida de las personas y grupos sociales. Para el Papa *Francisco* el actual modelo de desarrollo agrava la cuestión social y propicia el surgimiento de nuevas formas de pobreza, marginación y exclusión social; y tras ello no sólo se resquebraja la justicia social en el mundo, sino que también se generan conflictos de todo orden y desconfianza legítima en las instituciones (párrafo 43).

Se abunda en la idea de la *"sociedad del descarte"* (que es una expresión deplorable de la máxima desigualdad y exclusión social), en la que se excluye a una gran parte de las personas del bienestar en las ciudades, y se crean espacios privados reservados "ecológicos" tan sólo para unos pocos (los más ricos). En este sentido, no son pocos. En algunos lugares, rurales y urbanos, la privatización de los espacios ha hecho que el acceso de los ciudadanos a zonas de particular belleza se vuelva difícil. En otros, se crean urbanizaciones «ecológicas» sólo al servicio de unos pocos, donde se procura evitar que otros entren a molestar una tranquilidad artificial. Suele encontrarse una ciudad bella y llena de espacios verdes bien cuidados en algunas áreas «seguras», pero no tanto en zonas menos visibles, donde viven los descartables de la sociedad.

Entre los componentes sociales del cambio global se incluyen *los efectos laborales de algunas innovaciones tecnológicas, la exclusión social, la inequidad en la disponibilidad y el consumo de energía y de otros servicios, la fragmentación social*, el crecimiento de la violencia y el surgimiento de nuevas formas de agresividad social, el narcotráfico y el consumo creciente de drogas entre los más jóvenes, la pérdida de identidad. Son signos, entre otros, que muestran que el crecimiento de los últimos dos siglos -intensificado en el siglo veinte y en los inicios del siglo veintiuno- no ha significado en todos sus aspectos un verdadero progreso integral y una mejora de la calidad de vida. Varios de estos signos son al mismo tiempo síntomas de una verdadera degradación social, de una silenciosa ruptura de los lazos de integración y de comunión social (párrafos 45 y 46). La ruptura del vínculo social causas generan un "*descarte*" y una *"desafiliación"* de las personas respecto a un orden social basados en reglas de juego que son percibidas como injustas.

Aquí el Papa Francisco vuelve a subrayar la distinción fundamental entre "crecimiento" y "progreso social" ("verdadero progreso integral y una mejora de la calidad de vida").

2014, pp. 951-983; y Monereo Pérez, J.L.: "Protección del medio ambiente (Artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *La Europa de los Derecho. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Comares, Granada, 2012, pp. 1017-1076, con referencia específica; Monereo Pérez, J.L.: "Derecho al medio ambiente (artículo 12.2.b PIDESC y Normas concordante)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs): *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio Sistemático de la declaración universal de los derechos humanos*, *el pacto internacional de los derechos civiles y políticos, el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014, pp.677-717 y bibliografía allí citada.

Realza el papel negativo que puede producir los medios de comunicación poco serios y no solventes, y asimismo el creciente proceso de individualización de la sociedad a lo cual puede contribuir el mal uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. A esto se agregan las dinámicas de los medios del mundo digital que, cuando se convierten en omnipresentes, no favorecen el desarrollo de una capacidad de vivir sabiamente, de pensar en profundidad, de amar con generosidad. Los grandes sabios del pasado, en este contexto, correrían el riesgo de apagar su sabiduría en medio del ruido dispersivo de la información. Esto nos exige un esfuerzo para que esos medios se traduzcan en un nuevo desarrollo cultural de la humanidad y no en un deterioro de su riqueza más profunda. La verdadera sabiduría, producto de la reflexión, del diálogo y del encuentro generoso entre las personas, no se consigue con una mera acumulación de datos que termina saturando y obnubilando, en una especie de contaminación mental. Al mismo tiempo, tienden a reemplazarse las relaciones reales con los demás, con todos los desafíos que implican, por un tipo de comunicación mediada por internet. Esto permite seleccionar o eliminar las relaciones según nuestro arbitrio, y así suele generarse un nuevo tipo de emociones artificiales, que tienen que ver más con dispositivos y pantallas que con las personas y la naturaleza. Los medios actuales permiten que nos comuniquemos y que compartamos conocimientos y afectos. Sin embargo, a veces también nos impiden tomar contacto directo con la angustia, con el temblor, con la alegría del otro y con la complejidad de su experiencia personal. Por eso no debería llamar la atención que, junto con la abrumadora oferta de estos productos, se desarrolle una profunda y melancólica insatisfacción en las relaciones interpersonales, o un dañino aislamiento. El ambiente humano y el ambiente natural se degradan juntos, y no podremos afrontar adecuadamente la degradación ambiental si no prestamos atención a causas que tienen que ver con la degradación humana y social. De hecho, el deterioro del ambiente y el de la sociedad afectan de un modo especial a los más débiles del planeta (párrafos 47 y 48).

El actual *modelo de crecimiento y desarrollo* está produciendo desde hace décadas una *inequidad social planetaria.* Efectivamente, el ambiente humano y el ambiente natural se degradan juntos, y no se podrá afrontar adecuadamente la degradación ambiental si no prestamos atención a causas que tienen que ver con la degradación humana y social. De hecho, el deterioro del ambiente y el de la sociedad afectan de un modo especial a los más débiles del planeta. En realidad, "hoy no podemos dejar de reconocer que *un verdadero planteo ecológico se convierte siempre en un planteo social*, que debe integrar la justicia en las discusiones sobre el ambiente, para escuchar *tanto el clamor de la tierra como el clamor de los pobres"* (párrafos 48 y 49). El Papa Francisco viene a considerar en esta reflexión que toda ecología humana tiene una dimensión social y de justicia social. Para *Francisco* la pobreza es entendida como una situación social de miseria, carencia de recursos para la existencia digna y por ello se hallan en situación total de dependencia económica social (a menudo institucional)[18]. Denuncia la pobreza y exclusión social en el corazón de la abundancia. Pretende anudar esfuerzos para superar las situaciones de pobreza incidiendo en sus causas a través de las acciones no sólo de los poderes públicos sino también de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil. Si la pobreza tiene una causa social refleja que existe una situación de injusticia o de opresión por la intervención de poderes más o menos transparentes que la producen o impulsan.

[18] El sociólogo y filósofo Georg Simmel consideraba que la pobreza no es sólo una situación social, sino que es también una construcción jurídica e institucional. Simmel estudia la pobreza atendiendo no sólo al hecho de la privación material de bienes necesarios para la subsistencia del individuo (su sustento), sino ante todo como una categoría social específica singularizada por la doble posición social de estar-dentro y estar-fuera en la sociedad y que es calificada desde el punto de vista jurídico e institucional. Consúltese, Simmel, G.: *El pobre,* introducción de J. Molina Cano, Madrid, Sequitur, 2014. Para un tratamiento más detenido de la pobreza y la exclusión social, véase Monereo Pérez, J.L.: "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en *Documentación Laboral,* núm. 83 (2008), pp. 11-109, y la bibliografía allí citada. Disponible en acceso abierto: https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/203010 ; Paugam, S.: *Las formas elementales de la pobreza,* Madrid, Alianza, 2007.

La inequidad social se produce no sólo en el ámbito de los individuos y clases sociales, sino en las relaciones internacionales desiguales ("intercambio desigual" en lo económico y en lo social; y con una acumulación por desposesión generalizada[19]) entre Estados. Es decir, en los desequilibrios entre Norte/Sur global[20]. La inequidad no afecta sólo a individuos, sino a países enteros, y obliga a pensar en una ética de las relaciones internacionales. Porque hay una verdadera «deuda ecológica», particularmente entre el Norte y el Sur, relacionada con desequilibrios comerciales con consecuencias en el ámbito ecológico, así como con el uso desproporcionado de los recursos naturales llevado a cabo históricamente por algunos países. Las exportaciones de algunas materias primas para satisfacer los mercados en el Norte industrializado han producido daños locales, como la contaminación con mercurio en la minería del oro o con dióxido de azufre en la del cobre. Especialmente hay que computar el uso del espacio ambiental de todo el planeta para depositar residuos gaseosos que se han ido acumulando durante dos siglos y han generado una situación que ahora afecta a todos los países del mundo. El calentamiento originado por el enorme consumo de algunos países ricos tiene repercusiones en los lugares más pobres de la tierra, especialmente en África, donde el aumento de la temperatura unido a la sequía hace estragos en el rendimiento de los cultivos. A esto se agregan los daños causados por la exportación hacia los países en desarrollo de residuos sólidos y líquidos tóxicos, y por la actividad contaminante de empresas que hacen en los países menos desarrollados lo que no pueden hacer en los países que les aportan capital. Se constata que con frecuencia las empresas que obran así son multinacionales, que hacen aquí lo que no se les permite en países desarrollados o del llamado primer mundo. Generalmente, al cesar sus actividades y al retirarse, dejan grandes pasivos humanos y ambientales, como la desocupación, pueblos sin vida, agotamiento de algunas reservas naturales, deforestación, empobrecimiento de la agricultura y ganadería local, cráteres, cerros triturados, ríos contaminados y algunas pocas obras sociales que ya no se pueden sostener. La deuda externa de los países pobres o subdesarrollados se ha convertido en un instrumento de control, pero no ocurre lo mismo con la deuda ecológica. De diversas maneras, los pueblos en vías de desarrollo o ya instalados en el nivel de subdesarrollo, donde se encuentran las más importantes reservas de la biosfera, siguen alimentando el desarrollo de los países más ricos a costa de su presente y de su futuro. La tierra de los pobres del Sur es rica y poco contaminada, pero el acceso a la propiedad de los bienes y recursos para satisfacer sus necesidades vitales les está vedado por un sistema de relaciones comerciales y de propiedad estructuralmente perverso. Es necesario que los países desarrollados contribuyan a resolver esta deuda limitando de manera importante el consumo de energía no renovable y aportando recursos a los países más necesitados para apoyar políticas y programas de desarrollo sostenible. Las regiones y los países más pobres tienen menos posibilidades de adoptar nuevos modelos en orden a reducir el impacto ambiental, porque no tienen la capacitación para desarrollar los procesos necesarios y no

[19] Para el análisis del "intercambio desigual", más allá de la fecha de su publicación, véase Amin, S.: *Imperialismo y desarrollo desigual,* Barcelona, Fontanella, 1976; *Ibid., La acumulación a escala mundial. Crítica del subdesarrollo,* Madrid, Siglo XXI de España editores, 1974; Panitch, L. y Gindin, S.: *La construcción del capitalismo global. La economía política del imperio estadounidense,* Madrid, Akal, 2015; Harvey, D.: *El nuevo imperialismo,* Madrid, Akal, 2007; Streeck, W.: *Entre globalismo y democracia. Economía política en el neoliberalismo saliente,* Buenos Aires, Katz, 2021; Held, D.: *Un pacto global,* Madrid, Taurus, 2005.

[20] En análisis de *Francisco* tenía precedentes importantes. Así la Encíclica *Mater et magistra* (1961), de Juan XXIII, párrafos 73 y 157, defendiendo que el progreso económico no tiene un sentido en sí mismo, sino va acompañado de un progreso social, al mismo tiempo que toda la problemática del desarrollo económico adquiere una dimensión internacional dada la internacionalización de la economía, lo que impone una política de equilibrios y de solidaridad internacional. Pero el giro más importante fue el de la Encíclica *Populorum progressio* (1967), de Pablo VI, dedicada monográficamente al desarrollo, párrafos 19 a 21, 32, 34 y 58. El desarrollo "exige transformaciones audaces, profundamente innovadoras" y urgentes (párrafo 32). Requiere de una planificación democrática y participativa para garantizar los equilibrios necesarios, porque "decir desarrollo es, efectivamente, preocuparse tanto por el progreso social como por el crecimiento económico. No basta aumentar la riqueza común para que sea repartida equitativamente"; y para alcanzar este objetivo no resulta suficiente el libre juego de las fuerzas del mercado. Esto supone que "el principio fundamental del liberalismo, como regla de los intercambios comerciales, el que está aquí en litigio" (párrafos 34 y 58).

pueden cubrir los costos. Por eso, hay que mantener con claridad la conciencia de que en el cambio climático hay *responsabilidades diversificadas* y, como dijeron los Obispos de Estados Unidos, corresponde enfocarse «especialmente en las necesidades de los pobres, débiles y vulnerables, en un debate a menudo dominado por intereses más poderosos»[21]. Necesitamos fortalecer la conciencia de que somos una sola familia humana. No hay fronteras ni barreras políticas o sociales que nos permitan aislarnos, y por eso mismo tampoco hay espacio para la globalización de la exclusión y de la indiferencia, a la cual contrapone la globalización de la esperanza[22].

Francisco hace referencia constante no sólo a la concienciación de los problemas (individual y colectiva) desde los principios y valores fundamentales, sino también a la necesaria acción y luchas sociales para defender la dignidad humana, y los derechos con especial énfasis en el marco de la doctrina social de la Iglesia en los derechos económicos, sociales, culturales y de la tercera generación (derechos al desarrollo humano integral, derecho al medioambiente, derecho a la paz). Y en ello hay subyacente, de modo inevitable, un programa sociopolítico (párrafos 51 y 52).

[21] Conferencia de los Obispos Católicos de los Estados Unidos, *Global Climate Change: A Plea for Dialogue, Prudence and the Common Good* (15 junio 2001).

[22] Francisco señala que estas personas vulnerables (incluidas las personas migrantes) están excluidos de los beneficios de una globalización que discrimina. Y observa que Quiero que pensemos en el proyecto de desarrollo humano integral que anhelamos, centrado en el protagonismo de los Pueblos en toda su diversidad y el acceso universal a esas tres T ("Tierra, Techos, Trabajo", consigna de los movimientos populares impulsados por el papado de *Francisco*) que ustedes defienden: tierra, techo y trabajo. Espero que este momento de peligro nos saque del piloto automático, sacuda nuestras conciencias dormidas y permita una conversión humanista y ecológica que termine con la idolatría del dinero y ponga la dignidad y la vida en el centro. Nuestra civilización, tan competitiva e individualista, con sus ritmos frenéticos de producción y consumo, sus lujos excesivos y ganancias desmedidas para pocos, necesita bajar un cambio, repensarse, regenerarse. Ustedes son constructores indispensables de ese cambio impostergable; es más, ustedes poseen una voz autorizada para testimoniar que esto es posible. Ustedes saben de crisis y privaciones... que con pudor, dignidad, compromiso, esfuerzo y solidaridad logran transformar en promesa de vida para sus familias y comunidades. Sigan con su lucha y cuídense como hermanos". Cfr. *Carta del Santo Padre a los Movimientos Populares,* 12 de abril de 2020, Domingo de Pascua*,* pág. 38. Francisco desea encontrar la defensa de esas tres T en la tradición de la doctrina social de la Iglesia, pero ciertamente Francisco hace una llamada a la acción y al protagonismo de los movimientos sociales como protagonistas y a un discernimiento y remoción de las causas que supone de *la falta de realización de los derechos subyacente* a la defensa de las tres T ("tierra, techos y trabajo" para todos), desde luego, un avance extraordinario en la construcción del pensamiento social de la Iglesia. Ese entronque con la tradición de la doctrina social de la Iglesia, lo realiza en Papa Francisco: ¿Qué han dicho otros Papas sobre Tierra, Techo y Trabajo? Los Movimientos Populares en continuidad con el Magisterio Social de la Iglesia, págs. 74-87. Las tres T están vinculadas, sin duda, con los derechos fundamentales que la Iglesia había reconocido con contundencia especialmente relevante por el Papa Juan XXIII en su Encíclica *Pacem In Terris*, en cuya Parte Primera ("El orden entre los seres humanos"), proclama una serie de "Derechos" vinculados a la dignidad humana: "Derecho a la subsistencia y a un nivel digno", "Derechos referentes a los valores morales y culturales" , "Derecho a la elección del proceso estado", "Derechos en el aspecto económico" (que incluye significativamente el "derecho a trabajar", entre otros derechos sociales), "derecho de asociación", "Derecho de emigración e inmigración", "Derechos políticos" ("De la misma dignidad de la persona humana proviene el derecho a tomar parte activa en la vida pública y contribuir a la consecución del bien común. En la Parte Segunda ("Relaciones entre los hombres y los poderes públicos en el seno de las distintas comunidades políticas"), hace notar que aparte de garantizar los derechos, los poderes públicos tiene el deber de "Promover los derechos de la persona": "Es además una exigencia del bien común el que los poderes públicos contribuyan positivamente a la creación de un ambiente humano en que a todos los miembros del cuerpo social se les haga posible y se les facilite el efectivo ejercicio de los derechos mencionados, como también el cumplimiento de sus respectivos deberes. De hecho, la experiencia atestigua que, dondequiera que falte una apropiada acción de los poderes públicos, los desequilibrios económicos, sociales y culturales de los seres humanos tienden, sobre todo en nuestra época, a acentuarse más bien que a reducirse, y se llega por lo mismo a hacer que "derechos y deberes del hombre" no sean más que vocablos desprovistos de toda eficacia" (punto 63). Por otra parte, "Es por eso indispensable que los poderes públicos pongan esmerado empeño para que al desarrollo económico corresponda igual progreso social, y que en proporción de la eficiencia de los sistemas económicos se desarrollen los servicios esenciales…" (párrafo 64).

Ante la gravedad de la situación, su carácter estructural y el desarrollo previsiblemente destructivo sino se pone remedio, el Papa Francisco pone especial énfasis en la *debilidad de la reacción política internacional,* que no es capaz de ofrecer una respuesta satisfactoria a los dilemas que pueden cuestionar al tiempo la vida en nuestro planeta, por el predominio de los intereses económicos de las grandes corporaciones empresariales y de las grandes potencias mundiales. Observa, en efecto, que llama la atención la debilidad de la reacción política internacional. "*El sometimiento de la política ante la tecnología y las finanzas* se muestra en el fracaso de las Cumbres mundiales sobre medio ambiente. *Hay demasiados intereses particulares y muy fácilmente el interés económico llega a prevalecer sobre el bien común y a manipular la información para no ver afectados sus proyectos*. En esta línea, el *Documento de Aparecida* reclama que «en las intervenciones sobre los recursos naturales no predominen los intereses de grupos económicos que arrasan irracionalmente las fuentes de vida»[23]. La alianza entre la economía y la tecnología termina dejando afuera lo que no forme parte de sus intereses inmediatos. Así sólo podrían esperarse algunas declamaciones superficiales, acciones filantrópicas aisladas, y aun esfuerzos por mostrar sensibilidad hacia el medio ambiente, cuando en la realidad cualquier intento de las organizaciones sociales por modificar las cosas será visto como una molestia provocada por ilusos románticos o como un obstáculo a sortear". Es así, que la dignidad humana y el medioambiente quedan indefensos "ante los intereses del mercado divinizado, convertidos en regla absoluta" (párrafos 55 y 56).

¿Qué hacer? Esta Encíclica de *Francisco* constata, con humildad, la diversidad de opiniones y líneas de pensamiento respecto a las soluciones. Pero resulta poco creíble una llamada a un supuesto progreso infinito que resolvería por sí mismo todos los problemas estructurales. "Pero basta mirar la realidad con sinceridad para ver que hay un gran deterioro de nuestra casa común [la Tierra][24]. La esperanza nos invita a reconocer que siempre hay una salida, que siempre podemos reorientar el rumbo, que siempre podemos hacer algo para resolver los problemas. Sin embargo, parecen advertirse síntomas de un punto de quiebra, a causa de la gran velocidad de los cambios y de la degradación, que se manifiestan tanto en catástrofes naturales regionales como en crisis sociales o incluso financieras, dado que los problemas del mundo no pueden analizarse ni explicarse de forma aislada. Hay regiones que ya están especialmente en riesgo y, más allá de cualquier predicción catastrófica, lo cierto es que el actual sistema mundial es insostenible desde diversos puntos de vista, porque hemos dejado de pensar en los fines de la acción humana", de manera que "la humanidad ha defraudado las expectativas divina" (párrafos 60 y 61).

El Capítulo Segundo de la Encíclica está dedicado al "Evangelio de la Creación" (punto 62 a 88). El Papa Francisco destaca esta perspectiva que resulta esencial para la Iglesia Católica: "¿Por qué incluir en este documento, dirigido a todas las personas de buena voluntad, un capítulo referido a convicciones creyentes? No ignoro que, en el campo de la política y del pensamiento, algunos rechazan con fuerza la idea de un Creador, o la consideran irrelevante, hasta el punto de relegar al ámbito de lo irracional la riqueza que las religiones pueden ofrecer para una ecología integral y para un desarrollo pleno de la humanidad. Otras veces se supone que constituyen una subcultura que simplemente debe ser tolerada. Sin embargo, la ciencia y la religión, que aportan diferentes aproximaciones a la realidad, pueden entrar en un diálogo intenso y productivo para ambas". En este sentido se afirma que "si bien esta encíclica se abre a un diálogo con todos, para buscar juntos caminos de liberación, quiero mostrar desde el comienzo cómo las convicciones de la fe ofrecen a los cristianos, y en parte también a otros creyentes, grandes motivaciones para el cuidado de la naturaleza y de los hermanos y hermanas más

[23] V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, *Documento de Aparecida* (29 junio 2007), 471.

[24] Se ha señalado que "Es cierto que hay que abandonar toda idea de progreso que obedezca al determinismo histórico, al mismo tiempo que la idea determinismo lineal en historia". Cfr. Morin, E.: *La identidad humana. El Método V. La humanidad de la humanidad* (2001)*,* trad. A: Sánchez, Barcelona, Círculo de Lectores/Ediciones Cátedra, 2003, p. 243.

frágiles. Si el solo hecho de ser humanos mueve a las personas a cuidar el ambiente del cual forman parte, «los cristianos, en particular, descubren que su cometido dentro de la creación, así como sus deberes con la naturaleza y el Creador, forman parte de su fe». Por eso, es un bien para la humanidad y para el mundo que los creyentes reconozcamos mejor los compromisos ecológicos que brotan de nuestras convicciones" (párrafos 62 y 64).

Sin embargo, *esta perspectiva evangélica no es un simple "perspectiva interna" a la Iglesia, sino que para la doctrina social de la Iglesia tiene un alcance universal*. Así, se afirma el destino común de los bienes y se defienden los derechos fundamentales innatos al ser humano. "Hoy creyentes y no creyentes estamos de acuerdo en que la tierra es esencialmente una herencia común, cuyos frutos deben beneficiar a todos. Para los creyentes, esto se convierte en una cuestión de fidelidad al Creador, porque Dios creó el mundo para todos. Por consiguiente, *todo planteo ecológico debe incorporar una perspectiva social que tenga en cuenta los derechos fundamentales de los más postergados*. El principio de la subordinación de la propiedad privada al destino universal de los bienes y, por tanto, el derecho universal a su uso es una «regla de oro» del comportamiento social y el «primer principio de todo el ordenamiento ético-social». La tradición cristiana nunca reconoció como absoluto o intocable el derecho a la propiedad privada y subrayó la *función social* de cualquier forma de propiedad privada. Juan Pablo II recordó con mucho énfasis esta doctrina, diciendo que «Dios ha dado la tierra a todo el género humano para que ella sustente a todos sus habitantes, *sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguno*». Son palabras densas y fuertes. Remarcó que «*no sería verdaderamente digno del hombre un tipo de desarrollo que no respetara y promoviera los derechos humanos, personales y sociales, económicos y políticos, incluidos los derechos de las naciones y de los pueblos*». Con toda claridad explicó que «la Iglesia defiende, sí, el legítimo derecho a la propiedad privada, pero enseña con no menor claridad que sobre toda propiedad privada grava siempre una hipoteca social, para que los bienes sirvan a la destinación general que Dios les ha dado». Por lo tanto afirmó que «no es conforme con el designio de Dios usar este don de modo tal que sus beneficios favorezcan sólo a unos pocos». Esto cuestiona seriamente los hábitos injustos de una parte de la humanidad"[25]. En este sentido, el rico y el pobre tienen igual dignidad, porque «a los dos los hizo el Señor» (*Pr* 22,2) (párrafos 93 y 94).

La dimensión social del derecho de propiedad fue realzada también en la Encíclica *Quadragesimo anno* (1931) de Pío XI[26], y en la Encíclica *Mater et magistra* (1961), de Juan XXIII[27], apostando por ese carácter social y las condiciones de posibilidad de acceso de todos los individuos a los bienes fundamentales, de manera que se extienda a todas las clases sociales el ejercicio de este derecho patrimonial. Más allá de ello, y en garantía del bien común o interés general es legítima la propiedad pública junto con la propiedad privada[28]. Es en la *Gaudium et spes* (1965), del Concilio Vaticano II, cuando se afirma con mayor contundencia el *destino común universal de los bienes de la tierra,* como límite de todo propiedad. No sólo se apuesta por un sistema de economía mixta, sino

[25] Juan Pablo II, Carta enc. *Laborem exercens* (14 septiembre 1981), 19: *AAS* 73 (1981), 626; Carta enc. *Centesimus annus* (1 mayo 1991), 31: *AAS* 83 (1991), 831; Carta enc. *Sollicitudo rei socialis* (30 diciembre 1987), 33: *AAS* 80 (1988), 557; *Discurso a los indígenas y campesinos de México*, *Cuilapán* (29 enero 1979), 6: *AAS* 71 (1979), 209; *Homilía durante la Misa celebrada para los agricultores en Recife, Brasil* (7 julio 1980), 4: *AAS* 72 (1980), 926; *Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz 1990*, 8: *AAS* 82 (1990), 152.

[26] Párrafos 45-47, principalmente.

[27] Párrafos 104 a 108 y 112, 116 y 117.

[28] Encíclica *Mater et magistra* (1961), de Juan XXIII, puntos 116-117, lo que conlleva la adecuación de un modelo económico de economía mixta, público y privado. La propiedad privada no puede conducir a que tal poder económico sea dejado "en manos de personas privadas sin peligro del bien común (punto 116). Se añade, que "Nuestra época registra una progresiva ampliación de la propiedad del Estado y de las demás instituciones públicas. La causa de esta ampliación hay que buscarla en que el *bien común exige hoy de la autoridad pública* el cumplimiento de una serie creciente de funciones [sociales]. Sin embargo, también en esta materia ha de observarse íntegramente el principio de subsidiariedad…" (117).

también por el derecho a la existencia digna[29] de las personas y de los pueblos[30], buscando equilibrios socioeconómicos que garanticen el bien común, el bien de los individuos y de la comunidad organizada. El derecho de propiedad privada, no es incompatible con la propiedad pública, pero ambos tipos de propiedad se someten a un sistema de límites jurídicos e institucionales para garantizar el bien común y la satisfacción para todos los derechos a la existencia digna y el trabajo digno[31]. En cualquier caso, deben garantizarse unas condiciones dignas de trabajo: "los deberes de la justicia han de respetarse no solamente en la distribución de los bienes que el trabajo produce, sino también en cuanto afecta a las condiciones generales en que se desenvuelve la actividad laboral…". En el pensamiento social de la Iglesia, "El trabajo humano que se ejerce en la producción y en el comercio o en los servicios es muy superior a los restantes elementos de la vida económica, pues estos últimos no tienes otro papel que el de instrumentos"[32]. En realidad, "el trabajo humano es una clave, quizá la clave esencial, de toda la cuestión social". El "primer fundamento del valor trabajo es el hombre mismo, su sujeto. A esto va unida inmediatamente una consecuencia muy importante de naturaleza ética: es cierto que el hombre está destinado y llamado al trabajo; pero, ante todo, el trabajo está "en función del hombre" y no el hombre "en función del trabajo". Con esta conclusión se llega justamente a reconocer la preeminencia del significado subjetivo del trabajo sobre el significado objetivo". Un principio esencial de la Iglesia "es el principio de prioridad del "trabajo" sobre el "capital". Un sistema moralmente legítimo y justo,

[29] Añon, M.J.: "Derecho a un nivel de vida adecuado y medios de subsistencia (artículo 25.1 DUDH; artículos 13.2, 11 PIDESC)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs): *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio Sistemático de la declaración universal de los derechos humanos*, *el pacto internacional de los derechos civiles y políticos, el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014, pp. 625-637.

Para los fundamentos de este derecho a la existencia digna, puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en *Documentación Laboral. Revista de relaciones laborales, economía y sociología del trabajo*, núm. 83-Vol. II (2008), pp. 11-109. Disponible: https://dialnet.unirioja.es › descarga › articulo PDF; *Ibid.*, *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, ed. Laborum, 2019, Capítulos I (La dignidad de la persona en el sistema multinivel de garantías de los derechos y capacidades humanas) y II (La dignidad del trabajador y trabajo decente); Ibid., *La renta mínima garantizada. De la renta mínima a la renta básica,* Albacete, Bomarzo, 2018; Monereo Pérez, J.L.: "Seguridad Social y Ayuda Social (Artículo 34 de la Carta de la UE)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Granada, Comares, 2012, pp. 893 y ss.;y reforzando el análisis de la necesaria perspectiva de la garantía multinivel de los derechos fundamentales respecto a la Carta Social Europea Revisada en 1996, véase Monereo Pérez, J.L.y Ortega Lozano, P.G.: "Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30 de la Carta Social Europea revisada"), en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, , Granada, Comares, 2017, pp. 925 y ss.; Monereo Pérez, J.L., y Rodríguez Iniesta, G. "El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital". (2020). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *24*, 13-35. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/416

[30] Sobre el concepto *no populista* de "pueblo" en el Papa Francisco, véase Scannone, J.C: «Cuatro principios para la construcción de un pueblo según el Papa Francisco», en *Stromata* 71 (2015) 13-27.

[31] *Gaudium et spes* (1965), del Concilio Vaticano II, puntos 69, 70 y 71, especialmente. "Habiendo como hay tanto oprimidos actualmente por el hambre en el mundo, el sacro Concilio urge a todos, particulares y autoridades, a que, acordándose de aquella frase de los Padres: "Alimenta al que muere de hambre, porque, si no lo alimentas, lo matas", según las propias posibilidades, comuniquen y ofrezcan realmente sus bienes, ayudando en primer lugar a los *pobres, tanto individuos como pueblos, a que puedan ayudarse y desarrollarse por sí mismos*". En relación a ello "en las naciones de economía muy desarrollada, *el conjunto de instituciones consagradas a la previsión y a la seguridad social puede contribuir, por su parte, al destino común de los bienes*" (párrafo 69). Además, "las inversiones deben orientarse a asegurar posibilidades de trabajo y beneficios suficientes a la población presente y futura. Los responsables de las inversiones y de la organización de la vida económica, tanto los particulares como los grupos o las autoridades públicas, deben tener muy presentes estos fines y reconocer su grave obligación de vigilar, por una parte, a fin de que se provea de lo necesario para una vida decente tanto a los individuos como a toda la comunidad, y, por otra parte, de prever el futuro y establecer un justo equilibrio entre las necesidades actuales del consumo individual y colectivo y las exigencias de inversiones para la generación futura" (párrafo 70).

[32] *Gaudium et spes* (1965), del Concilio Vaticano II, párrafo 67.

"puede ser *aquel sistema de trabajo que en su raíz supera la antinomia entre trabajo y capital*, tratando de estructurarse según el principio de la sustancial y efectiva prioridad del trabajo, de la subjetividad del trabajo humano y de su participación eficiente en todo el proceso de producción, y esto independientemente de la naturaleza de las prestaciones realizadas por el trabajador"[33]. Esto incluye "afirmar que a los trabajadores hay que darles participación activa en los asuntos de la empresa donde trabajan"[34]. En el pensamiento social de la Iglesia preside una concepción "comunitaria"; la idea fuerza de la empresa como "comunidad humana"; concepto que está presente en numerosas encíclicas[35]. Cuestión distinta es que esta concepción comunitaria se corresponda con la realidad *objetiva* de las relaciones del trabajo y el capital, donde preside el conflicto consustancial a las relaciones de base capitalista, sin perjuicio de que se predispongan fórmulas jurídicas para encauzar e institucionalizar pacíficamente ese conflicto estructural inherente a las relaciones de producción del capitalismo en sus diversas manifestaciones.

E incluso "El bien común" puede exigir "algunas veces la expropiación" forzosa por razones de utilidad pública, y adoptando medidas que impidan "las especulaciones egoístas (que) que deben ser eliminadas"[36].

[33] Encíclica *Laborem exercens* (1981), de Juan Pablo II, párrafos 3, 6, 11,12 y 13.

[34] Cfr. Encíclica *Mater et magistra* (1961), párrafos 82, 83. En el derecho a las condiciones de trabajo digna va incluido el salario justo (párrafos 71 a 81); *Gaudium et spes* (1965), del Concilio Vaticano II, párrafo 67.

[35] Encíclica *Mater et magistra* (1961), párrafo 64, defiende esta concepción hasta llegar a considera que el contrato de trabajo debería suavizarse algo mediante el contrato de sociedad, de manera que los trabajadores se asociación en el domino y en la administración o participación, en cierta medida, de los beneficios percibidos. Igualmente, Encíclica *Mater et magistra* (1961), párrafos 91 y 92; y Encíclica *Centesimus annus* (1991), párrafos 69 y 43, considerando que "El desarrollo integral de la persona humana en el trabajo no contradice, sino que favorece más bien la mayor productividad y eficacia del trabajo mismo, por más que esto puede debilitar centros de poder ya consolidados. La empresa no puede considerarse únicamente como una "sociedad de capitales", es, al mismo tiempo, una "sociedad de personas", en la que entran a formar parte de manera diversa y con responsabilidades específicas los que aportan el capital necesario para su actividad y los que colaboran con su trabajo. Para conseguir estos fines sigue siendo necesario todavía un gran movimiento asociativo de los trabajadores, cuyo objetivo es la liberación y la promoción integral de la persona" (párrafo 43). En este caso, parece que Juan Pablo II asume aquí un criterio de realidad de que la aspiración comunitaria es un objetivo a perseguir y no una realidad, por un lado, y por otro, se acepta el conflicto subyacente entre capital y trabajo, precisamente cuando se indica que corresponde a un movimiento asociativo de trabajadores alcanzar esa "liberación y la promoción integral de la persona" en las organizaciones empresariales.

[36] *Gaudium et spes* (1965), del Concilio Vaticano II, párrafo 24.

Aunque pueda resultar un tanto paradójico, en cierto sentido con otras ideas sostenidas en otros ámbitos, Juan Pablo II, no sólo afirma que la propiedad privada debe estar al servicio del trabajo[37], sino que *la propiedad privada está subordinada al destino común universal de los bienes*[38].

En este orden de ideas, *Francisco* hace notar que "El medio ambiente es un bien colectivo, patrimonio de toda la humanidad y responsabilidad de todos. Quien se apropia algo es sólo para administrarlo en bien de todos. Si no lo hacemos, cargamos sobre la conciencia el peso de negar la existencia de los otros. Por eso, los Obispos de Nueva Zelanda se preguntaron qué significa el mandamiento «no matarás» cuando «un veinte por ciento de la población mundial consume recursos en tal medida que roba a las naciones pobres y a las futuras generaciones lo que necesitan para sobrevivir»[39]. En esa perspectiva evangélica reclama el ejemplo y la mirada de Jesús (párrafos 96 a 100). Resulta harto significado este enfoque de la responsabilidad que coincide, en gran medida, con la reflexión y propuestas de Hans Jonas sobre el *principio de responsabilidad* en su proyección ecológica y medioambiental[40]. Hace notar Francisco: "Y después debemos aceptar el *principio ético universal* -aunque no gusta- que los daños deben ser reparados. Este es un principio ético, universal: los daños deben ser reparados. Si hemos crecido abusando del planeta y de la atmósfera, hoy tenemos

[37] Encíclica *Laborem exercens* (1981), de Juan Pablo II, párrafo 14, en donde se indica respecto al derecho de propiedad que "la tradición cristiana no ha sostenido *nunca este derecho como absoluto e intocable.* Al contrario, siempre lo ha entendido en el contexto más amplio del derecho común de todos a usar los bienes de la entera creación: *el derecho a la propiedad privada como subordinado al derecho al uso común, al destino universal de los bienes*. Además, la propiedad según la enseñanza de la Iglesia nunca se ha entendido de modo que pueda constituir un motivo social en el trabajo… la propiedad se adquiere ante todo mediante el trabajo, para que ella sirva al trabajo. Esto se refiere de modo especial a la propiedad de los medios de producción… el único título legítimo para su posesión -esto ya sea en la forma de la propiedad privada, ya sea en la de la propiedad pública o colectiva- es que *sirvan al trabajo,* hagan posible la realización del primer principio de aquel orden, que es destino universal de los bienes y el derecho a su uso común. Desde ese punto de vista, pues, en consideración del trabajo humano y del acceso común a los bienes destinados al hombre, tampoco conviene excluir la socialización, en las condiciones oportunas, de ciertos medios de producción" (párrafo 14).
El capital subordinado al trabajo: "El hombre se realiza a sí mismo por medio de su inteligencia y su libertad y, obrando así, asume como objeto e instrumento las cosas del mundo, a la vez que se apropia de ellas… Mediante su trabajo el hombre se compromete no sólo en favor suyo, sino también en favor de los demás y con los demás: cada uno colabora en el trabajo y en el bien de los otros. El hombre trabaja para cubrir las necesidades de su familia, de la comunidad de la que forma parte, de la nación y, en definitiva, de toda la humanidad (cfr. *Laborem exercems*, 10)… en una cadena de solidaridad. La propiedad de los medios de producción… es justa y legítima cuando se emplea para un trabajo útil; pero resulta ilegítima cuando no es valorada o sirve para impedir el trabajo de los demás u obtener unas ganancias que no son fruto de la expansión global del trabajo y de la riqueza social, sino más bien de su compresión, de la explotación ilícita, de la especulación y de la ruptura de la solidaridad en el mundo laboral (cfr. *Laborem excercens*, 14). Este tipo de propiedad no tiene ninguna justificación y constituye un abuso ante Dios y los hombres". Cfr. Encíclica *Centesimus annus* (1991), párrafo 43.

[38] Se abunda y destaca con no menor intensidad en la Encíclica *Centesimus annus* (1991), párrafos 31, 32 y 43, en el párrafo 32 se dice, entre otras cuestiones, que "En nuestro tiempo es cada vez más importante el papel del trabajo humano en cuanto factor productivo de las riquezas inmateriales y materiales; por otra parte, es evidente que el trabajo de un hombre se conecta naturalmente con el de otros hombres. Hoy más que nunca trabajar es trabajar con otros para otros: es hacer algo para alguien. El trabajo es tanto más fecundo y productivo cuanto el hombre se ha más capaz de conocer las potencialidades productivas de la Tierra y ver en profundidad las necesidades de los otros hombres, para quienes se trabaja".

[39] Conferencia Episcopal de Nueva Zelanda, *Statement on Environmental Issues*, Wellington (1 septiembre 2006).

[40] Jonás, H.: En *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica,* trad. A. Sánchez Pascual, Barcelona, Herder, 1995, especialmente, Capítulo Quinto ("La responsabilidad hoy: el futuro amenazado y la idea de progreso"), pp. 227 y ss., y Capítulo Sexto ("La crítica de la utopía y la idea de la responsabilidad"), pp. 290 y ss. Conforme a este principio Hans Jonas formula un nuevo imperativo categórico: «Obra de tal manera que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida auténticamente humana sobre la Tierra». La formulación de Jonas tiene como antecedente el imperativo categórico de Kant «Obra solo según aquella máxima por la cual puedas querer que al mismo tiempo se convierta en ley universal», una formulación de la regla de oro, regla enunciada también, entre otros, por Jesús de Nazaret en la formulación «Todo cuanto queráis que os hagan los hombres, hacédselo también vosotros» (Mt 7,12; Lc 6,31).

que aprender a hacer también sacrificios en los estilos de vida aún insostenibles. De lo contrario, serán nuestros hijos y nuestros nietos los que paguen la cuenta, una cuenta que será demasiado alta y demasiado injusta"[41]. Es la asunción del principio de responsabilidad, que tiene una dimensión ética, pero también jurídica (por ejemplo, el reconocimiento del que contamina paga"[42]). Pero incorpora también el *principio de sostenibilidad ambiental y humana*[43].

De especial relevancia en el sistema interno de la Encíclica son las reflexiones cristalizadas en el Capítulo Tercero, dedicado significativamente a la *Raíz humana de la crisis ecológica.* Entre otras importantes consideraciones *se cuestiona frontalmente el negacionismo* de la crisis ecológica y climática[44]. No se detendrá en el análisis crítico de las causas de la crisis ecológica, sino que culminaría en una *Alternativa* que se propone resultado de todo el análisis que se ha llevado a cabo en la Encíclica. Tarea que se acometerá en el Capítulo Cuarto ("*Una ecología integral*"). Denuncia, igualmente, la *insostenibilidad cultural y espiritual* del capitalismo actual en sus manifestaciones más destructivas[45]. Hay aquí una crítica de la economía política del mundo contemporáneo que genera pobreza, exclusión, desigualdades sociales y desarrollos desiguales e injustos entre países del Norte y del Sur global. Pero

[41] Encuentro "Economy of Francesco": discurso del Santo Padre, *Pala-Eventi de Santa María de los Ángeles (Asís),* 24 de septiembre de 2022, p. 69.

[42] Reténgase la consagración normativa del "principio de quien contamina paga" en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 191.2 TFUE), a cuyo tenor: "La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión".

[43] La sostenibilidad, además, es una palabra de varias dimensiones. Además de la medioambiental están también la dimensión social, relacional y espiritual. La social empieza lentamente a ser reconocida: nos estamos dando cuenta de que el grito de los pobres y el grito de la tierra son el mismo grito (cf. *Enc. Laudato si'*, 49). Por tanto, cuando trabajamos para la transformación ecológica, debemos tener presente los efectos que algunas elecciones ambientales producen sobre la pobreza. No todas las soluciones medioambientales tienen los mismos efectos sobre los pobres, y por tanto deben preferirse las que reducen la miseria y las desigualdades. Mientras tratamos de salvar el planeta, no podemos descuidar al hombre y a la mujer que sufren. La contaminación que mata no es solo la del dióxido de carbono, también la desigualdad contamina mortalmente nuestro planeta. No podemos permitir que las nuevas calamidades ambientales cancelen de la opinión pública las antiguas y siempre actuales calamidades de la injusticia social, también de las injusticias políticas. Pensemos, por ejemplo, en una injusticia política; el pobre pueblo martirizado de los rohinyás que vaga de un lado a otro porque no puede vivir en la propia patria: una injusticia política. Después está una insostenibilidad de nuestras relaciones: en muchos países las relaciones de las personas se están empobreciendo. Sobre todo en Occidente, las comunidades se vuelven cada vez más frágiles y fragmentadas. La familia, en algunas regiones del mundo, sufre una grave crisis, y con ella la acogida y la custodia de la vida. El consumismo actual trata de llenar el vacío de las relaciones humanas con mercancías cada vez más sofisticadas - ¡las soledades son un gran negocio de nuestro tiempo! -, pero así genera una carestía de felicidad. Y esto es algo malo". Cfr. Encuentro "Economy of Francesco": discurso del Santo Padre, *Pala-Eventi de Santa María de los Ángeles (Asís),* 24 de septiembre de 2022, p.70.

[44] Exhortación apostólica *Laudate Deum* (*Alabado sea Dios*), 4 de octubre de 2023, anticipándose a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2023 (COP28).

[45] Finalmente hay una insostenibilidad espiritual de nuestro capitalismo. Piensa *Francisco que* el ser humano, creado a imagen y semejanza de Dios, antes de ser un buscador de bienes ("tener") es un buscador de sentido (ser). Todos nosotros somos buscadores de sentido. Es por esto por lo que el primer capital de toda sociedad es el espiritual, porque es el que nos da las razones para levantarnos cada día e ir al trabajo, y genera esa alegría de vivir necesaria también en la economía. Cfr. *Encuentro* "Economy of Francesco": discurso del Santo Padre, *Pala-Eventi de Santa María de los Ángeles (Asís),* 24 de septiembre de 2022, pág. 70. De interés son las reflexiones críticas clásicas de Erich Fromm, en su obra *¿Tener o Ser?,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2013. En este libro Erich Fromm sostiene que en la sociedad industrial el hombre se ha habituado a vivir en la premisa de que quien no tiene, no es. Al integrar el psicoanálisis con la política, Erich Fromm aporta en la reflexión y la crítica interdisciplinarias del siglo XX, una meditación hacia el verdadero camino de la esperanza, que haría prevalecer el ser al tener.

es de realzar que Francisco impulsa un orden socioeconómico alternativo a través de la "ecología integral" y el impulso de las políticas sociales y el protagonismo de los movimientos populares en la lucha por los derechos y la transformación social que pretende superar el capitalismo desorganizado y destructivo de formas de vida y de la sostenibilidad del Planeta. Su teología sociopolítica incorpora un mensaje y una llamada a la acción transformadora. En realidad, Francisco defiende una suerte de *ecología de la acción; una ecología que remueve las conciencias para la defensa de los seres humanos en consustancial interacción con la naturaleza,* el medioambiente natural. En el pensamiento sociopolítico de Francisco la dimensión social y política de fe cristiana se expresa mediante la opción preferencial por los pobres y excluidos y víctimas de la injusticia. Con todo, no cabe la menor duda que el Papa Francisco *asumía una modalidad de teología de la liberación que suele conocerse como "Teología del pueblo"*[46]. La teología del pueblo es una corriente teológica nacida en la Argentina tras el Concilio Vaticano II y la Conferencia de Medellín (Colombia, 1968) como rama autónoma de la teología de la liberación que ha influido fuertemente en el pensamiento del papa Francisco. Entre los principales teólogos de teología del pueblo se destacan Alberto Methol Ferré, Lucio Gera, Rafael Tello, Justino O'Farrel, Juan Carlos Scannone y Carlos María Galli[47]. En esta teología, el pueblo es entendido como una categoría histórica y mítica, una forma de fraternidad más allá de la estirpe. No la reduce a la suma masiva de individuos, ni al conjunto de los ciudadanos que componen una sociedad o a la población, sino como una conciencia de orígenes y vicisitudes históricas comunes, en el patrimonio

[46] Resulta, por lo demás, harto significativas las obras de Bianchi, E. C.: *Introduzione alla teologia del popolo. Profilo spirituale e teologico di Rafael Tello*, *Prefazione de Jorge Mario, Bergoglio-Francesco*, Editorial EMI, (1 de abril) 2015. "La grazia suppone la cultura, e il dono di Dio si incarna nella cultura di chi lo riceve". Questa centrale affermazione nella Evangelii gaudium di Francesco ha un'origine Rafael Tello, nome autorevole della "teologia del popolo" e pensatore apprezzato da Bergoglio. Per la prima volta ne viene qui presentato in italiano il pensiero attraverso i suoi scritti. Tello (1917-2002) fu consulente dei vescovi argentini tra il 1966 e il 1973, consigliere del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo e dei curas villeros, i preti - appoggiati da Bergoglio - che vivono nelle baraccopoli di Buenos Aires. Evangelizzare il popolo a partire dal popolo mediante la sua cultura, cioè i suoi linguaggi, i suoi costumi, i suoi modi di interpretare la vita e la storia. È questo uno dei punti nevralgici del pensiero di Tello, un tomista sui generis che Bianchi ci fa conoscere e apprezzare, aiutandoci a comprendere ancor meglio il magistero del papa venuto "dalla fine del mondo".
Asimismo, *Bianchi, E.C. Rafael Tello y la Teología del Pueblo* [en línea]. Polo Formativo del Fin del Mundo, 2022 Disponible en: https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/15364
Scannone, J.C.: *La Teología del pueblo: una perspectiva argentina*, Roma-La Civiltà Cattolica, 28 de marzo de 2014. Archivado desde el original el 17 de agosto de 2014. «En el gran marco de la teología latinoamericana, en especial de la liberación, la Teología argentina del pueblo tiene una especificidad que la singulariza. En el momento actual su estudio interesa especialmente por su influjo tanto en el enfoque teológico pastoral del papa Francisco como en su guía de ruta, a saber, la exhortación apostólica Evangelii gaudium.»; Scannone, J. C. C. (15 de marzo de 2014). «Papa Francesco e la Teología del popolo», en *Civiltà Cattolica* (3930), 15 de marzo de 2014, pp. 553-656. Asimismo, Scannone, SJ, J. C.: "El papa Francisco y la teología del pueblo. *Razón Y Fe*, *271*(1395), (2018): 31-50. Recuperado a partir de https://revistas.comillas.edu/index.php/razonyfe/article/view/9890

[47] Scannone, J.C.: «El papa Francisco y la teología del pueblo». *Razón y fe* 271 (1395), 2014: 31-50. Archivado desde el original el 2 de abril de 2015; Di Marco, L.: («Curas villeros: predicadores de la Teología del Pueblo». *La Nación*. 9 de mayo de 2010. Archivado desde el original el 18 de marzo de 2013; «La ideología afín a la ideología de la liberación de Jorge Bergoglio», *Católicos Aleerta*. Archivado desde el original el 4 de marzo de 2016; Larraquy, M.: «Entrevista a Leonardo Boff». *FM Cien*. Archivado desde el original el 25 de diciembre de 2017. Consultado el 18 de marzo de 2015; Gregg, S.: «El Papa Francisco y la Teología de la Liberación». *Instituto Acton*. (3 de junio de 2013). Archivado desde el original el 2 de abril de 2015; «Relación entre la pastoral de Francisco y la Teología del Pueblo: conversación con el p. Scannone». *Radio Vaticana*. 29 de marzo de 2014. Archivado desde el original el 2 de abril de 2015; Cuda, E.: «Teología y política en el discurso del papa Francisco ¿Dónde está el pueblo?». *Nueva Sociedad* (248), noviembre-diciembre de 2013: 11-26. Archivado desde el original el 28 de junio de 2014. Consultado el 18 de marzo de 2015; Bianchi, E.C.: *Pobres en este mundo ricos en la fe*. Consultado el 8 de septiembre de 2020; «La teología del pueblo en el magisterio pastoral del Papa Francisco». *Pontificia Comisión para América Latina*. 12 de noviembre de 2018; Cuda, E.: «Latinoamérica en el siglo XXI: posmarxismo, populismo y teología del pueblo». *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana* 40 (121), 17 de diciembre de 2019. doi:10.15332/25005375.5470.; «El jesuita Scannone asegura que la Teología del Pueblo, rama de la Teología de Liberación, está en la base de los gestos». *Europa Press*. 10 de febrero de 2015.

de su tradición, en su trasfondo cultural y religioso, en el ethos societario que se deriva y alimenta, en su capacidad de integrar diversos componentes en un mestizaje étnico y cultural, en el tejido de su convivencia familiar, laboral y social, en un destino solidario compartido en busca de una vida digna y buena para todos. En la concepción teología del pueblo de Francisco *se conjuga -y no se sustituye- la tradicional "opción preferencial por los pobres"* con la "opción preferencial por los excluidos". Esta concepción abierta del Papa Francisco atiende a la *realidad existente* en el mundo actual de incremento de las situaciones tanto de "pobreza" como de "exclusión social" que sitúa a personas y pueblos en la periferia y en situación de vulnerabilidad, por una conjunción completa de factores determinantes: por motivos vinculados al trabajo (por ejemplo, trabajadores pobres, trabajadores que prestan servicios en economía sumergida…), falta de oportunidades vitales, imposibilidad o excesiva dificultad para desarrollar las capacidades humanas, derivadas de las divisiones geopolíticas Norte/ Sur global con el consiguiente desarrollo e intercambio desigual, los desplazamientos migratorios derivados del cambio climático, por segregaciones y discriminaciones racionales y por explotación de la mujer (incluida la "trata de blancas"), etcétera. *Francisco* pretende evangelizar el pueblo a partir del mismo pueblo mediante su cultura, es decir, su lenguaje, sus costumbres, y sus modos de interpretar la vida y la historia. Esto significa *hacerlo protagonista directo emancipación y salvación con una potente esfera de la sociedad civil.* Y todo ello sin desconocer la necesidad de las intervenciones de los poderes públicos a escala local, nacional e internacional, a través de la regulaciones de los derechos, obligaciones y capacidades humanas a través las políticas públicas proactivas y de carácter promocional de sus esferas de libertades reales, esto es, promoviendo las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (en la dirección avanzada de política del Derecho Promocional y Proactivo que indican Textos Constituciones como el Italiano, artículo 3[48], y el Español, artículo 9.2, en la coherente tradición del constitucionalismo democrático-social).

Atendiendo a todo ello, según el Papa Francisco la crisis ecológica tiene una raíz humana, siendo la civilización humana la causa principal del desastre: "No nos servirá describir los síntomas, si no reconocemos la raíz humana de la crisis ecológica. Hay un modo de entender la vida y la acción humana que se ha desviado y que contradice la realidad hasta dañarla. ¿Por qué no podemos detenernos a pensarlo? En esta reflexión propongo que nos concentremos en el paradigma tecnocrático dominante y en el lugar del ser humano y de su acción en el mundo (Capítulo Tercero párrafo101).

La tecnología plantea una tensión dialéctica entre creatividad y poder: *La tecnología: creatividad y poder*. La humanidad ha ingresado en una nueva era en la que el *poderío tecnológico* nos pone en una encrucijada. Somos los herederos de dos siglos de enormes olas de cambio: el motor a vapor, el ferrocarril, el telégrafo, la electricidad, el automóvil, el avión, las industrias químicas, la medicina moderna, la informática y, más recientemente, la revolución digital, la robótica, las biotecnologías y las nanotecnologías. Es justo alegrarse ante estos avances, y entusiasmarse frente a las amplias posibilidades que nos abren estas constantes novedades, porque la ciencia y la tecnología son un maravilloso producto de la creatividad humana donada por Dios. La modificación de la naturaleza con fines útiles es una característica de la humanidad desde sus inicios, y así la técnica «expresa la

[48] Conforme al articulo 3 de la Constitución de la República Italiana de 21 de diciembre de 1947: « Todos los ciudadanos tendran la misma dignidad social y seran iguales ante la ley, sin distincion de sexo, raza, lengua, religion, opiniones politicas ni circunstancias personas y sociales. Constituye obligacion de la Republica suprimir los obstaculos de orden economico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participacion efectiva de todos los trabajadores en la organizacion politica, economica y social del pais ». Por su parte, con arreglo al artículo 9.2 de la Constitución Española de 29 de diciembre de 1978: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

tensión del ánimo humano hacia la superación gradual de ciertos condicionamientos materiales. La *tecnología ha remediado innumerables males* que dañaban y limitaban al ser humano. No podemos dejar de valorar y de agradecer el progreso técnico, especialmente en la medicina, la ingeniería y las comunicaciones. ¿Y cómo no reconocer todos los esfuerzos de muchos científicos y técnicos, que han aportado alternativas para un desarrollo sostenible? La *tecnociencia bien orientada* no sólo puede producir cosas realmente valiosas para mejorar la calidad de vida del ser humano, desde objetos domésticos útiles hasta grandes medios de transporte, puentes, edificios, lugares públicos. También es capaz de producir lo bello y de hacer «saltar » al ser humano inmerso en el mundo material al ámbito de la belleza. ¿Se puede negar la belleza de un avión, o de algunos rascacielos? Hay preciosas obras pictóricas y musicales logradas con la utilización de nuevos instrumentos técnicos. Así, en la intención de belleza del productor técnico y en el contemplador de tal belleza, se da el salto a una cierta plenitud propiamente humana (párrafos 102 y 103).

Pero la vertiente positiva de la tecnología no puede ocultar sus peligros tanto en lo que se refiere a la creación en sí de ciertas tecnologías destructivas, como, en otros muchos, el uso social y políticamente inadecuado de las mismas. Esto es lo que plantea críticamente la Encíclica (sin olvidar que en ella se refleja el pensamiento del Papa Francisco), llamado a la autoconciencia colectiva e institucional y a los poderes -públicos y privados- de los imprescindibles límites: Pero no se puede ignorar que la energía nuclear, la biotecnología, la informática, el conocimiento de nuestro propio ADN y otras capacidades que hemos adquirido nos dan un tremendo poder. Mejor dicho, dan a quienes tienen el conocimiento, y sobre todo el poder económico para utilizarlo, un dominio impresionante sobre el conjunto de la humanidad y del mundo entero. *Nunca la humanidad tuvo tanto poder sobre sí misma y nada garantiza que vaya a utilizarlo bien*, sobre todo si se considera el modo como lo está haciendo. Basta recordar las bombas atómicas lanzadas en pleno siglo XX, como el gran despliegue tecnológico ostentado por el nazismo, por el comunismo y por otros regímenes totalitarios al servicio de la matanza de millones de personas, sin olvidar que hoy la guerra posee un instrumental cada vez más mortífero. ¿En manos de quiénes está y puede llegar a estar tanto poder? Es tremendamente riesgoso que resida en una pequeña parte de la humanidad. Se tiende a creer que todo incremento del poder constituye sin más un progreso, un aumento de seguridad, de utilidad, de bienestar, de energía vital, de plenitud de los valores, como si la realidad, el bien y la verdad brotaran espontáneamente del mismo poder tecnológico y económico. El hecho es que «el hombre moderno no está preparado para utilizar el poder con acierto, porque el inmenso crecimiento tecnológico no estuvo acompañado de un desarrollo del ser humano en responsabilidad, valores, conciencia. La experiencia histórica muestra que cada *época tiende a desarrollar una escasa autoconciencia de sus propios límites*. Por eso es posible que hoy la humanidad no advierta la seriedad de los desafíos que se presentan, y la posibilidad de que el hombre utilice mal el poder crece constantemente » cuando no está « sometido a norma alguna reguladora de la libertad, sino únicamente a los supuestos imperativos de la utilidad y de la seguridad[49], El ser humano no es plenamente autónomo. Su libertad se enferma cuando se entrega a las fuerzas ciegas del inconsciente, de las necesidades inmediatas, del egoísmo, de la violencia. En ese sentido, está desnudo y expuesto frente a su propio poder, que sigue creciendo, sin tener los elementos para controlarlo. Puede disponer de mecanismos superficiales, pero podemos sostener que le falta una ética sólida, una cultura y una espiritualidad que realmente lo limiten y lo contengan en una lúcida abnegación (párrafos 104 y 105).

Vinculado a las nuevas tecnologías disruptivas (y que en el contexto de la presente revolución tecnológica 4.0, no debe hacernos olvidar que toda revolución tecnológica lo es precisamente por ser disruptiva respecto de las épocas pasadas) está la problemática de la globalización neoliberal, del paradigma tecnocrática y, de nuevo, la confusión entre crecimiento o progreso económico con

[49] Guardini, R: *Das Ende der Neuzeit*, Würzburg 19659, 87 (ed. esp.: *El ocaso de la Edad Moderna,* Madrid 1958, pp. 111-112).

progreso social, por un lado, y por otro, la ideología del progreso infinito e ilimitado como creencia también suscitada por los grandes poderes de nuestro tiempo. Al respecto la crítica de *Francisco* es contundente cuando analiza la "Globalización del paradigma tecnocrático"[50]. El problema fundamental es otro más profundo todavía: el modo como la humanidad de hecho ha asumido la tecnología y su desarrollo *junto con un paradigma homogéneo y unidimensional*[51]. En él se destaca un concepto del sujeto que progresivamente, en el proceso lógico-racional, abarca y así posee el objeto que se halla afuera. Ese sujeto se despliega en el establecimiento del método científico con su experimentación, que ya es explícitamente técnica de posesión, dominio y transformación. Es como si el sujeto se hallara frente a lo informe totalmente disponible para su manipulación. La intervención humana en la naturaleza siempre ha acontecido, pero durante mucho tiempo tuvo la característica de acompañar, de plegarse a las posibilidades que ofrecen las cosas mismas. Se trataba de recibir lo que la realidad natural de suyo permite, como tendiendo la mano. En cambio, ahora lo que interesa es extraer todo lo posible de las cosas por la imposición de la mano humana, que tiende a ignorar u olvidar la realidad misma de lo que tiene delante. Por eso, el ser humano y las cosas han dejado de tenderse amigablemente la mano para pasar a estar enfrentados. De aquí se pasa fácilmente a la idea de un crecimiento infinito o ilimitado, que ha entusiasmado tanto a economistas, financistas y tecnólogos. Supone la mentira de la disponibilidad infinita de los bienes del planeta, que lleva a «estrujarlo» hasta el límite y más allá del límite. Es el presupuesto falso de que existe una cantidad ilimitada de energía y de recursos utilizables, que su regeneración inmediata es posible y que los efectos negativos de las manipulaciones de la naturaleza pueden ser fácilmente absorbidos[52](párrafos 106-107). Por lo demás, una actitud semejante no deriva de la investigación científica y tecnológica, sino de una ideología cientifista y tecnócrata que tiende a condicionarla. La ciencia y la técnica, con su progreso, no eliminan la necesidad de trascendencia y no son de por sí causa de la secularización exasperada que conduce al *nihilismo*; mientras avanzan en su camino, plantean cuestiones acerca de su sentido y hacen crecer la necesidad de respetar la dimensión trascendente de la persona humana[53]. Se puede decir entonces que, en el origen de muchas dificultades del mundo actual, está ante todo la tendencia, no siempre consciente, a constituir la metodología y los objetivos de la tecnociencia en un paradigma de comprensión que condiciona la vida de las personas y el funcionamiento de la sociedad. Los efectos de la aplicación de este molde a toda la realidad, humana y social, se constatan en la degradación del ambiente, pero este es solamente un signo del reduccionismo que afecta a la vida humana y a la sociedad en todas sus dimensiones. Hay que reconocer que los objetos producto de la técnica no son neutros, porque crean un entramado que termina condicionando los estilos de vida y orientan las posibilidades sociales en la línea de los intereses de determinados grupos de poder. Ciertas elecciones, que parecen puramente instrumentales, en realidad son elecciones acerca de la vida social que se quiere desarrollar.

[50] En otro momento observa que "La Doctrina social de la Iglesia no tiene todas las respuestas, pero sí algunos principios que pueden ayudar a este camino a concretizar las respuestas y ayudar tanto a los cristianos como a los no cristianos. A veces me sorprende que cada vez que hablo de estos principios algunos se admiran y entonces el Papa viene catalogado con una serie de epítetos que se utilizan para reducir cualquier reflexión a la mera adjetivación degradatoria. No me enoja, me entristece. *Es parte de la trama de la post-verdad que busca anular cualquier búsqueda humanista alternativa a la globalización capitalista, es parte de la cultura del descarte y es parte del paradigma tecnocrático*". Cfr. *IV Encuentro Mundial de los Movimientos Populares: videomensaje del Santo Padre,* 16 de octubre de 2021, pág. 45.

[51] Recuerda, de lejos, la crítica que realizar Herbert Marcuse en su conocida obra *El Hombre Unidimensional….* Libro que suponía una dura y consistente crítica la racionalidad económica y tecnológica de las sociedades industriales dentro del modelo de organización social del capitalismo avanzado.

[52] CONSEJO PONTIFICIO JUSTICIA Y PAZ: *Compendio de Doctrina Social de la Iglesia*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos-Editorial Planeta, 2005, párrafo 462, p. 236.

[53] CONSEJO PONTIFICIO JUSTICIA Y PAZ: *Compendio de Doctrina Social de la Iglesia*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos-Editorial Planeta, 2005, párrafo 462, p. 236.

No puede pensarse que sea posible sostener otro paradigma cultural y servirse de la técnica como de un mero instrumento, porque hoy el paradigma tecnocrático se ha vuelto tan dominante que es muy difícil prescindir de sus recursos, y más difícil todavía es utilizarlos sin ser dominados por su lógica. Se volvió contracultural elegir un estilo de vida con objetivos que puedan ser al menos en parte independientes de la técnica, de sus costos y de su poder globalizador y masificador. De hecho, la técnica tiene una inclinación a buscar que nada quede fuera de su férrea lógica, y «el hombre que posee la técnica sabe que, en el fondo, esta no se dirige ni a la utilidad ni al bienestar, sino al dominio; el dominio, en el sentido más extremo de la palabra». Por eso intenta controlar tanto los elementos de la naturaleza como los de la existencia humana[54]. La capacidad de decisión, la libertad más genuina y el espacio para la creatividad alternativa de los individuos se ven reducidos (párrafo 108).

En esta meditación sobre la técnica *Francisco* subraya la necesidad de que esté sometida funcionalmente al servicio del ser humano y para fines de progreso social y no simplemente de un progreso económico en términos cuantitativos a favor de los poderes que la dominan. Esta ha sido una preocupación recurrente en la filosofía de la tecnología, el ser humano y la técnica[55]. La cuestión no deja de ser más preocupante en el mundo actual ante la "racionalidad digital" que subyace a las nuevas tecnologías digitales y los problemas que ello puede plantear -y de hecho ya está planteando- respecto a las sociedades democráticas que se construyen sobre el diálogo y la acción comunicativa ("racionalidad comunicativa"). La racionalidad comunicativa, como forma de interrelación social, hasta ahora se había movido sobre las bases de una sociedad civil activa de base, por así decir, analógica y tendrá que reconfigurarse de manera que pueda pervivir controlando las consecuencias desviantes que pueda tener la "racionalidad digital"[56] y sus formas creativas de construcción de la "verdad" a través de la inteligencia artificial y las redes sociales de tendencias sustitutivas del discurso comunicativo existencial para una democracia participativa (comunicativa). Si esto no se hace con éxito la digitalización abundará en la crisis de la democracia constitucional acompañada de la "crisis de la verdad" (porque se cuestiona la conformidad con los hechos exteriores a la persona; esos hechos existen y no han sido sustituidos por simples interpretaciones, sin perjuicio de que, eso sí, los hechos verificados sean objeto así mismos de interpretaciones consecuenciales).

A esta problemática histórica y actual generadora de un intenso debate viene anudada la cuestión de la ciencia y la responsabilidad social y de las instituciones; pero también la apelación teológica al deber de cuidado de la "casa común" (el planeta tierra) y la responsabilidad de los individuos de la sociedad organizada a todos los niveles nacionales e internacionales (con reflexiones filosóficas como las de Martin Buber, Karl Barth, Bernard Haring, Bernard Lonergar, etcétera). A todo ello apela el Papa Francisco. El Concilio Vaticano II, *Gaudium et Spes* había insistido sobre la idea de que el aumento de los poderes humanos exige una ampliación de la responsabilidad sobre los individuos y las comunidades sociales. Llamando a un uso responsable de los recursos del planeta; amar al prójimo es enriquecido con el mandato de ser responsable ante Dios y el prójimo en una sociedad tecnológica (Pablo VI, *Humanae Vitae,* 1978). Nos remite a una ética de la responsabilidad y a una ética ecológica. Hay también un llamamiento a que la sociedad digital -basada en algoritmos en la inteligencia artificial- no elimine o neutralice la libertad frente a la pérdida de autonomía y la tentación del totalitarismo que puede apoyarse en el control de las nuevas tecnologías digitales

[54] Guardini, R.: *El ocaso de la Edad Moderna,* Madrid, 1958, pp. 83-84.

[55] Mitcham, C.: ¿Qué es la filosofía de la tecnología? (1989), Prólogo de M. Medida, Barcelona, Anthropos, 1989, especialmente, pp. 21 y ss., 99 y ss., y 133 y ss., el cual distingue, de manera harto significativa, dos tradiciones principales de la filosofía de la tecnología: la filosofía de la tecnología ingenieril y la filosofía de la tecnología de las humanidades. En esta última entran en escena pensadores como Lewis Mumford (el mito de la máquina), José Ortega y Gasset (meditaciones sobre la técnica), Martin Heidegger (la pregunta por la técnica) o Jacques Ellul (la técnica o la apuesta de nuestro tiempo).

[56] Puede consultarse, Byund-Chul Han: *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia,* Madrid, Taurus, 2022, especialmente pp. 43 y ss., 57 y ss., y 71 y ss.

vulnerando los derechos y libertades fundamentales de la persona. *Francisco* no hace referencia a una responsabilidad pasiva, sino a una responsabilidad activa que implica un actuar individual e institucional ejerciendo un impacto en el mundo. Lo cual presupuesto una ciudadanía y unas instituciones públicas y privadas responsables y orientadas hacia el bien común y de tutela de la "casa común". Günter Anders afrontó la problemática de la obsolescencia del hombre en la época de la "segunda" revolución industrial[57] y la destrucción de la vida en la época de la "tercera" revolución industrial[58]. Esa incidencia en el ser humano y en su organización social es mucho mayor con la cuarta Revolución 4.0 (digitalización, algoritmos e inteligencia artificial), porque se utilizan y se mercantilizan datos personales; se puede manipular fácilmente a través de mecanismos predictivos la opinión de los individuos afectando a sus ideas y creencias (incluidas las religiosas y las políticas sobre el sentido del voto); la formación de algoritmos y su uso mediante la inteligencia artificial conllevas riesgos obsolescencia del individuo y su pérdida de identidad y autonomía decisoria, etcétera. Por ello, las nuevas tecnologías digitales (señaladamente, la inteligencia artificial), plantea una problemática transversal como hecho social total, con implicaciones en todos los órdenes de la vida (espacio político, jurídico, económico, social y cultural). Debe subrayarse el reforzamiento del poder, con las nuevas posibilidades de vigilancia, control y disciplina a través de la predicción conductual por medio de algoritmos basada en datos personales y la manipulación operacional a través de la inteligencia artificial (*tecnologías políticas*)[59]. La facilitación y obtención de datos confiere un amplio poder a la IA y a aquellos que la usan no sólo para la acumulación de capital, sino también para crear estructuras hegemónicas sobre las personas, colectivos y grupos sociales. Entran en juego aquí las nuevas ideologías que se autocalifican de posthumanistas y las direcciones de pensamiento desestructuradoras de "lo social" y de "lo comunitario". En los hechos es patente la posición de dominio de las superpotencias tecnocapitalistas, que les permite el control de la inteligencia artificial, la robótica, la modificación genética (con el riesgo de afectación a la morfología del ser humano), y el dominio mundial y la conquista del espacio. Todo lo cual se combina con una situación de inseguridad generalizada en todos los ámbitos de la vida y el miedo frente a la incertidumbre y la aceleración sin límite de los cambios que sobrepasan la noción de riesgo (éste era previsible y calculable, frente a la incertidumbre que no lo es, porque se mueve en la esfera de contingencia de lo probable). Se vive actualmente en una sociedad del riesgo[60] y de la incertidumbre generalizada.

Ello no significa asumir una concepción necesariamente negativa de la Inteligencia Artificial (en su poder de predicción y de posibilidades creativas), que tiene un inmenso poder para mejor el bienestar humano, pero sí advertir que hay que someterlas a un control institucional y jurídico de su desarrollo y uso para que esté al servicio de la humanidad (del "Homo Sapiens") y que, por el contrario, no facilite su autodestrucción.

[57] Anders, G.: *La obsolescencia del hombre (vol. I). Sobre la época de la segunda revolución industrial* (2002)*,* Valencia, Pre-Textos, 2011, especialmente, pp. 35 y ss. , y 209 y ss.

[58] Anders, G.: *La obsolescencia del hombre (vol. II). Sobre la destrucción de la vida en la época de la tercera revolución industrial* (2022)*,* Valencia, Pre-Textos, 2011, especialmente, pp. 19 y ss., 39 y ss., y 407 y ss. A tener en cuenta la gran anticipación llevada a cabo por Marcuse, H.: *El hombre unidimensional,* Barcelona, Austral, 2002. Asimismo, la edición anterior: Marcuse, HE.: *El Hombre Unidimensional: Ensayo Sobre La Ideología De La Sociedad Industrial Avanzada*, trad. A. Elorza, Barcelona, Seix Barral, 1969.

[59] Zuboff, S.: *La era del capitalismo de la vigilancia,* Barcelona, Paidós, 2019; Webb, A.: *Los nueve gigantes: cómo las grandes tecnológicas amenazan al futuro de la humanidad* (2021), Barcelona, Península, 2019; Coeckelbergh, M.: *Filosofía política de la inteligencia artificial. Una introducción,* Madrid, Cátedra, 2023.

[60] Beck, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad,* Barcelona, Paidós, 1998. https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=113853; Beck, U.: *La sociedad del riesgo global,* Madrid, Siglo XXI, 2006.

Estos riesgos han tenido una repercusión a nivel mundial y se han generalizado iniciativas legislativas y gubernamentales tanto de *hard law*[61] como de *soft law*[62].

El paradigma tecnocrático también tiende a ejercer su dominio sobre la economía y la política. La economía asume todo desarrollo tecnológico en función del rédito, sin prestar atención a eventuales consecuencias negativas para el ser humano. Las finanzas ahogan a la economía real. No se aprendieron las lecciones de la crisis financiera mundial y con mucha lentitud se aprenden las lecciones del deterioro ambiental. En algunos círculos se sostiene que la economía actual y la tecnología resolverán todos los problemas ambientales, del mismo modo que se afirma, con lenguajes no académicos, que los problemas del hambre y la miseria en el mundo simplemente se resolverán con el crecimiento del mercado. No es una cuestión de teorías económicas, que quizás nadie se atreve hoy a defender, sino de su instalación en el desarrollo fáctico de la economía. Quienes no lo afirman con palabras lo sostienen con los hechos, cuando no parece preocuparles una justa dimensión de la producción, una mejor distribución de la riqueza, un cuidado responsable del ambiente o los derechos de las generaciones futuras. Con sus comportamientos expresan que el objetivo de maximizar los beneficios es suficiente. Pero *el mercado por sí mismo no garantiza el desarrollo humano integral y la inclusión social*. Mientras tanto, tenemos un «superdesarrollo derrochador y consumista, que contrasta de modo inaceptable con situaciones persistentes de miseria deshumanizadora»[63], y no se elaboran con suficiente celeridad instituciones económicas y cauces sociales que permitan a los más pobres acceder de manera regular a los recursos básicos. No se termina de advertir cuáles son las raíces más profundas de los actuales desajustes, que tienen que ver con la orientación, los fines, el sentido y el contexto social del crecimiento tecnológico y económico.

La especialización propia de la tecnología implica una gran dificultad para mirar el conjunto. La fragmentación de los saberes cumple su función a la hora de lograr aplicaciones concretas, pero suele llevar a perder el sentido de la totalidad, de las relaciones que existen entre las cosas, del horizonte amplio, que se vuelve irrelevante. Esto mismo impide encontrar caminos adecuados para resolver los problemas más complejos del mundo actual, sobre todo del ambiente y de los pobres, que

[61] El Parlamento Europeo ha impulsado la elaboración de un Informe sobre "Inteligencia artificial generativa y propiedad intelectual. Entrenamiento, creación, regulación": *Generative AI and Copyright. Training, Creation, Regulation,* Nicola LUCCHI, PhD - Serra Hunter (AUTHOR). © European Union, 2025. This document is available on the internet at: http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses
Sobre las nuevas tecnologías y su impacto en el trabajo y la empresa, puede consultarse, Mercader Uguina, J.R.: *Algoritmos e inteligencia artificial en el derecho digital del trabajo,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2022: Monereo Pérez, J.L., Vila Tierno, F., Esposito, M., y Perán Quesada, S. (Dirs.): *Innovación tecnológica, cambio social y sistema de relaciones laborales. Nuevos paradigmas para comprender el Derecho del Trabajo del siglo XXI,* Ortega Lozano, P.G., y J.L. Ruíz Santamaría, Granada (Coods.), Comares, 2021; Monereo Pérez, J. L., & López Insúa, B. del M. (2023). Protección de datos personales, intimidad y derechos digitales del trabajador: ¿avance o retroceso? *Revista Derecho Social Y Empresa*, (18), 180-214. https://doi.org/10.18172/redsye.6243; Monereo Pérez, J.L., Rodríguez Escanciano, S., y Rodríguez Iniesta, G.: "Salud laboral, protección de datos y disrupción digital: buscando el equilibrio entre "racionalidad social" y "racionalidad digital"". (2024). *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, *13*, 11-33. https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/1071; Monereo Pérez, J.L., y Perán Quesada, S. (Dirs): *Las nuevas formas de trabajo. Retos y oportunidades para la laboralización de las prestaciones profesionales,* Ruíz Santamaría, J.L. y Muros Polo, A. (Coords.), Granada, Comares,2024.
Monereo Pérez, J.L.: "El derecho a la gestión integral de los riesgos laborales y sus instrumentos de regulación jurídica en la era de la digitalización", en *Revue Européenne du Droit Social*, *núm. 3, 64/2024, pp. 34-85. https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1241720*; Monereo Pérez, J.L.: "Deber de información del uso de dispositivos de vigilancia y sistema de garantías de los derechos a la protección de datos personales y derechos digitales. De nuevo sobre la prueba de videovigilancia", en *Revista de Jurisprudencia Laboral*. Número 3/2025 https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-L-2025-00000002880

[62] Paradigmáticamente, Monereo Pérez, J.L.: "La "carta global de derechos laborales" en su contexto: significación técnica y político-jurídica". (2024). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *41*, 283-346. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/1069

[63] Benedicto XVI: Carta enc. *Caritas in veritate* (29 junio 2009), 35: *AAS* 101 (2009), 671 y 657.

no se pueden abordar desde una sola mirada o desde un solo tipo de intereses. Una ciencia que pretenda ofrecer soluciones a los grandes asuntos, necesariamente debería sumar todo lo que ha generado el conocimiento en las demás áreas del saber, incluyendo la filosofía y la ética social. Pero este es un hábito difícil de desarrollar hoy. Por eso tampoco pueden reconocerse verdaderos horizontes éticos de referencia. La vida pasa a ser un abandonarse a las circunstancias condicionadas por la técnica, entendida como el principal recurso para interpretar la existencia. En la realidad concreta que nos interpela, aparecen diversos síntomas que muestran el error, como la degradación del ambiente, la angustia, la pérdida del sentido de la vida y de la convivencia. Así se muestra una vez más que «la realidad es superior a la idea».

La idea de que *el mercado por sí mismo no garantiza el desarrollo humano integral y la inclusión social,* su fundamenta en la historia[64] y la realidad económica de nuestro tiempo.

Se requiere de un *cambio "cultural" y en el modo de ver, de mirar, la sociedad compleja de nuestra época* en la larga duración, distinguir lo que es avance humano y lo que es la orientación hacia la destrucción de nuestra "casa común" (nuestro planeta) y vida humana digna en ella. Llega a hablar de la urgencia de llevar a cabo una auténtica "*revolución cultural*" a escala global o planetaria. *La cultura ecológica no se puede reducir a una serie de respuestas urgentes y parciales a los problemas* que van apareciendo en torno a la degradación del ambiente, al agotamiento de las reservas naturales y a la contaminación. *Debería ser una mirada distinta, un pensamiento, una política, un programa educativo, un estilo de vida y una espiritualidad que conformen una resistencia ante el avance del paradigma tecnocrático.* De otro modo, aun las mejores iniciativas ecologistas pueden terminar encerradas en la misma lógica globalizada. Buscar sólo un remedio técnico a cada problema ambiental que surja es aislar cosas que en la realidad están entrelazadas y esconder los verdaderos y más profundos problemas del sistema mundial (párrafo 111).

Francisco entiende que es posible la *esperanza*[65] *de trabajar por un futuro mejor:* Sin embargo, es posible volver a ampliar la mirada, y la libertad humana es capaz de limitar la técnica, orientarla y colocarla al servicio de otro tipo de progreso más sano, más humano, más social, más integral. La liberación del paradigma tecnocrático reinante se produce de hecho en algunas ocasiones. Por ejemplo, cuando comunidades de pequeños productores optan por sistemas de producción menos contaminantes, sosteniendo un modelo de vida, de gozo y de convivencia no consumista. O cuando la técnica se orienta prioritariamente a resolver los problemas concretos de los demás, con la pasión de ayudar a otros a vivir con más dignidad y menos sufrimiento. También cuando la intención creadora de lo bello y su contemplación logran superar el poder objetivante en una suerte de salvación que acontece en lo bello y en la persona que lo contempla. La auténtica humanidad, que invita a una nueva síntesis, parece habitar en medio de la civilización tecnológica, casi imperceptiblemente, como la niebla que se filtra bajo la puerta cerrada. ¿Será una promesa permanente, a pesar de todo, brotando como una empecinada resistencia de lo auténtico? (párrafo 112).

[64] Polanyi, K.: *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico* (1944)*,* Madrid, La Piqueta, 1989, especialmente Segunda Parte ("Ascenso y declinación de la economía de mercado") y Tercera Parte ("La transformación en progreso"). Igualmente, la edición: Polanyi, K.: *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (1944), México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 45 y ss., y 223 y ss.

[65] La "esperanza" es una palabra dotada de sentido que sistemáticamente utilizada Francisco. Indicando en esa dirección: "Pero al pensar en ustedes creo que, principalmente, su dedicación es un anuncio de esperanza. Verlos a ustedes me recuerda que no estamos condenados a repetir ni a construir un futuro basado en la exclusión y la desigualdad, el descarte o la indiferencia; donde la cultura del privilegio sea un poder invisible e insuprimible y la explotación y el abuso sea como un método habitual de sobrevivencia". *IV Encuentro Mundial de los Movimientos Populares: videomensaje, del Santo Padre*, 16 de octubre de 2021, pág. 39.

La pérdida de la ilusión y la esperanza se percibe en el hecho de que los individuos ya no parecen creer en un futuro feliz, no confían ciegamente en un mañana mejor a partir de las condiciones actuales del mundo y de las capacidades técnicas. *Toman conciencia de que el avance de la ciencia y de la técnica no equivale al avance de la humanidad y de la historia*, y vislumbra que son otros los caminos fundamentales para un futuro feliz. No obstante, tampoco se imagina renunciando a las posibilidades que ofrece la tecnología. La humanidad se ha modificado profundamente, y la sumatoria de constantes novedades consagra una fugacidad que nos arrastra por la superficie, en una única dirección. Se hace difícil detenernos para recuperar la profundidad de la vida. Si la arquitectura refleja el espíritu de una época, las megaestructuras y las casas en serie expresan el espíritu de la técnica globalizada, donde la permanente novedad de los productos se une a un pesado aburrimiento. No nos resignemos a ello y no renunciemos a preguntarnos por los fines y por el sentido de todo. De otro modo, sólo legitimaremos la situación vigente y necesitaremos más sucedáneos para soportar el vacío. (párrafos 113 y 114). Lo que está ocurriendo conduce a pensar en la urgente necesidad de avanzar en una valiente *revolución cultural*. El desarrollo científico y la tecnología *no son neutrales*, sino que pueden implicar desde el comienzo hasta el final de un proceso diversas intenciones o posibilidades, y pueden configurarse de distintas maneras. Nadie pretende volver a la época de las cavernas, pero sí es indispensable aminorar la marcha para mirar la realidad de otra manera, recoger los avances positivos y sostenibles, y a la vez recuperar los valores y los grandes fines arrasados por un desenfreno megalómano.

Considera *Francisco* que se ha producido ya una crisis existencial, vinculada al antropocentrismo moderno con consecuencias especialmente relevantes. El antropocentrismo moderno, paradójicamente, ha terminado colocando la razón técnica sobre la realidad, porque este ser humano ni siente la naturaleza como norma válida, ni menos aún como refugio viviente. La ve sin hacer hipótesis, prácticamente, como lugar y objeto de una tarea en la que se encierra todo, siéndole indiferente lo que con ello suceda. De ese modo, se debilita el valor que tiene el mundo en sí mismo. Pero si el ser humano no redescubre su verdadero lugar, se entiende mal a sí mismo y termina contradiciendo su propia realidad: No sólo la tierra ha sido dada por Dios al hombre, el cual debe usarla respetando la intención originaria de que es un bien, según la cual le ha sido dada; incluso el hombre es para sí mismo un don de Dios y, por tanto, debe respetar la estructura natural y moral de la que ha sido dotado. En la *modernidad hubo una gran desmesura antropocéntrica* que, con otro ropaje, hoy sigue dañando toda referencia común y todo intento por fortalecer los lazos sociales. Por eso ha llegado el momento de volver a prestar atención a la realidad con los límites que ella impone, que a su vez son la posibilidad de un desarrollo humano y social más sano y fecundo. Una presentación inadecuada de la antropología cristiana pudo llegar a respaldar una concepción equivocada sobre la relación del ser humano con el mundo. Se transmitió muchas veces un sueño prometeico de dominio sobre el mundo que provocó la impresión de que el cuidado de la naturaleza es cosa de débiles. En cambio, la forma correcta de interpretar el concepto del ser humano como «señor» del universo consiste en entenderlo como administrador responsable (Párrafos 115 y 116).

Se constata la falta de preocupación por medir el daño a la naturaleza y el impacto ambiental de las decisiones es sólo el reflejo muy visible de un desinterés por reconocer el mensaje que la naturaleza lleva inscrito en sus mismas estructuras de la creación, el hombre suplanta a Dios y con ello provoca la rebelión de la naturaleza. Esta situación nos lleva a una constante esquizofrenia, que va de la exaltación tecnocrática que no reconoce a los demás seres un valor propio, hasta la reacción de negar todo valor peculiar al ser humano. Pero no se puede prescindir de la humanidad. No habrá una nueva relación con la naturaleza sin un nuevo ser humano. No hay ecología sin una adecuada antropología. Cuando la persona humana es considerada sólo un ser más entre otros, que procede de los juegos del azar o de un determinismo físico, «se corre el riesgo de que disminuya en las personas la conciencia de la responsabilidad. Un *antropocentrismo desviado* no necesariamente debe dar paso

a un «biocentrismo», porque eso implicaría incorporar un nuevo desajuste que no sólo no resolverá los problemas, sino que añadirá otros. No puede exigirse al ser humano un compromiso con respecto al mundo si no se reconocen y valoran al mismo tiempo sus capacidades peculiares de conocimiento, voluntad, libertad y responsabilidad. La necesaria al antropocentrismo desviado tampoco debería colocar en un segundo plano el valor de las relaciones entre las personas. Si la crisis ecológica es una eclosión o una manifestación externa de la crisis ética, cultural y espiritual de la modernidad, no podemos pretender sanar nuestra relación con la naturaleza y el ambiente sin sanar todas las relaciones básicas del ser humano. (párrafos 117, 118 y 119).

La crítica de Francisco a lo que denomina exceso de la Modernidad tardía y la lógica del antropocentrismo desviado, muestra una la posición ambivalente -y a veces contradictoria- de la Iglesia respecto a la Ilustración y sus consideradas connotaciones negativas como se extrae de las reflexiones de Juan Pablo II[66] y constituye, en gran medida, un rasgo de la tradición del pensamiento de la Iglesia Católica respecto a la Modernidad y sus valores laicos. Sin embargo, en *Francisco* esa crítica es más flexible precisamente por el carácter abierto de su modo de pensar en relación a otras concepciones del mundo. Por ello mimo puede decir que está pendiente el desarrollo de una nueva síntesis que supere falsas dialécticas de los últimos siglos. El mismo cristianismo, manteniéndose fiel a su identidad y al tesoro de verdad que recibió de Jesucristo, siempre se repiensa y se reexpresa en el diálogo con las nuevas situaciones históricas, dejando brotar así su eterna novedad. (párrafo 121).

Esto no le impide criticar al que denomina "relativismo práctico" como expresión del antropocentrismo desviado: "Un antropocentrismo desviado da lugar a un estilo de vida desviado. En la Exhortación apostólica *Evangelii gaudium* (2013) se refirió al relativismo práctico que caracteriza nuestra época, y que es todavía más peligroso que el doctrinal. Cuando el ser humano se coloca a sí mismo en el centro, termina dando prioridad absoluta a sus conveniencias circunstanciales, y todo lo demás se vuelve relativo. Por eso no debería llamar la atención que, junto con la omnipresencia del paradigma tecnocrático y la adoración del poder humano sin límites, se desarrolle en los sujetos este relativismo donde todo se vuelve irrelevante si no sirve a los propios intereses inmediatos. Hay en esto una lógica que permite comprender cómo se alimentan mutuamente diversas actitudes que provocan al mismo tiempo la degradación ambiental y la degradación social. Esa *cultura del relativismo* es la misma patología que empuja a una persona a aprovecharse de otra y a tratarla como mero objeto, obligándola a trabajos forzados, o convirtiéndola en esclava a causa de una deuda. Es la misma lógica que lleva a la explotación sexual de los niños, o al abandono de los ancianos que no sirven para los propios intereses. Es también la lógica interna de quien dice: « Dejemos que las fuerzas invisibles del mercado regulen la economía, porque sus impactos sobre la sociedad y sobre la naturaleza son daños inevitables ». Si no hay verdades objetivas ni principios sólidos, fuera de la satisfacción de los propios proyectos y de las necesidades inmediatas, ¿qué límites pueden tener la trata de seres humanos, la criminalidad organizada, el narcotráfico, el comercio de diamantes ensangrentados y de pieles de animales en vías de extinción? ¿No es la misma lógica relativista la que justifica la compra de órganos a los pobres con el fin de venderlos o de utilizarlos para experimentación, o el descarte de niños porque no responden al deseo de sus padres? Es la misma lógica del «usa y tira», que genera tantos residuos sólo por el deseo desordenado de consumir más de lo que realmente se necesita. Entonces no podemos pensar que los proyectos políticos o la fuerza de la ley serán suficientes para evitar los comportamientos que afectan al ambiente, porque, cuando es la cultura la que se corrompe

[66] Véase Juan Pablo II: *Memoria e identidad Conversaciones al filo de dos milenios*. Traducción de Bogdan Piotrowski, Madrid, La Esfera de los Libros, 2005, Capítulo 18. "Frutos del bien en el suelo de la Ilustración": o las reservas respecto de la democracia moderna expresadas en el Capítulo 22. "La democracia contemporánea"; o el Capítulo 25. La dimensión vertical de la historia de Europa", con reservas respecto al papel de humano en la propia historia. http://ciudadanoaustral.org/biblioteca/19.-Juan-Pablo-II-Memoria-e-Identidad.pdf

y ya no se reconoce alguna verdad objetiva o unos principios universalmente válidos, las leyes sólo se entenderán como imposiciones arbitrarias y como obstáculos a evitar. (párrafos 122 y 123).

Para *Francisco* la "ecología integral" que defiendo, no sólo no excluye al trabajo humano, sino que lo coloca en su centro: En cualquier reflexión sobre una ecología integral, que no excluya al ser humano, es indispensable incorporar el valor del trabajo[67], conforme a lo desarrollado por Juan Pablo II en su encíclica *Laborem exercens*. Cualquier forma de trabajo tiene detrás una idea sobre la relación que el ser humano puede o debe establecer con lo otro de sí. La espiritualidad cristiana, junto con la admiración contemplativa de las criaturas que encontramos en san Francisco de Asís, ha desarrollado también una rica y sana comprensión sobre el trabajo. Decimos que «el hombre es el autor, el centro y el fin de toda la vida económico-social»[68]. No obstante, cuando en el ser humano se daña la capacidad de contemplar y de respetar, se crean las condiciones para que el sentido del trabajo se desfigure. Conviene recordar siempre que el ser humano es capaz de ser por sí mismo agente responsable de su mejora material, de su progreso moral y de su desarrollo espiritual. El trabajo debería ser el ámbito de este múltiple desarrollo personal, donde se ponen en juego muchas dimensiones de la vida: la creatividad, la proyección del futuro, el desarrollo de capacidades, el ejercicio de los valores, la comunicación con los demás, una actitud de adoración. Por eso, en la actual realidad social mundial, más allá de los intereses limitados de las empresas y de una cuestionable racionalidad económica, es necesario que «se siga buscando como *prioridad el objetivo del acceso al trabajo* por parte de todos». Estamos llamados al trabajo desde nuestra creación. No debe buscarse que el progreso tecnológico reemplace cada vez más el trabajo humano, con lo cual la humanidad se dañaría a sí misma. El trabajo es una necesidad, parte del sentido de la vida en esta tierra, camino de maduración, de desarrollo humano y de realización personal. El gran objetivo debería ser siempre permitirles una vida digna a través del trabajo. Pero la orientación de la economía ha propiciado un tipo de avance tecnológico para reducir costos de producción en razón de la disminución de los puestos de trabajo, que se reemplazan por máquinas. Es un modo más como la acción del ser humano puede volverse en contra de él mismo. La disminución de los puestos de trabajo «tiene también un impacto negativo en el plano económico por el progresivo desgaste del "capital social", es decir, del conjunto de relaciones de confianza, fiabilidad, y respeto de las normas, que son indispensables en toda convivencia civil. En definitiva, *los costes humanos son siempre también costes económicos* y las disfunciones económicas comportan igualmente costes humanos. Dejar de invertir en las personas para obtener un mayor rédito inmediato es muy mal negocio para la sociedad.

[67] El valor del trabajo está presente en todo el pensamiento social de Francisco. Así la *Encíclica Fratelli Tutti* se indica que (párrafo 162) "El gran tema es el trabajo. Lo verdaderamente popular -porque promueve el bien del pueblo- es asegurar a todos la posibilidad de hacer brotar las semillas que Dios ha puesto en cada uno, sus capacidades, su iniciativa, sus fuerzas. Esa es la mejor ayuda para un pobre, el mejor camino hacia una existencia digna. Por ello insisto en que «ayudar a los pobres con dinero debe ser siempre una solución provisoria para resolver urgencias. El gran objetivo debería ser siempre permitirles una vida digna a través del trabajo». Por más que cambien los mecanismos de producción, la política no puede renunciar al objetivo de lograr que la organización de una sociedad asegure a cada persona alguna manera de aportar sus capacidades y su esfuerzo. Porque «no existe peor pobreza que aquella que priva del trabajo y de la dignidad del trabajo». En una sociedad realmente desarrollada el trabajo es una dimensión irrenunciable de la vida social, ya que no sólo es un modo de ganarse el pan, sino también un cauce para el crecimiento personal, para establecer relaciones sanas, para expresarse a sí mismo, para compartir dones, para sentirse corresponsable en el perfeccionamiento del mundo, y en definitiva para vivir como pueblo. Igualmente, en otro momento señaló que el trabajo es lo que hace al hombre semejante a Dios, porque con el trabajo el hombre es un creador, es capaz de crear, de crear muchas cosas, incluso de crear una familia para seguir adelante. El hombre es un creador y crea con el trabajo. El hombre está involucrado en el trabajo. Es la primera vocación del hombre: trabajar. Y esto le da dignidad al hombre. La dignidad que lo hace parecerse a Dios. La dignidad del trabajo. Se trata de luchar por la dignidad del trabajo, para que haya trabajo para todos y que sea un trabajo digno. No un trabajo de esclavos. Cfr. Homilía del Santo Padre: "El trabajo es la vocación del hombre" *Capilla de la Casa Santa Marta (Vaticano)*, 1 de mayo de 2020, pág. 56.

[68] Conc. Ecum. Vat. II, Const. past. *Gaudium et spes*, sobre la Iglesia en el mundo actual, 63.

Se percibe que según *Francisco* el trabajo dignifica a la persona, pero ha de garantizarse el trabajo digno, que permita no sólo su sustento, sino también el libre desarrollo de toda su personalidad en la sociedad[69]. De ahí se sigue que no es suficiente con reconocer el derecho al trabajo y la libertad de trabajar, sino que ha de regularse el mercado de trabajo para garantizar un empleo digno de la persona que trabaja. La garantía del derecho al trabajo digno impone límites y deberes de actuación. Efectivamente, para que siga siendo posible dar empleo, es imperioso promover una economía que favorezca la diversidad productiva y la creatividad empresarial. Por ejemplo, hay una gran variedad de sistemas alimentarios campesinos y de pequeña escala que sigue alimentando a la mayor parte de la población mundial, utilizando una baja proporción del territorio y del agua, y produciendo menos residuos, sea en pequeñas parcelas agrícolas, huertas, caza y recolección silvestre o pesca artesanal. Las economías de escala, especialmente en el sector agrícola, terminan forzando a los pequeños agricultores a vender sus tierras o a abandonar sus cultivos tradicionales. Los intentos de algunos de ellos por avanzar en otras formas de producción más diversificadas terminan siendo inútiles por la dificultad de conectarse con los mercados regionales y globales o porque la infraestructura de venta y de transporte está al servicio de las grandes empresas. Las autoridades tienen el derecho y la responsabilidad de tomar medidas de claro y firme apoyo a los pequeños productores y a la variedad productiva. Para que haya una libertad económica de la que todos efectivamente se beneficien, a veces puede ser necesario poner límites a quienes tienen mayores recursos y poder financiero. Una libertad económica sólo declamada, pero donde las condiciones *reales* impiden que muchos puedan acceder realmente a ella, y donde se deteriora el acceso al trabajo, se convierte en un discurso contradictorio que deshonra a la política. La actividad empresarial, que es una noble vocación orientada a producir riqueza y a mejorar el mundo para todos, puede ser una manera muy fecunda de promover la región donde instala sus emprendimientos, sobre todo si entiende que la creación de puestos de trabajo es parte ineludible de su servicio al bien común. (párrafos 125, 127, 128 y 129).

Pero el ser humano no sólo tiene derechos para sí, sino también deberes para el prójimo y para los demás seres vivos y para la naturaleza que es inseparable de la sociedad humana. De ello se infiere que existe un deber de cuidado con los demás seres vivos y también hay límites intrínsecos en la innovación biológica, porque no sería aceptable, por ejemplo, «indiscriminada manipulación genética que ignore los efectos negativos de estas intervenciones. (párrafo 130, 131, 133, 134). La creatividad humana está sometida a límites éticos que es una forma de poder con altos riesgos. No obstante, su posición está siempre abierta al diálogo: Sin duda hace falta una atención constante, que lleve a considerar todos los aspectos éticos implicados. Para eso hay que asegurar una discusión científica y social que sea responsable y amplia, capaz de considerar toda la información disponible y de llamar a las cosas por su nombre. A veces no se pone sobre la mesa la totalidad de la información, que se selecciona de acuerdo con los propios intereses, sean políticos, económicos o ideológicos. Esto vuelve difícil desarrollar un juicio equilibrado y prudente sobre las diversas cuestiones, considerando todas las variables atinentes. Es preciso contar con espacios de discusión donde todos aquellos que de algún modo se pudieran ver directa o indirectamente afectados (agricultores, consumidores, autoridades, científicos, semilleras, poblaciones vecinas a los campos fumigados y otros) puedan exponer sus problemáticas o acceder a información amplia y fidedigna para tomar decisiones tendientes al bien común presente y futuro. Es una cuestión ambiental de carácter complejo, por lo cual su tratamiento exige una mirada integral de todos sus aspectos, y esto requeriría al menos un

[69] Sobre la dignidad del trabajador, 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 I ("La dignidad de la persona: Significación fundante y su fuerza normativa en el sistema multinivel de garantía de los derechos y capacidades humanas. La dignidad de la persona como fundamento de los principios de la libertad, igualdad y solidaridad"), pp. 9 y ss., y Capítulo II ("La dignidad de la persona que trabaja como expresión "materializada" del principio de dignidad humana: la indivisibilidad de los derechos laborales genéricos o inespecíficos y de los derechos específicos sociales"), pp. 161 y ss.

mayor esfuerzo para financiar diversas líneas de investigación libre e interdisciplinaria que puedan aportar nueva luz. (párrafo 135).

La *Alternativa* que nos propone la Encíclica es la de un ecologismo integral, desarrollada en el Capítulo Cuarto de la Encíclica:

Francisco parte del criterio de que todos los factores de la crisis mundial están íntimamente relaciones, propone detenerse a pensar en los distintos aspectos de una *ecología integral*, que incorpore claramente las dimensiones humanas y sociales (Capítulo Cuarto, párrafo 137 de la Encíclica). Esa ecología integral es una ecología humana, ambiental, económica y social. La ecología estudia las relaciones entre los organismos vivientes y el ambiente donde se desarrollan. El medio ambiente conlleva particularmente una relación, la que existe entre la naturaleza y la sociedad que la habita. Esto impide entender la naturaleza como algo separado de nosotros o como un mero marco de nuestra vida. Estamos incluidos en ella, somos parte de ella y estamos interpenetrados. Las razones por las cuales un lugar se contamina exigen un análisis del funcionamiento de la sociedad, de su economía, de su comportamiento, de sus maneras de entender la realidad. Dada la magnitud de los cambios, ya no es posible encontrar una respuesta específica e independiente para cada parte del problema. Es fundamental buscar soluciones integrales que consideren las interacciones de los sistemas naturales entre sí y con los sistemas sociales. No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis socio-ambiental. Las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente para cuidar la naturaleza.

El deber de cuidado del medio ambiente no puede dejarse a los imperativos del mercado, porque el crecimiento económico tiende a producir automatismos y a homogeneizar, en orden a simplificar procedimientos y a reducir costos. Por eso es necesaria una ecología económica, capaz de obligar a considerar la realidad de manera más amplia. Porque la *protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo* y no podrá considerarse en forma aislada. Pero al mismo tiempo se vuelve actual la necesidad imperiosa del humanismo, que de por sí convoca a los distintos saberes, también al económico, hacia una mirada más integral e integradora. Hoy el análisis de los problemas ambientales es inseparable del análisis de los contextos humanos, familiares, laborales, urbanos, y de la relación de cada persona consigo misma, que genera un determinado modo de relacionarse con los demás y con el ambiente. Hay una interacción entre los ecosistemas y entre los diversos mundos de referencia social, y así se muestra una vez más que el todo es superior a la parte[70]. Es necesaria la implicación de los poderes públicos para hacer prevalecer

[70] *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo* (14 junio 1992), Principio 4; Exhort. ap. *Evangelii gaudium* (24 noviembre 2013), 237: *AAS* 105 (2013), 1116. Francisco se apoya también en pensadores cristianos críticos respecto del orden del capitalismo contemporáneo. Así afirma varios pensadores han mostrado los valores que suelen vivirse, por ejemplo, en las « villas », chabolas o favelas de América Latina. Se trata de valores comunitarios. Véase Scannone, J.C.: «La irrupción del pobre y la lógica de la gratuidad», en Juan Carlos Scannone y Marcelo Perine (eds.), *Irrupción del pobre y quehacer filosófico. Hacia una nueva racionalidad*, Buenos Aires 1993, 225-230. Juan Carlos Scannone es un autor cristiano -teólogo argentino- estrechamente vinculado a la corriente de pensamiento teológica conocida como "teología de la liberación". Véase Scannone, J.C.: "La teología de la liberación: caracterización, corrientes, etapas", en Neufeld, K. (ed.): *Problemas y perspectivas de teología dogmática,* Salamanca, Sígueme, 1987, pp. 384-418; *Ibid., Teología de la liberación y doctrina social de la Iglesia,* Cristiandad-Guadalupe, Madrid-Buenos Aires, 1987; *Ibid., Teología de la liberación y praxis popular,* Salamanca, Sígueme, 1976; *Ibid., La teología de la liberación: ¿evangélica o ideológica?,* Concilium, 93 (1974), pp. 457-463. Su visión de la teología de la liberación se realiza partiendo de la praxis de los pueblos latinoamericanos, incide más en la justicia social y en los aspectos culturales del *ethos* popular, aunque sin descuidar los aspectos sociopolíticos inevitablemente entrelazados. Es manifiesto que Francisco defiende una teología abierta y de diálogo con las distintas corrientes de pensamiento cristianas, lo que, como es obvio, no implica una adscripción a esas corrientes y modos de entender el evangelio y el papel de la Iglesia en la sociedad entendida no sólo en la dimensión institucional en sí, sino también como comunidad de creyentes.

el bien común y la solidaridad y del civismo produce daños ambientales. En ese sentido, la ecología social es necesariamente institucional, y alcanza progresivamente las distintas dimensiones que van desde el grupo social primario, la familia, pasando por la comunidad local y la nación, hasta la vida internacional. La legislación es importante, pero lo es más la praxis de si efectiva aplicación coherente: ¿Puede esperarse entonces que la legislación y las normas relacionadas con el medio ambiente sean realmente eficaces? Sabemos, por ejemplo, que países poseedores de una legislación clara y detallada para la protección de bosques siguen siendo testigos mudos de la frecuente violación de estas leyes. Además, lo que sucede en una región ejerce, directa o indirectamente, influencias en las demás regiones, dadas las interrelaciones e interdependencias entre países en un mundo globalizado (párrafos 138 y ss.).

La Encíclica expresa la preocupación por la dimensión "cultural" de la ecología ("Ecología cultural", es la terminología que se utiliza). En este sentido, se considera que junto con el patrimonio natural, hay un patrimonio histórico, artístico y cultural, igualmente amenazado. Es parte de la identidad común de un lugar y una base para construir una ciudad habitable. La ecología también supone el cuidado de las riquezas culturales de la humanidad en su sentido más amplio. Se advierte de una realidad negativa y del riesgo de que se acelere con el transcurso del tiempo: consiste en que la visión consumista del ser humano, alentada por los engranajes de la actual economía globalizada, tiende a homogeneizar las culturas y a debilitar la inmensa variedad cultural, que es un tesoro de la humanidad. Cualquier regulación o decisión internacional debe hacer incorporar la perspectiva de *los derechos de los pueblos y sus culturas*, y así entender que el desarrollo de un grupo social supone un proceso histórico dentro de un contexto cultural y requiere del continuado protagonismo de los actores sociales locales *desde* su propia cultura. Muchas formas altamente concentradas de explotación y degradación del medio ambiente no sólo pueden acabar con los recursos de subsistencia locales, sino también con *capacidades socia*les que han permitido un modo de vida que durante mucho tiempo ha otorgado identidad cultural y un sentido de la existencia y de la convivencia. La desaparición de una cultura puede ser tanto o más grave que la desaparición de una especie animal o vegetal. La imposición de un estilo hegemónico de vida ligado a un modo de producción puede ser tan dañina como la alteración de los ecosistemas.

Importa llamar la atención en que la Encíclica no sólo se quiere garantizar derechos y obligaciones respecto al ser humano, sino también a su cultura y a sus "capacidades sociales". Es éste un concepto importante sobre el que se ha incido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) bajo la influencia de las construcciones de dos pensadores de gran envergadura: Amartya Sen[71] y Martha C. Nussbaum[72]. Desde el enfoque de las capacidades humanas y sociales se insiste en la realización de los valores universales haciendo compatible el enfoque de los derechos y el enfoque de las capacidades, que los materializan y complementan. Este enfoque se integra con el reconocimiento del desarrollo humano, que incorpora los dos enfoques[73]. En este orden de ideas, debe atenderse a las peculiaridades culturales y diversidad de formas de vida de las distintas comunidades

[71] SEN, A.: *La idea de justicia,* Madrid, Taurus, 2010; *Ibid., Desarrollo como libertad,* Barcelona, Planeta, 2000.

[72] Nussbaum, M.C.: *Las mujeres y el desarrollo humano. Enfoque de las capacidades,* Barcelona, Herder, 2002, especialmente, Capítulo 1 ("En defensa de los valores universales"), pp. 67 y ss., Capítulo 3 ("El papel de la religión"), pp. 229 y ss., y Capítulo 4 ("Amor, cuidado y dignidad"), pp. 319 y ss.; Ibid., *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano,* Barcelona, Paidós, 2012. Desde otra perspectiva, Maslow, A.H.: *El hombre autorrealizado. Hacia una psicología del Ser* (1968)*,* trad. R. Rinbé, Barcelona, Kairós. Barcelona, 2013 (10ª ed., 1993).

[73] Al respecto, Monereo Pérez, J.L.: "Derecho al desarrollo (artículo 28 DUDH; 1 del PIDESC; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y Normas Concordantes)", en Monereo Atienza, C., Y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio sistemático de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes,* Granada, Comares, 2014, pp. 951-983, y bibliografía allí citada; *Ibid., La protección de los derechos fundamentales. El Modelo Europeo,* Albacete, Bomarzo, 2009, especialmente, 5 ("El enfoque de las -capacidades- como complemento del -enfoque

humanas y a partir de ahí articular acciones de protección respetuosas con su cultura y tradiciones. *Francisco* indica que es indispensable prestar especial atención a las comunidades aborígenes con sus tradiciones culturales. No son una simple minoría entre otras, sino que deben convertirse en los principales interlocutores, sobre todo a la hora de avanzar en grandes proyectos que afecten a sus espacios. Para ellos, la tierra no es un bien económico, sino don de Dios y de los antepasados que descansan en ella, un espacio sagrado con el cual necesitan interactuar para sostener su identidad y sus valores. Cuando permanecen en sus territorios, son precisamente ellos quienes mejor los cuidan. Sin embargo, en diversas partes del mundo, son objeto de presiones para que abandonen sus tierras a fin de dejarlas libres para proyectos extractivos y agropecuarios que no prestan atención a la degradación de la naturaleza y de la cultura. La posesión de una vivienda tiene mucho que ver con la dignidad de las personas y con el desarrollo de las familias. Es una cuestión central de la *ecología humana*. Si en un lugar ya se han desarrollado conglomerados caóticos de casas precarias, se trata sobre todo de urbanizar esos barrios, no de erradicar y expulsar (párrafos 143 y ss.). El desarrollo humano implica no sólo la sostenibilidad ambiental y cultural, sino también la garantía de una vida digna, una calidad de vida y esto presupone conservar o asegurar un espacio donde transcurre la existencia de las personas y sus familias. Aparte de la solidaridad comunitaria (la ayuda mutua) se requiere de intervenciones de apoyo en los barrios marginales. También es importante garantizar el derecho al disfrute de una vivienda adecuada. Por otra parte, la ecología humana implica que la persona posee una naturaleza que no se puede manipular desnaturalizándola. Existe un deber de cuidado y respeto hacia uno mismo y su cuerpo. (párrafos 147 y ss.)

Es concepción de la ecología integral y el desarrollo humano está presidida por la realización del principio del bien común y por la idea de justicia social que le es inherente. La Encíclica plantea que la ecología integral es inseparable de la noción de bien común, un principio que cumple un rol central y unificador en la ética social. Es «el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección»[74]. El bien común presupone el respeto a la persona humana en cuanto tal, con derechos básicos e inalienables ordenados a su desarrollo integral. También reclama el bienestar social y el desarrollo de los diversos grupos intermedios, aplicando el principio de la subsidiariedad. Entre ellos destaca especialmente la familia, como la célula básica de la sociedad. Finalmente, el bien común requiere la paz social, es decir, la estabilidad y seguridad de un cierto orden, que no se produce sin una atención particular a la justicia distributiva, cuya violación siempre genera violencia.

Toda la sociedad -y en ella, de manera especial el Estado- tiene la obligación de defender y promover el bien común. En las condiciones actuales de la sociedad mundial, donde hay tantas inequidades y cada vez son más las personas descartables, privadas de derechos humanos básicos, el principio del bien común se convierte inmediatamente, como lógica e ineludible consecuencia, en un llamado a la solidaridad y en una opción preferencial por los más pobres, convirtiéndolos en protagonistas, no en sujetos pasivos de la "caridad" o de medidas y acciones "asistenciales" de organizaciones e instituciones públicas y privadas[75]. Esta opción implica sacar las consecuencias

de los derechos-"); Monereo Atienza, C.: *Desigualdades de Género y Capacidades Humanas,* Granada, Comares, 2010.

[74] Conc. Ecum. Vat. II, Const. past. *Gaudium et spes*, sobre la Iglesia en el mundo actual, 26.

[75] "Encontrándome en la ciudad de Francisco, no puedo no detenerme sobre la pobreza. Hacer economía inspirándose en él significa comprometerse a *poner en el centro a los pobres*. A partir de ellos mirar la economía, a partir de ellos mirar al mundo. Sin la estima, el cuidado, el amor por los pobres, por cada persona pobre, por cada persona frágil y vulnerable, desde el concebido en el vientre materno a la persona enferma y con discapacidad, al anciano en dificultad, no hay "Economía de Francisco". Diría más: una economía de Francisco no puede limitarse a trabajar por y con los pobres. Hasta cuando nuestro sistema produzca descartes y nosotros trabajemos según este sistema, seremos cómplices de una economía que mata. Preguntémonos entonces: ¿estamos haciendo lo suficiente por cambiar esta economía, o nos conformamos con pintar una pared cambiando color, sin cambiar la estructura de la casa? No se trata de dar pinceladas de pintura, no: es necesario cambiar la estructura. Quizá la respuesta no es

del *destino común de los bienes de la tierra*, pero, como se expresa en la Exhortación apostólica *Evangelii gaudium*, exige contemplar ante todo la inmensa dignidad del pobre a la luz de las más hondas convicciones creyentes. Basta mirar la realidad para entender que esta opción hoy es una exigencia ética fundamental para la realización efectiva del bien común. Pero Francisco va más allá reafirmándose en el principio de realidad y del compromiso de acción, vinculando teoría y praxis, o mejor dicho, un teoría para la praxis emancipadora: "La Iglesia siempre ha rechazado la tentación gnóstica -gnosis, solo la idea-, que piensa cambiar el mundo solo con un conocimiento diferente, sin la fatiga de la carne. Las obras son menos "luminosas" que las grandes ideas, porque son concretas, particulares, limitadas, con luz y sombra juntas, pero fecundan día tras día la tierra: la realidad es superior a la idea" (párrafos 156 a 158)[76].

Es de señalar, en este orden de reflexiones de *Francisco,* que la Encíclica *Pacem in Terris* (1963), de Juan XXIII, había colocado a los derechos humanos en el frontispicio y fundamento de la convivencia humana. No sólo los derechos humanos son ostentados por los seres humanos como inherentes a la dignidad humana (párrafo 9), sino que esta encíclica procede a establecer un catálogo muy completo derechos humanos inherentes a toda persona (derechos a la existencia y a un decorosos nivel de vida; derechos a la buena fama, a la verdad y a la cultura; derechos familiares; derechos económico-sociales[77]; derechos a la propiedad privada, con la advertencia de que este derecho entraña una función social; derechos de residencia y emigración; derecho a intervenir en la vida pública; derecho a la seguridad jurídica (párrafos 11 a 27). Estos derechos están relacionados (y son considerados como "derechos naturales") entre sí y son interdependientes, pero, además, existe un nexo inescindible entre los derechos y los deberes con el ser humano (párrafos 28 a 30)[78]. Son derechos *relacionales de alteridad.*

cuánto podemos hacer, sino cómo logramos abrir nuevos caminos para que los mismos pobres puedan convertirse en los protagonistas del cambio. En este sentido hay experiencias muy grandes, muy desarrolladas en India y en Filipinas. […]. Nosotros no debemos amar la miseria, es más debemos combatirla, sobre todo creando trabajo, trabajo digno. Pero el Evangelio nos dice que sin estimar a los pobres no se puede combatir ninguna miseria". Cfr. *Encuentro* "Economy of Francesco": discurso del Santo Padre, *Pala-Eventi de Santa María de los Ángeles (Asís),* 24 de septiembre de 2022, pág.71.

[76] Cfr. Exhortación apostólica Evangelii gaudium, 233. Cfr. *Encuentro* "Economy of Francesco": discurso del Santo Padre, *Pala-Eventi de Santa María de los Ángeles (Asís),* 24 de septiembre de 2022, pág. 72.

[77] Entre ellos los derechos vinculados al trabajo. Cfr. Encíclica *Laborem exercens* (1981), de Juan Pablo II, párrafo 16, que entiende que "Estos derechos deben ser examinados en el amplio contexto del conjunto de los derechos del hombre que le son connaturales, muchos de los cuales son proclamados por distintos organismos internacionales y garantizados, cada vez más, por los Estado para sus propios ciudadanos. El respecto de este vasto conjunto de los derechos del hombre constituye la condición fundamental para la paz del mundo contemporáneo: la paz, tanto dentro de los pueblos y de las sociedades como en el campo de las relaciones internacionales, tal como se ha hecho notar ya en muchas ocasiones por el Magisterio de la Iglesia, especialmente desde los tiempos de la encíclica *Pacem in Terris.* Los derechos humanos que brotan del trabajo, entran precisamente dentro del más amplio contexto de los derechos fundamentales de la persona" (párrafo 16). Asimismo Encíclica *Sollicitudo rei sociales* (1987), de Juan Pablo II, párrafo 33: "No sería verdaderamente digno del hombre un tipo de desarrollo que no respetara ni promoviera los derechos humanos, personales y sociales, económicos y políticos, incluidos los derechos de las naciones y de los pueblos".

[78] La insistencia en los deberes está muy presente en el pensamiento de Weil, S.: *Raíces del existir. Preludio a una declaración de deberes hacia el ser humano,* trad. de M. E. Valentié, revisión, edición y estudio preliminar, "Filosofía social y del trabajo y crítica política en Simone Weil" (pp. IX-XLII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2023, pp. 11 y ss., 33 y ss., y 109 y ss. Asimismo, Weil, S.: *Cuadernos,* trad., comentarios y notas de C. Ortega, Madrid, Trotta, 2001; Weil, S.: *Reflexiones sobre las causas de la libertad y de la opresión social,* trad. C. Revilla, Introducción de J. Jiménez Lozando, Barcelona, Paidós-ICE/UAB,1995; Weil, S.: *Escritos históricos y políticos* (se corresponde con el Tomo II de las *Obras completas* de Simone Weill en la edición original francesa), Prólogo de Francisco Fernández Buey, traducción de Agustín López y María Tabuyo, Madrid, Trotta, 2007; Weil, S.: *La condición obrera* (1951), recopilación de la Editions Gallimard, pero aumentada con otros escritos tomados de las obras completas*,* trad. A. Dilon, J. Herrera y A. Jutglar, Buenos Aires, El cuenco de plata, 2010; Weil, S.: *A la espera de Dios* (1950)*,* trad. María Tabuyo y Agustín López , Madrid, Trotta, 1996; Weil, S.: *La gravedad y la gracia,* trad., Introducción y notas de Carlos Ortega, Madrid, Trotta, 4ª ed.,

La ecología integral y el desarrollo humano presuponen un orden de *justicia material*, basada en valores, en derechos y obligaciones reforzadas. También supone que exista una "*justicia entre las generaciones*". La noción de bien común incorpora también a las generaciones futuras. Ya no puede hablarse de desarrollo sostenible sin una solidaridad intergeneracional. Cuando pensamos en la situación en que se deja el planeta a las generaciones futuras, entramos en otra lógica, la del don gratuito que recibimos y comunicamos. Si la tierra nos es donada, ya no podemos pensar sólo desde un criterio utilitarista de eficiencia y productividad para el beneficio individual. No estamos hablando de una actitud opcional, sino de una cuestión básica de justicia, ya que la tierra que recibimos pertenece también a los que vendrán. Las predicciones catastróficas ya no pueden ser miradas con desprecio e ironía. A las próximas generaciones podríamos dejarles demasiados escombros, desiertos y suciedad. El ritmo de consumo, de desperdicio y de alteración del medio ambiente ha superado las posibilidades del planeta, de tal manera que el estilo de vida actual, por ser insostenible, sólo puede terminar en catástrofes, como de hecho ya está ocurriendo periódicamente en diversas regiones. La atenuación de los efectos del actual desequilibrio depende de lo que hagamos ahora mismo, sobre todo si se piensa en la responsabilidad que nos atribuirán los que deberán soportar las peores consecuencias. La dificultad para tomar en serio este desafío tiene que ver con un deterioro ético y cultural, que acompaña al deterioro ecológico. Por eso, además de la leal solidaridad intergeneracional, se ha de reiterar la urgente necesidad moral de una renovada solidaridad intrageneracional (párrafos 159 y ss.).

Las *líneas de orientación y acción* se contemplan en el Capítulo quinto de la Encíclica. Hay que tener en cuenta que en el pensamiento de *Francisco* cuando se aborda lo que denomina "ecología integral" se pretende ir más allá de un diagnóstico objetivo y también valorativo de la coyuntura histórica al respecto -que él califica decididamente como de situación crítica-, llevando a cabo programas de acción que transformen la realidad mundial en situación de crisis estructural, pues afecta a sus pilares fundamentales. Su apuesta de acción que presupone el *diálogo comunicativo* sobre todas las cuestiones y aspectos involucrados. Pero el diálogo no debe quedar reducido a una simple transacción de los intereses en juego, pues de buscarse un equilibrio que se atenga a criterio del bien común o interés general de la humanidad en los distintos niveles decisorios, desde la política internacional, a la nacional y la local. Al respecto se indica en coherencia que deben establecerse las condiciones para ese diálogo:

1º. Debe fomentarse el diálogo sobre el medio ambiente en la política internacional. El punto de partida objetivo es la interdependencia entre todos los países obliga a pensar en *un solo mundo, en un proyecto común.* Para afrontar los problemas de fondo, que no pueden ser resueltos por acciones de países aislados, que resulta indispensable un consenso mundial que lleve, por ejemplo, a programar una agricultura sostenible y diversificada, a desarrollar formas renovables y poco contaminantes de energía, a fomentar una mayor eficiencia energética, a promover una gestión más adecuada de los recursos forestales y marinos, a asegurar a todos el acceso al agua potable. También es el problema de contaminación de los océanos y el calentamiento global. En la línea ya desarrollada por la doctrina social de la Iglesia, para gobernar la economía mundial, para sanear las economías afectadas por la crisis, para prevenir su empeoramiento y mayores desequilibrios consiguientes, para lograr un oportuno desarme integral, la seguridad alimenticia y la paz, para garantizar la salvaguardia del

2007. Sobre su pensamiento puede consultarse, Monereo Pérez, J.L.: *Simone Weil. Filosofía del trabajo y teoría crítica social,* Barcelona, ediciones de intervención cultural/El Viejo Topo, 2023, Capítulo 1, pp. 11 y ss., Capítulo 2 ("El pensamiento y la acción. La filosofía política de Simone Weil"), pp. 17 y ss. ("Bases filosóficas, espirituales y políticas. El compromiso social y político con las clases subalternas"), 84 y ss. ("Pensamiento social. El papel del trabajo en la sociedad. Causas de la libertad y de la opresión social"), y 178 y ss. ("La condición de los trabajadores: el sentido social y espiritual del derecho al trabajo"); Revilla, C. (ED): *Simone Weil: Descifrar el silencio del mundo*, Madrid, Trotta, 1995; Bea, E. (ED): *Simone Weil. La conciencia del dolor y de la belleza,* Madrid, Trotta, 2010; BEA, E.: *Simone Weil. La memoria de los oprimidos,* Madrid, Encuentro, 1992; Otón, J.: *Simone Weil: el silencio de Dios,* Barcelona, Fragmenta Editorial, 2021.

ambiente y regular los flujos migratorios, urge la presencia de una verdadera Autoridad política mundial. (párrafos 164 y ss.).

2º. Diálogo hacia nuevas políticas nacionales y locales. No sólo hay ganadores y perdedores entre los países, sino también dentro de los países pobres, donde deben identificarse diversas responsabilidades. Por eso, las cuestiones relacionadas con el ambiente y con el desarrollo económico ya no se pueden plantear sólo desde las diferencias entre los países, sino que requieren prestar atención a las políticas nacionales y locales. Ante la posibilidad de una utilización irresponsable de las capacidades humanas, son funciones impostergables de cada Estado planificar, coordinar, vigilar y sancionar dentro de su propio territorio. El Derecho puede ser un factor decisivo en el establecimiento de reglas para las conductas admitidas a la luz del bien común. Los límites que debe imponer una sociedad sana, madura y soberana se asocian con *previsión y precaución*, regulaciones adecuadas, vigilancia de la aplicación de las normas, control de la corrupción, acciones de control operativo sobre los efectos emergentes no deseados de los procesos productivos, e intervención oportuna ante riesgos inciertos o potenciales. El marco jurídico, político e institucional no existe sólo para evitar malas prácticas, sino también para alentar las mejores prácticas, para estimular la creatividad que busca nuevos caminos, para facilitar las iniciativas personales y colectivas. (párrafos 176 y ss.).

Por otra parte, la previsión del impacto ambiental de los emprendimientos y proyectos requiere procesos políticos transparentes y sujetos al diálogo, mientras la corrupción, que esconde el verdadero impacto ambiental de un proyecto a cambio de favores, suele llevar a acuerdos espurios que evitan informar y debatir ampliamente. Siempre es necesario alcanzar consensos entre los distintos actores involucrados, que pueden aportar diferentes perspectivas, soluciones y alternativas. La participación requiere que todos sean adecuadamente informados de los diversos aspectos y de los diferentes riesgos y posibilidades, y no se reduce a la decisión inicial sobre un proyecto, sino que implica también acciones de seguimiento o monitorización constante. Hace falta sinceridad y verdad en las discusiones científicas y políticas, sin reducirse a considerar qué está permitido o no por la legislación. Cuando aparecen eventuales riesgos para el ambiente que afecten al bien común presente y futuro, esta situación exige que las decisiones se basen en una comparación entre los riesgos y los beneficios hipotéticos que comporta cada decisión alternativa posible. En la Declaración de Río de 1992, se sostiene que, «cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces»[79] que impidan la degradación del medio ambiente. Este *principio precautorio* permite la protección de los más débiles, que disponen de pocos medios para defenderse y para aportar pruebas irrefutables. Si la información objetiva lleva a prever un daño grave e irreversible, aunque no haya una comprobación indiscutible, cualquier proyecto debería detenerse o modificarse. Así se invierte la carga de la prueba, ya que en estos casos hay que aportar una demostración objetiva y contundente de que la actividad propuesta no va a generar daños graves al ambiente o a quienes lo habitan. En realidad, *esto no implica oponerse a cualquier innovación tecnológica que permita mejorar la calidad de vida de una población*. Pero en todo caso debe quedar en pie que la rentabilidad no puede ser el único criterio a tener en cuenta y que, en el momento en que aparezcan nuevos elementos de juicio a partir de la evolución de la información, debería haber una nueva evaluación con participación de todas las partes interesadas. El resultado de la discusión podría ser la decisión de no avanzar en un proyecto, pero también podría ser su modificación o el desarrollo de propuestas alternativas. Al respecto, se observa que la Iglesia no pretende definir las cuestiones científicas ni sustituir a la política, pero si invitar a un debate honesto y transparente, para que las necesidades particulares o las ideologías no afecten al bien común. (párrafos 182 y ss.).

[79] Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo (14 junio 1992), Principio 15.

En este marco de discusión abierta, la Encíclica apuesta por la *autonomía de la política democrática.* Ésta no debe someterse a la economía y ésta, a su vez, no debe someterse a los dictámenes y al paradigma eficientista de la tecnocracia. Hoy, pensando en el bien común, necesitamos imperiosamente que la política y la economía, en diálogo, se coloquen decididamente al servicio de la vida, especialmente de la vida humana. Lo que debe afrontarse con energía es el problema de la economía real, la que hace posible que se diversifique y mejore la producción, que las empresas funcionen adecuadamente, que las pequeñas y medianas empresas se desarrollen y creen empleo. La política debe regular los problemas medioambientales: El *ambiente es uno de esos bienes que los mecanismos del mercado no son capaces de defender o de promover adecuadamente*[80]. Una vez más, conviene evitar una concepción mágica del mercado, que tiende a pensar que los problemas se resuelven sólo con el crecimiento de los beneficios de las empresas o de los individuos. Cuando se plantean estas cuestiones, algunos reaccionan acusando a los demás de pretender detener irracionalmente el progreso y el desarrollo humano. Pero tenemos que convencernos de que desacelerar un determinado ritmo de producción y de consumo puede dar lugar a otro modo de progreso y desarrollo. Los esfuerzos para un uso sostenible de los recursos naturales no son un gasto inútil, sino una inversión que podrá ofrecer otros beneficios económicos a medio plazo. De todos modos, si en algunos casos el desarrollo sostenible implicará nuevas formas de crecer, en otros casos, frente al crecimiento voraz e irresponsable que se produjo durante muchas décadas, hay que pensar también en detener un poco la marcha, en poner algunos límites racionales e incluso en volver atrás antes que sea tarde. Sabemos que es insostenible el comportamiento de aquellos que consumen y destruyen más y más, mientras otros todavía no pueden vivir de acuerdo con su dignidad humana. Por eso ha llegado la hora de *aceptar cierto decrecimiento* en algunas partes del mundo aportando recursos para que se pueda crecer sanamente en otras partes.

La utilización de la *palabra "decrecimiento"* es de liberada y adquiere sentido en el contexto en la que la utiliza de contener el crecimiento expansivo destructivo con la vida y la "Madre Tierra"; una sobreexplotación de recursos irresponsabilidad propiciado por el orden económico actual. *Francisco* quiere salir del imaginario dominante que no atiende a los signos que nos tramite el ambiente y a la realidad del deterioro de la naturaleza: El crecimiento infinito en totalitarismo economicista es incompatible con un mundo limitado. Nos interpela respecto a las amenazas reales que pesan la existencia humana (la posibilidad de desaparición de nuestra especie y la destrucción de la "Madre Tierra"). Pero lo hace también indicando que es posible cambiar el rumbo de nuestro tiempo y alcanzar la salvación a través de la praxis solidaria y político-social. Se ha llegado a hablar de un nuevo modelo de "sociedad de decrecimiento" para evitar un retroceso brutal, dramático e irreversible. El crecimiento irresponsable se basa en una idea de progreso que desatiende el progreso de la sociedad, el progreso social, hasta tal punto de contradecirlo y hacerlo inviable. Se trataría de construir una sociedad sostenible desde el punto de vista social y ecológico y no sólo unilateralmente economicista y tecnológico (que es propia de un "tecnocapitalismo"). Y ello tanto en el Norte como en el Sur global. Hay que transitar desde una sociedad de crecimiento a la sociedad de decrecimiento; o en otra expresión de crecimiento limitado y responsable, porque la actual sociedad de crecimiento ilimitado no es sostenible ni deseable. En no pocas ocasiones se verbaliza falsamente un "desarrollo sostenible" cuando sus objetivos lo contradicen abiertamente[81]. Puede recordarse la anticipadora llamada de Walter Benjamin en el sentido de que es necesario llevar a cabo "el freno de emergencia" ante la destrucción, el despilfarro y catástrofe ecológica (fenómenos causados por la implementación

[80] Consejo Pontificio Justicia y Paz: *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, cit., párrafo 470.

[81] Para esta problemática, véase, por ejemplo, Latouche, S.: *La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante?,* Barcelona, Icaria, 2000, pp. 35 y ss., y 139 y ss.; Ibid., *Sobrevivir al desarrollo: de la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa,* Barcelona, Icaria, 2007; Ibid., *Decrecimiento y posdesarrollo. El pensamiento creativo contra la economía del absurdo*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009.

de un progreso destructivo sin progreso social, apostando por un dominio de las relaciones entre la naturaleza y la humanidad[82].

La misma *definición y garantía de los "bienes comunes"* puede actuar como frente al crecimiento destructivo en perjuicio de la civilización, precisamente para construir un futuro en común o no tener ningún futuro esperanzador. En este sentido ha emergido una visible conciencia política y de la sociedad civil de la expropiación, acumulación por desposesión de lo público o saqueo de los bienes comunes. La categoría de los bienes comunes desempeña una nueva función constitucional de protección de lo público tanto frente los poderes privados como frente a los poderes públicos (que pueden emprender acciones destructivas y re-mercantilizadoras). Se ha señalado que el proceso de desarrollo contemporáneo a escala mundial, tanto en el centro como en la periferia, esto todavía hoy resultado de un proceso de acumulación caracterizado por la transferencia de bienes comunes a intereses privados que asumen, de manera cada vez más intensa y acelerada, la forma de grandes empresas, de grandes corporaciones. Ante esta realidad es preciso situar lo común en el centro de atención y a partir de ahí impulsar un cambio de rumbo que aleje a la humanidad del abismo. La esfera de la sociedad civil también actúa al respecto, pues es un hecho la creciente conciencia global y la generalización de conflictos y luchas campesinas por la tierra, las luchas metropolitanas por el agua, el medio ambiente y la movilidad sostenible, por la universidad y por la sanidad públicas, contra las grandes infraestructuras y contra la energía nuclear, por la calidad del trabajo, por libre acceso a la red y a la información veraz y trasparente. De este modo se vuelve a plantear la defensa de los bienes comunes, y la búsqueda de modelos ecológicos como alternativa la destrucción de lo común, haciendo prevalecer los valores de la solidaridad social y de la igualdad y libertad reales[83]. Una ecología comunitaria integral a nivel de un gobierno mundial con la participación activa de la sociedad civil, como la defendida por *Francisco,* puede hacer frente a un modelo de desarrollo basado en la competencia desenfrenada y la lucha darwinista (o, más propiamente, spenceriana)[84] por hacerse con los recursos del planeta (y ahora también por los de la Luna y el espacio cósmico) escasos disponibles a expensas de la destrucción del planeta, de los bienes comunes (expropiados a la comunidad), y de la existencia digna de los individuos y pueblos. Se trataría de un gobierno democrático mundial de la sostenibilidad ambiental y humana desde el enfoque de una ecología integral.

Para que surjan nuevos modelos de progreso, necesitamos «*cambiar el modelo de desarrollo global*», lo cual implica reflexionar responsablemente sobre el sentido de la economía y su finalidad, para corregir sus disfunciones y distorsiones[85]. No basta conciliar, en un término medio, el cuidado

[82] Benjamin, W.: *Angelus novus,* trad. H.A. Murena, revisión, edición y estudio preliminar, "La filosofía política de Walter Benjamin: Historia, Modernidad y Progreso" (pp. IX-CIII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2012, especialmente, el ensayo "Tesis de Filosofía de la historia", pp. 37-46, y el ensayo "Experiencia y pobreza", pp. 121-125; *Ibid., Calle de dirección única,* Madrid, Abada, 2011.

[83] Véase Mattei, U.: *Bienes comunes. Un manifiesto,* trad. G. Pisarello, Madrid, Trotta, 2013, Capítulos 43 y ss., 87 y sss., 99 y ss., y 109-114; Ostrom, E.: *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva,* México D.F., UNAM/FCE, 2006; Fumagalli, A.: *Bioeconomia e capitalismo cognitivo. Verso un nuevo paradigma di accumulazione,* Roma, Carocci, 2007; Rodotà, S.: *Il sapere come bene comune. Accesso alla conoscenza e logica di mercato,* Módena, Notizie Editrice, 2008; Shiva, V.: *Las guerras del agua,* Barcelona, Icaria, 2004; *Ibid., Il bene comune della terra,* Milán, Feltrinelli, 2006.

[84] Monereo Pérez, J.L.: "La ideología del "darwinismo social": la política social de Herbert Spencer (I), en *Documentación Laboral,* núm. 87 (2009), pp. 11-80; *Ibid.,* "La ideología del "darwinismo social": *la política social de Herbert Spencer (II),* en *Documentación Laboral,* núm. 90 (2010), pp. 11-57.
Texto completo en acceso abierto: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3131830 y
https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/261488; *Ibid.,* "Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George", en *Documentación Laboral,* núm. 83 (2008), pp. 11-109, y la bibliografía allí citada. Disponible en acceso abierto: https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/203010, Ibid., La idea de progreso social en el liberalismo de los orígenes: Teoría e ideología en Herbert Spencer. (2025). *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, *15*, 267-301. https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/1140

[85] Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz 2010, 9: AAS 102 (2010), 46. [136], [137], 5: p. 43.

de la naturaleza con la renta financiera, o la preservación del ambiente con el progreso. En este tema los términos medios son sólo una pequeña demora en el derrumbe. Simplemente se trata de redefinir el progreso. Un desarrollo tecnológico y económico que no deja un mundo mejor y una calidad de vida integralmente superior no puede considerarse progreso. Por otra parte, muchas veces la calidad real de la vida de las personas disminuye -por el deterioro del ambiente, la baja calidad de los mismos productos alimenticios o el agotamiento de algunos recurso0s- en el contexto de un crecimiento de la economía. En este marco, el discurso del crecimiento sostenible suele convertirse en un recurso diversivo y exculpatorio que absorbe valores del discurso ecologista dentro de la lógica de las finanzas y de la tecnocracia, y la responsabilidad social y ambiental de las empresas suele reducirse a una serie de acciones de marketing e imagen. Hay que impedir que la racionalidad ecológica sea sustituida por la *racionalidad instrumental*, que sólo aporta un análisis estático de la realidad en función de necesidades actuales, y que puede estar presente tanto cuando quien asigna los recursos es el mercado como cuando lo hace un Estado planificador que no dirija sus acciones hacia el bien común. Corresponde también a los poderes públicos neutralizar los grandes poderes económicos que en muchos casos ostentan factores de poder real mayor que los propios Estados que no sean de potencia mundial. Una estrategia de cambio real exige repensar la totalidad de los procesos, ya que no basta con incluir consideraciones ecológicas superficiales mientras no se cuestione la lógica subyacente en la cultura actual. Una sana política debería ser capaz de asumir este desafío[86]. La política y la economía tienden a culparse mutuamente por lo que se refiere a la pobreza y a la degradación del ambiente. Pero lo que se espera es que reconozcan sus propios errores y encuentren formas de interacción orientadas al bien común. Mientras unos se desesperan sólo por el rédito económico y otros se obsesionan sólo por conservar o acrecentar el poder, lo que tenemos son guerras o acuerdos espurios donde lo que menos interesa a las dos partes es preservar el ambiente y cuidar a los más débiles. Aquí también vale que «la unidad es superior al conflicto»[87]. (párrafos 189 y ss.).

3º. El diálogo no sólo opera respecto de los actores políticos y sociales implicados en la creación de las condiciones para una ecología humana integral; también es preciso un diálogo entre las religiones y las ciencias, que sea respetuoso en relación a los distintos planos en que se sitúan su reflexiones y premisas de partida. En tal sentido no se puede sostener que las ciencias empíricas explican completamente la vida, el entramado de todas las criaturas y el conjunto de la realidad. Eso sería sobrepasar indebidamente sus confines metodológicos limitados. Si se reflexiona con ese marco cerrado, desaparecen la capacidad de la razón para percibir el sentido y la finalidad de las cosas. También las religiones tienen un espacio la reflexión y el debate en la esfera pública, teniendo en cuenta, por lo demás, que en realidad sería ingenuo pensar que los principios éticos puedan presentarse de un modo puramente abstracto, desligados de todo contexto, y el hecho de que aparezcan con un lenguaje religioso no les quita valor alguno en el debate público. Por otra parte, cualquier solución técnica que pretendan aportar las ciencias será impotente para resolver los graves problemas del mundo si la humanidad pierde su rumbo, si se olvidan las grandes motivaciones que hacen posible la convivencia, el sacrificio, la bondad. En todo caso, habrá que interpelar a los creyentes a ser coherentes con su propia fe y a no contradecirla con sus acciones, habrá que reclamarles que vuelvan a abrirse a la gracia de Dios y a beber en lo más hondo de sus propias convicciones sobre el amor, la justicia y la paz. Si una mala comprensión de nuestros propios principios a veces nos ha llevado a justificar el maltrato a la naturaleza o el dominio despótico del ser humano sobre lo creado o las guerras, la injusticia y la violencia, los creyentes podemos reconocer que de esa manera hemos sido infieles al tesoro de sabiduría que debíamos custodiar. Muchas veces los límites culturales de diversas épocas han condicionado esa conciencia del propio acervo ético y espiritual, pero es precisamente el regreso a sus

[86] Exigido también en el *II Encuentro Mundial de los Movimientos Populares: discurso del Santo Padre*, Expo Feria, Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), Jueves 9 de julio de 2015, pág. 20. Reconociendo, por otra parte, que los movimientos sociales son también protagonistas de los cambios a través de sus acciones.

[87] *Exhort. ap. Evangelii gaudium* (24 noviembre 2013), 209: AAS 105 (2013), 1107; [140] , 228: p. 1113

fuentes lo que permite a las religiones responder mejor a las necesidades actuales. La mayor parte de los habitantes del planeta se declaran creyentes, y esto debería provocar a las religiones a entrar en un diálogo entre ellas orientado al cuidado de la naturaleza, a la defensa de los pobres, a la construcción de redes de respeto y de fraternidad. Es imperioso también un diálogo entre las ciencias mismas, porque cada una suele encerrarse en los límites de su propio lenguaje, y la especialización tiende a convertirse en aislamiento y en absolutización del propio saber. Esto impide afrontar adecuadamente los problemas del medio ambiente. También se vuelve necesario un diálogo abierto y amable entre los diferentes movimientos ecologistas, donde no faltan las luchas ideológicas. La gravedad de la crisis ecológica nos exige a todos pensar en el bien común y avanzar en un camino de diálogo que requiere paciencia, ascesis y generosidad, recordando siempre que «la realidad es superior a la idea»[88].

El cambio es cultural, de valores y para la Iglesia de una renovada espiritualidad. Esta problemática es de la que se ocupa el capítulo sexto, relativo a la "Educación y espiritualidad ecológica. El Papa Francisco considera necesario *reorientar el rumbo*. La humanidad necesita cambiar. Hace falta la conciencia de un origen común, de una pertenencia mutua y de un futuro compartido por todos. Esta conciencia básica permitiría el desarrollo de nuevas convicciones, actitudes y formas de vida. Se destaca así un gran desafío cultural, espiritual y educativo que supondrá largos procesos de regeneración. Para lograrlo es preciso:

1º. Apostar por otro estilo de vida, dado que el mercado tiende a crear un mecanismo consumista compulsivo para colocar sus productos, las personas terminan sumergidas en la vorágine de las compras y los gastos innecesarios. El consumismo obsesivo es el reflejo subjetivo del paradigma tecnoeconómico). *Francis*co transmite un *mensaje de esperanza*: sin embargo, no todo está perdido, porque los seres humanos, capaces de degradarse hasta el extremo, también pueden sobreponerse, volver a optar por el bien y regenerarse, más allá de todos los condicionamientos mentales y sociales que les impongan. Son capaces de mirarse a sí mismos con honestidad, de sacar a la luz su propio hastío y de iniciar caminos nuevos hacia la verdadera libertad. No hay sistemas que anulen por completo la apertura al bien, a la verdad y a la belleza, ni la capacidad de reacción que Dios sigue alentando desde lo profundo de los corazones humanos. Es una llamada a la acción no a dejarse llevar por el curso de los acontecimientos que nos conduciría al desastre. Hay que apostar por un nuevo comienzo: La Carta de la Tierra nos invitaba a todos a dejar atrás una etapa de autodestrucción y a comenzar de nuevo, pero todavía no hemos desarrollado una conciencia universal que lo haga posible. Por eso me atrevo a proponer nuevamente aquel precioso desafío: «Como nunca antes en la historia, el destino común nos hace un llamado a buscar un nuevo comienzo […] Que el nuestro sea un tiempo que se recuerde por el despertar de una nueva reverencia ante la vida; por la firme resolución de alcanzar la sostenibilidad; por el aceleramiento en la lucha por la justicia y la paz y por la alegre celebración de la vida»[89] (párrafos 203 y ss.). *Francisco* apuesta por el gobierno democrático de los organismos internacionales para resolver los problemas ecológicos y la resolución de los conflictos y las guerras.

2º. Una educación para la alianza entre la humanidad y el ambiente. La conciencia de la gravedad de la crisis cultural y ecológica necesita traducirse en nuevos hábitos. El progreso actual y la mera sumatoria de objetos o placeres no bastan para darle sentido y gozo al corazón humano, pero no se sienten capaces de renunciar a lo que el mercado les ofrece. Sin embargo, esta educación, llamada a *crear una «ciudadanía ecológica»*, a veces se limita a informar y no logra desarrollar hábitos. La existencia de leyes y normas no es suficiente a largo plazo para limitar los malos comportamientos, aun cuando exista un control efectivo. Para que la norma jurídica produzca efectos importantes y duraderos, es necesario que la mayor parte de los miembros de la sociedad la haya aceptado a partir de motivaciones adecuadas, y que reaccione desde una transformación personal. Sólo a partir del *cultivo*

[88] *Exhort. ap. Evangelii gaudium* (24 noviembre 2013), 256: AAS 105 (2013), 1123. [143], 231: p. 1114.
[89] Carta de la Tierra, La Haya (29 junio 2000).

de sólidas virtudes es posible la donación de sí en un compromiso ecológico. A la política y a las diversas asociaciones les compete un esfuerzo de concientización de la población. También a la Iglesia. Todas las comunidades cristianas tienen un rol importante que cumplir en esta educación. Espero también que en nuestros seminarios y casas religiosas de formación se eduque para una austeridad responsable, para la contemplación agradecida del mundo, para el cuidado de la fragilidad de los pobres y del ambiente. Dado que es mucho lo que está en juego, así como se necesitan instituciones dotadas de poder para sancionar los ataques al medio ambiente, también necesitamos controlarnos y educarnos unos a otros. La gran riqueza de la espiritualidad cristiana, generada por veinte siglos de experiencias personales y comunitarias, ofrece un bello aporte al intento de renovar la humanidad.

La gran riqueza de la espiritualidad cristiana, generada por veinte siglos de experiencias personales y comunitarias, ofrece un bello aporte al intento de renovar la humanidad. En este orden de ideas, el cuidado de la naturaleza es parte de un estilo de vida que implica capacidad de convivencia y de comunión. Jesús nos recordó que tenemos a Dios como nuestro Padre común y que eso nos hace hermanos. El amor fraterno sólo puede ser gratuito, nunca puede ser un pago por lo que otro realice ni un anticipo por lo que esperamos que haga. Por eso es posible amar a los enemigos. Esta misma gratuidad nos lleva a amar y aceptar el viento, el sol o las nubes, aunque no se sometan a nuestro control. Por eso podemos hablar de una *fraternidad universal*. (párrafos 209 y ss.).

Interesa subrayar que tal como la concibe *Francisco*, la ecología integral, tiene un contenido no sólo "ecológico" en sentido estricto del término, sino también eminente social, sociopolítico, cultural y espiritual (en el sentido en que la entiende la Iglesia Católica). Y es así tanto en el diagnóstico de las cuestiones de fundo como en tipo de soluciones que se proponen. En esta primera Encíclica que dentro de la doctrina social de la Iglesia se dedica monográfica a las cuestiones ecológicas en el contexto de las transformaciones estructurales que se viene produciendo y el impacto que está teniendo las innovaciones tecnológicas en el dominio de la naturaleza y de la vida. Todo lo cual conforman a nuestras sociedades como sociedades del riesgo y de la incertidumbre generalizada.

Francisco no sólo critica la idea de un progreso infinito, sino también la misma idea de progreso confundido con el simple crecimiento económico, indiferente a los efectos destructivos sobre el planeta y sus consecuencias nefastas para la humanidad y especialmente para las personas y colectivos más vulnerables, es decir, un *crecimiento económico indiferente a "lo social" y al cuidado del medioambiente* que constituye el "hogar" de la humanidad y que el Evangelio ha sido objeto de creación divina.

La Encíclica -que refleja el pensamiento de *Francisco*- hace referencia a la globalización de la indiferencia y llama a luchar contra orden socioeconómico impuesto por poderes e ideologías de orientación neoliberal, que cuestiones los valores del pensamiento social de la Iglesia, que en lo que tiene de abordaje de la cuestión social en nuestro tiempo tiene una consagración en la democracia constitucional con Estado Social de Derecho; y precisamente la orientación neoliberal tiende hacia el autoritarismo y pone en cuestión la democracia pluralista. La democracia y el pluralismo político deben caminar juntos. Por otra parte, la auténtica democracia implica la participación de los ciudadanos en la vida política, lo cual permite una mejor identificación dialógica y comunicativa del "bien común" para acometer el progreso de la sociedad humana[90]. La *Gaudium et spes* (1965), Concilio Vaticano II, indicaría que "Está plenamente de acuerdo con la naturaleza humana que las estructuras jurídico-políticas sean tales que ofrezcan a todos los ciudadanos, cada vez más y sin ninguna discriminación, la posibilidad efectiva de participar libre y activamente tanto en el establecimiento de los fundamentos jurídico de la comunidad política como en el gobierno del Estado y en la determinación del ámbito y de los fines de los diversos organismos, como en la elección de los gobernantes. Recuerden, pues,

[90] Encíclica *Pacem in Terris* (1963), de Juan XXIII, párrafos 73 y 74.

todos los ciudadanos tienen *el derecho y el deber* de ejercitar su voto libre, para promover el bien común. La Iglesia considera digna de alabanza y de estima la tarea de quienes se dedican al bien de la comunidad política en servicio de los hombres y cargan con el peso de ese quehacer". Y se añade seguidamente que "Para que la colaboración de los ciudadanos, unidad al sentido de responsabilidad, produzca un feliz resultado en la vida cotidiana de la comunidad política, se requiere un ordenamiento jurídico positivo en el que se establezca una conveniente división de funciones y de organismos de la autoridad pública y, junto a ellos, una protección eficaz e independiente de los derechos. Se deben reconocer, respetar y promover los derechos de todas las personas, familias y grupos, y el ejercicio de los mismos, juntamente con los deberes que a todos los ciudadanos obligan. Entre estos deberes, conviene recordar el de prestar al Estado los servicios materiales y personales que el bien común exige"[91]. Pero una democracia pluralista requiere de una esfera de la sociedad civil organizada y estructuras en asociaciones y grupos, que no debe ser absorbida por el Estado[92]. Igualmente, se añadiría la importancia de los valores en la democracia pluralista: "Una democracia sin valores se convierte con facilidad en un totalitarismo visible o encubierto, como demuestra la historia"[93]. En un sistema democrático se favorece la creación de un orden social justo y un proceso lento de reformas, que resulta preferible, para doctrina social de la Iglesia, a la revolución política. Resulta preferible la "evolución" frente a la "revolución"[94]. Es legítimo combatir las injusticias y ello es posible hacerlo de manera más eficaz y pacífica en un régimen democrático, pero cuando existe una tiranía o una dictadura ("tiranía evidente y prolongada que atente gravemente a los derechos fundamentales de la persona y dañase peligrosamente el bien común del país") resulta legítimo un derecho de resistencia, pero evitando la violencia destructiva, porque "no se puede combatir un mal real al precio de un mal mayor"[95].

[91] *Gaudium et spes* (1965), Concilio Vaticano II, párrafo 75. En la misma dirección se sitúa *Octogesima adveniens* (1971), de Pablo VI, párrafos 22, 24 y 25, que subraya "la doble aspiración hacia la igualdad y la participación trata de promover un tipo de sociedad democrática [..]. El cristiano tiene la obligación de participar en esa búsqueda, al igual que en la organización y en la vida políticas" (párrafo 24).

[92] *Octogesima adveniens* (1971), de Pablo VI, párrafo 25, donde se señala que "no pertenece al Estado, ni siquiera a los partidos políticos que se cerrarán sobre sí mismos, el tratar de imponer una ideología por medios que desembocarían en la *dictadura de los espíritus*, la peor de todas. Toca a los grupos establecidos por vínculos culturales y religiosos -dentro de la libertad que a sus miembros corresponde- desarrollar en el cuerpo social, de manera desinteresada y por su propio camino, estas convicciones últimas sobre la naturaleza, el origen y el fin del hombre y de la sociedad" (párrafo 25).

[93] *Centisimus annus* (1991), de Juan Pablo II, párrafo 46.

[94] *Pacem in Terris* 81963), párrafos 161 y 162.

[95] *Populorum progressio* (1967), de Pablo VI, párrafo 30. Existe un derecho de resistencia frente a las dictaduras o a los sistemas democráticos devenidos en regímenes totalitarios. En la cultura constitucional se afirma el derecho de resistencia a la opresión frente a un orden que actúa ilegítima o autoritariamente más allá de los procedimientos, normas e instituciones que se ha dado a sí misma la comunidad política. Así el propio Bobbio, N.: "La resistencia a la opresión, hoy", en Bobbio, N.: *Teoría general de la política,* trad. A de Cabo y G. Pisarello, edición e "Introducción. La idea de una teoría general de la política", de M. Bovero, Madrid, 2003, págs. 276-289. La reconstrucción magistral de los antecedentes del "derecho de resistencia", en Skinner, Q.: *Los fundamentos del pensamiento político moderno. II. La reforma* (1978)*,* trad. J.J. Utrilla, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1993 (reimpresión de la edición de 1986), Tercera Parte ("El calvinismo y la teoría de la revolución"). Capítulo VII ("El deber de resistir"), págs. 195 y sigs., Capítulo VIII ("El marco de la revolución Hugonota"), págs. 246 y sigs. y Capítulo IX ("El derecho de resistir"), págs. 311 y sigs. El derecho de resistencia puede ser en defensa de la Constitución, como también respecto de la defensa de la actuación anticonstitucional de los poderes fácticos capaces de cuestionas y anestesiar la misma legalidad democrática, esto es, de una democracia constitucional que no puede ser sino una pluralista y basada en el sistema de partidos. Véase al respecto, Vitale, E.: *Defenderse del poder. Por una resistencia constitucional,* Madrid, Trotta, 2012, págs. 63 y sigs., y 85 y sigs., poderes de resistencia y contrapoder frente a poderes "salvajes" capaces de subvertir el régimen de democracia constitucional y poderes públicos que pueden establecer un derecho ilegítimo (crisis por arriba de la democracia política), Ferrajoli, L.: *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional,* Prólogo y traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2011, especialmente, págs.27 y sigs., y 43 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *El Derecho en la democracia constitucional. La teoría crítica de Gustav Radbruch,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2020, especialmente, págs. 141 y sigs., y 161 y sigs. La "democracia militante" fue defendida explícitamente por Karl Mannheim. Para un análisis de la

También, como se indicó, subraya que la política democrática no debe someterse a la economía y ésta no debe someterse a los dictámenes y al paradigma eficientista de la tecnocracia. Y reclama el principio de esperanza para cambiar el rumbo autodestructivo actual de nuestro planeta a través de la toma de conciencia de construir una "ecología humana integral" que contribuya a caminar hacia la salvación[96]. Jürgen Moltman, había señalado que "la esperanza cristiana se refiere a un *novum ultimátum,* a la nueva creación de todas las cosas por el Dios de la resurrección de Cristo. Abre así un amplísimo horizonte de futuro, que engloba también a la muerte. La esperanza cristiana también puede y debe integrar en ese horizonte las esperanzas limitadas en la renovación de la vida, suscitándolas, relativizándolas y orientándolas"[97]. En esa perspectiva la esperanza es una llamada en la vida humana a la acción (dando razones para actuar) en la realidad del presente inmediato y concreto para ir construyendo un futuro mejor para todos (hacer conscientemente del futuro un proyecto derivado de un actuar dinámico en paulatina construcción).

3. VALORACIÓN DE CONJUNTO: LA CONTRIBUCIÓN DEL PAPA FRANCISCO A LA RENOVACIÓN DE LA DOCTRINA SOCIAL DE IGLESIA

En las distintas Encíclicas, Discursos y otras intervenciones de Francisco se deja constancia de que Iglesia debe salir de sí misma para evangelizar ("Iglesia de salida"), y si no lo hace se vuelve autorreferencial. Sólo así estará en condiciones de responder a los desafíos y necesidades que se plantean dando orientaciones y propiciando alternativas de reforma.

Un elemento a destacar también en su contribución al pensamiento social -un concepto más amplio que el de la Doctrina social de la Iglesia- es subrayar que la Iglesia debe hablar para todos -incluidos los no creyentes- defendiendo un mensaje presidido por la efectividad de la dignidad de toda persona y sus derechos y libertades fundamentales, que incluye los nuevos derechos al desarrollo humano y al medioambiente.

La misión de la Iglesia es evangelizadora hacia el mundo que le rodea, mirando hacia fuera y no sólo hacia centro. Esto supone que la Iglesia debe ser abierta y no cerrada y autorreferencial. Apuesta -en la línea del Concilio Vaticano II- por una Iglesia que toma iniciativas y se involucra en los

concepción de Karl Mannheim al respecto, véase Véase, al respecto, Monereo Pérez, J.L.: *La sociología crítica de Karl Mannheim en una época de crisis,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2024, espec. Capítulo III, págs. 151 y sigs. ("El pensamiento planificador y la nueva racionalización: la planificación democrática"), 274 y sigs. ("Diagnóstico de su tiempo. La crisis en la estimativa, las nuevas técnicas de control social y el tercer camino: *"democracia militante"* y educación de las masas"), y págs. 192 y sigs.; *Ibid., La teoría crítica de la política y del Derecho en al República de Weimar: Otto Kirchheimer,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2025, especialmente Capítulo I, pp. 85 y ss.

[96] Más allá de las distancias entre ambos pensadores, existen inquietudes compartidas de Francisco con Enst Bloch (1885-1977). Bloch, por ejemplo, señala las diferencias entre utopías sociales y derecho natural: la utopía social estaba dirigida a la felicidad humana; el Derecho natural, en cambio, a la dignidad humana. La utopía social diseñaba de antemano situaciones en las que dejan de existir los agobiados y oprimidos, mientras que el Derecho natural construye situaciones en las que dejan de existir los humillados y ofendidos. Por esos ha llegado el momento de unir funcionalmente y superar las diferencias de las antiguas intenciones de dicha de las utopías sociales y las antiguas intenciones de dignidad de las teorías iusnaturalistas. Teniendo la plena seguridad de que tanto poco posible es la dignidad humana sin el término de la miseria, como una dicha humana sin poner término a toda opresión antigua o moderna. Cfr. Bloch, E.: *Naturrecht und menschliche Würde* ("*Derecho natural y dignidad humana"),* en Bloch, E.: *Gesamtausgabe,* Frankfurt, Suhrkamp, 1977, Tomo 6, p. 13. Puede consultarse Bloch, E.: *El principio Esperanza,* trad. F. González Vicent, 3 Tomos, Madrid, Aguilar, 1977, 1979 y 1980; *Ibid., Derecho natural y dignidad humana,* trad. F. Gonzáleza Vicente, Madrid, Aguilar, 1980; *Ibid.,* "El hombre como posibilidad", en Fackenheim, J., Moltmann y otros: *El futuro de la esperanza,* trad. L. Bettini y AL García Fluixá, Salamanca, Sígueme, 1973, pp. 59-76. De interés, Tamayo Acosta, J.J.: *Religión, razón y esperanza,* Verbo Divino, 1992; Ramo Centeno, V.: *Utopía y razón práctica en Ernst Bloch,* Prólogo de J. Muguerza, Madrid, Endymión, 1992.

[97] Moltmann, J.: *Teología de la esperanza,* Salamanca, Sígueme, 1972, p. 42.

problemas del mundo y en las posibles soluciones. No defiende una Iglesia que asista pasivamente ante los dilemas del mundo en cada momento histórico. Para *Francisco*, como también para Juan XXIII y el Concilio Vaticano II, es una Iglesia comprometida especialmente con los pobres y excluidos y en general con las personas más vulnerables de la sociedad. Lo que le llevará a entrar en el debate Norte/Sur y las injusticias de un orden internacional que construye, que fabrica, la pobreza creciente de los países subdesarrollados y en "vías de desarrollo". Critica el intercambio desigual en las reglas de juego de los poderes del mercado, que no es libre, sino dominado por los poderes empresas globales. No se trata de una simple vocación por los pobres, sino de una denuncia y defensa de los pobres y excluidos, evidenciando las causas de esa situación y tratando de orientar sobre las posibles soluciones y alternativas. De ahí su preocupación por la "periferia" y la crítica interna a la misma Iglesia por no haber atendido adecuadamente a ese mundo de pobreza y exclusión generalizada. Pero *Francisco* va más allá, pues para él desde las periferias es el modo de mirar más adecuado del mundo, que es la mirada de los que al sufrido y padecido las injusticias una globalización basada en los principios del mercado y de la racionalidad económica[98].

Esa opción por los pobres no debe limitarse a la adopción de iniciativas públicas e institucionales en favor de los pobres y excluidos, sino que debe ser acompañada de medias que fomenten el protagonismo de las personas vulnerables. Así se apuesta por un doble protagonismo: a) por el poder público (recuérdese la defensa de los derechos sociales -que por definición son de desmercantilización públicamente establecida y garantizada[99]-, y más directamente por salarios dignos y rentas mínimas garantizadas[100]. b) por la propia sociedad civil y autoorganización de los pobres y en general de las personas vulnerables evitando la tentación paternalista y dirigista. La emancipación o liberación de

[98] "Estoy convencido -afirma Francisco- de que *el mundo se ve más claro desde las periferias*. Hay que escuchar a las periferias, abrirle las puertas y permitirles participar. El sufrimiento del mundo se entiende mejor junto a los que sufren. En mi experiencia, cuando las personas, hombres y mujeres que han sufrido en carne propia la injusticia, la desigualdad, el abuso de poder, las privaciones, la xenofobia, en mi experiencia veo que comprenden mucho mejor lo que viven los demás y son capaces de ayudarlos a abrir, realísticamente, caminos de esperanza. Qué importante es que vuestra voz sea escuchada, representada en todos los lugares de toma de decisión". Cfr. *IV Encuentro Mundial de los Movimientos Populares: videomensaje del Santo Padre,* 16 de octubre de 2021, p. 47.

[99] Monereo Pérez, J.L.: "La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de "desmercantilización"", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social,* núm. 19 (1995), pp. 7-46; Ibid., *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996. Especialmente Capítulo 1.2 ("Los modelos de Estados del Bienestar y la desmercantilización como objetivo de la política social moderna"), pp. 119 y ss., y Capítulo II ("La desmercantilización relativa del trabajo como objetivo de la política social en el capitalismo avanzado: El trabajo y su ordenación jurídica"), pp. 45 y ss.

[100] *Francisco* apuesta por dos medidas básicas: la renta básica y la reducción de la jornada.
"Un ingreso básico (el IBU) o salario universal para que cada persona en este mundo pueda acceder a los más elementales bienes de la vida. Es justo luchar por una distribución humana de estos recursos. Y es tarea de los Gobiernos establecer esquemas fiscales y redistributivos para que la riqueza de una parte sea compartida con la equidad sin que esto suponga un peso insoportable, principalmente para la clase media -generalmente, cuando hay estos conflictos, es la que más sufre-. No olvidemos que las grandes fortunas de hoy son fruto del trabajo, la investigación científica y la innovación técnica de miles de hombres y mujeres a lo largo de generaciones".
"La reducción de la jornada laboral es otra posibilidad, el ingreso básico uno, es una posibilidad, la otra es la reducción de la jornada laboral. Y hay que analizarla seriamente. En el siglo XIX los obreros trabajaban doce, catorce, dieciséis horas por día. Cuando conquistaron la jornada de ocho horas no colapsó nada como algunos sectores preveían. Entonces, insisto, trabajar menos para que más gente tenga acceso al mercado laboral es un aspecto que necesitamos explorar con cierta urgencia. No puede haber tantas personas agobiadas por el exceso de trabajo y tantas otras agobiadas por la falta de trabajo. Considero que son medidas necesarias, pero desde luego no suficientes. No resuelven el problema de fondo, tampoco garantizan el acceso a la tierra, techo y trabajo en la cantidad y calidad que los campesinos sin tierras, las familias sin un techo seguro y los trabajadores precarios merecen. Tampoco van a resolver los enormes desafíos ambientales que tenemos por delante. Pero quería mencionarlas porque son medidas posibles y marcarían un cambio positivo de orientación. Es bueno saber que en esto no estamos solos. Las Naciones Unidas intentaron establecer algunas metas a través de los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pero lamentablemente desconocidas por nuestros pueblos y las periferias; lo que nos recuerda la importancia de compartir y comprometer a todos en esta búsqueda común".

la pobreza y situaciones de vulnerabilidad debe realizarse también a través de las organizaciones de defensa como los sindicatos y formas de "economía social".

De este modo se puede entender que la opción preferencial por lo pobres y excluidos adquiere una centralidad para el pensamiento social de la Iglesia y su papel evangelizador: «Para la Iglesia la opción por los pobres es una categoría teológica antes que cultural, sociológica, política o filosófica» (Exhortación Apostólica *Evangelii gaudium*, 2013, 198).Aunque el mensaje de Francisco se dirige a los deberes de los creyentes (la Iglesia como comunidades de los creyentes) para crear las condiciones de liberación de la situaciones de pobreza y exclusión social, los pobres y excluidos son todos los individuos con independencia de raza, sexo o de sus sistema de creencias religiosas.

La Iglesia ha de estar en diálogo e interacción permanente, si quiere caminar juntos con el pueblo, no sólo debe actuar ellas misma, sino que también debe ser una "Iglesia que escucha" («una Iglesia de la escucha»): debe ser comunicativa. Esto es lo que significa para Francisco una Iglesia sinodal. El concepto de pueblo que utiliza Francisco difiere en su pensamiento explícitamente del que subyace a la opción política "populista" (en esta preside una razón instrumental). El pueblo es comunidad -creyentes y no creyentes-, reflejo existencial de que el individuo no está aislado, sino que vive en sociedad y actúa con los otros, donde se propicia la fraternidad, la superación de las fronteras artificiales que facilitan la exclusión de "los otros" y se atiende al CUIDADO de la "casa común" (la tierra). Francisco asume un método realista de captación y análisis de los problemas y a un procedimiento comunicativo para resolverlos.

Pero aparte del diálogo la actuación de la Iglesia ha de estar presidida por el compromiso crítico con todo tipo de injusticias llamando la atención sobre sus causas más profundas y denunciando a aquellos poderes que las provocan, propician o impulsan con sus acciones u omisiones. Entiende que las decisiones políticas de los Estados y las fuerzas económicas que dominan los mercados se mueven por egoísmos desmedidos que contribuyen a la generar pobreza y exclusión social (los débiles del orden global neoliberal; Francisco crítica esta ideología). La ideología neoliberal postulada por los grandes poderes económicos y sus intelectuales orgánicos defienden una pretendida autonomía del mercado, pero el mercado no es un sujeto, carece de subjetividad, sino un espacio económico donde entran en contacto las grandes fuerzas del mercado. Critica también al capitalismo financiero y especulativo, que lejos de generar utilidad productiva y empleo en la sociedad sólo general beneficios para unos pocos que se enriquecen[101]. Ya antes en la Encíclica de *Quadragesimo anno* (1931), de Pío XI, se planteaba una crítica al capitalismo monopolista[102], y en la Encíclica *Mater et magistra* (1961), de Juan XXIII, se defendería no sólo el modelo mixto con economía de mercado, sino también la intervención del Estado como elemento necesario del funcionamiento del mercado y de los equilibrios socioeconómicos en un sentido no sólo racionalizador, sino también de defensa del bien o interés

Cfr. *IV Encuentro Mundial de los Movimientos Populares: videomensaje del Santo Padre,* 16 de octubre de 2021, pág. 46.

[101] Es explícita, por ejemplo, en *Encuentro "Economy of Francesco*: discurso del Santo Padre, Pala-Eventi de Santa María de los Ángeles (Asís), 24 de septiembre de 2022, pág.68. En este contexto discursivo, y hablando a los jóvenes, señala que "Una *nueva economía, inspirada en Francisco de Asís, hoy puede y debe ser una economía amiga de la tierra, una economía de paz*. Se trata de transformar una economía que mata (cf. Exhort. ap. Evangelii gaudium, 53) en una economía de la vida, en todas sus dimensiones. Llegar a ese "buen vivir", que no es la dolce vita o pasarlo bien, no" […]. Una economía que se deja inspirar por la dimensión profética se expresa hoy en una visión nueva del medioambiente y de la tierra. Tenemos que ir hacia esta armonía con el medioambiente, con la tierra. Son muchas las personas, las empresas y las instituciones que están trabajando en una conversión ecológica. Es necesario ir adelante por este camino, y hacer más" (Ibid., págs. 68-69).

[102] *Quadragesimo anno* (1931), de Pío XI, puntos 105 a 109, donde se hace referencia a que "la dictadura económica se ha adueñado del mercado libre; por consiguiente, al deseo de lucro ha sucedido la desenfrenada ambición de poderío" (punto 109).

general[103]. E incluso la Encíclica *Centesimus annus* (1991), de Juan Pablo II, se defiende un modelo racionalizador de sistema económico que asegure un equilibrio y un orden más justo[104].

En su Encíclica quizás más emblemática, completa y determinante, *Laudato si'* trata de analizar las causas de la crisis estructural social, ecológica y política del mundo actual; una crisis de tal gravedad en la que se pone en cuestión la continuidad de la especie humana por la autodestrucción de las guerras y la destrucción ecológica. Él afirma la unidad inescindible entre humanidad y naturaleza. Y esa afirmación la realiza con base a una teología integral y mediante la utilización del conocimiento científico y tecnológico. Y concluye con una defensa de una *ecología humana integral* para el inicio de un nuevo camino que evite el desastre de un crecimiento económico que no va acompañado de un progreso social.

Esa ecología nos habla de los pueblos y naciones de la tierra, no en términos de homogeneidad, sino conjugados en términos de diversidad cultural, pero unidos en la defensa de una sociedad más justa y solidaria (donde no tiene cabida la pobreza, la exclusión social y otras formas de vulnerabilidad social) y por una estrategia de defensa de la paz -anudada a la justicia social- y a una llamada a la acción en favor de una sociedad humana basada en el diálogo democrático y comunicativo y en una política internacional que permita construir un mundo no fragmentado por lógicas de poder totalitarias y desigualdades intolerables entre países ricos y pobres en razón a los factores base de poder geopolítico que sustentan esas lógicas. Esto supone una *estrategia de acción integral* que la Iglesia no puede dirigir, pero sí propiciar e impulsar señalando el camino a seguir.

Interesa destacar que en la conmemoración del 10º aniversario de la encíclica *Laudato Si'*, el texto con el que el Papa Francisco instó a la humanidad a velar por el cuidado de la casa común, entrelazando ecología, justicia social y espiritualidad, se constata que esta encíclica ha generado un gran impacto en la conciencia colectiva a nivel mundial y ha puesto en marcha un proceso de sensibilización de la sociedad civil, pero también en la sociedad política a nivel nacional e internacional, sobre la urgencia de una conversión ecológica integral. La encíclica *Laudato Si'* (2015), continúa siendo muy actual puesto que denuncia la degradación medioambiental, la pérdida de biodiversidad, la contaminación y el cambio climático, así como la crisis social actual y la más radical que ex previsible sino se actúa con la diligencia debida. La necesidad de establecer, de manera inmediata y proactiva, un *modelo sostenible*, innovador y solidario adquiero actualmente una relevancia extraordinaria[105].

[103] Encíclica *Mater et magistra* (1961), de Juan XXIII, puntos 51 a 58.

[104] Encíclica *Centesimus annus* (1991), de Juan Pablo II, punto 35: "se puede hablar justamente de lucha contra un sistema económico, entendido como método que asegura el predominio absoluto del capital, la posesión de los medios de producción y la tierra, respecto a la libre subjetividad del trabajo del hombre. En la lucha contra este sistema no se pone, como modelo alternativo, el sistema socialista, que de hecho es un capitalismo de Estado [se hace referencia a la experiencia del llamado "socialismo real" de los países del Este englobados en la desaparecida URSS], sino una sociedad basada en el trabajo libre, en la empresa y en la participación. Esta sociedad tampoco se opone al mercado, sino que exige que éste sea controlado oportunamente por las fuerzas sociales y por el Estado, de manera que se garantice la satisfacción de las exigencias fundamentales de toda sociedad" (punto 35).

[105] En los últimos años, se ha asistido al nacimiento de múltiples iniciativas de carácter global, como el "Movimiento Laudato Si", una red de católicos que caminan juntos en la sinodalidad y en la comunión con la Iglesia universal hacia un camino de conversión ecológica. Que realizan la misión de cuidar de nuestra "casa común". En consonancia con esto, el Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral lanzó en 2021 la *Plataforma de Acción Laudato Si*, para acompañar concretamente a los participantes en un camino sostenible a través de objetivos inspirados en la encíclica. La plataforma ofrece a las instituciones y a las organizaciones católicas una extensa gama de recursos, buenas prácticas e itinerarios para implementar los principios de la ecología integral en la vida cotidiana. En estos días se ha lanzado una actualización de la página web y un nuevo programa de certificaciones para las instituciones, mediante el cual se reconoce públicamente la participación activa de los usuarios en la Plataforma de Acción Laudato Si'.
El décimo aniversario representa, por tanto, una oportunidad excepcional para reafirmar nuestro compromiso con nuestra casa común, misión en la que todos estamos llamados a participar activamente, también con vistas a la Jornada Mundial de Oración por el Cuidado de la Creación, el 1 de septiembre de 2025. https://www.

La doctrina social de la Iglesia ha estado presidida por una visible evolución desde su creación en el último tercio del siglo XIX[106]. Ello responde no sólo a la personalidad de los Papas, sino también a la posición de la Iglesia en cada momento histórico y la propia ideología que se ha proyectado en cada una de las Encíclicas y otros documentos que reflejan el pensamiento social de la Iglesia. Aunque habido constantes también se ha producido continuidades y distinto énfasis de cuestiones sociales y socipolíticas fundamentales (donde es relevante "lo político" y no sólo "la política" institucional, siendo "lo político" un espacio más amplio que el de la "política" entendida en sentido estricto). En cualquier caso, conviene poner de manifiesto que en ese desarrollo histórico el Concilio Vaticano II (1962-1965) (propiciado por Juan XXIII y las aportaciones de sus dos grandes Encíclicas sociales, Mater et magistra, 1961; Pacem in Terris, 1963), supuso un cambio cualitativo en el paradigma del pensamiento social de la Iglesia Católica, pues replanteó desde nuevas bases doctrinales y orientaciones para la acción el pensamiento sociopolítico de la Iglesia y su papel en la sociedad contemporánea. La Iglesia reivindica ser el "pueblo de Dios", la comunidad unidad de los creyentes. La Iglesia ha de asumir su misión y compromiso activo en la sociedad. Hay una renovación de la función más proactiva y de contenidos, como es el caso del derecho al desarrollo humano de las personas y de los pueblos (Exhortación Apostólica *Gaudium et spes*, Capítulo 3º, sobre la vida socioeconómica); Encíclica *Sollicitudo rei sociales* (1987), de Juan Pablo II, párrafos 21 y 53. Pablo VI (influido por el filósofo Jacques Maritain), guió bien el proceso desde antes de su celebración con la publicación Ecclesiam suam, "Sobre los caminos que la Iglesia católica debe seguir en la actualidad para cumplir su misión (6 de agosto de 1964). Y transcurrido el Concilio Vaticano II con la publicación de la Encíclica social *Populorum progressio,* sobre la necesidad de promover el desarrollo de los pueblos (1967), que apuesta por el desarrollo humano para todos teniendo en cuenta un enfoque universalista para superar las desigualdades Norte/Sur. Este enfoque sobre el desarrollo en una perspectiva universalista e integral sería continuado y profundizado por el Papa Francisco. En la Carta apostólica *Octogésima adveniens* (1971), Pablo VI llama a los creyentes a participar en una democracia pluralista asumiendo esa realidad y admitiendo su posicionamiento individual, sin condenas maximalistas. En el Sínodo de 1971 sobre la justicia social, defiende el compromiso de los creyentes para cambiar las sociedades en el sentido de denunciar las situaciones de injusticia social existentes y contribuir a resolverlas.

Pero en el curso del proceso histórico -que es diacrónico- continúa y se abre camino nuevas realidades que afectan a la Iglesia como institución y a su cuerpo de doctrina (y no sólo su doctrina "social" y "sociopolítica"). Se trata de la importante crisis económica de los años setenta, la apertura del debate sobre la supuesta sostenibilidad del llamado, desde la postguerra, Estado del Bienestar (forma evolucionada del Estado Social de Derecho), la ruptura del sistema internacional bipolar construido en la postguerra con la descomposición de la URSS (1989), el escenario de una ascendente ideología del mercado (ahora en la globalización económica como nueva fase de profundización del más antiguo fenómeno de la mundialización de la "economía-mundo"), las pretendidas superioridades del liberalismo económico extendido con las sucesivas revoluciones tecnológicas (la Tercera y Cuarta Revolución Industrial, con la construcción de la sociedad algorítmica y el auge, en crecimiento exponencial, de la Inteligencia Artificial), con el desarrollo impresionante de las fuerzas productivas, el advenimiento de la "sociedad del riesgo" (que generaliza la incertidumbre frente a la calculabilidad de los "riesgos" tal y como era concebida), vinculado a la explotación irresponsables de los recursos del planeta, el deterioro ambiental, el cambio climático, el peligro asociado a las nuevas posibilidad de mutación del ser humano a través de la "biopolítica", el cambio de las mentalidades (a destacar el incremento del nihilismo, la crisis de la ideologías tradicionales -a no confundir con la desaparición

humandevelopment.va/es/news/2025/laudato-si-10-years-Pope-Francis-encyclical.html. https://www.vaticannews.va/es/iglesia/news/2025-05/a-10-annos-de-laudato-si-200-universidades-se-reunen-en-rio.html

[106] Camacho Laraña, I. (2024). "70 años de Doctrina Social de la Iglesia: síntesis panorámica". *Proyección. Teología Y Mundo Actual*, (295), 415-432. https://doi.org/10.59798/ptma.2024.294.5975

de la ideologías y modelos alternativos de pensamiento-, el aumento del individualismo insolidario, el incremento de la ideologías culturales y políticas totalitarias con el avance, impensable hasta hace poco, de ideologías xenófobas, antiinmigratorias, el cuestionamiento de las causas de la pobreza y la exclusión social -se afirma que las causas no son sociales externas al individuo, sino que se imputa al individuo y a las familias que son responsables de su propia situación de pobreza, exclusión o desventaja social- la contestación a los avances en materia de género con el cuestionamiento de los derechos de igualdad efectiva de las mujeres y el crecimiento de la violencia de género, y largo etcétera). Es más denuncia la "aparofobia", el odio a los pobres y a las personas en situación de exclusión social, como comportamiento contrario a la dignidad humana y a la democracia: "Es necesario que juntos enfrentemos los discursos populistas de intolerancia, xenofobia, aporofobia -que es el odio a los pobres-, como todos aquellos que nos lleve a la indiferencia, la meritocracia y el individualismo; estas narrativas sólo sirvieron para dividir nuestros pueblos y minar y neutralizar nuestra capacidad poética, la capacidad de soñar juntos"[107].

Es en este contexto es donde se renueva la doctrina social de la Iglesia con respuestas en buena parte de matizado signo distinto, como puede apreciarse en el papado de Pablo VI[108] (en parte, pero ya pudo advertir cambios relevante con la crisis económica de 1973, y otros acontecimientos significativos, como se ha indicado), en el largo papado de Juan Pablo II[109] (pasando por el de Benedicto XVI, cuya aportación en materia de doctrina social de la Iglesia ha sido algo menos relevante) y en el más corto de Francisco, pero muy intenso.

En un escenario de fuertes tensiones internacionales Juan Pablo II se ocupa de la Doctrina Social de la Iglesia en tres Encíclicas importantes: Laborem exercens, 1981, encíclica sobre el trabajo humano, Sollicitudo rei socialis, 1987, encíclica sobre el desarrollo de los pueblos, y Centesimus annus, 1991, encíclica para conmemorar el centenario de la Encíclica Rerum Novarum. Hay una cierta línea de continuidad al afirmar que (1) el trabajo adquiere una centralidad para la dignidad de la persona y que cualquier sistema social debe respetar esa dignidad y sus derechos fundamentales (y con ello se afirma, en cierta modo, *la sacralidad de la persona*, cualidad que suele caracterizar a todas las religiones, lo cual no deja de plantear ciertos riesgos superables[110]); que (2) el orden internacional impide el desarrollo humano de los países subdesarrollados y en vías de desarrollo, algo que considera rechazable; la afirmación del principio de solidaridad implica no sólo la interdependencia de todo, sino también la fraternidad entre todos los seres humanos (en cierto sentido se puede decir la solidaridad es una versión laica de la fraternidad humana postuladas no sólo por la Iglesia Católica, sino también

[107] IV Encuentro Mundial de los Movimientos Populares: videomensaje del Santo Padre, *16 de octubre de 2021,* pág. 43. Para el significado de la palabra "aporofobia", como fenómeno social de rechazo al pobre, véase Cortina, A.: *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática,* Barcelona, Paidós, 2017, la cual acuño el término «aporofobia». Quienes producen verdadera fobia no son tanto los extranjeros o las gentes de una raza diferente como los pobres. Los extranjeros con medios no producen rechazo, sino todo lo contrario, porque se espera de ellos que aporten ingresos y se les recibe con entusiasmo. Los que inspiran desprecio son los pobres, los que parece que no pueden ofrecer nada bueno, bien sean emigrantes o refugiados políticos.
Por otra parte, el "pobre", como observara George Simmel es una construcción social y jurídica e institucional que estigmatiza a las personas, las "encasilla" y propicia el rechazo social y la ubicación en la periferia de las personas excluidas. Véase Simmel, G.: *El pobre,* Madrid, Sequitur, 2014.

[108] Que significativamente fue canonizado en 2018, durante el pontificado del papa Francisco, lo que lo convierte en santo de la Iglesia católica.

[109] Fallecido en 2005. Significativamente fue canonizado en 2014, durante el pontificado de Francisco, lo que lo convierte también en santo de la Iglesia católica.

[110] Véase Joas, H.: *La sacralidad de la persona. Una nueva genealogía de los derechos humanos* (2011)*,* trad. G. Losada, Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones-Universidad Nacional de General San Martín UNSAM Edita, 2015, pp. 53 y ss., 85 y ss., Capítulo V ("Alma y semejanza de Dios y filiación divina"), pp. 155 y sigs., y Capítulo VI ("Generalización de los valores. La Declaración Universal de los Derechos Humanos y la pluralidad de las culturas", pp. 189 y ss.

por la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789[111], y después en la grandes Declaraciones de Derechos de la segunda postguerra mundial. (3) Tras el desmoronamiento de los países de "socialismo real", se critica con mayor dureza al colectivo, pero también al capitalismo bajo el dominio de la ideología neoliberal que afirma retóricamente una libertad de mercado que verdaderamente no existe, porque está al servicio de los poderosos destendiendo cualquier limitación significativa del bien común que subordina la dinámica económica las necesidades sociales. No ha triunfado en la coyuntura lo que se dio en llamar "capitalismo democrático" o "capitalismo de rostro humano"[112]. Más bien hay un regreso (que una vuelta hacia el pasado) hacia nuevas formas de capitalismo "salvaje", esto es, sin reglas jurídicas e institucionales que lo limiten y equilibre el crecimiento económico con el progreso social en su conjunto.

El Papa Francisco (pontificado: 2013-2025) se entra ante un escenario especialmente complejo vinculado al cuestionamiento de las bondades del modelo de globalización neoliberal[113] y a la explosión de todos los cambios que se venían fraguando en las últimas décadas entre los dos siglos (siglo XX-siglo XXI), entrando de lleno en el primer tercio del siglo XXI. Francisco al enfrentarse a estos cambios estructurales ha tenido que innovar aspectos fundamentales de la doctrina social de la Iglesia. Aunque tiene precedentes una Encíclica como *Laudato Si'* (2015) incide en una problemática que entronca como el cuidado de la Tierra, pero que se promulga en un contexto delicado por la crisis ecológica, el cambio climático y la posibilidad, antes impensable, de autodestrucción de nuestra especie. Por tanto, no aborda una simple adaptación sino una mutación radical que supone, a su vez, una necesaria revisión del conjunto de la "doctrina social de la Iglesia", de todo su pensamiento sociopolítico. Abundan en los desequilibrios estructurales y generadores de desigualdades injustificables de un mundo fragmentado por la dialéctica Norte/Sur. De su insistencia en la política y en el Derecho Internacional y en el enfoque del derecho humano al desarrollo y del disfrute del conjunto de los derechos y libertades fundamentales para todos como integrantes de la dignidad humana.

En su Exhortación Apostólica Evangelii gaudium (2013), dejó nítidamente establecido cuál era su programa doctrinal y de acción durante su papado, que el sabía que no podía ser muy largo por razón de la edad y por ello tenía cierta prisa, pero una celeridad no en menoscabo de la reflexión y la meditación espiritual. La Iglesia para cumplir sus propios evangélicos no puede cerrarse sobre sí misma, de estar abierta y dispuesta a la acción pastoral y misionera (hace referencia a "una Iglesia en salida"). Por tanto, la Iglesia, como también los creyentes, no puede limitarse a denunciar -con ser esta especialmente relevante-, sino que se ha de ir más allá, es decir, implicándose en la remoción de los obstáculos que impidan la superación de las situaciones de pobreza y exclusión social. La apuesta por las personas vulnerables se inspira en las enseñanzas del propio Jesús de Nazaret -reflejada en los

[111] Formalmente se reconoce en la Constitución Francesa del 4 de noviembre de 1848, Preámbulo, IV. - "Tiene como principios la Libertad, la Igualdad y la Fraternidad. Tiene como base la Familia, el Trabajo, la Propiedad, el Orden público".

[112] Francisco vuelve a reclamar el rostro humano que debe tener todo modelo socio-económico: El cambio personal es necesario, pero es imprescindible también ajustar nuestros modelos socioeconómicos para que tengan rostro humano, porque tantos modelos lo han perdido. Y pensando en estas situaciones, me vuelvo pedigüeño. "Y paso a pedir. A pedir a todos. Y a todos quiero pedirles en nombre de Dios. Este sistema con su lógica implacable de la ganancia está escapando a todo dominio humano. Es hora de *frenar* la locomotora, una locomotora descontrolada que nos está llevando al abismo. Todavía estamos a tiempo". Cfr. *IV Encuentro Mundial de los Movimientos Populares: videomensaje, del Santo Padre*, 16 de octubre de 2021, págs. 41-42. La idea de "frenar" conecta con su crítica al crecimiento económico no acompañado de progreso social y ecológico integral. Plantea la necesidad de lugar para conseguir el "desarrollo humano integral" a nivel universal.

[113] Antes de las manifestaciones más reforzadas del fenómeno de la globalización, se había defendido el derecho de los pueblos al desarrollo humano y un modelo de desarrollo respetuoso con la garantía de todos los derechos fundamentales, incluidos los derechos de las naciones y de los pueblos. Cfr. Encíclica *Sollicitudo rei sociales* (1987), de Juan Pablo II, párrafos 21 y 53.

Evangelios y en los estudios de históricos sobre su vida y obra- y de San Francisco de Asís, con base a cuyo pensamiento y experiencia vital eligió precisamente el nombre de "Francisco"; y ciertamente las palabras y la vida de Jesús y de San Franciscos aparecen prácticamente en todas sus Encíclicas, documentos y discursos expresadas durante su papado e incluso antes del mismo.

En *Laudato si* (2015), como quedó dicho antes, y *Fratelli tutti* (2020) hay una perfecta armonía en la concepción del lugar de la Iglesia en el mundo contemporáneo: (a) denuncia del *antropocentrismo desviado* -que no debe confundirse con la asunción del antropocentrismo de la modernidad-, conforme a la cual el individuo se convierte en la razón de todo sin atender al bien común y a los bienes comunes de la humanidad[114]. (b) Una idea fuerza de toma de conciencia para la acción de conservación de la "casa común" (la Tierra), como espacio natural vinculado al ser humano, de manera que resulta indisociable el binomio: sociedad humana/Naturaleza. La naturaleza es el ambiente del ser humano, y para la Iglesia, es elemento constitutivo de la Creación de Dios, la cual debe ser conservada porque, al tiempo, si no se hace no es posible la vida humana, pero también los demás seres vivos deben ser respetados en sí mismos como parte de la Creación y del bien común de la humanidad. Esto se resume en la propuesta de una "ecología integral", que incorpora al ser humano y la naturaleza como "casa común". La naturaleza no puede ser destruida, tampoco los seres vivos que habitan la tierra. Las sociedades humanas pueden afirmar que son dueñas de su destino en la vida terrenal, pero esto no les autoriza destruir el medioambiente natural, como, adviértase, tampoco les autoriza a la autodestrucción, porque lo que ha de imperar entre los seres humanos es la fraternidad, hermandad que presupone la paz en la tierra (como recordaría antes la Encíclica *Pacem in Terris* de Juan XXIII[115]) y el deber de cuidado y conservación de la misma. (c) La fraternidad presupone la igualdad entre los seres humanos por el hecho de serlo, sin posibilidad de admitir de desigualdades intolerables y discriminaciones de cualquier índole. De ahí la defensa encarecida de todas las personas vulnerables (pobres, migrantes, excluidos, mujeres por razón de sexto, discapacitados, por étnicas minoritarias, mayores, etcétera). Pero no se trata de una simple declaración de principios, ni de un simple análisis sobre un estado de situación, sino ante todo de una llamada a la acción, estableciendo precisamente "razones para actual" por decirlo en palabras de John R. Serle[116]. Esta llamada a la acción incumbe e interpela directamente tanto a las instituciones (incluida la misma Iglesia católica), como los individuos que disfrutan de derechos y libertades, pero sobre los que pesa también la responsabilidad en el cuidado de los otros hermanos (hermanos en sentido universalista, esto es, todos los seres humanos) y de la Tierra ("casa común" de toda la humanidad y de los demás seres vivos y de la Naturaleza en sí en su conjunto diverso y de biodiversidad como parte de ella). *Francisco* trata de discernir en el mundo buscando la explicación de las causas de los males que acechan a la humanidad y el posible camino para crear una nueva pauta de comportamiento coherente con el bien común, el cual ha de ser precisado ("discernido") en cada momento histórico. Precisamente el discernimiento es la capacidad de juzgar con claridad, distinguiendo entre distintas opciones y reconociendo lo que es correcto, justo o verdadero. No consiste solo en identificar diferencias, sino en valorar las implicaciones éticas o prácticas de cada posibilidad, especialmente en situaciones complejas. En la tradición judeocristiana, el discernimiento tiene un sentido espiritual profundo. Es la capacidad de reconocer la voluntad de Dios. Permite diferenciar el bien del mal para seguir el camino del amor y la verdad, revelados en la Sagrada Escritura.

[114] La reflexión crítica no es realizada exclusivamente por la Iglesia y su doctrina social, sino también desde una perspectiva laica, como puede apreciarse en obras contemporáneas como las publicas en Trotta y que tengo en la Sección de libros de Trotta, y la obra de Laval… Y también de Stigli

[115] CARTA ENCÍCLICA PACEM IN TERRIS DE SU SANTIDAD JUAN XXIII, Sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad, con una defensa de la dignidad humana y de los derechos fundamentales de los seres humanos. Dado en Roma, junto a San Pedro, el día de jueves Santo, 11 de abril del año 1963, quinto de nuestro pontificado. IOANNES PP. XXIII.

[116] Serle, J.R.: *Razones para actuar: una teoría del libre albedrío,* Barcelona, Círculo de Lectores, 2000.

Con todo, el gran esfuerzo de *Francisco* ha sido tratar de afrontar la renovación del pensamiento sociopolítico de la Iglesia ante un mundo profundamente cambiado en el que ha de responder a los grandes problemas que tiene planteado las sociedades contemporáneas, con fracturas sociales crecientes, con guerras parciales persistentes, genocidios consentidos (y el riesgo de un tercera guerra mundial de destrucción masiva) y el deterioro ecológico que pone en cuestión la vida misma en nuestro planeta. Subyace la idea de que si no hay una renovación de la Iglesia perderá la confianza de los creyentes por el descrédito y su incapacidad para actuar. Por ello, *Francisco* apuesta por una Iglesia abierta y proactiva, que no rehúsa su preferencia por los pobres y excluidos y hace una llamada a la acción para superar las fronteras Norte/Sur en un modelo de globalización neoliberal que ha fracasado desde el punto de vista del progreso social.

El método que ha de seguirse para *Francisco* es *ver, juzgar y hacer,* es decir, ver la realidad discerniendo sobre la entidad de los problemas, juzgar valorando la situación y hacer, en el sentido de actuar con conocimiento de causa para transformar la situación en el sentido de remover todos los obstáculos que impidan alcanzar los objetivos principales incluidos en la triada: *Tierra, Techo y Trabajo.* Y con ello trata de reactivas el pensamiento social de la Iglesia enriqueciendo su "doctrina social", concebida como un cuerpo de principios y criterios de justicia y no como un "dogma inamovible" (más allá de la fe que envuelve toda actuación de la Iglesia como institución), sino como acerbo abierto al tiempo, dotado de plena capacidad de renovarse para hacer frente a los cambios en el curso de cada etapa histórica.

Como ya se indicado, el pensamiento social (sociopolítico) del Papa Francisco se debe localizar no sólo en sus importantes Encíclicas sociales, sino también en otros documentos de contenido social y muy señaladamente en sus Mensajes en los Encuentros Mundiales de Movimientos Populares, los cuales en sí mismos son expresión de un llamamiento a la acción pastoral para contribuir a la transformación de la realidad. En el *Prólogo*[117] al libro recopilatorio de dichos Mensajes se hace explícito su pensamiento social y compromiso de acción hacia los pobres y excluidos dialogando con los movimientos sociales: "Queridos hermanos y hermanas, Agradezco la edición de este libro donde se compilan mis mensajes a los Movimientos Populares. Cada uno de ellos fue fruto de un diálogo, de un ida y vuelta que me hizo mucho bien. Los movimientos populares me acercaban sus conclusiones, yo les transmití mis reflexiones. Así *creamos juntos la consigna Tierra, Techo y Trabajo118. Así enriquecemos juntos la Doctrina Social de la Iglesia*. Es un ejemplo novedoso de *sinodalidad*, *de caminar juntos*. Espero que la difusión del fruto de estos diálogos expresados en los documentos aliente a las Iglesias locales a *involucrarse en el desarrollo de los movimientos populares para la defensa de la Casa Común y la promoción del Desarrollo Humano Integral119*. Me alegra además que haya incluido documentos de mis antecesores porque es importante tener presente la continuidad de estos aportes que son un desarrollo del tesoro de nuestra doctrina para vivir en nuestro tiempo las enseñanzas de Jesús. Se trata de *promover a los pobres y excluidos que no sólo sufren la injusticia, sino que se unen y luchan contra ella, son protagonistas de la historia*, buscan soluciones y crean desde su artesanalidad las respuestas que el sistema les niega. Son poetas sociales y samaritanos colectivos. A ustedes, hombres y mujeres de los movimientos, quiero decirles nuevamente que *no se achiquen en la construcción de una alternativa humana a la globalización*

[117] *Prólogo* del Papa Francisco Vaticano, 18 de septiembre de 2024, al libro Papa Francisco: Los *Encuentros Mundiales de Movimientos Populares y nuestro pensamiento social*, Ciudad del Vaticano, Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica y Dicasterio para la Comunicación- Libreria Editrice Vaticana Ciudad del Vaticano, 2024, pág. 4. https://www.humandevelopment.va/es/risorse/documenti/ebook-prologo-Papa-Francisco-Encuentros-Mundiales-Movimientos-Populares.html

[118] La expresión es utilizada ya en el documento *I Encuentro Mundial de Movimiento Populares: discurso del Santo Padre* Aula Vieja del Sínodo (Vaticano), martes 28 de octubre de 2014, cit., pág. 13.

[119] Se insiste en el desarrollo humano integral, en su intervención el Encuentro internacional en línea: "La economía de Francisco - los jóvenes, un pacto, el futuro: videomensaje del Santo Padre, 21 de noviembre de 2020, págs. 63-64.

excluyente. Ustedes, los más humildes, los explotados, los pobres y excluidos, pueden y hacen mucho. El mundo los necesita. Nunca se olviden que la esperanza no traiciona. Nunca dejen de practicar el amor a Dios y a los demás. Por favor, no se traicionen, *sigan trabajando en lo real, en lo cercano, desde las periferias* y ámense entre ustedes porque en el amor que se tengan los unos a los otros los reconocerán. Fraternalmente". Aquí está en síntesis condensado su pensamiento social y sociopolítico, porque inevitablemente a su mensaje y praxis subyace una "*teología sociopolítica*": la "Teología del Pueblo" y una apuesta preferencial por los pobres y excluidos. El mensaje de Francisco de hacerse solidario con los oprimidos y los humillados (inherente a la opción preferencia por los pobres y excluidos), supone en la teoría y en la praxis que ese pensamiento racional y comprometido se incardina objetivamente en los esquemas propios de la teología política. Ahora bien, conviene indicar que Francisco en su Mensaje de "teología eclesial" no sustituye la religiosidad por "lo político", sino que "lo político" está al servicio de la religiosidad y espiritualidad del mensaje en la senda del camino señalado por Jesús de Nazaret y San Francisco de Así. La opción preferencial por los pobres de la Iglesia ha sido reiteradamente afirmada en el marco de la doctrina social de la Iglesia (San Juan Pablo II, *Sollicitudo Rei Socialis*, 42; Francisco, *Evangelii Gaudium*, 188-198; *Laudato Si*, 93). Su pensamiento sociopolítico le conduce a afirmar la conexión entre "democracia y Bien Común», o la orientación de la política internacional hacia la supresión de las barreras e injusticias Norte/Sur; a la denuncia de la explotación de personas y recursos en la globalización neoliberal; a la necesidad de luchar por los derechos a través de movimientos sociales y organizaciones de defensa (*Laudato Si*, *passim*). Francisco ha subrayado que la participación en la vida social y política es un derecho y un deber de los creyentes para configurar la vida social y la acción política con arreglo a los principios de la doctrina social de la Iglesia. Quiere impulsar la construcción de un pueblo sin fronteras en paz, justicia y fraternidad: "El amor a los pobres está al centro del Evangelio"; los pobres y excluidos ("los descartados" en las *sociedades excluyentes* del mundo actual, que tienden a normalizar una cultura del descarte) no se resignan, se autoorganizan y luchan (y ello a pesar de la persecución por causa de defenderse de la injusticia), es decir, "¡Los pobres no sólo padecen la injusticia sino que también luchan contra ella!"[120] y pueden actuar poniendo en práctica la solidaridad. Esta opción preferencial por las personas vulnerables implica la indagación sobre sus causas y el discernimiento sobre los caminos para aplicar las soluciones de manera estructural. Las sociedades excluyentes de la modernidad tardía (que algunos califican de postmodernidad), desestructuran y crear desigualdades, rompiendo con ello el contrato social de las sociedades incluyentes diseñadas a partir de la segunda postguerra mundial en los países más avanzados.

El resultado positivo general de estos encuentros se refleja en una triada de objetivos existenciales a alcanzar en una dirección evangelizadora: "tierra, techo y trabajo", para hacer frente a la cuestión social y ambiental de personas y colectivos que viven en las periferias, en las márgenes de un sistema excluyente y hacerlo impulsando un cambio real de las estructuras e instituciones sociales. El impulso incumbe también a la Iglesia (y no sólo a los creyentes y no creyentes, que postulan el cambio desde abajo y como protagonistas) y que debe actuar y diferenciarse de aquellas posiciones que optan por el "silencio" y la "indiferencia". El mensaje de Francisco se explica en esa defensa de los tres objetivos (las "3T, techo, tierra y trabajo"): «Ninguna familia sin vivienda, ningún campesino sin tierra, ningún trabajador sin derechos, ninguna persona sin la dignidad que da el trabajo»[121]. Nada de esto será objetivamente posible si una "ecología integral" que cuide de la "Madre tierra", ni las medidas que garanticen la paz mundial y eviten la destrucción del planeta y de

[120] I Encuentro Mundial de Movimiento Populares: *discurso del Santo Padre*. Aula Vieja del Sínodo (Vaticano), Martes 28 de octubre de 2014.

[121] Papa Francisco: "*Discurso del Santo Padre Francisco a los participantes en el encuentro Mundial de los Movimientos Populares*, I Encuentro Mundial de Movimiento Populares: discurso del Santo Padre, Aula Vieja del Sínodo (Vaticano), Martes 28 de octubre de 2014, cit., págs. 14-15. *Techo*. Lo dije y lo repito: una casa para cada familia. La cuestión social de la vivienda se ha convertido en uno de los problemas más relevantes para los jóvenes y para las personas más vulnerables. Desde un punto de vista histórico el derecho a la vivienda ha sido de los

los seres humanos igualmente a través de Guerras permanentes y la posibilidad -siempre existente como riesgo geopolítico- del advenimiento de una Tercera Guerra Mundial que en sí sería una Guerra Nuclear (Exhortación Apostólica *Evangelii gaudium*, Encíclicas *Laudato si',* y *Fratelli tutti*). Se trata de reactiva la naturaleza misionera de la Iglesia, una "Iglesia de salida" al encuentro y defensa de las personas vulnerables y del ambiente natural y sustento de la humanidad[122] que es la "Tierra" a través de aquella de una "ecología humanista e integral", que ponga de manifiesto la unidad indisoluble de la humanidad y la naturaleza.

En los Encuentros trazó objetivos para la acción apostólica: La primera tarea es poner la economía al servicio de los pueblos; La segunda tarea es unir nuestros pueblos en el camino de la paz y la justicia; La tercera es defender la madre tierra[123], que conecta con las «3-T», con el proyecto-puente de los pueblos frente al proyecto-muro del dinero. Un proyecto que apunta al *desarrollo humano integral junto con la ecología integral*[124]. Los pobres y excluidos y general las personas vulnerables (como son señaladamente las personas migrantes, por motivos económicos y de persecución política, ideológica, cultural, étnica, sexo (refugiados), etcétera), no solo sufren la injusticia, sino que también se organizan y luchan contra ella desde la reprobación y neutralización de sus causas. Y Francisco los reconoce como protagonistas de la misión liberadora de esa situación de injusticia. Pero, complementariamente, la Iglesia -los creyentes- tiene que implicarse: y eso mismo es lo que hizo Francisco desde la Exhortación apostólica *Evangelii Gaudium* de 24 de noviembre de 2013, al critica el modelo socioeconómico contemporáneo que excluye y crea desigualdades intolerables Con ello, Francisco da continuidad renovada y profundiza en concepción abierta y en el mensaje que el Concilio Vaticano II dio al pensamiento social y sociopolítico de la Iglesia.

En la conmemoración de la *Evangelii gaudium* a diez años de su publicación, se reafirmó en sus premisas básicas: "me dirigí a los cristianos para invitarlos a una nueva etapa en el anuncio del Evangelio. Propuse recuperar la alegría misionera de los primeros cristianos, *llenos de coraje, incansables en el anuncio y capaces de una gran resistencia activa*, aún en circunstancias que, desde luego, *no eran favorables al anuncio del Evangelio, ni a la lucha por la justicia, ni a la defensa de la dignidad humana*. Ellos eran difamados, perseguidos, torturados, asesinados… y sin embargo, en vez de encerrarse, fue el *paradigma de una Iglesia en salida*, que *sabía tomar la iniciativa sin miedo, salir al encuentro, buscar a los lejanos y llegar a los cruces de los caminos para invitar a los excluidos*[125]. La opción por los pobres y los desposeídos fue la opción de Jesús, del Jesús histórico[126].

Reitera e incide en tres aspectos importantes presentes en *Evangelii gaudium*:

perores garantizados en el constitucionalismo de la postguerra, a pesar de haber estado siempre en el catálogo de los derechos sociales de desmercantilización.

[122] Véase Polanyi, K.: *El sustento del hombre,* Madrid, Capitán Swing Libros, 2009.

[123] II Encuentro Mundial de los Movimientos Populares: discurso del Santo Padre, Expo Feria, Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), jueves 9 de julio de 2015: págs. 23-27.

[124] Cfr. III Encuentro Mundial de los Movimientos Populares: discurso del Santo Padre Aula Pablo VI Sábado 5 de noviembre de 2016, cit., págs.31-32.

[125] Exhortación Apostólica *Evangeli*i *gaudium* (24 noviembre 2013), págs. 263 y 24, recogidas por Francisco en *Mensaje del papa Francisco con ocasión del 10º aniversario de la Evangelii gaudium* , 24 de noviembre de 2023, pág. 48. Clama por un *derecho/deber de resistencia*: "El anuncio del Evangelio en el mundo actual sigue requiriendo de nosotros *una resistencia profética contracultural ante el individualismo hedonista pagano* como la de los Padres de la Iglesia, *resistencia frente a un sistema que mata, excluye, destruye* la dignidad humana; resistencia frente a una mentalidad *que aísla, aliena, clausura la vida interior a los propios intereses, nos aleja del prójimo, nos aleja de Dios*" (Ibid., pág. 48).

[126] En *Evangelii gaudium* quise mostrar con claridad que, llamados a tener «los mismos entimientos de Jesucristo», nuestra misión evangelizadora y nuestra vida cristiana no puede desentenderse de los pobres. *Todo el camino de nuestra redención está signado por los* pobres.*Francisco* en *Mensaje del papa Francisco con ocasión del 10º aniversario de la Evangelii gaudium* , 24 de noviembre de 2023, pág. 48. Recogiendo el mensaje Exhortación Apostólica *Evangeli*i *gaudium* (24 noviembre 2013), págs. 197.

1º. La formación de una nueva mentalidad que piense en términos de comunidad, de prioridad de la vida de todos sobre la apropiación de los bienes por parte de algunos. Esto es especialmente objetable esa apropiación cuando se trata de los considerados "bienes comunes" de los pueblos.

La solidaridad es una reacción espontánea de quien reconoce la función social de la propiedad y el destino universal de los bienes como realidades anteriores a la propiedad privada. La posesión privada de los bienes se justifica para cuidarlos y acrecentarlos de manera que sirvan mejor al bien común, por lo cual la solidaridad debe vivirse como la decisión de devolverle al pobre lo que le corresponde. Estas convicciones y hábitos de solidaridad, cuando se hacen carne, abren camino a otras transformaciones estructurales y las vuelven posibles. Un cambio en las estructuras sin generar nuevas convicciones y actitudes dará lugar a que esas mismas estructuras tarde o temprano se vuelvan corruptas, pesadas e ineficaces. (*Evangelii Gaudium,* párrafo 189)

2º. "Para la Iglesia la *opción por los pobres* es una categoría teológica antes que cultural, sociológica, política o filosófica. Dios les otorga su primera misericordia. Esta preferencia divina tiene consecuencias en la vida de fe de todos los cristianos, llamados a tener «los mismos sentimientos de Jesucristo. Inspirada en ella, la Iglesia hizo una opción por los pobres […]. Por eso quiero una Iglesia pobre para los pobres. Ellos tienen mucho que enseñarnos. Además de participar del *sensus fidei,* en sus propios dolores conocen al Cristo sufriente. Es necesario que todos nos dejemos evangelizar por ellos. La nueva evangelización es una invitación a reconocer la fuerza salvífica de sus vidas y a ponerlos en el centro del camino de la Iglesia. Estamos llamados a descubrir a Cristo en ellos, a prestarles nuestra voz en sus causas, pero también a ser sus amigos, a escucharlos, a interpretarlos y a recoger la misteriosa sabiduría que Dios quiere comunicarnos a través de ellos". (*Evangelii Gaudium,* párrafo 198). Tampoco se puede culpabilizar a los pobres y excluidos de su propia situación social y económica de miseria y desventaja sociales. Sus males encuentran causas más profundas (y externa a su voluntad) en un *orden objetivamente injusto*, a nivel nacional o internacional (*Evangelii Gaudium,* párrafo 60).

3º. La creación de nuevas estructuras, fundadas sobre esta nueva mentalidad, deben *renunciar a la autonomía absoluta de los mercados y de la especulación financiera y atacando las causas estructurales de la inequidad*[127]. Transformar un sistema económico injusto en su misma raíz. Para lograrlo, la Iglesia y los todos cristianos tienen que luchar por cambiar ese estado de cosas: luchar para cambiar la economía de exclusión e inequidad, que es el mal cristalizado en las actuales estructuras sociales injustas; luchar para crear una economía de la inclusión social de los pobres y excluidos (*Evangelii Gaudium,* párrafos 53, 55, 56, 59, 178, 185, 202).

[127] Las situaciones extremas de injustica y desigualdad pueden ser causa de violencia causadas por la desesperan y la pérdida de confianza en las instituciones. En este sentido en la *Evangelii Gaudium,* párrafo 59, se subraya que: *No a la inequidad que genera violencia*. Hoy en muchas partes se reclama mayor seguridad. Pero hasta que no se reviertan la exclusión y la inequidad dentro de una sociedad y entre los distintos pueblos será imposible erradicar la violencia. Se acusa de la violencia a los pobres y a los pueblos pobres, pero, sin igualdad de oportunidades, las diversas formas de agresión y de guerra encontrarán un caldo de cultivo que tarde o temprano provocará su explosión. Cuando la sociedad -local, nacional o mundial- abandona en la periferia una parte de sí misma, no habrá programas políticos ni recursos policiales o de inteligencia que puedan asegurar indefinidamente la tranquilidad. Esto no sucede solamente porque la inequidad provoca la reacción violenta de los excluidos del sistema, sino porque el sistema social y económico es injusto en su raíz. Así como el bien tiende a comunicarse, el mal consentido, que es la injusticia, tiende a expandir su potencia dañina y a socavar silenciosamente las bases de cualquier sistema político y social por más sólido que parezca. Si cada acción tiene consecuencias, un mal enquistado en las estructuras de una sociedad tiene siempre un potencial de disolución y de muerte. Es el mal cristalizado en estructuras sociales injustas, a partir del cual no puede esperarse un futuro mejor. Estamos lejos del llamado «fin de la historia», ya que las condiciones de un desarrollo sostenible y en paz todavía no están adecuadamente planteadas y realizadas.

"*La dignidad de cada persona humana y el bien común son cuestiones que deberían estructurar toda política económica*, pero a veces parecen sólo apéndices agregados desde fuera para completar un discurso político sin perspectivas ni programas de verdadero desarrollo integral. ¡Cuántas palabras se han vuelto molestas para este sistema! Molesta que se hable de ética, molesta que se hable de solidaridad mundial, molesta que se hable de distribución de los bienes, molesta que se hable de preservar las fuentes de trabajo, molesta que se hable de la dignidad de los débiles, molesta que se hable de un Dios que exige un compromiso por la justicia"[128]. *Ya no podemos confiar en las fuerzas ciegas y en la mano invisible del mercado. El crecimiento en equidad exige algo más que el crecimiento económico, aunque lo supone, requiere decisiones, programas, mecanismos y procesos específicamente orientados a una mejor distribución del ingreso, a una creación de fuentes de trabajo, a una promoción integral de los pobres que supere el mero asistencialismo.*

Si no logramos este cambio de mentalidad y estructuras, estamos condenados a ver cómo se profundiza la crisis climática, sanitaria, migratoria y muy particularmente la violencia y las guerras, poniendo en riesgo al conjunto de la familia humana, pobres y no pobres, integrados y excluidos, porque "estamos todos en el mismo barco y somos llamados a remar juntos. *Estamos lejos del llamado «fin de la historia», ya que las condiciones de un desarrollo sostenible y en paz todavía no están adecuadamente planteadas y realizadas*[129]. Del mismo modo, las crisis climáticas, sanitarias y migratorias encuentran la misma raíz en la inequidad de esta economía que mata, descarta y destruye la hermana madre tierra, en la mentalidad egoísta que la sostiene, a las que Francisco se refirió con mayor profundidad en *Laudato sí*. Quien piensa que puede salvarse solo, en este mundo o en el otro, se equivoca. A diez años de la publicación de *Evangelii gaudium*, reafirmemos que *sólo si escuchamos el clamor tantas veces silenciado de la tierra y de los pobres y excluidos podremos cumplir nuestra misión evangelizadora, vivir la vida que nos propone Jesús y contribuir a resolver los graves problemas de la humanidad* [130].

4. BIBLIOGRAFÍA

4.1. Escritos del Papa Francisco: Libros, Encíclicas y otros documentos del Papa Francisco

Sus escritos fundamentales durante su pontificado se encuentran en *La Santa Sede.* Localización:

The Holy See https: //www.Vatican.va. [Está en español y otros idiomas].

https://www.vatican.va/content/francesco/es.html

Se recogen: Audiencias; Bulas; Cartas; Cartas Apostólicas; Constituciones Apostólicas; Discursos; Encíclicas; Exhortaciones Apostólicas; Homilías; Mensajes; Motu Proprio; Oraciones; Viajes; Meditaciones diarias; Biografía, Calendario de Actividades, Galería de Fotos.

— 1º. Antes del pontificado de Francisco: Jorge M. Bergoglio

1982: Jorge Bergoglio, *Meditaciones para religiosos*, San Miguel, Diego Torres.

[128] Francisco en *Mensaje del papa Francisco con ocasión del 10º aniversario de la Evangelii gaudium* , 24 de noviembre de 2023, pág.50.

[129] Francisco en *Mensaje del papa Francisco con ocasión del 10º aniversario de la Evangelii gaudium* , 24 de noviembre de 2023, pág.51.

[130] Francisco en *Mensaje del papa Francisco con ocasión del 10º aniversario de la Evangelii gaudium* , 24 de noviembre de 2023, pág. 51-52.

1987: Jorge Bergoglio, *Reflexiones sobre la vida apostólica*, San Miguel, Diego Torres.

1992: Jorge Bergoglio, *Reflexiones de esperanza*, Buenos Aires, Universidad del Salvador.

1998: Jorge Bergoglio (coord.), *Diálogos entre Juan Pablo II y Fidel Castro*, Buenos Aires, Ciudad Argentina

2003: Jorge Bergoglio, *Educar: exigencia y pasión*, Buenos Aires, Claretiana.

2004: Jorge Bergoglio, *Ponerse la patria al hombro*, Buenos Aires, Claretiana.

2005: Jorge Bergoglio, *La nación por construir*, Buenos Aires, Claretiana. Este libro cardenal argentio Jorge Mario Bergoglio (después, Papa Francisco), expresa el pensamiento teológico y sociológico del cardenal Bergoglio sobre las cuestiones del desarrollo de la Nación desde la perspectiva de la doctrina de la Iglesia católica, reclamando la dignidad e importancia de la política democrática orientada al bien común frente a la «partidocracia».

2006: Jorge Bergoglio, *Corrupción y pecado*, Buenos Aires, Claretiana.

2006: Jorge Bergoglio, *Sobre la acusación de sí mismo*, Buenos Aires, Claretiana.

2007: Jorge Bergoglio, *El verdadero poder es el servicio*, Buenos Aires, Claretiana.

2010: Jorge Bergoglio y Abraham Skorka, *Sobre el cielo y la tierra*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana / Random House Mondadori.

2012: Jorge Bergoglio, *Mente abierta, corazón creyente*, Buenos Aires, Claretiana

— **2º. Durante el pontificado de Francisco**

2013: Carta encíclica *Lumen fidei* (*La luz de la fe*). La fe desde la teología católica con motivo del Año de la Fe. 5 de julio de 2013. Carta encíclica ‹*Lumen fidei*’ del sumo pontífice Francisco a los obispos, a los presbíteros y a los diáconos, a las personas consagradas y a todos los fieles laicos, sobre la fe.

2013: *Motu proprio* «*Sobre la competencia de las autoridades judiciales de la Ciudad del Vaticano en materia penal*». 11 de julio de 2013.

2013: *Motu proprio* «*Sobre la prevención y el contraste de las actividades de blanqueo, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva*». 8 de agosto de 2013.

2013: Exhortación apostólica *Evangelii gaudium* (*La alegría del evangelio*). Es la primera exhortación apostólica escrita por el papa Francisco, publicada el 24 de noviembre de 2013. Tiene un contenido muy amplio *fundacional del programa pontificio,* donde se pone de relieve el compromiso de la Iglesia y de la comunidad de creyentes con las personas vulnerables desde una evangelización activa y comprometida del mensaje de Jesucristo. En ella se aprecia la influencia significativa en el pensamiento sociopolítico de Francisco de ciertas ideas relevantes de la llamada “Teología de la liberación” en su vertiente específica argentina conocida como “Teología del pueblo”[131].

[131] Bianchi, E. C.: *Introduzione alla teologia del popolo. Profilo spirituale e teologico di Rafael Tello*, Prefazione de Jorge Mario, Bergoglio-Francesco, Editorial EMI, (1 de abril) 2015. “La grazia suppone la cultura, e il dono di Dio si incarna nella cultura di chi lo riceve”. Questa centrale affermazione nella Evangelii gaudium di Francesco ha un’origine Rafael Tello, nome autorevole della “teologia del popolo” e pensatore apprezzato da Bergoglio. Per la prima volta ne viene qui presentato in italiano il pensiero attraverso i suoi scritti. Tello (1917-2002) fu consulente dei vescovi argentini tra il 1966 e il 1973, consigliere del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo e dei curas villeros, i preti - appoggiati da Bergoglio - che vivono nelle baraccopoli di Buenos Aires. Evangelizzare il popolo a partire dal popolo mediante la sua cultura, cioè i suoi linguaggi, i suoi costumi, i suoi modi di interpretare la vita e

2015: Carta encíclica *Laudato si'* sobre el cuidado del medio ambiente y el cambio climático. El medio ambiente y el desarrollo sostenible. 24 de mayo de 2015.

2016: El Libro *El nombre de Dios es Misericordia* es una entrevista con el periodista Andrea Tornielli, acerca de la experiencia de la misericordia en la Iglesia. Fue presentado por Roberto Benigni en el Instituto Patrístico Augustinianum.

2016: Exhortación apostólica post-sinodal *Amoris laetitia* (*La alegría del amor.* Sobre el amor en la familia). Firmada el día 19 de marzo de 2016 y hecha pública el 8 de abril[de ese año.

2016: Constitución apostólica *Vultum Dei quaerere* (*La búsqueda del rostro de Dios.* Sobre la vida contemplativa femenina). Dado en Roma junto a San Pedro, el día 29 de junio, solemnidad de los Santos Pedro y Pablo, del año 2016, cuarto de mi pontificado.

2018: Exhortación apostólica *Gaudete et exsultate* (*Alegraos y regocijaos.* Sobre el llamado a la santidad en el mundo actual). Firmada el día 19 de marzo de 2018 y hecha pública el 9 de abril ese mismo año.

2019: Exhortación apostólica post-sinodal *Christus vivit* (*Cristo vive.* Los jóvenes, la fe y el discernimiento vocacional). Fue firmada en el 25 de marzo de 2019, y presentada el 2 de abril de 2019.

2019: *Motu proprio Vos estis lux mundi*. 9 de mayo de 2019. Concreta las normas que tiene que seguir la Iglesia católica respecto a los abusos sexuales de sacerdotes o miembros de institutos de vida consagrada. Publicada una primera versión *ad experimentum* por cinco años el 9 de mayo de 2019 y el 25 de marzo de 2023 fue promulgada la versión actual.

2020: Exhortación apostólica post-sinodal *Querida Amazonia*. Fechada del 2 de febrero de 2020 y publicada el 12 de febrero de 2020. Trata sobre el sínodo concluido sobre la Amazonía que se celebró del 27 de octubre de 2019, y sobre el documento final de este sínodo llamado, *Amazonía: nuevos caminos para la Iglesia y para una ecología integral*.

2020: Carta encíclica *Fratelli tutti* (*Hermanos todos*, sobre la fraternidad y la amistad social). 3 de octubre de 2020, en la víspera de la memoria de San Francisco de Así, en la ciudad de Asís. Defiende la fraternidad como valor y criterio ordenador de las sociedades, los Estados y la comunidad mundial. Fraternidad que incluye la *solidaridad social*.

2022: Constitución apostólica *Praedicate evangelium.*

la storia. È questo uno dei punti nevralgici del pensiero di Tello, un tomista sui generis che Bianchi ci fa conoscere e apprezzare, aiutandoci a comprendere ancor meglio il magistero del papa venuto "dalla fine del mondo".
Asimismo, *Bianchi, E.C. Rafael Tello y la Teología del Pueblo* [en línea]. Polo Formativo del Fin del Mundo, 2022 Disponible en: https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/15364; Scannone, J.C.: *La Teología del pueblo: una perspectiva argentina*, Roma-La Civiltà Cattolica, 28 de marzo de 2014. Archivado desde el original el 17 de agosto de 2014. «En el gran marco de la teología latinoamericana, en especial de la liberación, la Teología argentina del pueblo tiene una especificidad que la singulariza. En el momento actual su estudio interesa especialmente por su influjo tanto en el enfoque teológico pastoral del papa Francisco como en su guía de ruta, a saber, la exhortación apostólica Evangelii gaudium.»; Scannone, J. C. C. (15 de marzo de 2014). «Papa Francesco e la Teología del popolo», en *Civiltà Cattolica* (3930), 15 de marzo de 2014, pp. 553-656.

2022: El libro *De los pobres al Papa, del Papa al mundo*, contiene las respuestas del Papa a preguntas realizadas por personas que viven en la calle, en riesgo de exclusión y en situaciones de extrema desigualdad de todo el mundo, llevado a cabo por la Asociación Lázaro. Está editado por la Association Lazare francesa y en español por la Fundación Lázaro, un proyecto que crea pisos compartidos entre jóvenes y personas sin hogar. Se organizó previamente contando con la colaboración organizaciones no gubernamentales de más de ochenta Estados de los cinco continentes. Se realizaron cuatro Encuentros presenciales en la Ciudad del Vaticano, en los que participaron personas que habían pasado por la experiencia de padecer la pobreza extrema y hoy viven en un hogar Lázaro.

2023: Exhortación apostólica *Laudate Deum* («Alaben a Dios»). Publicada el 4 de octubre de 2023 durante la fiesta de san Francisco de Asís, patrono de la ecología, y que es una continuación de la encíclica Laudato si', dedicada a las cuestiones medioambientales y a la *ecología integral*, en la cual se busca el bienestar de toda la naturaleza, el ser humano incluido, adaptando el modo de vivir actual del hombre a uno en comunión con toda la creación de Dios. *Francisco* considera en la coyuntura actual que existe un "problema social global" relacionado con la dignidad de la vida humana y entiende que el cambio climático es un gran desafío para la humanidad.

2023: Exhortación apostólica *C'est la confiance* sobre la confianza del amor misericordioso de Dios, con motivo del 150º Aniversario del nacimiento del Niño Jesús y de la Sata faz. Dado en Roma, en San Juan de Letrán, el 15 de octubre, memoria de santa Teresa de Ávila, del año 2023, décimo primero de mi Pontificado.

2024: El libro *Vida: Mi historia a través de la historia*, autobiografía del papa.

2024: Carta encíclica *Dilexit nos* (*Nos amó*, la devoción al Sagrado Corazón de Jesús). Sobre el amor humano y divino del corazón de Jesucristo- 24 de octubre de 2024.

2025: El libro *Esperanza. La autobiografía*. *Memorias del Papa Francisco,* Barcelona, Trad. A. Ciurans Ferrándiz, P. Hunt, Barcelona, Plaza & Janes, 2025. Se trata de una autobiografía completa cuya escritura le ha ocupado los últimos seis años. La narración comienza en los primeros años del siglo xx con las raíces italianas de la familia y la azarosa emigración de los abuelos a América Latina, y continúa con la infancia, el entusiasmo y las inquietudes de la juventud, la llamada de la vocación y la madurez, que abarca todo el pontificado y el presente. Con íntima fuerza narrativa y sin pasar por alto sus propias pasiones, Francisco afronta con franqueza en sus memorias las cuestiones más candentes de su pontificado y desarrolla con valentía, sencillez y visión de futuro los temas más controvertidos e importantes de nuestra época: guerra y paz (sin omitir los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo), migraciones, crisis medioambiental, política social, situación de la mujer, sexualidad, desarrollo tecnológico y futuro de la Iglesia y de las religiones. Manteniendo una actitud de compromiso activo en favor de la paz, la protección de las personas migrantes (sin figuras), la protección del medio ambiente y de las personas más vulnerables, y, asimismo, apostando con el diálogo entre las distintas religiones.

2021: Recopilación de Discursos del PAPA FRANCISCO: *Tierra, techo, trabajo,* con textos de P. Bustinduy, J. Grabois y A. Santagata, Edición de A. Santagata, Madrid, Altamarea Ediciones, 2021. Recopila tres discursos del Papa Francisco: "Discurso a los participantes en el primer Encuentro Mundial de los Movimientos Populares"; "Discurso a los participantes en el segundo Encuentro Mundial de los Movimientos Populares"; y "Discurso a los participantes en el tercer Encuentro Mundial de los Movimientos Populares".

4.2. Trabajos sobre el Papa Francisco, su pensamiento y doctrina sociales de la Iglesia en nuestro tiempo

Anders, G.: *La obsolescencia del hombre. Vol.I. Sobre el alma en la época de la segunda revolución industrial. Vol. II. Sobre la destrucción de la vida en la época de la tercera revolución industrial,* Valencia, Pre-Textos, trad. Josep Monter Pérez, 2011.

Arendt, H.: *La condición humana,* Barcelona, Paidós, 1998.

Boff, L.: *La fe en la periferia del mundo. El caminar de la Iglesia con los oprimidos* (1978-1980)*,* trad. J. García-Abril, Santander, Sal Terrae, 1981.

Benjamin, W.: *Angelus novus,* trad. H.A. Murena, revisión, edición y estudio preliminar, "La filosofía política de Walter Benjamin: Historia, modernidad y progreso" (pp. IX-CIII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2012.

Bianchi, E. C.: *Introduzione alla teologia del popolo. Profilo spirituale e teologico di Rafael Tello*, *Prefazione de Jorge Mario Bergoglio-Francesco*, Editorial EMI, (1 de abril) 2015.

Bianchi, E.C.: *Rafael Tello y la Teología del Pueblo* [en línea]. Polo Formativo del Fin del Mundo, 2022 Disponible en: https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/15364

Bloch, E.: *Principio esperanza* (1959), Tomo III, Trad. Felipe González Vicén, Madrid, Aguilar, 1980. (Existe una nueva edición en Trotta).

Bloch, E.: ¿Despedida de la utopía?, trad. S. Santana Pérez, Madrid, Trotta, 2017.

Bloch, E.: "El hombre como posibilidad", en Bloch, E., Fackenheim, E.L.,

Bloch, E.: *Derecho natural y dignidad humana,* trad. Felipe González Vicén, Madrid, Aguilar, 1980.

Calvez, J-Y.: *La enseñanza social de la Iglesia. La economía. El hombre. La sociedad* (1989), trad. M. Villanueva Salas, Barcelona, Herder, 1991. 5

Camacho Laraña, I.: *Doctrina social de la Iglesia. Quince claves para su comprensión*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2000.

Camacho Laraña, I.: *Creyentes en la vida pública. Iniciación a la Doctrina social de la Iglesia,* Madrid, San Pablo, 1996.

Camacho Laraña, I.: *Doctrina social de la Iglesia. Una aproximación histórica,* Madrid, San Pablo, 3ª ed., 1998.

Cercas, J.: *El loco de Dios en el fin del mundo,* Barcelona, Penguin Random House, 2025.

Cortina, A.: *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática,* Barcelona, Paidós, 2017

Courtis, C.: "Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso (artículo 5 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs. y Coords.): *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,* Granada, Comares, 2012.

Czerny, M. S.J., Foglizzo, P.: "*La fuerza de los excluidos*" en Encuentro mundial de los movimientos populares en el Vaticano (27 al 29.X.2014). RFS.

Echeverría, J.: "El principio de responsabilidad: ensayo de una axiología para la tecnociencia", en Aramayo, R.R. y Guerra, M.J. (EDS): *Los laberintos de la responsabilidad,* Madrid-México, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Plaza y Valdés Editores, 2007.

Ellacuría, I.: *Filosofía de la realidad histórica,* Madrid, Trotta-Fundación Xavier Zubiri, 1991.

Floristán, C. y Tamayo, J.-J. (eds.): *Conceptos fundamentales del cristianismo,* Madrid, Trotta, 1993.

Fernández Buey, F.: *Sobre Simone Weil. El compromiso con los desdichados,* Edición de S. López Arnal y J. Mir García, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2020.

Frattini, E.: *Cónclave. La Iglesia después de Francisco,* Barcelona, Planeta, 2025.

Gurvitch, G.: *La idea del Derecho Social,* trad., edición y estudio preliminar, "La idea del Derecho Social en la teoría general de los derechos: El pensamiento de Gurvitch" (pp. VII-LV), a cargo de J.L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2005.

Gutierrez, G.: *La fuerza histórica de los pobres,* Salamanca, Sígueme, 1982.

Gutiérrez, G.: *Hablar de Dios desde el sufrimiento del inocente*, Salamanca, Ed. Sígueme, 5ª ed., 2002.

Habermas, J.: *El discurso filosófico de la modernidad,* Madrid, Taurus, 1993.

Habermas, J.: *Ciencia y técnica como "ideología",* trad. M. Jiménez Redondo y M. Garrido, Madrid, Tecnos, 1984.

Han, B-C.: *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia,* trad. J. Chamorro Mielke, Barcelona, Taurus-Penguin Random House, 2022.

Hierro, L.L.: "Derecho del niño" (artículo 25 DUDU; artículo 24, 10.2.b); 10.3, 14.4 PIDCP; artículo 10.3, 12.2.a PIDESC), en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs): *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio Sistemático de la declaración universal de los derechos humanos*, *el pacto internacional de los derechos civiles y políticos, el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014.

Honneth, A.: *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática de los conflictos sociales,* Barcelona, Crítica, 1997.

Honneth, A.: *Reconocimiento y menosprecio. Sobre los fundamentos normativos de una teoría social,* Buenos Aires, Katz-CCB, 2010.

Honneth, A.: *El derecho de libertad. Esbozo de una eticidad democrática,* Buenos Aires-Madrid, Katz 2014.

Jaspers, K.: *Origen y meta de la historia,* trad. F. Vela, Madrid, Alianza, 1980.

Löwy, M.: *Ecosocialismo. La aternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista,* trad. M.L. Veuthey, Biblioteca Nueva, 2012.

Herranz, J.: *Dos Papas: Mis recuerdos con Benedicto XVI y Francisco*, Madrid, Rialp, 2023, 1ª, 392 pp.

Horkheimer, M. y Adorno, TH.W.: *Dialéctica de la Ilustración,* trad. Juan José Sánchez, Madrid, Trotta, 1998.

Horkheimer, M.: *Crítica de la razón instrumental,* trad. J. Muñoz, Presentación de J. J. Sánchez, Madrid, Trotta, 2002.

Invernizzi Accetti, C.: *Relativism and religion: why democratic societies do not need moral absolutes,* New Yord, Columbia University Press, 2015.

Joas, H.: *La sacralidad de la persona. Una nueva genealogía de los derechos humanos* (2011), trad. G. Losada, Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones-Universidad Nacional de General San Martín UNSAM Edita, 2015.

Jonas, H.: *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica,* introducción y trad., de Andrés Sánchez Pascual, Barcelona, Herder, 1995.

Jonas H.: *Técnica, Medicina y ética. La práctica del principio de responsabilidad*, trad. C. Fortea Gil, Barcelona, Paidós Ibérica, 1997.

Jonas H.: *El principio vida. Hacia una biología filosófica,* Madrid, Trotta, 2000.

Küng, H.: *Ser cristiano,* Madrid, Trotta, 1996. Hay una edición anterior, *Ser cristiano,* Madrid, Cristiandad, 1977.

Küng, H.: *La Iglesia Católica* (2001), trad. Albert Borràs, 2002 (1ª ed.), 2003 (2ª ed.,), Barcelona, Mondadori, 2003.

Madrigal, S.: *De pirámides y poliedros. Señas de identidad del pontificado de Francisco*, Santander, Sal Terrae, 2020.

Marcuse, H.: *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada* (1954), trad. A. Elorza, Barcelona, Ariel, 1984.

Maslow, A.H.: *El hombre autorrealizado. Hacia una psicología del Ser* (1968), trad. R. Rinbé, Barcelona, Kairós. Barcelona, 2013 (10ª ed., 1993).

Maslow, A.H.: *Motivación y personalidad* (1954-1987), trad. C. Clemente, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1991.

Mele, F.: «Farsi Popolo». *Limes Rivista Italiana di Geopolitica* (L›Expresso e Repubblica). Psicologia della liberazione (liberación) del Popolo (Pueblo), (2014), in www.psicologiacritica.it

Moltmann, J.: *Teología de la esperanza,* Salamanca, Sígueme, 1969.

Moltmann, J.: *Esperanza y planificación del futuro,* Salamanca, Sígueme, 1971.

Moltmann, J.: *Cristo para nosotros hoy,* Madrid, Trotta, 1997.

Moltmann, J.: *Teología política, ética política,* Salamanca, Sígueme, 1987.

Moltmann y otros: *El futuro de la esperanza,* trad. L. Bettini y A. García Fluixá, Salamanca, Sígueme, 1973.

Monereo Pérez, J.L.: *El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartín,* Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho. Sección Derecho vivo), 2010.

Monereo Pérez, J.L.: "Derecho al desarrollo (Artículo 28 DUDH; Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo y Normas concordantes)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs): *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio Sistemático de la declaración universal de los derechos humanos*, *el pacto internacional de los derechos civiles y políticos, el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014.

Monereo Pérez, J.L.: "Teoría General de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 22 DUDH, Preámbulo y Artículos 1 a 5 PIDESC y Normas Concordantes)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs): *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio Sistemático de la declaración universal de los derechos humanos*, *el pacto internacional de los derechos civiles y políticos, el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014.

Monereo Pérez, J.L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales,* Murcia, Laborum, 2019.

Monereo Pérez, J.L.: *Simone Weil. Filosofía del trabajo y teoría crítica social*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2023.

Monereo Pérez, J. L. (2023). "El sentido del trabajo y su centralidad en las sociedades democráticas: pensamiento y acción en Simone Weil". *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, *13*(2), 1-126. https://doi.org/10.46661/lexsocial.8197

Monereo Pérez, J.L.: *La metamorfosis del Derecho del Trabajo,* Albacete, Bomarzo, 2017.

Monereo Pérez, J.L.: "Severino Aznar y Embid (1870-1959): Política y Seguridad Social desde el Catolicismo Social". (2015). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *5*. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/76

Monereo Pérez, J.L.: "Maximiliano Arboleya Martínez (1870-1951): El catolicismo social avanzado: la política de reforma social desde la democracia cristiana". (2022). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *31*, 289-312. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/584

Monereo Pérez, J.L.: "Inocencio Jiménez Vicente (9 de noviembre de 1876-27 de abril de 1941): Artífice del desarrollo del instituto nacional de previsión y de la previsión social durante la dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República", en *Revista de derecho de la Seguridad Social Laborum,* núm. 20 (2019), pp. 267-301. [Nota: Inocencia Jiménez Vicente, pertenecía a la corriente del catolicismo social] https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/375/420

Monereo Pérez, J.L.: "Catolicismo Social y Previsión Social: Álvaro López Núñez", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* núm. 152 (2011), pp. 907-944.

Monereo Pérez, J.L.: *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la Teoría Política y Jurídica,* Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013.

Monereo Pérez, J.L.: "La política social en el Estado del Bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de "desmercantilización"", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social,* núm. 19 (1995), pp. 7-46.

Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996.

Metz, J.B.: *Dios y tiempo. Nueva teología política,* trad. D. Romero Álvarez Madrid, Trotta, 2002.

Morin, E.: *La identidad humana. El Método V. La humanidad de la humanidad* (2001)*,* trad. A: Sánchez, Barcelona, Círculo de Lectores/Ediciones Cátedra, 2003.

Nussbaum, M.C.: *Las mujeres y el desarrollo humano. Enfoque de las capacidades,* Barcelona, Herder, 2002.

Nussbaum, M.C.: *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano,* Barcelona, Paidós, 2012.

Maslow, A.H.: *El hombre autorrealizado. Hacia una psicología del Ser* (1968)*,* trad. R. Rinbé, Barcelona, Kairós. Barcelona, 2013 (10ª ed., 1993).

Piqué, E.: *Francisco. Vida y obra,* Madrid, La Esfera de los Libros, 2014.

Polanyi, K.: *Los límites del mercado. Reflexiones sobre economía, antropología y democracia,* trad. I. López, Introducción de C. Rendueles, Madrid, Capitán Swing Libros, 2014.

Rubín, S., y Francesca Ambrogetti, F.: *El jesuita: conversaciones con el cardenal Jorge Bergoglio*, Vergara Editor, 2010.

Scannone, J. C. «La filosofía de la liberación: historia, características, vigencia actual». *Teología y Vida* L (2009) 59-73.

Scannone, J.C: «Cuatro principios para la construcción de un pueblo según el Papa Francisco», en *Stromata* 71 (2015) 13-27.

Scannone, J.C.: *La Teología del pueblo: una perspectiva argentina*, Roma-La Civiltà Cattolica, 28 de marzo de 2014.

Scannone, J.C.: «El papa Francisco y la teología del pueblo». *Razón y fe* 271 (1395), 2014: 31-50. Archivado desde el original el 2 de abril de 2015.

Scannone, SJ, J. C.: "El papa Francisco y la teología del pueblo. *Razón Y Fe*, *271*(1395), (2018): 31-50. Recuperado a partir de https://revistas.comillas.edu/index.php/razonyfe/article/view/9890

Saranyana, J.I., y Alejos-Grau, C.J. (ed.): (2002). *Teología en América Latina: El siglo de las teologías latinoamericanistas (1899-2001)*. Iberoamericana Editorial, 2002.

Sen, A.: *La idea de justicia,* Madrid, Taurus, 2010.

Sen, A.: *Desarrollo como libertad,* Barcelona, Planeta, 2000.

Rotzetter, A., Van Dijk, V. y Matura, T.: *Un camino de evangelio. El espíritu franciscano ayer y hoy,* Madrid, trad. M. Antolín Guerra, Ediciones Paulinas, 1984.

Ruíz Rico, G.: "Derecho a la vivienda (artículo 25.1 DUDH; artículo 11 PIDESC)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs): *El Sistema Universal de los Derechos Humanos. Estudio Sistemático de la declaración universal de los derechos humanos*, *el pacto internacional de los derechos civiles y políticos, el pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014.

Tamayo-Acosta, J.J.: *Hacia la comunidad. 5. Por eso lo mataron. El horizonte ético de Jesús de Nazaret,* Madrid, Trotta, 1998.

Tamayo Acosta, J.J.: *La compasión en un mundo injusto,* Barcelona, Fragmenta editorial, 2021.

Teilhard De Chardin, P.: *El fenómeno humano,* Madrid, Taurus, 1965.

Teilhard De Chardin, P.: *El Medio divino. Ensayo de vida interior*, Madrid, Trotta, 2021.

Utz, A.F. (Coord.): *La doctrina social católica y el orden económico,* Madrid, Unión Editorial, 1993.

WIKIPEDIA. LA ENCICLOPEDIA DE CONTENIDO LIBRE: *Francisco (papa)* (En ella se puede encontrar informa de utilidad). https://es.wikipedia.org/wiki/Francisco_(papa)

Zagrabelsky, G.: *La crucifixión y la democracia*, trad. A. Pentimalli Melacrino, Barcelona, Ariel, 1996.

Zambrano, M.: *Persona y democracia* (1958), Madrid, Ciruela, 2ª ed., 2004.

Zuboff: *La era del capitalismo de vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder,* Barcelona, Paidós Ibérica, 2020.

Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

INFORMACIÓN GENERAL

Título: *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*
Abreviatura: REVSEGSOC
Editor: Ediciones Laborum, S.L.
ISSN: 2386-7191
ISSNe: 2387-0370
Inicio de Publicación: 2014
Periodicidad: Trimestral
Arbitraje: Evaluación por pares de doble ciego

NORMAS PARA LA REMISIÓN DE ORIGINALES, ACEPTACIÓN Y SU PUBLICACIÓN

1. ENVÍO DE ORIGINALES

Formato: Microsoft Word o Libreoffice.

Forma de envío: Por correo electrónico a la dirección revsegsoc@laborum.es o bien mediante la plataforma de envío en la propia página web de la revista http://revista.laborum.es. Es aconsejable que el autor/a o autores/as cursen su alta en la revista. Para ello únicamente tiene que entrar en la siguiente dirección de internet: revista.laborum.es y en el margen derecho superior se encuentran las ventanas para darse de alta (seguir las indicaciones). Solamente tiene que hacerlo una vez y a partir de ese momento ya podrá enviarnos sus colaboraciones y seguir su curso (registro, remisión a evaluadores/as, aceptación, fecha de su publicación, etc.).

El archivo debe identificarse con los apellidos del autor/a del trabajo y la identificación de la sección de la revista en la que se desea publicar. Dicha identificación del documento se anonimizará con posterioridad al fin de que su sistema de revisión por pares sea de doble ciego.

Secciones abiertas a la publicación

- ED (Estudios Doctrinales);
- EDJ (Estudios de Doctrina Judicial);
- EDC (Derecho Comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas);
- ES (Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social);
- REC (Recensiones)

Por ejemplo: ORTIZ CASTILLO-ED

2. DATOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO REMITIDO

Se remitirán tres archivos de la siguiente forma:

Primer archivo: Documento con la identificación del autor/a o autores/as. Es un archivo distinto al del trabajo que tendrá el siguiente contenido: – Identificación del autor/a (nombre y apellidos de cada autor/a); ORCID, datos académicos y/o profesionales, así como la institución en que desempeña sus funciones. Se facilitará el nombre, dirección postal, teléfono y correo electrónico del autor/a responsable de la correspondencia sobre el artículo.

Segundo archivo: Declaración responsable del autor/a de que el artículo es original y que no ha sido publicado anteriormente en ningún tipo de soporte (ya sea en papel o digital). En caso de coautoría se deberá de indicar, si procede, el criterio escogido para decidir el orden de firma y la contribución específica de cada uno

de los autores/as al trabajo, reconociéndose a todos los autores/as materiales del trabajo, sin que se puedan conceder autorías ficticias o regaladas. Aquí se puede descargar el modelo de declaración de originalidad y cesión de derechos de autor: https://url.laborum.es/1doycda

Tercer archivo: El trabajo o artículo a publicar. **Muy importante:** No deberá hacer referencia a la autoría del trabajo o cualquier otro dato que permita identificar al autor/a o autores/as dentro del propio artículo.

El artículo ha de estar encabezado por:

El título del trabajo y las palabras clave/descriptores (entre 3 y 6), primero en español y luego en inglés.

Un resumen del trabajo de 10 líneas aproximadamente y, a continuación, su traducción de este al inglés (*abstract*).

Sumario , donde se incluirán los apartados del trabajo.. Se utilizará la numeración arábiga (1, 1.1, 1.1.1, etc.)

El artículo habrá de contener una bibliografía final.

Extensión del trabajo

La extensión de los trabajos será, conforme a la sección de la Revista a la que vayan destinados, la siguiente:

Estudios Doctrinales, Derecho Comparado Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias Conexas y Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social: máximo 25 páginas (incluido título, extracto, palabras claves, sumario, anexos, bibliografía, etc.).

Estudios de Doctrina Judicial: máximo 22 páginas (incluido título, extracto, palabras clave, sumario, bibliografía, etc.).

Recensiones: máximo 3 páginas.

FORMATO DEL DOCUMENTO

Márgenes:

Superior:	2,50 cm	Izquierda:	3,00 cm	Encabezado:	1,25 cm
Inferior.	2,50 cm	Derecha:	3,00 cm	Pie de página:	1,25 cm

Fuente: Time New Roman, Justificación completa, y con interlineado sencillo (a un espacio). En el interior del Texto de los originales no deben ponerse palabras o frases en negrita o subrayadas. Sí cabe poner palabras o frases en cursivas. Eso sí, evitando una utilización excesiva o abusiva de esta técnica.

Tamaño: Texto normal 12; Notas al Pie 10

Las referencias legislativas o judiciales deberán expresar -en todo lo posible- las referencias propias de la base de datos que se utiliza (o, en su defecto, se deberán citar con datos que aseguren su identificación y localización efectiva (por ejemplo, Boletín Oficial donde se haya publicado, número de recurso o de sentencia, etcétera).

Referencias bibliográficas

Los apellidos de los autores/as citados/as han de ir solo en mayúscula la primera letra y versales. Los nombres solo se identifican con las iniciales en mayúscula.

Ejemplos:

-Si es una obra de autoría individual o en coautoría de hasta cuatro autores/as:

Rodríguez Iniesta, G.: *Las prestaciones por muerte y supervivencia. Viudedad, orfandad y favor de familiares*, Murcia, Laborum, 2009, pp. 201-242.

Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España*. José Maluquer y Salvador, Granada, Comares, 2007, pp. 40-48.

-Si es una parte de una obra colectiva con directores y/o coordinadores:

VV.AA.: *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, Sánchez Rodas, C. y Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2006, pp. 50-80.

VV.AA.: *V Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La Seguridad Social en el Siglo XXI*, Ojeda Avilés, A. (Ed.), Murcia, Laborum, 2008, pp. 106-125.

VV.AA.: *VIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social. La reforma de las pensiones en la Ley 27/2011*, Ortiz Castillo, F. (Ed.), Murcia, Laborum, 2011.

VV.AA.: *Los retos de la asistencia sanitaria española en el contexto de la Unión Europea. XIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Ed.), Murcia, Laborum, 2016.

VV.AA.: *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, Monereo Pérez, J.L. (Dir.), Madrid, La Ley, 2008, pp. 145-173.

VV.AA.: *La reforma y modernización de la Seguridad Social. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto*, Sempere Navarro, A.V. y Fernández orrico, F.J. (Dirs.), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2012.

Los títulos de una obra o de una Revista, en cursiva. El título de un capítulo o de un artículo doctrinal, entrecomillado o con corchetes.

3. PROCESO EDITORIAL

Recepción de artículos: Hay 2 formas de recepcionar los artículos, bien enviándolos por mail a revsegsoc@laborum.es o bien mediante la plataforma de la revista digital https://revista.laborum.es, en la cual se deben registrar como autores/as para tener acceso a la sección de enviar artículos.

Se acusará su recibo por la Coordinación de la Editorial lo que no implicará su aceptación.

Una vez acusado recibo, la Coordinación efectuará una primera valoración editorial consistente en comprobar tanto la adecuación al ámbito temático como el cumplimento de los requisitos de presentación formal exigidos en el punto 2, quedando autorizada la Editorial a la devolución de los estudios mientras no se ajuste a las normas de publicación indicadas.

Remisión de originales al Consejo de Redacción: La Coordinación de la Editorial remitirá el trabajo al Consejo de Redacción de la Revista, que analizará el estudio valorando su remisión a los evaluadores/as externos, ajenos a los Consejos de Redacción y Asesor, y que han sido seleccionados por los editores/as de la revista (*vid.* https://revista.laborum.es/equipoeditorial o listado en inicio revista) teniendo en cuenta sus méritos académicos, su acreditada solvencia investigadora y su dilatada experiencia en el ámbito de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Las secciones Editorial, las Crónicas (de Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas; Crónica Legislativa, Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas; de Doctrina Administrativa en materia de Seguridad Social; y de Economía y Sociología de la Seguridad Social y del Estado Social), así como Clásicos de la Seguridad Social se encuentran excluidos del proceso de revisión por pares de doble ciego.

Los números extraordinarios también están excluidos del proceso de revisión por pares de doble ciego

Sistema de revisión por pares: El artículo enviado a evaluación será analizado por dos evaluadores/as externos, de forma confidencial y anónima, quienes emitirán un informe sobre la conveniencia o no de su publicación, que será tomado en consideración por el Consejo de Redacción. El protocolo de evaluación utilizado por los revisores/as se hace público en el punto 4, dedicado a los criterios de política editorial. En el caso de juicios dispares entre los dos evaluadores/as, el trabajo será remitido a un tercer evaluador. El trabajo revisado que se considere puede ser publicado condicionado a la inclusión de modificaciones, deberá ser corregido y devuelto por los autores/as a la revista en el plazo máximo de un mes, tanto si se solicitan correcciones menores como mayores. De ser necesario, la nueva versión será enviada de nuevo a los revisores externos. Los autores/as recibirán los informes de evaluación de los revisores, de forma anónima, para que estos puedan realizar (en su caso) las correcciones oportunas.

Proceso editorial: Una vez finalizado el proceso de evaluación, se enviará al autor principal del trabajo la notificación de aceptación o rechazo para su publicación. Asimismo, le podrán ser remitidas, si fuera necesario, las pruebas de imprenta de su trabajo para su examen y eventual corrección.

Plazos de publicación: El intervalo entre la recepción y la aceptación será inferior a 60 días y el que media entre la aceptación y la publicación no superará los 90 días, siempre que se envíe el trabajo en plazo.

Ejemplar para el autor: La editorial hará llegar a autor o autores/as una versión electrónica del trabajo presentado y publicado

4. CRITERIOS DE POLÍTICA EDITORIAL Y RESPONSABILIDADES ÉTICAS

Criterios de política editorial. Los factores en los que se funda la decisión sobre la aceptación-rechazo de los trabajos por parte de la editorial son los siguientes:

a) Originalidad.
b) Actualidad y novedad.
c) Relevancia y aplicabilidad de los resultados para la resolución de problemas concretos.
d) Significación para el avance del conocimiento científico.
e) Calidad metodológica contrastada.
f) Presentación, buena redacción y organización (coherencia lógica y presentación material).

Responsabilidades éticas. La Revista no acepta material previamente publicado. Los autores/as son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir parcialmente material (texto, tablas o figuras) de otras publicaciones y sitios de Internet y de citar su procedencia correctamente.

5. POLÍTICA ANTIPLAGIO

Los autores/as confirman que el trabajo es original y garantizan que ningún tipo de información ha sido plagiada, inventada o manipulada, con un uso inadecuado de la técnica de citación, a través de la firma del documento "declaración de originalidad" que debe de adjuntarse junto con el envío del artículo. En el caso de que la Editorial aprecie algún tipo plagio durante el proceso de evaluación del artículo, este será rechazado y no se procederá a su publicación. Si el plagio detectado obedece a un

uso indebido de la técnica de cita, se le dará la posibilidad al autor para que revise y edite su trabajo como requisito necesario para su publicación. En caso de que se detecte el plagio una vez que se ha publicado el artículo, dicho artículo será eliminado de la página web, sin perjuicio de la denuncia de las prácticas deshonestas sobre los diversos supuestos de fraude científico (plagio, publicación duplicada, etc.).

6. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

Compromiso con el uso de lenguaje no sexista: Los autores/as se comprometen a redactar sus trabajos siguiendo las buenas prácticas en igualdad de género, utilizando lenguaje incluso y no discriminatorio.

Desagregación de datos en función del sexo: Es importante que los datos de origen de la investigación tengan en cuenta el sexo para advertir las posibles diferencias. En el caso de que los autores/as presenten datos, siempre que sea posible, deberán de desagregarse estos en función del sexo con el fin de permitir la identificación de dichas diferencias.

7. POLÍTICAS DE INFORMACIÓN SOBRE FUENTES DE FINANCIACIÓN

Cada autor/a deberá de reconocer y determinar la financiación que ha recibido para la elaboración del artículo en cuestión. En el mismo artículo, en la primera nota a pie de página, se indicará la agencia o agencias de financiación, así como el/los código/s de los proyectos de investigación en los cuales se ha desarrollado el trabajo. Esta información también se incluirá en los metadatos del artículo.

AVISO DE DERECHOS DE AUTOR/A

La Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de hacer disponible gratuitamente la investigación al público.

Por ello, los trabajos de la presente revista se publican bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Usted es libre de compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, con el debido reconocimiento y sin que pueda hacer un uso comercial del trabajo ni mezclar, transformar o crear a partir del material publicado. La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia.

Los derechos morales sobre la obra pertenecerán a sus autores/as y los derechos patrimoniales serán cedidos a la Editorial Laborum que, como se ha comentado, publicará los trabajos bajo una licencia creative commons BY-NC-ND 4.0. No obstante, los autores/as pueden publicar sus trabajos en cualquier otra publicación (formato impreso o electrónico) siempre con el único requisito de reconocer la previa aparición en esta Revista.

POLÍTICA DE AUTOARCHIVO POR PARTE DEL AUTOR/A

Se podrá depositar la versión final aceptada para publicación en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto en los plazos y en los términos establecidos por la entidad financiadora de la investigación publicada.

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 44
9 772387 037009