



e-Revista Internacional de la Protección Social (e-RIPS)

Vol. XI ► Nº 1 ► 2026

ISSN 2445-3269

<https://editorial.us.es/es/revistas/e-revista-internacional-de-la-proteccion-social>

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS>

© Editorial Universidad de Sevilla 2026



CC BY-NC-SA 4.0





e-Revista Internacional de la Protección Social

(e-RIPS) ► 2026 ► Vol. XI ► Nº 1 ► ISSN 2445-3269

<https://editorial.us.es/es/revistas/e-revista-internacional-de-la-proteccion-social>

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS> ► © Editorial Universidad de Sevilla 2026



CC BY-NC-SA 4.0.



FACULTAD DE DERECHO
1518

EQUIPO EDITORIAL

DIRECTORA

Dra. Cristina Sánchez-Rodas Navarro, Universidad de Sevilla, España

SUBDIRECTORA

Dra. Esperanza Macarena Sierra Benítez, Universidad de Sevilla, España

DIRECTORA ADJUNTA

Dra. Carmen Solís Prieto, Universidad de Sevilla, España

SECRETARIA GENERAL

Dra. María José Asquerino Lamparero, Universidad de Sevilla, España

VICESECRETARIO GENERAL

D. Jaime Román Lemos, Universidad de Sevilla, España

COMITÉ ASESOR

Dr. Rob Cornelissen, Vrije Universiteit Brussel, Bélgica

Dra. Olga Fotinopoulou Basurko, Universidad del País Vasco, España

Dra. María Dolores García Valverde, Universidad de Granada, España

Dr. Leopoldo Gamarra Vílchez, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dr. Djamil Tony Kahale Carrillo, Universidad Politécnica de Cartagena, España

Dr. Juan Antonio Maldonado Molina, Universidad de Granada, España

Dr. José María Mirando Boto, Universidad de Santiago de Compostela, España

Dra. Purificación Morgado Panadero, Universidad de Salamanca, España

COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. Pablo Arellano Ortiz, Unidad de Derecho Laboral y Reforma/GOBERNANZA (OIT - Organización Internacional del Trabajo), Suiza

Dr. Khalid Boukaich, Universidad Abdelmalek Essaadi, Marruecos

Dr. Alfonso Luis Calvo Caravaca, Universidad Carlos III de Madrid, España

Dra. Carolina Gala Durán, Universidad Autónoma de Barcelona, España

Dr. José Ignacio García Ninet, Universidad de Barcelona, España

Dr. Daniel Ignacio García San José, Universidad de Sevilla, España

Dr. Juan Gorelli Hernández, Universidad de Huelva, España

Dra. Inmaculada Marín Alonso, Universidad de Sevilla, España

Dra. Lourdes Mella Méndez, Universidad de Santiago de Compostela, España

Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

Dr. José Luis Monereo Pérez, Universidad de Granada, España

Dr. Marius Olivier, North-West University, Sudáfrica y University of Western, Australia

Dr. Frans Pennings, Universidad de Utrecht, Países Bajos

D. José Joaquín Pérez-Beneyto Abad, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, España

Dr. Danny Pieters, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica

Dr. Hans-Joachim Reinhard, Hochschule Fulda - Universidad de Ciencias Aplicadas, Alemania

Dr. Ángel Guillermo Ruiz Moreno, Universidad de Guadalajara, México

Dr. Rodrigo Alejandro Sandoval Ducoing, Abogado, Chile

Dra. Krassimira Sredkova, Universidad de Sofía "St. Kliment Ohridski", Bulgaria

Dr. Borja Suárez Corujo, Universidad Autónoma de Madrid, España

Dr. Ángel Luis de Val Tena, Universidad de Zaragoza, España

Dra. Arantazu Vicente Palacio, Universitat Jaume I, España

Dr. Gijsbert Vonk, Rijksuniversiteit Groningen, Países Bajos



e-Revista Internacional de la Protección Social

(e-RIPS) ► 2026 ► Vol. XI ► Nº 1 ► ISSN 2445-3269

<https://editorial.us.es/es/revistas/e-revista-internacional-de-la-proteccion-social>

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS> ► © Editorial Universidad de Sevilla 2026



CC BY-NC-SA 4.0.



FACULTAD DE DERECHO
1518

CONSEJO DE REDACCIÓN

- Dra. María Cecilia de Almeida Monteiro Lemos, UDF - Centro Universitário do Distrito Federal, Brasil
D. Manuel de Armas Cejas, Excmo. Colegio Oficial de Graduados Sociales de Santa Cruz de Tenerife, España
Dr. Mohamed Saad Bentaouet, Universidad de Sevilla, España
Dra. María del Carmen Giménez Muñoz, Universidad de Sevilla, España
Dr. Miguel Ángel Gómez Salado, Universidad de Málaga, España
Dra. María Luiza Hrestic, Universidad Valahia de Târgoviste, Rumanía
Dra. María Teresa Igartua Miró, Universidad de Sevilla, España
D. Luis Jurado Cano, Abogado en Santiago de Compostela, España
Dra. Yolanda Maneiro Vázquez, Universidad de Santiago de Compostela, España
Dra. Thereza Christina Nahas, Escuela Judicial de Sao Paulo y Paraná y Centro de Postgrado de la Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil
Dr. Francisco Ortiz Castillo, Universidad de Murcia, España
Dr. Julio Ramírez Barrios, Universidad de Sevilla, España
D^a. María Dolores Ramírez Bendala, Universidad de Sevilla, España
Dra. Ana Teresa Ribeiro, Universidad Católica Portuguesa de Porto, Portugal
Dra. Amalia de la Riva López, Universidad de la República, Uruguay
Dra. Esperanza Roales Paniagua, Universidad de Sevilla, España
Dr. Guillermo Rodríguez Iniesta, Universidad de Murcia, España
Dr. Francisco Rubio Sánchez, Universidad de Extremadura, España

COMITÉ EJECUTIVO

- Dr. Marcelo Fernando Borsio, Consejo de Recursos de la Previsión Social de Brasil - CRPS, Brasil
Dra. Ana María Chocrón Giráldez, Universidad de Sevilla, España
Dra. Nicoleta Enache, Universidad de Valaquia en Târgoviște, Rumanía
Dr. Francisco Javier Fernández Orrico, Universidad Miguel Hernández, España
Dra. Martha Elisa Monsalve Cuéllar, Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Colombia
D. Andrés Ramón Trillo García, Instituto Nacional de la Seguridad Social, España
Dra. María Teresa Velasco Portero, Universidad Loyola Andalucía, España



COMITÉ DE EVALUADORES/AS EXTERNOS/AS

- D. Luis Alemán Madrigal, Universidad Iberoamericana de Ciencia y Tecnología, Nicaragua
Dra. María José Aradilla Márquez, Universitat de Valencia, España
D. Luis César Efraín Abanto Revilla, Vocal de la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil, Perú
Dr. Jorge Baquero Aguilar, Universidad de Málaga, España
Dr. Guillermo Leandro Barrios Baudor, Universidad Rey Juan Carlos, España
Dra. Pepa Burriel Rodríguez-Diosdado, Universidad de Barcelona, España
Dra. María Dolores Carrascosa Bermejo, Universidad Pontificia de Comillas – ICADE, Ediciones Lefebvre-El Derecho, Red de expertos de la Comisión Europea FreSsco, España
Dra. Esther Carrizosa Prieto, Universidad Pablo de Olavide, España
Dr. David Carvalho Martins, Universidad de Lisboa, Portugal
Dra. María José Cervilla Garzón, Universidad de Cádiz, España
D.ª Talita Corrêa Gomes Cardim, Universidad de Valencia, España
Dra. Christiana D'Arc Damasceno Oliveira Andrade Sandim, Juez Laboral - TRT 14, Brasil
Dr. Luiz Antonio Da Silva Bittencourt, Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Brasil
Dr. Marcos Paulo Da Silva Oliveira, Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil
Dr. Josué Mesraim Dávila Soto, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México
Dra. Celia Fernández Prats, Universitat de València, España
Dra. Lidia Gil Otero, Universidad de Santiago de Compostela, España
Dra. Thais Guerrero Padrón, Universidad de Cádiz, España
Dr. Miguel Gutiérrez Pérez, Universidad de Extremadura, España
Dr. Fernando María Jimeno Jiménez, Universidad de Granada, Universidad Nacional de Educación a Distancia en Ceuta e Instituto de Mayores y Servicios Sociales en Ceuta, España
Dra. Larissa Lopes Matos, Centro Universitario do Rio Grande do Norte (UNI-RN), Brasil
Dra. Belén del Mar López Insua, Universidad de Granada, España
Dr. Emmanuel López Pérez, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México
Dr. Francisco Lozano Lares, Universidad de Málaga, España
Dra. Gabriela Mendizábal Bermúdez, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México
Dra. Julia Muñoz Molina, Universidad de Córdoba, España
Dra. Thereza Christina Nahas, Escuela Judicial de Sao Paulo y Paraná y Centro de Postgrado de la Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil
Dra. Elaine Noronha Nassif, Ministerio Público de Trabajo y Escuela Superior del Ministerio Público de Uniao, Brasil
Dra. Natalia Ordóñez Pascua, Universidad de León, España
Dr. José Manuel Pazó Argibay, Universidad de Santiago de Compostela, España
Dra. Zélia Luiza Pierdoná, Universidad Presbiteriana Mackenzie, Brasil
Dra. Raquel Poquet Catalá, Universidad Internacional de La Rioja, España
Dra. María Isabel Ribes Moreno, Universidad de Cádiz, España
Dr. Iván Antonio Rodríguez Cardo, Universidad de Oviedo, España
Dra. Sarai Rodríguez González, Universidad de La Laguna, España
Dra. Emma Rodríguez Rodríguez, Universidade de Vigo, España
Dra. Josefa Romeral Hernández, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España
Dra. Fuencisla Rubio Velasco, Universidad de Huelva, España
Dr. José Antonio Rueda Monroy, Universidad de Málaga, España
Dr. Renato Sabino Carvalho Filho, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil
Dra. María Salas Porras, Universidad de Málaga, España
Dra. Carmen Tatay Puchades, Universitat de València, España
Dr. Francisco Trujillo Pons, Universidad Jaume I, España
Dr. Francisco Vigo Serralvo, Universidad de Málaga, España
Dra. Alicia Villalba Sánchez, Universidad de Santiago de Compostela, España
Dr. Iván Vizcaíno Ramos, Universidade Da Coruña, España
Dr. Fabiano Zavanella, Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas em Ciências Políticas e Jurídicas (IPOJUR), Brasil



e-Revista Internacional de la Protección Social

(e-RIPS) ▶ 2026 ▶ Vol. XI ▶ Nº 1 ▶ ISSN 2445-3269

<https://editorial.us.es/es/revistas/e-revista-internacional-de-la-proteccion-social>

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS> ▶ © Editorial Universidad de Sevilla 2026



CC BY-NC-SA 4.0.



FACULTAD DE DERECHO
1518

Copyright Los trabajos publicados en las ediciones impresa y electrónica de E-Rips son propiedad de la Editorial Universidad de Sevilla. Para cualquier reproducción parcial o total será necesario citar expresamente la procedencia. La Editorial Universidad de Sevilla autoriza a los autores de los trabajos publicados en la revista a ofrecerlos en sus webs (personales o corporativos) o en cualquier repositorio de acceso abierto (Open Access) pero exclusivamente en forma de copia de la versión post-print del manuscrito original una vez revisado y maquetado, que será remitida al autor principal o corresponsal. Es obligatorio hacer mención específica de la publicación en la que ha aparecido el texto, añadiendo además un enlace a la Editorial Universidad de Sevilla (<https://editorial.us.es/es/revistas/e-revista-internacional-de-la-proteccion-social>).

Financiación Esta revista está financiada por la Universidad de Sevilla, dentro de las ayudas del VII PPIT-US y la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla.

Dirección y contacto

Postal c/ Enramadilla 18-20, CP 41018, Sevilla, España.

Correo-e csrodas@us.es

Webs <https://editorial.us.es/es/revistas/e-revista-internacional-de-la-proteccion-social>
<https://revistascientificas.us.es/index.php/erips> Tf.: (34) +34 954 55 76 01

Identificación. ISSN 2445-3269

DOI: <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2026.i01>

Título Clave: e-Revista Internacional de la Protección Social

Título abreviado: e-RIPS.

Maquetación. Referencias Cruzadas. Correo-e: referencias.maquetacion@gmail.com



FECYT-703/2025
Fecha de certificación: 19 de diciembre de 2025 (9ª edición)
Válido hasta: 19 de diciembre de 2027



ÍNDICE

Vol. XI ► Nº 1 ► 2026

TRIBUNA

La exportación de pensiones de ciudadanos extracomunitarios a Terceros Estados por imperativo de la Directiva 2024/1233, la Directiva 2014/36 y la Directiva 2011/98 vulnera el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea / *The export of pensions of Non-EU citizens to third countries, as required by Directive 2024/1233, Directive 2014/36 and Directive 2011/98, violates the treaty on the functioning of the European Union*

Cristina Sánchez-Rodas Navarro 9-22

ARTÍCULOS DOCTRINALES

La crisis de las pensiones en Europa: modelos nacionales, reformas y perspectivas de consolidación / *The pension crisis in Europe: national models, reforms and consolidation prospects*

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2026.i01.02>

Dan Top  0000-0002-1695-9967 24-44

Prevención de la violencia sexual en el ámbito laboral y su protección social / *Prevention of sexual violence in the workplace and its social protection*

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2026.i01.03>

Josefa Romeral Hernández  0000-0003-3260-8240 45-69

El convenio especial como medida de protección a la vejez / *The special agreement as a measure to protect the elderly*

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2026.i01.04>

M.^a Alexandra Díaz Mordillo  0000-0001-8619-3592 70-95

El convenio especial: herramienta clave para la protección social / *Special agreements: a key tool for social protection*

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2026.i01.05>

M.^a del Pilar Guillamón Camarero 96-111

Digitalización e inteligencia artificial en la administración de justicia y la función pública: riesgos psicosociales, vigilancia algorítmica y obligaciones preventivas / *Digitalization and artificial intelligence in the administration of justice and public service: psychosocial risks, algorithmic surveillance and preventive obligations*

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2026.i01.06>

Ana Gloria Azor Oliver  0009-0009-7077-075X 112-148

The impact of the European Court of Human Rights jurisprudence on the Ukrainian survivor pension model / *El impacto de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el modelo ucraniano de pensión de supervivencia*

<https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2026.i01.07>

Oleksandr Pryimenko 149-166

Neurodiversity work and welfare: comparative analysis of policies in Europe, the United States and Japan / <i>Trabajo, bienestar y neurodiversidad: análisis comparativo de las políticas en Europa, Estados Unidos y Japón</i> https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2026.i01.08	
Michele Di Salvo  0000-0002-9531-0591	167-183
Los rastros de los sujetos portugueses implicados en la relación jurídica de Seguridad Social en las fuentes jurisprudenciales relativas a los reglamentos de coordinación de los sistemas de Seguridad Social de la Unión Europea / <i>The tracks of portuguese nationals involved in Social Security legal relationships, in the case law concerning the European Union regulations on the coordination of Social Security systems</i> https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2026.i01.09	
Nuno Santos Silva  0000-0003-1896-7589	184-200

COMENTARIOS DE SENTENCIAS

La “doctrina Cakarevic” y su aplicación según la Sala Cuarta del Tribunal Supremo: comentario a su sentencia de 28 de enero de 2026 (rcud. núm. 3239/2024) / <i>The “Cakarevic doctrine” and its application according to the Fourth Chamber of the Supreme Court: commentary on its judgement of 28 January 2026 (Appeal No. 3239/2024)</i> https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2026.i01.10	
Miriam Monjas Barrena  0000-0001-6438-2915	202-211

RECENSIONES

Recensión de la obra de Djamil Tony Kahale Carrillo (dir.): <i>III Congreso Internacional «Educación 4.0: Cuestiones actuales sobre la docencia universitaria»</i> , Laborum, Murcia, 2025	
José María Uris Lloret  0000-0002-7936-1567	213-221
Recensión de la obra de David Vila-Viñas (editor): <i>Nuevos escenarios del cuidado desde una perspectiva sociojurídica. Empleo de hogar y de camareras de piso en establecimientos turísticos</i> . Dykinson, Madrid, 2025	
Cristina Sánchez-Rodas Navarro  0000-0001-9780-7860	222-224
Recensión de la obra de Paulo Sergio João: <i>Direito Do Trabalho em Transformação</i> , Lacier, 2025	
Esperanza Macarena Sierra Benítez  0000-0001-5335-0360	225-226

VARIA

“El justiciero” antepasado de Bad Bunny: el guadalupense Jerónimo Lebrón / <i>“The avenger” ancestor of Bad Bunny: Jerónimo Lebrón from Guadalupe</i> https://dx.doi.org/10.12795/e-RIPS.2026.i01.01	
Cristina Sánchez-Rodas Navarro  0000-0001-9780-7860.....	228-230



Tribuna



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

THE EXPORT OF PENSIONS OF NON-EU CITIZENS TO THIRD COUNTRIES, AS REQUIRED BY DIRECTIVE 2024/1233, DIRECTIVE 2014/36 AND DIRECTIVE 2011/98, VIOLATES THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION

Cristina Sánchez-Rodas Navarro

Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad de Sevilla

csrodas@us.es 0000-0001-9780-7860

RESUMEN

Ninguna disposición del Reglamento 883/2004 de coordinación de sistemas de Seguridad Social obliga a exportar pensiones de nacionales de Estados miembros a países Terceros. Menos aún pueden imponer esta obligación Directivas fundadas en el artículo 79.2.b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea porque dicho artículo exige la residencia legal en el territorio de la UE de los nacionales de Terceros Estados a los que se aplique.

ABSTRACT

No provision of Regulation 883/2004 on the coordination of social security systems requires Member States to export pensions to EU citizens in third countries. Nor can such an obligation be imposed by Directives based on Article 79(2)(b) of the Treaty on the Functioning of the European Union, since that article requires nationals of third countries to whom it applies to be legally resident within the territory of the EU.

PALABRAS CLAVE

Directivas
Reglamento 1231/2010
Nacionales de Terceros Estados
Igualdad de tratamiento
Libre circulación de trabajadores

KEYWORDS

Directives
Regulation 1231/2010
Nationals of third countries
Equal treatment
Free movement of workers

1. EXPORTACIÓN DE PENSIONES A TERCEROS ESTADOS CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 79.2.B) TFUE

En materia de exportación de pensiones, el artículo 12.4¹ de la Directiva 2024/1233 por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de Terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro, proclama que “los trabajadores de Terceros países que se trasladen a un Tercer país, o sus supérstites que residan en Terceros países y sean titulares de derechos generados por esos trabajadores recibirán las pensiones legales por vejez, invalidez o fallecimiento derivadas del empleo anterior de tales trabajadores y adquiridas con arreglo a la legislación mencionada en el artículo 3 del Reglamento 883/2004, en las mismas condiciones y en las mismas cuantías que los nacionales de los Estados miembros de que se trate cuando se trasladan a un Tercer país”.

La redacción del citado artículo 12.4 de la Directiva 2024/1233 es exactamente igual a su precedente, el artículo 12.4 de la Directiva 2011/98.

Idéntica previsión de exportación de pensiones a Terceros Estados la encontramos en el artículo 23.1.i)² de la Directiva 2014/36 sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de Terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros.

Por tanto, las tres citadas Directivas tienen en común que regulan la obligación de los Estados miembros de exportar pensiones de ciudadanos extracomunitarios a Terceros Estados. Asimismo, las tres Directiva se fundan únicamente en el artículo 79.2. letras a) y b) del TFUE que establece:

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario³, medidas en los ámbitos siguientes:

- a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
- b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros”.

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

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

3. En el procedimiento legislativo ordinario la propuesta surge de la Comisión Europea, y requiere mayoría simple en el Parlamento y mayoría cualificada en el Consejo.

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



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

En mi opinión resulta a todas luces manifiestamente insuficiente la base legal de las tres Directivas para imponer la exportación de pensiones fuera de la Unión Europea en favor de nacionales de Terceros Estados por las siguientes razones:

- **Primera:** el artículo 79.2.b) del TFUE solo habilita para regular “los derechos de los nacionales de Terceros países que residan legalmente en un Estado miembro”, en clara correspondencia con el principio de territorialidad del Derecho de la UE.

La residencia legal de los extranjeros de Terceros Estados en el territorio un Estado miembro es un requisito *sine qua non* para la aplicación de la Directiva 2024/1233, y así lo exige expresamente su artículo 2.2., igual que hacía su precedente la Directiva 2011/98.

Respecto a la Directiva 2014/36 la falta de cobertura legal del artículo 79.2.b) TFUE para fundar el Derecho a exportar pensiones fuera de la Unión Europea es aún más evidente puesto los trabajadores temporeros a los que se aplican, por definición, “nacionales de un Tercer país que conservan su residencia principal en un tercer País” (artículo 3.b).

No desvirtúan las anteriores consideraciones el hecho de que la STJUE de 25 de noviembre de 2020⁴ afirme que no es lícito que un Estado miembro deniegue al titular de un permiso único el disfrute de prestaciones familiares por el hecho de que los miembros de su familia no residan en su territorio, sino en un Estado Tercero, cuando el mismo Estado miembro concede tal prestación a sus nacionales con independencia del lugar de residencia de los miembros de su familia. Y ello porque, como Nebot Lozano⁵ destacó, en materia de prestaciones familiares no se aplica el principio de exportación de prestaciones, dado que la persona beneficiaria sí se encuentra en el territorio del Estado miembro, sino de equiparación de residencia de los miembros de la familia. También es innegable que, pese a todo, en materia de prestaciones familiares no rige una plena igualdad de trato para los nacionales de Terceros Estados porque las tres Directivas analizadas permiten a los Estados aplicar excepciones en esta materia.

Además, la citada STJUE de 25 de noviembre de 2020 tampoco está exenta de crítica, ya que los derechos de Seguridad Social que se reconozcan por las tres Directivas analizadas tienen como marco y límite el Reglamento de coordinación: el artículo 12.1. e) de la Directiva 2024/1233 reconoce el Derecho a la igualdad

4. STJUE de 25 de noviembre de 2020, C-302/19 (INPS) ECLI:EU:C:2020:957.

5. Nebot Lozano, María Lidón: “La nueva regulación de las prestaciones familiares en el Reglamento 1408/71. Los asuntos Pinna y Yañez Campoy, M.L.”, Noticias de la Unión Europea nº 157/1998, pp.79-88.



de trato de los nacionales de Terceros Estados residentes legales en la UE respecto a las “ramas de la Seguridad Social, tal como se definen en el Reglamento 883/2004”. La misma redacción tiene el artículo 23.1.d) Directiva 2014/36.

Es por ello que considero que el Reglamento 883/2004 ha de ser el criterio hermenéutico para aplicar el principio de igualdad de trato a los ciudadanos extracomunitarios en materia de Seguridad Social. Y al respecto hay que recordar que la equiparación de la residencia en otro Estado miembro de los familiares del trabajador migrante como si residieran en el Estado miembro competente tiene su origen en la STJCE Pinna I⁶ fundándose en el Derecho a la libre circulación de trabajadores (no en el principio de igualdad de trato en el área de la Seguridad Social) y está actualmente incorporado al artículo 67 del Reglamento 883/2004⁷.

Pero dicho artículo 67 sólo impone la obligación de equiparar la residencia de los familiares cuando residan en otros Estados miembros, nunca en Estados Terceros. Y si ninguna disposición del Reglamento 883/2004 obliga a los Estados a equiparar la residencia de los familiares en Terceros Estados como si residieran en el Estado de empleo, tampoco pueden hacerlo Directivas que se basan en el artículo 79.2.b) TFUE porque esos familiares no residen legalmente en la UE.

Tampoco pueden los ciudadanos extracomunitarios invocar el artículo 45 del TFUE para reclamar prestaciones familiares al amparo de un Convenio internacional de Seguridad entre un Estado miembro y un Tercer Estado donde residen sus familiares, prestaciones que sí han de ser reconocidas a nacionales de Estados miembro⁸ por aplicación de la STCE Gottardo⁹.

- **Segunda:** el Considerando segundo de la Directiva 2024/1233 afirma que la política de integración de los nacionales de Terceros Estados debe tener como objetivo concederles derechos “comparables”, pero -matizo yo- no más Derechos que los reconocidos a los propios ciudadanos de la UE.

Debemos preguntarnos pues: ¿tienen los ciudadanos de la Unión Europea reconocido el Derecho a exportar pensiones fuera del territorio de la Unión en virtud del principio de igualdad de trato en materia de Seguridad Social

6. STJCE de 15 de enero de 1986, -C 41/84 (Pinna) ECLI:EU:C:1986:1

7. Artículo 67: Miembros de familia residentes en otro Estado miembro.

Cualquier persona tendrá derecho a prestaciones familiares con arreglo a la legislación del Estado miembro competente, que serán extensivas a los miembros de su familia que residan en otro Estado miembro, como si residieran en el Estado miembro competente. No obstante, los titulares de pensiones tendrán derecho a prestaciones familiares con arreglo a la legislación del Estado miembro competente respecto de sus pensiones.

8. Por aplicación de la doctrina Gottardo e invocando el artículo 45 TFUE, el auto del TJUE de 5 de septiembre de 2019 reconoció el derecho de un trabajador migrante portugués a cobrar prestaciones familiares de Luxemburgo por su hija residente en Brasil, en igualdad de condiciones que los ciudadanos luxemburgueses, en aplicación de lo previsto en Convenio bilateral entre Luxemburgo y Brasil.

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



reconocido por los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social? Categóricamente no.

El TJCE en su sentencia de 3 de abril de 2008¹⁰ dejó meridianamente claro que “ni el Reglamento 1408/71 ni ninguna otra disposición de Derecho comunitario obligan a los Estados miembros a abonar pensiones en Estados Terceros. De ello se deriva que las modalidades prácticas con arreglo a las cuales se realiza el pago de una pensión de jubilación quedan sujetas a las disposiciones del Derecho nacional del Estado miembro de la institución deudora de dicha pensión”. Por su parte, en la sentencia Grana-Novoa¹¹ el TJCE afirmó que “ninguna disposición del Reglamento 1408/71 contempla los Convenios celebrados entre un único Estado miembro y uno o varios Estados Terceros, ni en lo que respecta a saber si, y en qué medida, el sistema del Reglamento debe sustituirlos, ni en lo que respecta a la aplicación del principio de igualdad de trato”.

En definitiva, si hoy por hoy, los ciudadanos de Estados miembros no tienen reconocido al amparo del principio de igualdad de trato consagrado en el Reglamento 883/2004 de coordinación de los sistemas de Seguridad Social un Derecho a exportar pensiones a Terceros Estados, tampoco con fundamento en el artículo 79.2.b) TFUE se puede hacer de mejor Derecho a nacionales de Terceros Estados que no residen en la Unión Europea.

- **Tercera:** es cierto que el TJCE ha reconocido en su sentencia Gottardo¹² que los Estados miembros signatarios de Convenios internacionales de Seguridad Social con Terceros Estados no pueden excluir de su ámbito de aplicación personal a otros nacionales de otros Estados miembros. Pero hay que subrayar que en esa sentencia no se reclamaba la exportación de pensiones a Terceros Estados, sino la totalización de períodos de seguro para el cálculo de la pensión. Además, el TJCE no basó su decisión en el Reglamento de coordinación de regímenes de Seguridad, sino en el artículo 39 del Tratado de la CE (actual artículo 45 TFUE) que consagra el Derecho a la libre circulación de trabajadores. Y no debemos olvidar que el Derecho a la libre circulación de trabajadores consagrado en el Tratado está subordinado al requisito de ostentar la nacionalidad de un Estado miembro.

Por tanto, si los nacionales de Terceros Estados no pueden invocar el artículo 45 TFUE, tampoco pueden exigir ser equiparados a nacionales de Estados miembros en materia de exportación de pensiones por aplicación de Convenios internacionales de Seguridad Social entre Estados miembros y Terceros Estados. No pueden confundirse, ni son conceptos sinónimos, el Derecho a la igualdad de trato en materia de Seguridad Social regulado en los Reglamentos de coordinación y circunscrito al territorio de la UE, con el de Derecho a la no discriminación por razón de la nacionalidad en el ejercicio del Derecho a la

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

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

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

libre circulación de trabajadores nacionales de Estados miembros. Porque el concepto de trabajador protegidos por el artículo 45 y el 48 del TFUE no es plenamente coincidente¹³.

- **Cuarta:** que no existe plena igualdad en materia de Seguridad Social entre nacionales de Estados miembros y nacionales de Terceros Estados que residen legalmente en la UE lo ha puesto de manifiesto la STJUE de 5 de marzo de 2026¹⁴ que resolvió que un nacional de un Tercer Estado, aunque resida legalmente en un Estado miembro, no puede invocar el Derecho a la igualdad de trato con los ciudadanos de los Estados miembros para el reconocimiento de una prestación especial no contributiva de Seguridad Social¹⁵.

En conclusión: ni es posible que una Directiva conceda Derechos a situaciones excluidas del ámbito de aplicación del Derecho de la UE, ni el artículo 79.2.b) TFUE es base legal suficiente para imponer la exportación de pensiones de ciudadanos extracomunitarios no residentes en la UE a Terceros Estados.

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

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

Refuerza esta exégesis el que incluso cuando los trabajadores nacionales de Terceros Estados tienen garantizada en los Acuerdos Euromediterráneos con Argelia, Marruecos y Túnez la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre trabajadores argelinos, marroquíes y tunecinos con los nacionales de los Estados miembros en el sector de la Seguridad Social, la Comisión Europea en el

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

14. STJUE de 5 de marzo de 2026, C-151/24 (INPS) ECLI:EU:C:2026:144.

15. Las prestaciones especiales no contributivas son prestaciones no contributivas de Seguridad Social notificadas en el Anexo X del Reglamento 883/2004 y que, por ese motivo, no son exportables a otros Estados miembros, aunque sí se les aplica el principio de igualdad de trato y totalización. España ha notificado en dicho Anexo sus pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.

asunto Fahmi¹⁶ alegó “que un trabajador marroquí que ha dejado de ejercer su actividad profesional en un Estado miembro y ha regresado a su país de origen, en el que reside, deja de estar legitimado para invocar la prohibición de discriminación en el ámbito de la Seguridad Social”.

Menos aún podría fundarse el Derecho a exportar pensiones causadas en la UE a Terceros Estados en el Considerando nº 13 del Reglamento 1231/2010 que dice: “la condición de residencia legal en el territorio de un Estado miembro no debe afectar a los derechos derivados de la aplicación del Reglamento 883/2004 en lo relativo a las pensiones de invalidez, jubilación o supervivencia, por cuenta de uno o varios Estados miembros, en el caso del nacional de un tercer país que anteriormente haya cumplido las condiciones del presente Reglamento, o de los supervivientes de este, en la medida en que deriven tales derechos de un trabajador, cuando residan en un tercer país”.

Conforme a consolidada jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo¹⁷ “la exposición de motivos de un acto comunitario no tiene un valor jurídico vinculante y no puede ser invocada ni para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trata ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor literal”.

El Considerando nº 13 del Reglamento 1231/2010 ha de ser interpretado a la luz de la sentencia Chuck¹⁸: cuando un trabajador reside en un Estado Tercero al solicitar su pensión, el Reglamento de coordinación obliga a tomar en consideración los períodos trabajados en los Estados miembros en las mismas condiciones que si continuase residiendo en el territorio de la UE. “Ahora bien, las modalidades prácticas con arreglo a las cuales se realiza el pago de una pensión de jubilación quedan sujetas a las disposiciones del Derecho nacional del Estado miembro de la institución deudora de dicha pensión. En efecto, si bien el artículo 10 del Reglamento 1408/71 establece un derecho exigible a recibir el pago de una pensión en cualquier Estado miembro, ni dicho Reglamento ni ninguna otra disposición de Derecho comunitario obligan a los Estados miembros a abonar pensiones en Estados Terceros”.

En definitiva, la residencia de un nacional de un Tercer Estado fuera del territorio de la UE no afecta “a los Derechos derivados de la aplicación del Reglamento 883/2004”: esto es, a la obligación de los Estados miembros de totalizar los períodos cotizados en la UE. Pero puesto que el Reglamento 883/2004 solo garantiza la exportación en los territorios en los que el Derecho de la Unión Europea es aplicable, es imposible invocar el Derecho a la igualdad de trato que el mismo Reglamento regula para pretender exportar pensiones de nacionales de Terceros Estados fuera de la UE.

16. Apartado 53 de la STJCE de 20 de marzo de 2001, C-33/99 (Fahmi) ECLI:EU:C:2001:176.

17. SSTJCE de 19 de noviembre de 1998, C-162/97 (Nilsson) ECLI:EU:C:1998:554; de 25 de noviembre de 1998, C-308/97 (Manfredi) ECLI:EU:C:1998:566 y STJUE de 24 de noviembre de 2005, C-136/04 (Deutsches Milch-Kontor) ECLI:EU:C:2005:716.

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



Bibliografía

- Adrián Arnáiz, A.J.: “La contribución de la sentencia Gottardo del TJCE, de 2 de junio de 2002, a la realización del principio de igualdad de tratamiento por lo que se refiere a la Seguridad Social en la Unión Europea”, *Información Laboral* n° 2/2004.
- Nebot Lozano, M.L.: “La nueva regulación de las prestaciones familiares en el Reglamento 1408/71. Los asuntos Pinna y Yañez Campoy”, *Noticias de la Unión Europea* n° 157/1998.
- Sánchez-Rodas Navarro, C.:
- “Coordinación multinivel” entre el Reglamento (CE) 883/2004 y los convenios internacionales de Seguridad Social: el caso español”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social* (en prensa).
 - “Los conceptos de trabajador/a en la Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores: zonas grises”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n° 38/2024.
- VV.AA.: *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021.



The export of pensions of Non-EU citizens to third countries, as required by Directive 2024/1233, Directive 2014/36, and Directive 2011/98, violates the treaty on the functioning of the European Union

1. EXPORT OF PENSIONS TO THIRD COUNTRIES ON THE BASIS OF ARTICLE 79(2)(B) TFEU

Regarding the export of pensions, Article 12(4)¹ of Directive 2024/1233 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State, establishes: “third-country workers moving to a third country, or their survivors who reside in a third country and who derive rights from those workers, shall receive, in relation to old age, invalidity and death, statutory pensions based on those workers’ previous employment and acquired in accordance with the legislation referred to in Article 3 of Regulation (EC) No 883/2004, under the same conditions and at the same rates as the nationals of the Member States concerned when they move to a third country”.

The wording of the aforementioned Article 12(4) of Directive 2024/1233 is exactly the same as that of its predecessor, Article 12(4) of Directive 2011/98.

An identical provision regarding the export of pensions to third countries is found in Article 23(1)(i)² of Directive 2014/36 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers.

The three aforementioned Directives have in common that they regulate the obligation of Member States to export pensions to third countries for the benefit of third-country nationals. Furthermore, all three Directives are based on Article 79(2)(a) and (b) of the TFEU, which reads as follows:

“The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure³, shall adopt measures in the following areas:

1. Pursuant to Article 20 of Directive 2024/1233, Article 12(4) thereof shall apply as of May 22, 2026.
2. Article 23(1)(i): “seasonal workers moving to a third country, or the survivors of such seasonal workers residing in a third-country deriving rights from the seasonal worker, shall receive statutory pensions based on the seasonal worker’s previous employment and acquired in accordance with the legislation set out in Article 3 of Regulation (EC) No 883/2004, under the same conditions and at the same rates as the nationals of the Member States concerned when they move to a third country”.
3. In the ordinary legislative procedure, the proposal originates from the European Commission and requires a simple majority in the Parliament and a qualified majority in the Council.

Conversely, where action by the Union is deemed necessary within the scope of the policies defined in the Treaties to achieve one of the objectives set out therein, without the necessary powers of action having been provided for in

- a) the conditions of entry and residence and standards on the issue by Member States of long-term visas and residence permits, including those for the purpose of family reunification;
- a) the definition of the rights of third-country nationals residing legally in a Member State, including the conditions governing freedom of movement and of residence in other Member States.

Article 79(2)(b) TFEU also serves as the legal basis for Regulation 1231/2010, which extends the application of Regulation 883/2004 and Regulation 987/2009 to third-country nationals who, solely on account of their nationality, are not covered by those Regulations.

In my opinion, the legal basis of the three Directives is clearly insufficient to mandate the export of pensions outside the European Union in favor of third-country nationals for the following reasons:

- **First:** Article 79(2)(b) of the TFEU only authorizes to regulate “the rights of third-country nationals legally residing in a Member State,” in clear accordance with the principle of territoriality under EU law.

The legal residence of third-country nationals within the territory of a Member State is a *sine qua non* requirement for the application of Directive 2024/1233, as expressly required by its Article 2(2), just as Directive 2011/98 did.

With regard to Directive 2014/36, the lack of legal basis in Article 79(2)(b) TFEU to establish the right to export pensions outside the European Union is even more evident, since the seasonal workers to whom it applies are, by definition, “a third-country national who retains his or her principal place of residence in a third country and stays legally and temporarily in the territory of a Member State” (Article 3(b)).

The above considerations are not undermined by the fact that the CJEU judgment of November 25, 2020⁴ states that it is unlawful for a Member State to deny the holder of a single permit the right to family benefits on the grounds that the members of his or her family do not reside in its territory but in a third country, when that same Member State grants such benefits to its nationals regardless of the place of residence of their family members. This is because, as Nebot Lozano⁵ highlighted, in the area of family benefits, the principle of exportation of benefits does not apply -since the beneficiary is indeed present within the territory of the Member State- but rather the principle of treating family members’ residence as equivalent.

the Treaties, the Council shall adopt the appropriate provisions by unanimity, on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament (Article 352 TFEU).

4. CJEU judgment of November 25, 2020, C-302/19 (INPS) ECLI:EU:C:2020:957.

5. Nebot Lozano, María Lidón: “La nueva regulación de las prestaciones familiares en el Reglamento 1408/71. Los asuntos Pinna y Yañez Campoy, M.L.”, *Noticias de la Unión Europea* nº 157/1998, pp. 79-88.



Moreover, it is undeniable that, in the area of family benefits, full equality of treatment does not apply to third-country nationals because the three Directives analyzed allow Member States to apply exceptions in this area.

Furthermore, the aforementioned CJEU judgment of 25 November 2020 is not without its critics, since the social security rights recognised by the three Directives under consideration are governed and limited by the coordination Regulation: Article 12(1). (e) of Directive 2024/1233 recognises the right to equal treatment for third-country nationals legally resident in the EU with regard to ‘branches of social security, as defined in Regulation 883/2004’. The same wording is found in Article 23(1)(d) of Directive 2014/36.

That is why I consider that Regulation 883/2004 must be the interpretative criterion for applying the principle of equal treatment to non-EU citizens in matters of social security. In this regard, it should be noted that the treatment of the residence of a migrant worker’s family members in another Member State as if they were residing in the competent Member State has its origin in the ECJ judgment *Pinna I*, based on the right to the free movement of workers (not on the principle of equal treatment in the field of social security), and is currently incorporated into Article 67 of Regulation 883/2004.

However, Article 67 merely imposes an obligation to treat the residence of family members as equivalent only when they reside in other Member States, never in third countries. And if no provision of Regulation 883/2004 obliges Member States to treat the residence of family members in third countries as if they were residing in the competent State, neither can Directives based on Article 79(2)(b) TFEU do so, because those family members do not legally reside in the EU.

Nor may non-EU citizens rely on Article 45 TFEU to claim family benefits under an international social security agreement between a Member State and a third country where their families reside; such benefits must, however, be granted to nationals of Member States⁶ pursuant to the *Gottardo* judgment of the European Court of Justice.

- **Second:** Recital 2 of Directive 2024/1233 states that the integration policy for third-country nationals must aim to grant them “comparable” rights, but -in my opinión- no more rights than those granted to EU citizens themselves.

We must therefore ask ourselves: Do citizens of the European Union have the right to export pensions outside the territory of the Union by virtue of the principle of equal treatment in social security recognized by the Regulations on the coordination of social security systems? Categorically not.

The ECJ, in its judgment of April 3, 2008⁷, made it crystal clear that “neither Regulation 1408/71 nor any other provision of Community law obliges Member States to pay pensions in third countries. It follows that the practical

6. ECJ order of September 5, 2019, C-801/18 (*Caisse pour l’avenir des enfants*) ECLI:EU:C:2019:684.

7. ECJ judgment of April 3, 2008, C-331/06 (*Chuck*) ECLI:EU:C:2008:188.

arrangements under which a retirement pension is paid are subject to the provisions of the national law of the Member State of the institution liable for that pension.”

For its part, in the Grana-Novoa judgment, the ECJ held that “no provision of Regulation 1408/71 addresses agreements concluded between a single Member State and one or more third countries, neither with regard to whether, and to what extent, the system of the Regulation should replace them, nor with regard to the application of the principle of equal treatment.”

In short, if, at present, citizens of Member States do not have a recognized right to export pensions to third countries under the principle of equal treatment enshrined in Regulation 883/2004 on the coordination of social security systems, then Article 79(2)(b) TFEU cannot be used to grant a better right to nationals of third countries who do not reside in the European Union.

- **Third:** it is true that the ECJ recognized in its Gottardo judgment⁸ that Member States that are signatories to international social security agreements with third countries cannot exclude nationals of other Member States from the personal scope of application of those agreements. However, it must be emphasized that that judgment did not concern the export of pensions to third countries, but rather the aggregation of insurance periods for the purpose of calculating the pension. Furthermore, the ECJ did not base its decision on the Regulation on the coordination of social security schemes, but on Article 39 of the EC Treaty (now Article 45 TFEU), which enshrines the right to the free movement of workers. And we must not forget that the right to the free movement of workers enshrined in the Treaty is subject to the requirement of holding the nationality of a Member State.

Therefore, if third-country nationals cannot invoke Article 45 TFEU, they also cannot demand to be treated on an equal footing with nationals of Member States regarding the export of pensions through the application of international social security agreements between Member States and third countries.

The right to equal treatment in social security matters, as regulated by the coordination regulations and limited to the territory of the EU, must not be confused with the right to non-discrimination on grounds of nationality in the exercise of the right to the free movement of workers who are nationals of Member States. This is because the groups protected by Articles 45 and 48 TFEU do not fully overlap

- **Fourth:** The fact that there is no full equality in social security matters between nationals of Member States and nationals of third countries legally residing in the EU was made clear by the CJEU judgment of March 5, 2026⁹, which ruled that a national of a third country, even though he resides legally in a Member

8. ECJ judgment of January 5, 2002, C-55/00 (Gottardo) ECLI:EU:C:2002:16.

9. Judgment of the CJEU of March 5, 2026, C-151/24 (INPS) ECLI:EU:C:2026:144.

State, cannot invoke the right to equal treatment with citizens of Member States for the recognition of a special non-contributory social security benefit¹⁰. In conclusion, it is not possible for a Directive to confer rights on situations excluded from the scope of EU law, nor is Article 79(2)(b) TFEU a sufficient legal basis to require the export of pensions of third-country nationals who do not reside in the EU to third countries.

- **Fifth:** Regulation 1231/2010, which is also based on Article 79(2)(b) TFEU, does not recognize the right of third-country nationals to export pensions outside the territory of the European Union. Nor is it even applicable to third-country nationals who have been subject solely to the social security legislation of a single Member State. Consequently, third-country nationals who legally reside in the European Union but to whom Regulation 1231/2010 does not apply do not even have the right to export pensions to other Member States.

Therefore, if there are third-country nationals who, while residing or being legally present in the European Union, do not have the right to export pensions accrued in one Member State to another Member State, they can even less invoke the right to export pensions outside the European Union under Directives based on Article 79(2)(b) TFEU when those persons no longer reside in the European Union.

This interpretation is reinforced by the fact that even when workers who are nationals of third countries are granted, under the Euro-Mediterranean Agreements with Algeria, Morocco, and Tunisia, the prohibition of any discrimination on grounds of nationality between Algerian, Moroccan, and Tunisian workers and nationals of Member States in the social security sector, the European Commission argued in the Fahmi case¹¹ “that a Moroccan worker who has ceased to pursue his professional activity in a Member State and has returned to his country of origin, where he resides, is no longer entitled to invoke the prohibition of discrimination in the field of social security.”

Even less could the right to export pensions accrued in the EU to third countries be based on Recital 13 of Regulation 1231/2010, which states: “the condition of legal residence in the territory of a Member State should not affect the rights arising from the application of Regulation 883/2004 with regard to invalidity, old-age, or survivors’ pensions payable by one or more Member States, in the case of a third-country national who has previously fulfilled the conditions of this Regulation, or of his or her survivors, to the extent that such rights derive from a worker, when they reside in a third country.”

According to the established case law of the Court of Justice of the European Union¹², “the preamble to a Community act has no binding legal force and cannot be

10. Special non-contributory benefits are non-contributory social security benefits listed in Annex X of Regulation 883/2004 and, for that reason, are not exportable to other Member States, although the principles of equal treatment and aggregation do apply to them. Spain has listed its non-contributory old-age and disability pensions in that Annex.

11. Paragraph 53 of the ECJ judgment of March 20, 2001, C-33/99 (Fahmi) ECLI:EU:C:2001:176.

12. Judgment of the ECJ of November 24, 2005, C-136/04 (Deutsches Milch-Kontor) ECLI:EU:C:2005:716.



relied upon either to establish exceptions to the provisions of the act in question or to interpret them in a manner manifestly contrary to their literal wording”.

Recital 13 of Regulation 1231/2010 must be interpreted in light of the *Chuck* judgment¹³: when a worker resides in a third country at the time of applying for a pension, the coordination Regulation requires that periods worked in another Member State be taken into account under the same conditions as if the worker were still residing within the territory of the EU. “However, the practical arrangements under which a retirement pension is paid are subject to the provisions of the national law of the Member State of the institution liable for that pension. Indeed, while Article 10 of Regulation 1408/71 establishes an enforceable right to receive pension payments in any Member State, neither that Regulation nor any other provision of Community law requires Member States to pay pensions in third countries”.

In short, the residence of a third-country national outside the territory of the EU does not affect “the rights arising from the application of Regulation 883/2004”: that is, the obligation of Member States to aggregate periods of contribution within the EU. However, since Regulation 883/2004 only guarantees the export of pension rights to territories where European Union law is applicable, it is impossible to invoke the right to equal treatment regulated therein to claim the export of pensions for third-country nationals outside the EU.

Bibliography

- Adrián Arnáiz, A.J.: “La contribución de la sentencia *Gottardo* del TJCE, de 2 de junio de 2002, a la realización del principio de igualdad de tratamiento por lo que se refiere a la Seguridad Social en la Unión Europea”, *Información Laboral* n° 2/2004.
- Nebot Lozano, María Lidón: “La nueva regulación de las prestaciones familiares en el Reglamento 1408/71. Los asuntos *Pinna* y *Yañez Campoy*, M.L.”, *Noticias de la Unión Europea* n° 157/1998.
- Sánchez-Rodas Navarro, C.:
- “Coordinación multinivel” entre el Reglamento (CE) 883/2004 y los convenios internacionales de Seguridad Social: el caso español”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social* (in press).
 - “Los conceptos de trabajador/a en la Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores: zonas grises”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social* n° 38/2024.
- Sánchez-Rodas Navarro, C. (Dir.): *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*, Laborum, Murcia, 2021.

13. Judgment of the ECJ of April 3, 2008, C-331/06 (*Chuck*) ECLI:EU:C:2008:188.



Artículos doctrinales



La crisis de las pensiones en Europa: modelos nacionales, reformas y perspectivas de consolidación

THE PENSION CRISIS IN EUROPE: NATIONAL MODELS, REFORMS AND CONSOLIDATION PROSPECTS

Dan Top

Investigador asociado del Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Acad. Andrei Rădulescu" Academia Rumana
top.dan@gmail.com 0000-0002-1695-9967

Recibido: 06.02.2026 | Aceptado: 13.06.2026

RESUMEN

Los sistemas públicos de pensiones en Europa enfrentan una crisis estructural profunda, impulsada por tendencias demográficas de largo plazo como el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la natalidad y el envejecimiento acelerado de la población activa. Estas dinámicas ejercen una presión creciente sobre los sistemas de reparto (*pay-as-you-go*), basados en la solidaridad intergeneracional. El presente estudio realiza un análisis comparativo de los principales modelos nacionales de pensiones en la Unión Europea, identificando diferencias relevantes en términos de sostenibilidad financiera, adecuación de las prestaciones y aceptación social. Asimismo, se examinan las consecuencias sociopolíticas de las reformas de pensiones, reflejadas en protestas sociales, polarización política e inestabilidad gubernamental en varios Estados miembros. El artículo analiza las iniciativas recientes de la Comisión Europea, en particular la Recomendación (UE) 2025/2384, destacando instrumentos como los sistemas de seguimiento de pensiones, los cuadros de mando digitales y la afiliación automática. Se concluye que solo mediante reformas coherentes y coordinadas a nivel europeo podrá preservarse el papel de la pensión pública como pilar esencial de la seguridad social.

ABSTRACT

Public pension systems in Europe face a profound structural crisis, driven by long-term demographic trends such as increased life expectancy, declining birth rates, and the rapid aging of the working-age population. These dynamics are placing increasing pressure on pay-as-you-go systems, which are based on intergenerational solidarity. This study presents a comparative analysis of the main national pension models in the European Union, identifying relevant differences in terms of financial sustainability, benefit adequacy, and social acceptance. It also examines the socio-political consequences of pension reforms, reflected in social protests, political polarization, and governmental instability in several Member States. The article analyzes recent initiatives of the European Commission, particularly Recommendation (EU) 2025/2384, highlighting instruments such as pension monitoring systems, digital dashboards, and automatic enrollment. It is concluded that only through coherent and coordinated reforms at the European level can the role of the public pension as an essential pillar of social security be preserved.

PALABRAS CLAVE

Pensiones públicas
Envejecimiento demográfico
Sistemas de reparto
Reforma de las pensiones
Unión Europea
Sostenibilidad social
Solidaridad intergeneracional

KEYWORDS

Public pensions
Demographic ageing
Pay-as-you-go systems
Pension reform
European Union
Social sustainability
Intergenerational solidarity

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS NACIONALES
 - A. Francia – alta generosidad y conflicto social permanente
 - B. Alemania – sostenibilidad fiscal vs. equidad social
 - C. España – reforma fiscal compensatoria
 - D. Dinamarca – automatismo demográfico y contestación política
 - E. Irlanda – pago semanal basado en la comprobación de recursos
 - F. Italia – una reforma estructural inevitable del sistema
 - G. Países Bajos – modelo europeo de referencia
 - H. Suecia – un sistema sostenible con ajustes automáticos
 - I. Rumanía – el sistema público de pensiones bajo presión
- III. MEDIDAS PROPUESTAS POR LA COMISIÓN EUROPEA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA
 - A. Características generales de las medidas dirigidas a los Estados miembros
 - B. Elementos clave de la Recomendación (UE) 2025/2384
 - 1. *Sistemas de seguimiento de pensiones (Tracking Systems)*
 - 2. *Cuadros de mando (Dashboards)*
 - 3. *Afiliación automática (Automatic Enrolment)*
 - C. El estado de la digitalización del sistema público de pensiones en Rumanía
- IV. CONCLUSIONES
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

El derecho a una pensión pública (estatal) digna ha sido durante décadas un pilar fundamental del contrato social europeo. La mayoría de los países europeos funcionan sobre la base de un sistema de tipo “*pay-as-you-go*” (reparto), en el que las personas activas financian las pensiones de quienes se han retirado del mercado laboral. Aunque las pensiones ocupacionales y privadas representan una parte significativa de los ingresos de los jubilados en muchos Estados, la pensión pública sigue siendo la piedra angular del sistema de protección social.

A medida que las personas viven más tiempo y las tasas de natalidad disminuyen, los sistemas de pensiones europeos se vuelven cada vez más insostenibles. Estos sistemas se enfrentan a una auténtica “bomba demográfica de relojería”¹, con un número cada vez menor de cotizantes que sostienen a pensionistas que viven más años, lo que genera fuertes presiones financieras y políticas. La población envejece, la natalidad descende y el número de trabajadores activos que sostienen el sistema de pensiones disminuye drásticamente.

Los sistemas públicos de pensiones, organizados mayoritariamente según el principio *pay-as-you-go* (pensiones pagadas con las contribuciones de quienes trabajan en la actualidad), han llegado a un punto crítico en el que hay cada vez menos cotizantes

1. Jon Henley, Kate Connolly, Sam Jones, Miranda Bryant, Pensiona timebomb: why Europe’s social contract is becoming unsustainable, *The Guardian*, 29 diciembre 2025, <https://www.theguardian.com>



para un número creciente de pensionistas con mayor esperanza de vida. Esto genera déficits rápidos y una fuerte presión política, ya que la reducción de prestaciones o el aumento de la edad de jubilación son medidas profundamente impopulares. Además, los electorados europeos son, en promedio, cada vez más “maduros”, lo que hace que los gobiernos eviten adoptar decisiones que perjudiquen a un segmento con alta participación electoral.

Al mismo tiempo, existen grandes diferencias entre los Estados²: edades de jubilación que pueden variar hasta aproximadamente ocho años, pensiones mensuales que oscilan entre unos pocos cientos de euros y más de 2.000 euros, y para una proporción abrumadora de pensionistas (el artículo indica un 80 % a nivel de la UE) la pensión estatal constituye la única fuente de ingresos. Esto hace que la reforma del sistema de pensiones sea extremadamente difícil sin generar costes sociales significativos, incluido el riesgo de pobreza.

Los sistemas públicos de pensiones en Europa atraviesan una profunda crisis estructural, impulsada por factores demográficos, económicos y políticos convergentes. El aumento de la esperanza de vida, la disminución de la natalidad y el rápido envejecimiento de la población activa ejercen una presión considerable sobre un modelo basado en la solidaridad intergeneracional. Aunque la pensión pública representa el núcleo del contrato social europeo de la posguerra, su reforma se ha convertido en uno de los temas políticos más sensibles, generando protestas masivas, crisis gubernamentales y una creciente polarización social en numerosos Estados miembros de la Unión Europea.

Los sistemas de pensiones se encuentran en el centro de algunas de las disputas políticas más intensas de las últimas décadas. En Francia, han desempeñado un papel central en una de las fases de mayor turbulencia política desde finales de los años sesenta. En Alemania, ponen en peligro el futuro del gobierno de coalición. En España, decenas de miles de personas han salido a la calle para exigir cambios.

II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS NACIONALES

A. Francia – alta generosidad y conflicto social permanente

Francia se caracteriza por tener la edad de jubilación legal más baja entre las principales economías europeas (62 años) y por una pensión media elevada en relación con el salario anterior.³ Estas características han encarecido enormemente el sistema francés, con pensiones que representan más del 13 % del PIB.

2. La edad de jubilación varía hasta ocho años entre estados, las pensiones mensuales oscilan entre 226 € en Bulgaria y 2.575 € en Luxemburgo, para el 80 % de los pensionistas de la UE la pensión pública es la única fuente de ingresos y alrededor del 15 % está en riesgo de pobreza.

3. Jon Henley, Kate Connolly, Sam Jones, Miranda Bryant, *art.cit.*



El sistema general de pensiones francés (Régime général)⁴ cubre a los empleados del sector privado, los autónomos y el personal contratado del sector público. Funciona con un sistema de reparto e incluye una pensión básica y una complementaria.

La edad de jubilación debía aumentar gradualmente de 62 a 64 años (para los nacidos desde 1968). Una pensión completa requeriría 43 años (172 trimestres) para las generaciones nacidas después de 1965.

Los repetidos intentos de reforma se han topado con una oposición sindical masiva, que culminó con la suspensión de la reforma adoptada en 2023. Ley núm. La Ley 2025-1403, de 30 de diciembre de 2025, sobre la financiación de la seguridad social para el año 2026⁵, prevé la suspensión temporal del calendario de reformas de 2023, lo que permite a algunas generaciones (1964-1968) retirarse entre uno y dos trimestres antes de lo previsto, según el Ministerio de Trabajo francés.

El sistema de pensiones francés se basa en cotizaciones obligatorias, con un aumento de la edad legal de jubilación de 62 a 64 años (tras la reforma de 2023)⁶, con un período de cotización completo requerido de aproximadamente 41 a 43 años, dependiendo del año de nacimiento. Comprende 16 regímenes diferentes, centrados en una pensión básica y una complementaria.

La pensión básica (Régimen General) se calcula en función de los salarios cotizados y los trimestres validados. La fórmula para calcular la pensión básica según el Seguro Nacional de Pensiones (CNAV) es la siguiente⁷: Salario medio anual (calculado sobre los mejores 25 años de actividad) × Tasa máxima (Taux plein), que es del 50 % × (Período de cotización / Período de referencia).

La pensión básica no puede superar la mitad del límite máximo de la Seguridad Social, fijado en 24.030 €/año en 2026.⁸

La pensión complementaria (Agirc-Arrco)⁹ es obligatoria y se basa en un sistema de puntos adquiridos a lo largo de la carrera profesional. Para los empleados del sector privado, funciona por puntos. El valor de la pensión equivale a la cantidad de puntos acumulados multiplicada por el valor del punto. El punto se revalorizó un 1,6 % en noviembre de 2025.

Existen 16 regímenes diferentes (por ejemplo, para funcionarios, SNCF, RATP), que están en proceso de armonización, pero mantienen ciertas particularidades.

En promedio, la pensión en Francia es de aproximadamente 1500 euros al mes, y su cuantía depende directamente del nivel de ingresos y la duración de la cotización. En enero de 2025, las pensiones básicas aumentaron un 2,2 % y, en enero de 2026, se aplicó un nuevo incremento del 0,9 %, según CNAV/Info-Retraite¹⁰.

4. Ministère du Travail et des Solidarités, *Le système et les régimes de retraite*, <https://travail-emploi.gouv.fr>, 11 octubre 2020.

5. <https://www.legifrance.gouv.fr>

6. D. Top, *Considérations sur la promulgation de la loi de réforme des retraites en France*, *Les Cahiers du Cedimes*, Volume 18, Numéro 3, 2023, pp.106-108

7. <https://www.lassuranceretraite.fr>

8. <http://www.urssaf.fr>

9. <https://mycompanyinfrance.urssaf.fr>

10. <https://www.info-retraite.fr>



Una medida importante es la suspensión del calendario para aumentar la edad legal de jubilación y el período de cotización hasta el 1 de enero de 2028, lo que beneficia a las personas nacidas entre 1964 y 1968. Estas personas aseguradas pueden jubilarse un trimestre (o incluso dos, para las nacidas a principios de 1965) antes de lo previsto en el calendario original de la reforma de Macron¹¹. Por ejemplo, una persona nacida en 1964 ahora puede jubilarse a los 62 años y 9 meses en lugar de a los 63.

Aunque inicialmente se propuso una congelación de las pensiones para reducir el déficit, el Parlamento rechazó esta medida.

Francia ilustra un modelo en el que se sacrifica la sostenibilidad financiera en favor de la estabilidad social a corto plazo.

B. Alemania – sostenibilidad fiscal vs. equidad social

El sistema de pensiones alemán, establecido en 1889, se basa en un plan público en el que las pensiones actuales se pagan con las cotizaciones de los trabajadores en activo, mediante el llamado “contrato intergeneracional”¹².

El modelo alemán se basa en elevadas cotizaciones obligatorias y una tasa de sustitución de ingresos moderada¹³. La drástica disminución de la proporción entre la población activa y los pensionistas ha llevado a las autoridades a planificar el aumento de la edad de jubilación a los 67 años y la reducción gradual del valor real de las pensiones.

En la década de 1960, había seis empleados por cada pensionista. Hoy en día, la proporción ha descendido a dos a uno y continúa deteriorándose.

El sistema de pensiones alemán se basa en cotizaciones obligatorias (18,6 % del salario bruto, dividido a partes iguales entre el trabajador y el empleador) y funciona según el principio de reparto.

La edad de jubilación estándar aumenta gradualmente hasta los 67 años para los nacidos después de 1964, con posibilidad de jubilación anticipada a los 63 años, pero con penalizaciones (0,3 % por cada mes de jubilación anticipada). Además de la edad pertinente, un requisito para la pensión de vejez estándar es haber cotizado al seguro de pensiones durante un período determinado. Para recibir una pensión, se requiere una antigüedad mínima (*wartezeit*) de 5 años de cotización (para la pensión estándar).

A partir de los 27 años, recibirá anualmente información personal¹⁴ sobre su pensión de la Caja Alemana del Seguro de Pensiones, con el estado actual de sus derechos adquiridos, y a partir de los 55 años, cada tres años el día de su cumpleaños.

La pensión de vejez media era de aproximadamente 1550 euros en 2023. El importe depende de los puntos de pensión acumulados (1 punto/año = salario medio),

11. François Normand, *Quelles sont les 30 principales réformes depuis l'élection du Président Macron ?*

<https://www.journal-economique.fr>, 29 juin 2024

12. Helen Whittle, *Germany struggles to fix its pension system*, <https://www.dw.com>, May 12, 2025

13. Jon Henley, Kate Connolly, Sam Jones, Miranda Bryant, *art.cit*

14. <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de>



la antigüedad en las cotizaciones y el factor edad. El valor de un punto (en 2025) es de 40,79 euros.

En Alemania, se concede una pensión básica (*grundrente*)¹⁵ a las personas con una larga trayectoria laboral (al menos 33-35 años) pero con ingresos inferiores a la media, lo que representa un complemento (máximo de ~420 euros/mes). Las pensiones están sujetas al impuesto sobre la renta, y los pensionistas también cotizan al seguro médico y asistencial.

El estado alemán estima que deberá asignar el 25 %¹⁶ de su presupuesto anual al sistema de pensiones. El sistema se encuentra bajo presión debido al envejecimiento de la población, y el gobierno está tomando medidas para estabilizar los niveles de las pensiones en el 48 % del salario medio para 2031, un porcentaje que el gobierno federal quiere garantizar por ley hasta 2040 con la «cláusula de protección del nivel»¹⁷.

Aunque las reformas son más avanzadas que en Francia, generan un mayor riesgo de pobreza entre los pensionistas, especialmente entre las mujeres y las personas sin vivienda.

C. España – reforma fiscal compensatoria

El sistema de pensiones español se basa en cotizaciones obligatorias (pilar público), con una edad de jubilación estándar de 65 años (para la prestación completa) o de 66 a 67 años. Se requiere un mínimo de 15 años de servicio para tener derecho a ellas. Las pensiones están indexadas a la inflación, con un aumento previsto del 2,7 % para 2026.

El sistema de pensiones español consta de tres componentes principales¹⁸. El primero es el pilar estatal obligatorio, un sistema público gestionado por el gobierno y financiado con las cotizaciones de empleados y empleadores. El segundo pilar consiste en planes de pensiones voluntarios ofrecidos por los empleadores, que complementan la pensión básica. El tercer pilar incluye planes de ahorro individual para la jubilación y planes de inversión privados.

Todo el sistema de pensiones está supervisado por la Seguridad Social. En 2025, la pensión media (la prestación de jubilación pagada por el sistema principal) ronda los 1.224,60 € al mes, lo que supone un aumento real respecto al año anterior.

España se enfrenta a uno de los procesos de envejecimiento demográfico más rápidos de la UE. La respuesta del Estado ha consistido en una combinación de un aumento gradual de la edad de jubilación y la introducción de contribuciones redistributivas adicionales¹⁹.

15. <https://www.deutsche-rentenversicherung.de> › Grundrente

16. Jon Henley, Kate Connolly, Sam Jones, Miranda Bryant, *art.cit*

17. <https://www.dw.com> › germania-și-nevoia-de-a-repara, 17 martie 2024

18. Pensie în Spania – cât se primește și când se cuvine?, <https://blog.europa.jobs>, 14 octombrie 2025.

19. Jon Henley, Kate Connolly, Sam Jones, Miranda Bryant, *art.cit*



Se prevé un aumento de la pensión mínima, de modo que para 2027 equivalga al 60 % de la pensión media de dos adultos. Estas medidas buscan mejorar las condiciones de vida de los pensionistas en España, especialmente en un contexto de aumento de los costes. Actualmente, la pensión se calcula en función de los ingresos de los últimos 25 años de trabajo, aunque este sistema está en proceso de modificación.

España va camino de tener el sistema de pensiones más caro²⁰ de la OCDE, alcanzando el 17,3 % del PIB para 2050. La proporción de población en edad laboral respecto a la de personas mayores es de 2,6 a 1, pero se estima que disminuirá a 1,6 a 1 para 2050. Para 2048, alrededor de 15 millones de personas podrán jubilarse. El gobierno decidió en 2011 aumentar gradualmente la edad de jubilación de 65 a 67 años para 2027. En 2023, introdujo un impuesto solidario²¹ para empleados con altos ingresos, así como una contribución del 0,6 % denominada “mecanismo de equidad intergeneracional”, que alcanzará el 1,2 % para 2029.

La nueva normativa²², vigente entre 2027 y 2038, permitirá elegir entre dos métodos de cálculo de la pensión: los últimos 25 años de empleo o los 29 años con los ingresos más altos, excluyendo los dos años con los ingresos más bajos. Después de 2038, el período de referencia se ampliará progresivamente: se añadirán meses adicionales a la primera opción, lo que ampliará el período analizado para el cálculo de los ingresos.

El modelo español destaca por la introducción del mecanismo de “equidad intergeneracional”, que traslada parte de la carga financiera a los empleadores y a los empleados con altos ingresos²³. Sin embargo, las protestas recientes indican una percepción persistente de desigualdad social.

D. Dinamarca: automatismo demográfico y controversia política

Dinamarca ha adoptado un modelo de automatismo, en el que la edad de jubilación está directamente relacionada con la esperanza de vida. Si bien fiscalmente eficiente, este sistema se ha vuelto cada vez más controvertido políticamente, dadas las desigualdades en la salud y la capacidad laboral de la población mayor²⁴.

Elevar la edad de jubilación a los 70 años marca un límite simbólico a la aceptabilidad social de las reformas estrictamente tecnocráticas. Cabe recordar que en Dinamarca la esperanza de vida se sitúa entre los 80 y los 90 años, y el gasto en pensiones representa el 8,1 % del PIB. El sistema público de pensiones es universal y cubre a toda la población danesa. El derecho a pensión se adquiere con la residencia en Dinamarca. La edad de jubilación pública es actualmente de 65 años, pero se elevará

20. Alex Darvari, *Sistemul de pensii, spre colaps în Italia și Spania. România face aceleași greșeli. Pensiile vor fi mai mici*, <https://newsweek.ro>, 18 ianuarie 2026.

21. Jon Henley, Kate Connolly, Sam Jones, Miranda Bryant, *art.cit*

22. Pensie în Spania – cât se primește și când se cuvine?, <https://blog.europa.jobs>, 14 octombrie 2025

23. Jon Henley, Kate Connolly, Sam Jones, Miranda Bryant, *art.cit*

24. <https://lifeindenmark.borger.dk>



gradualmente hasta los 68 en 2030. Los pensionistas con dificultades económicas reciben una pensión complementaria o una pensión personal²⁵.

Dinamarca ha ajustado automáticamente la edad de jubilación en función de la esperanza de vida, sin mucha controversia hasta hace poco²⁶. El aumento a 70 años ha suscitado preocupación por la capacidad física para trabajar hasta esta edad y las desigualdades en salud y esperanza de vida.

E. Irlanda: pago semanal sujeto a la comprobación de recursos

El sistema de pensiones en Irlanda se basa en dos pilares principales: la pensión estatal (contributiva o no contributiva) y las pensiones privadas/profesionales.

La Pensión Estatal Contributiva (Pilar 1)²⁷ es un pilar central de este sistema y proporciona apoyo financiero a las personas que han cotizado al sistema nacional de seguridad social (PRSI, Seguro Social Relacionado con la Remuneración). Se trata de una prestación basada en las cotizaciones al PRSI (seguro social) pagadas a lo largo de la vida laboral. No está sujeta a la comprobación de recursos (no depende de otros ingresos), que se basa en las cotizaciones a la seguridad social. El beneficiario puede continuar trabajando a tiempo completo después de los 66 años y recibir la Pensión Estatal.

La Pensión Estatal (No Contributiva, Pilar 2) se paga a las personas mayores de 66 años que no han cotizado lo suficiente al PRSI. Se basa en la comprobación de recursos (se verifican los ingresos y los ahorros) y es un pago para quienes no califican para la Pensión Estatal contributiva.

No se pueden recibir ambas pensiones al mismo tiempo²⁸.

Para obtener una pensión completa, se requiere un período completo de cotizaciones (normalmente 35 años). La Ley de Seguridad Social y Pensiones de 2011 introdujo una serie de cambios en la edad de elegibilidad para la Pensión Estatal. La edad de jubilación aumentará a 67 años en 2021 y a 68 años en 2028. Por lo tanto: para quienes nacieron a partir del 1 de enero de 1955, la edad mínima de jubilación será de 67 años; Para quienes nacieron a partir del 1 de enero de 1961, la edad mínima de jubilación será de 68 años.

Para tener derecho a una pensión estatal contributiva a los 66 años, el solicitante debe: haber ingresado al mercado laboral como asegurado antes de cumplir los 56 años; tener al menos 520 semanas (10 años) de cotizaciones desde su ingreso al sistema de seguro, desde su empleo o desde el inicio de su actividad por cuenta propia; (para una pensión máxima) tener un promedio anual de 48 cotizaciones pagadas o acreditadas desde 1979 o desde la fecha de su ingreso en la actividad como

25. Alina Mihaela Frățica Dragomir, *Sistemul public de pensii în țările nordice: Danemarca, Finlanda, Norvegia, Suedia*, Revista Univers Strategic, no.55/2023, pp. 98-122

26. Jon Henley, Kate Connolly, Sam Jones, Miranda Bryant, *art.cit*

27. <https://informatiairl.com>

28. Irina Elena Enache, *Analiza sistemului de pensii din România comparativ cu sistemele de pensii din unele țări membre ale UE*, <https://cnoppv.ro>



asegurado, hasta el final del último año fiscal completo anterior al día en que el beneficiario cumpla los 66 años; (para una pensión reducida) tener un promedio anual de al menos 10 cotizaciones pagadas y/o acreditadas desde 1953 o desde la fecha de inicio de la actividad como asegurado, hasta el final del año fiscal anterior al cumpleaños en que el beneficiario cumpla 66 años.

Si el solicitante no cumple los requisitos para una pensión contributiva, puede beneficiarse de una pensión no contributiva. La pensión dependerá de sus ingresos, que se evalúan mediante una prueba de recursos. La pensión máxima para una persona soltera era de 227,00 € semanales en 2022, y se puede conceder una pensión incrementada a una persona menor de 66 años bajo condiciones especiales, con un máximo de 150,00 € semanales²⁹. En 2025, el máximo es de 289,30 € semanales (contributiva) o 278 € semanales (no contributiva)³⁰.

Las pensiones voluntarias para empleados y autónomos (Pilar III) se consideran un complemento a la prestación principal.

También existen pensiones profesionales organizadas por empleadores o pensiones privadas que complementan la pensión estatal.

F. Italia: una inevitable reforma estructural del sistema

El sistema de pensiones en Italia es público y contributivo, y generalmente exige 67 años de edad para ambos sexos y un mínimo de 20 años de servicio para la pensión de vejez (*pensione di vecchiaia*). El sistema es multipilar e incluye pensiones públicas, profesionales y privadas, con posibilidad de jubilación anticipada.

En Italia, la pensión de vejez es una prestación económica que se paga, previa solicitud, a los trabajadores que cumplen los requisitos de edad y cotización establecidos por ley.

La prestación está dirigida³¹ a todos los trabajadores por cuenta ajena y autónoma afiliados al seguro general obligatorio AGO (el fondo de pensiones de los empleados del FPLD y los regímenes especiales para trabajadores autónomos: artesanos, comerciantes, agricultores, arrendatarios y agricultores), a los afiliados al sistema separado y a los trabajadores afiliados a los regímenes de seguro exclusivo y sustitutivo de la AGO.

Si las cotizaciones comenzaron después del 1 de enero de 1996, la jubilación es posible a los 71 años con un mínimo de 5 años de cotización, si la pensión alcanza un determinado umbral mínimo (*importo soglia*). Los pensionistas que perciben una pensión italiana pero residen en el extranjero deben presentar periódicamente su certificado de vida para evitar la suspensión del pago.

29. European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion, Ireland-Old Age Pensions, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1115&langId=en&intPageId=4610>, 2018

30. <https://informatiairl.com>

31. Georgiana Natalia, *Sistemul de pensii din Italia. Reguli și condiții pentru românii care ies la pensie în Italia*, <https://www.capital.ro>, 9 ianuarie 2026



En 2026, el sistema de pensiones italiano se rige por normas estrictas sobre la edad de jubilación estándar y la eliminación gradual de algunos planes de jubilación anticipada. El gobierno italiano ha introducido cambios importantes para limitar la jubilación anticipada:

- Eliminación de la Cuota 103³² y la Opzione Donna: Estas opciones, que permitían la jubilación anticipada bajo condiciones específicas, se han eliminado en gran medida o se han restringido drásticamente a partir del 1 de enero de 2026. La Cuota 103 es una opción flexible de jubilación anticipada en Italia, extendida hasta 2025, que permite la jubilación a los 62 años y 41 años de cotización. Implica un cálculo de pensión estrictamente contributivo, un límite máximo de pensión (cuatro veces el mínimo del INPS) hasta los 67 años y períodos de espera flexibles de 7 a 9 meses. La Opzione Donna está dirigida a las trabajadoras y permite la jubilación anticipada para asalariadas o trabajadores autónomos que, al 31 de diciembre de 2021, hayan acumulado 35 años o más de cotización y tengan al menos 58 años (empleados) o 59 años (autónomos)³³.
- APE Sociale: Esta forma de apoyo para categorías desfavorecidas (trabajadores en situación difícil, cuidadores, personas con discapacidad) sigue estando disponible, y generalmente requiere 63 años y 5 meses de edad y un período de cotización de entre 30 y 36 años.

Una reforma estructural³⁴ del sistema es absolutamente necesaria a medio y largo plazo. Para las necesidades inmediatas de restringir el presupuesto de pensiones, ya se han adoptado una serie de medidas destinadas a reducir o, al menos, posponer parte de los costes. Así, una primera medida fue introducir un plazo de 12 meses entre el momento en que los empleados públicos cumplen las condiciones estándar de jubilación (edad y período de cotización) y la fecha de pago de la primera pensión. En el caso de los pequeños empresarios, que son sus propios empleadores, el plazo es de 18 meses. Mediante este nuevo procedimiento, el Gobierno italiano espera lograr un ahorro de 360 millones de euros en 2011, 2.600 millones de euros en 2012 y aproximadamente 3.500 millones de euros en 2013. Paralelamente, se anunció una revalorización de las pensiones de invalidez, de las que se benefician actualmente aproximadamente 2,7 millones de italianos y en las que se gastan aproximadamente 17.000 millones de euros.

La institución responsable de la gestión y el pago de las pensiones en Italia es el INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale).

32. Daniela Stoica, *Pensionarea în Italia cu „Quota 103”, o modalitate de a părăsi locul de muncă mai puțin convenabilă*, Rotalianul – Revista românului din Italia, <https://rotalianul.com>, 12 ianuarie 2024

33. Pensione „Opzione donna”, <https://www.inps.it>

34. Daniela Ghetu, *Italia: autoritățile publice trag semnalul de alarmă - în viitor, italienii nu trebuie să se bazeze prea mult pe pensia de stat*, <https://1asig.ro>, 28 august 2010

G. Países Bajos: modelo de referencia europeo

El sistema neerlandés se considera uno de los más equilibrados del mundo, combinando una pensión pública universal con fondos de empleo bien regulados y ahorro privado, basado en tres pilares (estado, empresa y ahorro privado), y también se considera uno de los mejores del mundo³⁵.

A partir de 2022, la edad de jubilación está vinculada al índice de esperanza de vida. Los ingresos de las personas mayores de 65 años se componen principalmente de la pensión estatal de vejez y una pensión complementaria de su(s) anterior(es) trabajo(s). También es posible la jubilación anticipada, pero esta opción requiere un período de cotización más largo.

Asimismo, existen sistemas de pensiones para familiares supervivientes³⁶ y la denominada pensión por invalidez. La pensión estatal se paga a partir de los 65 años y es un sistema de pago básico que puede alcanzar hasta el 70 % del salario mínimo mensual.

La cuantía concedida en virtud de este pilar depende de las cotizaciones que el empleado haya realizado al Estado neerlandés y del periodo de empleo. Por cada año de cotización al sistema nacional de pensiones, se recibe el 2 % de la pensión estatal. Cabe destacar que la pensión estatal ofrece recursos financieros limitados, complementados con las aportaciones del Pilar 2, el Pilar 3 o ambos.

La pensión estatal (AOW) se concede automáticamente al alcanzar la edad legal de jubilación (actualmente 67 años), se acumula durante 50 años y se abona a través del Banco de la Seguridad Social.

La reforma de 2023, que suprimió las garantías de pago en favor de las cotizaciones definidas, refleja la adaptación a la creciente movilidad laboral. La reforma comenzó en 2023, con un periodo de transición que se extenderá hasta 2028, permitiendo a los fondos de pensiones adaptarse a la nueva normativa. El objetivo de este cambio es garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo, dado el aumento de la esperanza de vida. Las nuevas normas están diseñadas para que el sistema sea más claro y comprensible para los participantes.

Esta reforma es esencial para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones neerlandés en el contexto actual.

Los Países Bajos demuestran que las reformas profundas son posibles cuando existe consenso social, transparencia y previsibilidad legislativa. La transición a un nuevo sistema de pensiones en los Países Bajos entrará en una fase decisiva el 1 de enero de 2026, cuando aproximadamente 9,5 millones de pensiones comenzarán a transferirse a un modelo basado en cuentas individuales, en detrimento de los fondos colectivos, un cambio que permite asumir un mayor riesgo de inversión.

35. Jon Henley, Kate Connolly, Sam Jones, Miranda Bryant, *art.cit*

36. Irina Elena Enache, *art.cit*.



H. Suecia: un sistema sostenible y autoajustable

El sistema de pensiones sueco es un modelo complejo de tres pilares que fomenta la prolongación de la vida laboral e incluye componentes tanto públicos como privados. Se basa en la pensión nacional (basada en los ingresos y las cotizaciones), la pensión de jubilación (proporcionada por los empleadores) y el ahorro privado. El objetivo principal es la sostenibilidad financiera y el ajuste de la pensión en función del total de cotizaciones a lo largo de la vida.

El Pilar 1 es la pensión pública (Allmän pension)³⁷, que puede ser: inkomstpension (pensión basada en los ingresos): la mayor parte, basada en las contribuciones totales (16 % de los ingresos) pagadas a lo largo de la vida; premiepension (pensión con fondos de inversión): una pequeña parte (2,5 % de los ingresos) que puede invertir en fondos, con más de 600 opciones; garantipension (pensión garantizada): se ofrece a personas con bajos ingresos o que no han trabajado, asegurando un mínimo vital.

El Pilar 2 es la pensión ocupacional (tjänstepension)³⁸. Casi el 90 % de los empleados se benefician de este tipo de pensión, pagada por su empleador además de la pensión pública. Aproximadamente 9 de cada 10 empleados tienen una pensión ocupacional. No todos los empleadores ofrecen una pensión ocupacional, por lo que es importante averiguar cuál le corresponde.

El Pilar 3 consiste en el ahorro privado (privat pensionssparande), es decir, contribuciones personales voluntarias, a menudo con ventajas fiscales, para complementar los ingresos en la vejez.

La edad de jubilación es flexible³⁹, comenzando entre los 63 y los 64 años (en aumento), pero cuanto más tarde se jubile, mayor será la pensión. El sistema se basa en el principio de que se recibe una pensión con todos los ingresos, no solo con los últimos años de trabajo. La Institución de la Seguridad Social (Försäkringskassan) y la Agencia de Pensiones (Pensionsmyndigheten) gestionan el sistema.

Este sistema está diseñado para ser sostenible a largo plazo, ajustándose automáticamente a la economía y la esperanza de vida del país.

I. Rumanía: el sistema público de pensiones bajo presión

En Rumanía, el sistema de pensiones tiene varios componentes⁴⁰, siendo los más importantes el Pilar I (pensiones estatales), donde se destina la mayor parte de la contribución a la pensión; el Pilar II (de gestión privada, al que se destina otra parte de la contribución obligatoria a la pensión); y el Pilar III (pensiones privadas)⁴¹, a las que

37. Det här är allmän pension från staten, Pensionsmyndigheten, <https://www.pensionsmyndigheten.se>, 22 decembrie 2025

38. Det här är tjänstepension, <https://www.pensionsmyndigheten.se>, 22 dec. 2025

39. Pensia în Suedia, <https://viatainsuedia.ro>

40. D. Țop, *Dreptul securității sociale*, ediția a III-a, Ed. Zven, Târgoviște, 2017, p.24.

41. Más de 8,3 millones de rumanos tienen pensiones obligatorias de administración privada (Pilar II) y casi un millón tienen pensiones privadas voluntarias (Pilar III).

solo pueden acceder quienes deseen contribuir, además, en la medida que deseen. Mientras que el Pilar I es administrado por el Estado, según la Ley 360/2023 sobre el sistema público de pensiones, a través de la Casa Nacional de Pensiones Públicas, el Pilar II es administrado, según la Ley 411/2004 sobre fondos de pensiones de gestión privada, por sociedades anónimas, denominadas compañías de pensiones, cuyo objeto exclusivo es la administración de fondos de pensiones y, opcionalmente, la provisión de pensiones privadas (generalmente, bancos o aseguradoras). En el caso de las pensiones del Pilar I, el dinero proviene del pago de las cotizaciones de los empleados en activo, mientras que en el Pilar II, el dinero se acumula y, al jubilarse, quienes cotizan ahora también recibirán el dinero acumulado en la cuenta de pensiones de gestión privada.

En otras palabras, los empleados actuales pagan sus pensiones del Pilar I, pero también contribuyen al Pilar II, desde donde recibirán, al jubilarse, el dinero acumulado. Así, del Pilar I, las pensiones se pagan a quienes ya se han jubilado, mientras que el dinero del Pilar II se deposita en una cuenta, y las compañías de pensiones, o quienes administran este pilar, invierten este dinero para aumentar los montos acumulados⁴².

La forma en que se realizan las contribuciones a los diferentes tipos de pensiones y fondos difiere⁴³ según su clasificación en los pilares de pensiones existentes. En el Pilar 1, el pago de la contribución (CAS) lo realiza el empleador reteniendo la cuota obligatoria del 25 % del salario bruto de los ingresos brutos del empleado. En el Pilar 2, la tasa actual del 4,75 % se retiene del CAS deducido del salario bruto, y no se requiere una contribución por separado. En el caso del Pilar 3, al ser una pensión voluntaria, el proceso de pago depende del contrato con la administradora del fondo de pensiones elegida. El valor puede variar, pero debe ser un máximo del 15 % del salario bruto. Para el Pilar 4, la contribución la realiza el empleador según el contrato de administración. Tras un período mínimo de 3 años, el empleado también puede contribuir al sistema de pensiones privado de empleo.

El sistema de pensiones actual en Rumanía es predominantemente redistributivo⁴⁴, lo que significa que depende en gran medida de las contribuciones actuales de los empleados para el pago de las pensiones. En 2024 entró en vigor una nueva Ley de Pensiones Públicas, cuyo objetivo era eliminar las desigualdades entre los beneficiarios del sistema de pensiones, “con el fin de restablecer la confianza en este sistema”⁴⁵.

Este modelo plantea riesgos significativos, especialmente en el contexto de un clima demográfico cambiante y el envejecimiento de la población.

El sistema público de pensiones se encuentra bajo presión debido a que cada vez hay menos cotizantes y un número creciente de jubilados, y el período de jubilación

42. Dragoș Niculescu, *Pilonul I vs. Pilonul II: Care sunt diferențele între pensiile publice și pensiile administrate privat*, avocatnet.ro, 18 august 2025

43. Sistemul de pensii din România: Ce sunt Pilonii de pensie? <https://www.groupama.ro>, 10 septembrie 2024.

44. D. Țop, *A new regulation of pensions in Romania*, Revue Européenne du droit social nr. 1 (66) 2025, p.7

45. C-A Moarcăș, V. L. Lupu (Zărnescu), *Securitatea socială într-o lume în schimbare*, Ed. Universul juridic, București, 2025, p.274.



es cada vez más largo. Otra situación característica de Rumania es que de los casi 5 millones de personas que estarían aseguradas en el sistema público de pensiones, sólo la mitad son beneficiarios de una pensión contributiva, siendo el resto receptores de asistencia social, beneficiarios de prestaciones o pensiones especiales basadas en actos normativos específicos.

Mientras los países occidentales debaten la sostenibilidad financiera, en Rumanía debemos priorizar la sostenibilidad biológica del trabajador. Si bien contamos con una legislación sólida en materia de salud y seguridad laboral⁴⁶, alineada con las directivas europeas⁴⁷, su implementación deja mucho que desear.

La desatención sistemática a la salud en el trabajo tiene un efecto negativo: la erosión acelerada de la capacidad laboral. «Un trabajador en Rumanía, sometido a estrés, condiciones inadecuadas o falta de prevención médica real, llega a los 65 años mucho más agotado física y mentalmente que su homólogo en Dinamarca, Alemania o los Países Bajos»⁴⁸.

La Constitución rumana garantiza el derecho a la protección de la salud, y los empleadores y el Estado tienen la obligación de garantizar condiciones que no transformen el trabajo en un factor de riesgo, a veces letal, a largo plazo.

Si aumentamos la edad de jubilación sin invertir fuertemente en salud laboral, corremos el riesgo de crear una generación de jubilados que, en lugar de disfrutar de un período de paz y dignidad (como lo establece la propia lógica del sistema de seguridad social), pasarán el poco tiempo que les queda en los pasillos de los dispensarios o en las salas de los hospitales. El derecho a una pensión se convierte así en algo teórico e ilusorio, y la prestación real, en una carrera contrarreloj ante las posibles molestias generadas por las condiciones laborales.

Para Rumanía, la solución no reside en “congelar” la edad de jubilación, que actualmente es de 65 años para los hombres y 62 años y 6 meses para las mujeres⁴⁹, dada la evidencia demográfica, ni en su brutal aumento, contable o “a ojo de buen cubero”. Necesitamos equilibrio. Idealmente, alcanzar la edad de jubilación debería ser solo un momento administrativo en el que surge el derecho a las prestaciones sociales pagadas por adelantado. Continuar trabajando debería ser una elección personal, basada en la satisfacción profesional y, posiblemente, en la utilidad social, no en la desesperación económica.

La legislación laboral ya ofrece instrumentos flexibles, como los contratos a tiempo parcial. Estos permitirían a las personas mayores mantenerse activas, aportar su experiencia y, además, disponer del tiempo necesario para el descanso y la vida personal.

46. Ley no. 319/2006 sobre seguridad y salud en el trabajo, publicada en el Boletín Oficial no 646 de 26 de julio de 2006.

47. D. Țop, *Tratat de dreptul muncii, Doctrină și jurisprudență*, ediția a VI-a, editura Universul Juridic, București, 2025, p.722

48. Dan Năstase, „Bomba cu ceas” a pensiilor și realitatea românească: între trendul european inevitabil și sănătatea lucrătorului, *avocatnet.ro*, 26 ianuarie 2026

49. Anexo no. V de la Ley no. 360/2023 sobre el sistema público de pensiones, publicada en el Boletín Oficial de Rumanía, Parte I, no. 1089 de 4 de diciembre de 2023.



Antes de importar modelos de Alemania o Francia, Rumanía debe resolver sus problemas básicos⁵⁰: garantizar unas condiciones laborales que no “aplasten” la salud de los empleados antes de lo previsto, garantizar pensiones que cubran incluso más allá de las necesidades básicas, respetando la dignidad humano y permitir que el trabajo después de la jubilación sea una elección libre, no una limitación para la supervivencia.

Si queremos evitar la “bomba de relojería”, no basta con basarnos en las cifras de la ley de pensiones, sino que debemos invertir en la calidad de vida profesional de quienes hoy apoyan el sistema, pero mañana deberían depender de él.

III. MEDIDAS PROPUESTAS POR LA COMISIÓN EUROPEA PARA FORTALECER LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

A. Características generales de las medidas destinadas a los Estados miembros

Una Recomendación de la Comisión Europea (CE), formalizada el año pasado, contiene un conjunto de medidas destinadas a fortalecer los sistemas de pensiones en la Unión Europea, aportando transparencia y garantizando la sostenibilidad de los ingresos de jubilación futuros⁵¹. Estas herramientas están diseñadas para ayudar tanto a los ciudadanos a planificar sus ahorros como a los Estados miembros a tomar decisiones políticas en este ámbito.

Las medidas propuestas se estructuran en torno a tres instrumentos principales: sistemas de seguimiento de las pensiones, cuadros de indicadores de pensiones y afiliación automática a planes complementarios de pensiones.

La Recomendación (UE) 2025/2384 de la Comisión, de 20 de noviembre de 2025⁵², tiene por objeto modernizar los sistemas de pensiones mediante la implementación de tres pilares principales: sistemas de seguimiento de las pensiones, cuadros de indicadores y afiliación automática. El objetivo es mejorar la transparencia, facilitar el acceso a la información sobre pensiones y fomentar el ahorro privado para garantizar la adecuación de los ingresos en la vejez, a la vez que se apoya a los Estados miembros en la reforma de sus sistemas.

El texto de la Recomendación (UE) 2025/2384 resume las directrices estratégicas que los Estados miembros deben seguir para implementar estos planes de pensiones automáticos. Las medidas propuestas se centran en la creación de un marco legislativo que abarque al mayor número posible de participantes, complementado con mecanismos de inversión implícitos, como las estrategias de ciclo de vida, diseñados para proteger los ahorros a largo plazo.

50. Dan Năstase, *art.cit*

51. Cristian Stănescu, *Sisteme de urmărire a pensiilor și de aderare automată la pensii private: Ce recomandă Comisia Europeană statelor membre și ce oferă acum România*, avocatnet.ro, 28 noiembrie 2025.

52. JOUE, Serie L 2025/2384 de 27 de noiembrie de 2025.



Para garantizar la eficiencia del programa, es fundamental integrar incentivos fiscales y apoyo administrativo a las empresas, a la vez que se ofrece mayor flexibilidad a los trabajadores autónomos y se garantiza la portabilidad de derechos en caso de cambio de trabajo.

Todo el proceso se supervisará mediante un mecanismo de cooperación y se informará a los foros europeos.

B. Elementos clave de la Recomendación (UE) 2025/2384

1. *Sistemas de seguimiento de pensiones*

Se anima a los Estados miembros a desarrollar portales en línea que permitan a los ciudadanos consultar todos sus derechos de pensión acumulados (públicos y privados) en un único lugar. Para aumentar la transparencia a nivel individual y subsanar las lagunas de información, la CE recomienda que los Estados miembros establezcan un Sistema Nacional de Seguimiento de Pensiones (SSN).

Este puede ser una herramienta digital, ya sea un portal web seguro o una aplicación móvil segura, cuyo objetivo es proporcionar a las personas una visión general de sus derechos de pensión individuales y que abarque pensiones de todas las fuentes, incluido el sistema público, los planes de pensiones de empleo y los productos complementarios asociados que hayan adquirido.

Para facilitar la planificación y la proyección de las perspectivas futuras de los interesados, el servicio debe proporcionar previsiones de los posibles ingresos por pensiones, permitiendo así a los ciudadanos evaluar mejor sus ingresos futuros y tomar decisiones informadas. La interfaz del sistema también debe ser intuitiva y proporcionar información clara y comprensible, idealmente mediante un enfoque multinivel. Una función importante del SUP es también concienciar sobre el impacto de las decisiones profesionales, como las pausas o el trabajo a tiempo parcial, en el ahorro, cuestiones que se consideran relevantes para las mujeres.

Desde la perspectiva de la movilidad transfronteriza, se anima a los Estados miembros a diseñar o adaptar la infraestructura técnica del SUP para que sea interoperable y compatible con el Servicio Europeo de Seguimiento de las Pensiones (EPTS), un centro central desarrollado por la Comisión Europea para apoyar a los trabajadores móviles.

2. *Cuadros de mando*

Además del seguimiento individual, se invita a los Estados miembros a establecer Cuadros de mando de los Sistemas Nacionales de Pensiones, es decir, herramientas para supervisar la sostenibilidad y la adecuación de los sistemas de pensiones con el fin de tomar decisiones políticas fundamentadas. Su objetivo es supervisar los cambios en la cobertura, el carácter y la sostenibilidad general de los sistemas de pensiones multipilares.



Los cuadros de mando permitirían a los Estados miembros basar sus reformas en datos precisos y fiables, facilitando un debate público objetivo sobre el tema. Los indicadores recopilados deben incluir información sobre sistemas adicionales, como el número de afiliados, las cotizaciones y los derechos acumulados (desglosados por planes de aportación o prestación definida), los activos y pasivos, el rendimiento de las inversiones, los costes y los gastos.

Los cuadros de mando también ayudan a monitorizar las brechas en las pensiones, por ejemplo, entre hombres y mujeres, así como los riesgos de pobreza o los cambios en la distribución de la renta entre los grupos demográficos. Se anima a los Estados a realizar proyecciones de indicadores de adecuación y sostenibilidad para un período futuro razonable.

Para garantizar la compatibilidad de los datos a nivel de la UE, los Estados miembros deben colaborar con la Comisión para establecer metodologías comunes y utilizar definiciones, metodologías y supuestos económicos consensuados.

3. *Inscripción Automática*

Promover mecanismos mediante los cuales los empleados se inscriban automáticamente en planes de pensiones privados/profesionales, con la posibilidad de darse de baja posteriormente (opt-out), aumentando así el grado de cobertura, tiene como objetivo aumentar la participación en pensiones complementarias, importantes para garantizar unos ingresos de jubilación adecuados.

Por lo tanto, esto puede lograrse inscribiendo automáticamente a las personas en ciertos planes de pensiones complementarias, pero con la opción de darse de baja (opt-out) en determinados intervalos de tiempo. La inscripción automática ha demostrado ser un éxito a la hora de aumentar la participación en el ahorro para la jubilación.

C. Estado de la digitalización del sistema público de pensiones en Rumanía

En relación con la situación en Rumanía, la recomendación de la Comisión Europea se produce en un contexto en el que la digitalización de nuestro sistema de pensiones deja mucho que desear. El sitio web específico de la Casa Nacional de Pensiones Públicas muestra un sistema excesivamente elaborado y engorroso⁵³, que implica la simple creación de una cuenta de usuario. Sin embargo, incluso después de completar todos estos pasos, los pensionistas no están exentos de acudir a la ventanilla, como indican las propias instrucciones: «El solicitante (el beneficiario titular o, en su caso, la persona autorizada) se presentará personalmente con la solicitud firmada en cualquier centro de pensiones territorial, junto con el original y una copia del documento de identidad o, en su caso, con el original y una copia de los documentos justificativos de cada tercero para quien se gestionará la cuenta».

53. Cristian Stănescu, *art.cit*

Una vez creada la cuenta, los asegurados pueden consultar los periodos de cotización y el historial de cotizaciones, aunque la interacción digital completa aún está limitada por una serie de trámites burocráticos que requieren presencia física.

La plataforma permite la presentación en línea de solicitudes para todas las categorías de pensiones, indemnizaciones y prestaciones por fallecimiento, así como la solicitud de vales de tratamiento, la declaración de accidentes laborales o la suscripción de contratos de seguros sociales, incluida la adquisición de antigüedad. Además, la sección de información ofrece acceso detallado al historial profesional y financiero, pudiendo los usuarios consultar los periodos de cotización (anuales y mensuales, anteriores y posteriores a 2001), los historiales laborales escaneados, la situación de participación en el Pilar II y las declaraciones nominales presentadas por los empleadores. También se puede consultar información sobre pensiones comunitarias, recibos de sueldo, estados financieros y el estado de cualquier deuda o ejecución.

A diferencia del portal del CNPP, el Pilar II (pensiones privadas obligatorias) y el Pilar III (pensiones facultativas) se benefician de un alto grado de digitalización, ya que las administradoras privadas ofrecen plataformas de fácil acceso para consultar saldos y rendimientos en tiempo real.

IV. CONCLUSIONES

El análisis comparativo de los principales sistemas de pensiones en Europa pone de manifiesto que los Estados miembros de la Unión Europea se enfrentan a un desafío común sin precedentes: mantener el equilibrio entre la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones y garantizar un nivel adecuado de protección social para las personas mayores. Si bien los modelos nacionales difieren significativamente en cuanto a estructura institucional, nivel de prestaciones, edad de jubilación o proporción de pilares complementarios, todos se ven afectados por las mismas tendencias demográficas principales: el envejecimiento de la población, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la población activa.

El estudio demuestra que la actual crisis de las pensiones no es un problema exclusivamente financiero, sino que tiene profundas implicaciones sociales, económicas y políticas. En la mayoría de los países analizados, las reformas de las pensiones se han convertido en temas centrales del debate público, generando protestas sociales, tensiones políticas e incluso crisis gubernamentales. El caso de Francia ilustra la dificultad de implementar medidas económicamente necesarias en un contexto en el que la población percibe la pensión pública como uno de los componentes más importantes del contrato social. Al mismo tiempo, la experiencia de Alemania y Dinamarca demuestra que el simple aumento de la edad de jubilación no es una solución suficiente, ya que corre el riesgo de exacerbar las desigualdades sociales y las diferencias en el estado de salud de la población activa.

El análisis de los modelos neerlandés y sueco subraya que los sistemas que combinan eficazmente las pensiones públicas con las pensiones de empresa y el ahorro



individual están mejor preparados para afrontar los retos futuros. La diversificación de las fuentes de ingresos en la vejez reduce la presión sobre los presupuestos públicos y ofrece una mayor seguridad financiera a los jubilados. Asimismo, los mecanismos de ajuste automático, en función de la esperanza de vida, la evolución económica o el rendimiento de las inversiones, contribuyen a aumentar la resiliencia del sistema sin necesidad de intervenciones legislativas frecuentes y contradictorias.

Una conclusión importante de la investigación es que el éxito de las reformas depende no solo de su contenido, sino también del grado de aceptación social. Las reformas percibidas como justas, transparentes y predecibles tienen muchas más probabilidades de implementarse y mantenerse a largo plazo. En este sentido, la experiencia de los Países Bajos demuestra que el diálogo social, la información adecuada a la población y la existencia de instituciones creíbles son elementos esenciales para la modernización de los sistemas de pensiones. En el caso de Rumanía, los desafíos son aún más complejos que en muchos países occidentales. Los problemas demográficos se superponen a un nivel de ingresos relativamente bajo, una migración laboral masiva y una capacidad limitada del sistema público para proporcionar pensiones que garanticen un nivel de vida adecuado. Además, la relación entre contribuyentes y beneficiarios sigue deteriorándose, lo que aumenta la presión sobre el presupuesto de la seguridad social. En estas condiciones, fortalecer los pilares complementarios y estimular el ahorro a largo plazo ya no es solo una opción de política pública, sino una necesidad estratégica.

Al mismo tiempo, la investigación revela la necesidad de introducir en el debate sobre las pensiones una dimensión que hasta ahora no se ha analizado suficientemente: la sostenibilidad biológica del trabajador. Prolongar la vida laboral no puede lograrse únicamente modificando la normativa legal sobre la edad de jubilación. Debe ir acompañado de inversiones sustanciales en salud laboral, prevención de riesgos laborales, mejora de las condiciones de trabajo y promoción del envejecimiento activo. En ausencia de tales medidas, elevar la edad de jubilación corre el riesgo de convertir el derecho a una pensión en una prestación formalmente accesible, pero difícil de aprovechar eficazmente para muchos trabajadores.

La Recomendación (UE) 2025/2384 proporciona un marco moderno y coherente para adaptar los sistemas de pensiones a las nuevas realidades económicas y demográficas. La implementación de sistemas de seguimiento de pensiones, el desarrollo de paneles de control de sostenibilidad y la extensión de los mecanismos de adhesión automática a los planes complementarios pueden contribuir significativamente a aumentar la transparencia y fortalecer la confianza de los ciudadanos en los sistemas de protección social. Asimismo, la digitalización de los servicios de pensiones puede facilitar el acceso de los ciudadanos a la información y respaldar la toma de decisiones informadas sobre la planificación financiera para la etapa posterior a la jubilación.

De cara al futuro, el futuro de los sistemas de pensiones europeos dependerá de la capacidad de los Estados para lograr un nuevo equilibrio entre la solidaridad intergeneracional, la responsabilidad individual y la sostenibilidad financiera. Ni el mantenimiento incondicional de los modelos tradicionales ni la transferencia total de la responsabilidad al individuo representan una solución viable.

En última instancia, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no puede reducirse a un cálculo actuarial. Es la expresión de la capacidad del Estado de bienestar para mantener la solidaridad intergeneracional y garantizar a cada ciudadano el derecho a una vejez digna. Desde esta perspectiva, la reforma de las pensiones no es solo una necesidad económica, sino también una prueba fundamental de la cohesión social y del futuro del modelo social europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- DARVARI, Alex: *Sistemul de pensii, spre colaps în Italia și Spania. România face aceleași greșeli. Pensiile vor fi mai mici*. Newsweek România, 18 ianuarie 2026. Disponible en: <https://newsweek.ro>
- ENACHE, Irina Elena: *Analiza sistemului de pensii din România comparativ cu sistemele de pensii din unele țări membre ale UE*. Disponible en: <https://cnoppv.ro>
- EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion: *Ireland – Old Age Pensions*. 2018. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1115&langId=en&intPagelId=4610>
- FRĂȚICĂ DRAGOMIR, Alina Mihaela: *Sistemul public de pensii în țările nordice: Danemarca, Finlanda, Norvegia, Suedia*. Revista Univers Strategic, nr. 55, 2023.
- GHETU, Daniela: *Italia: autoritățile publice trag semnalul de alarmă – în viitor, italienii nu trebuie să se bazeze prea mult pe pensia de stat*. 1asig.ro, 28 august 2010. Disponible en: <https://1asig.ro>
- HENLEY, Jon; CONNOLLY, Kate; JONES, Sam; BRYANT, Miranda: *Pensions timebomb: why Europe's social contract is becoming unsustainable*. The Guardian, 29 decembrie 2025. Disponible en: <https://www.theguardian.com>
- IONESCU, Vlad: *Revoluție în sistemul de pensii din Europa. O țară renunță la modelul clasic de pensii de stat, din 2026*. Ziare.com, 31 decembrie 2025. Disponibil la: <https://ziare.com>
- MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DES SOLIDARITÉS: *Le système et les régimes de retraite*. 11 octobre 2020. Disponible en: <https://travail-emploi.gouv.fr>
- MOARCĂȘ, C.-A.; LUPU (ZĂRNESCU), V. L.: *Securitatea socială într-o lume în schimbare*. București: Editura Universul Juridic, 2025.
- NATALIA, Georgiana: *Sistemul de pensii din Italia. Reguli și condiții pentru românii care ies la pensie în Italia*. Capital.ro, 9 ianuarie 2026. Disponible en: <https://www.capital.ro>
- NĂSTASE, Dan: *„Bomba cu ceas” a pensiilor și realitatea românească: între trendul european inevitabil și sănătatea lucrătorului*. Avocatnet.ro, 26 ianuarie 2026. Disponible en: <https://www.avocatnet.ro>
- NICULESCU, Dragoș: *Pilonul I vs. Pilonul II: Care sunt diferențele între pensiile publice și pensiile administrate privat*. Avocatnet.ro, 18 august 2025. Disponible en: <https://www.avocatnet.ro>
- NORMAND, François: *Quelles sont les 30 principales réformes depuis l'élection du Président Macron ?* 29 juin 2024. Disponible en: <https://www.journal-economique.fr>
- STĂNESCU, Cristian: *Sisteme de urmărire a pensiilor și de aderare automată la pensii private: ce recomandă Comisia Europeană statelor membre și ce oferă acum România*. Avocatnet.ro, 28 noiembrie 2025. Disponible en: <https://www.avocatnet.ro>
- STOICA, Daniela: *Pensionarea în Italia cu «Quota 103», o modalitate de a părăsi locul de muncă mai puțin convenabilă*. Rotalianul – Revista românului din Italia, 12 ianuarie 2024. Disponible en: <https://rotalianul.com>
- ȚOP, D.: *Dreptul securității sociale*. Ediția a III-a. Târgoviște: Editura Zven, 2017.
- ȚOP, D.: *Considérations sur la promulgation de la loi de réforme des retraites en France*. Les Cahiers du CEDIMES, vol. 18, nr. 3, 2023.
- ȚOP, D.: *A new regulation of pensions in Romania*. Revue Européenne du Droit Social, nr. 1 (66), 2025.



ȚOP, D.: *Tratat de dreptul muncii. Doctrină și jurisprudență*. Ediția a VI-a. București: Editura Universul Juridic, 2025.

WHITTLE, Helen: *Germany struggles to fix its pension system*. Deutsche Welle, 12 mai 2025. Disponibil en: <https://www.dw.com>

Páginas web

AOW Home | SVB: AOW – state pension in the Netherlands. Disponibil la: <https://www.svb.nl>

PENSIONS MYNDIGHETEN: *Det här är allmän pension från staten*. 22 decembrie 2025. Disponibil en: <https://www.pensionsmyndigheten.se>

PENSIONS MYNDIGHETEN: *Det här är tjänstepension*. 22 decembrie 2025. Disponibil en: <https://www.pensionsmyndigheten.se>

DENMARK GOVERNMENT: *Life in Denmark*. Disponibil la: <https://lifeindenmark.borger.dk>

L'ASSURANCE RETRAITE: *La retraite en France*. Disponibil en: <https://www.lassuranceretraite.fr>

URSSAF: *Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales*. Disponibil en: <http://www.urssaf.fr>

INFO-RETRAITE: *Information retraite*. Disponibil en: <https://www.info-retraite.fr>

INFORMAȚIA IRL: *Știri și informații pentru românii din Irlanda*. Disponibil en: <https://informatiairl.com>

EUROPÄISCHE GLEICHBEHANDLUNGSTELLE: *Antidiskriminierung in Europa*. Disponibil en: <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de>

DEUTSCHE WELLE: *Germania și nevoia de a repara sistemul de pensii*. 17 martie 2024. Disponibil en: <https://www.dw.com>

EUROPENSIE: *Pensia în Olanda*. Disponibil en: <https://europensie.ro/pensii-comunitare/pensie-in-olanda>

INPS: *Pensione «Opzione donna»*. Disponibil en: <https://www.inps.it>

EUROPA JOBS BLOG: *Pensie în Spania – cât se primește și când se cuvine?* 14 octombrie 2025. Disponibil en: <https://blog.europa.jobs>

VIAȚA ÎN SUECIA: *Pensia în Suedia*. Disponibil en: <https://viatainsuedia.ro>

GROUPAMA ROMÂNIA: *Sistemul de pensii din România: ce sunt pilonii de pensie?* 10 septembrie 2024. Disponibil en: <https://www.groupama.ro>



Prevención de la violencia sexual en el ámbito laboral y su protección social*

PREVENTION OF SEXUAL VIOLENCE IN THE WORKPLACE AND ITS SOCIAL PROTECTION

Josefa Romeral Hernández

Profesora Titular de Universidad

Universidad Rey Juan Carlos

Josefa.romeral@urjc.es 0000-0003-3260-8240

Recibido: 26.02.2026 | Aceptado: 15.05.2026

RESUMEN

La violencia sexual, en todas sus manifestaciones, atenta contra derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución como la igualdad y la libertad, e impiden ejercer libremente la sexualidad sin sufrir discriminación; ello motiva el desarrollo de políticas tanto a nivel gubernamental como empresarial que eviten estos comportamientos indeseados. Dada la amplitud del fenómeno sociolaboral, en este trabajo se analiza primeramente el contenido de la obligación de prevención y sensibilización encomendada al empresario, así como los procesos a seguir para su implementación: desde el compromiso empresarial y evaluación de riesgos a la gestión de conflictos en caso de materializarse el riesgo, y todo ello desde una visión integrativa de género. En una segunda parte se estudian las medidas de protección social para las víctimas cuando el riesgo se materialice, tanto laborales como de Seguridad Social para garantizar lugares de trabajo libres de violencia y acoso y respetuosos con los derechos de las personas trabajadoras.

ABSTRACT

Sexual violence, in all its forms, infringes upon fundamental rights recognized in our Constitution, such as equality and freedom, and prevents individuals from freely deciding on the development of their own sexuality without suffering discrimination; This motivates the development of policies at both the governmental and organizational levels to prevent such unacceptable behaviors. Given the broad scope of this sociolabor phenomenon, the first part of this paper examines the employer's obligations regarding prevention and awarenessraising, as well as the processes necessary for their effective implementation.

PALABRAS CLAVE

Violencia sexual en el trabajo
Acoso sexual y por razón de sexo
Acoso moral
Prevención de riesgos de violencia y acoso en el trabajo
Protección social de la violencia sexual

KEYWORDS

Sexual violence at workplace
Sexual and gender-based harassment
Moral harassment
Risk prevention of violence and harassment at workplace
Social protection from sexual violence

* El estudio responde al Proyecto de investigación PID2023-1464940B-I00, «El impacto de la era digital en el trabajo de las mujeres», financiado por el MICIU/AEI/10.13039/501100011033. IPs M. Luisa Molero Marañón y M. Begoña García Gil.



These include organizational commitment, risk assessment, and conflict management when risks materialize, all approached from an integrated gender perspective. The second part analyzes the social protection measures available to victims when such risks become reality, including both labor-related protections and those offered through the Social Security system. Taken together, these measures aim to ensure workplaces free from violence and harassment and to safeguard the rights and dignity of all workers.

SUMARIO

- I. CUESTIONES PREVIAS
- II. MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN
 - A. Medidas de prevención
 - 1. *Plan de prevención*
 - 2. *Evaluación de riesgos*
 - 3. *Información*
 - B. Medidas de sensibilización
 - 1. *Formación*
 - 2. *Código de buenas prácticas*
- III. GESTIÓN DEL RIESGO
 - A. Protocolos de actuación
 - B. Resolución de conflictos
 - 1. *Cauce informal de resolución del conflicto*
 - 2. *Cauce formal de intervención y resolución del conflicto*
 - 3. *Seguimiento y control*
- IV. PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LA VIOLENCIA SEXUAL EN LA EMPRESA
 - A. Derechos laborales
 - 1. *Medidas de acción sobre el tiempo de trabajo*
 - 2. *Movilidad geográfica o cambio de centro*
 - 3. *Suspensión del contrato de trabajo*
 - 4. *Extinción del contrato*
 - B. Derechos de seguridad social
 - 1. *Beneficios en supuestos de reducción de jornada*
 - 2. *Beneficios en los supuestos de suspensión de contrato y extinción de la relación laboral voluntaria*
 - 3. *Beneficio por cese de actividad de la trabajadora por cuenta propia*
- V. CONCLUSIONES
- Bibliografía

I. CUESTIONES PREVIAS

Entre los valores fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico la Constitución Española reconoce en su primer artículo la libertad y la igualdad, encomendando a los poderes públicos la obligación de actuar promoviendo los cambios necesarios para que esta libertad e igualdad de la que deben gozar todas las personas de forma individual o en el seno de los grupos en que integren sea real y efectiva (art. 9.2 CE). En el art. 10 reconoce el derecho a la dignidad y el derecho al libre desarrollo de la personalidad como fundamentos del orden político y la paz social. En el 14 consagra



el principio de igualdad, y a continuación en el 15 y 17 los derechos a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad; complementados con el 18 que recoge el derecho al honor, a la intimidad personal, familiar y a la propia imagen.

Es indudable que la violencia sexual, en todas sus manifestaciones, atenta contra estos derechos reconocidos en nuestra Constitución, e impiden decidir libremente sobre el desarrollo de la propia sexualidad de manera segura sin sufrir coacciones, discriminación o agresiones de terceros. Lo que obliga a los poderes públicos a actuar para eliminar de todos los ámbitos de la vida, incluido las relaciones laborales, las manifestaciones de violencia que impiden que los sujetos disfruten de los derechos que son inherentes a la persona.

El marco normativo de prevención y protección de estos comportamientos en el ámbito laboral está compuesto por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que regula las obligaciones del empresario de preservar la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo. A estos efectos realizará cuantas actuaciones sean necesarias para su prevención y protección, que van desde el plan de prevención, evaluación de los riesgos, hasta la protección frente a ellos y sensibilización de las personas trabajadoras para evitar que estos riesgos puedan materializarse. A esta norma se une la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante LOIEMH) que, aunque no introduce de forma específica el delito de violencia sexual, sí introduce medidas estructurales de igualdad que actúan directamente en la prevención, detección y protección frente a la violencia sexual.

A la normativa de prevención y protección general de los riesgos de violencia y acoso en el ámbito laboral se une como norma específica la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (en adelante, LOGILS), cuyo objeto esencial es impulsar la prevención de las violencias sexuales y garantizar los derechos de las víctimas, mediante la adopción y puesta en práctica de políticas efectivas, globales y coordinadas entre las distintas administraciones públicas competentes, que garanticen la sensibilización, prevención, detección y sanción de las violencias sexuales, e incluyan medidas de protección y recuperación en todos los ámbitos en los que la persona desarrolla actividad, sin olvidar la interacción a través de medios digitales dado el incremento de las tecnologías en nuestra realidad social.

A la hora de abordar la problemática social derivada de las manifestaciones de la violencia sexual la norma prevé distintas medidas sociolaborales de protección y prevención de la comisión de delitos y otras conductas contra la libertad sexual, entre las que se incluyen obligaciones a las empresas de promover condiciones de trabajo libres de violencia y acoso en todas sus formas, lo que implica nuevas obligaciones y responsabilidades, además de revisión de los programas y sistemas de prevención y protección ya existentes, que eviten la comisión de delitos y promuevan lugares de trabajo saludables y respetuosos con los derechos de las personas trabajadoras.

Dada la amplitud del fenómeno sociolaboral, el objetivo de este estudio se centra en el análisis del contenido de la obligación de prevención y sensibilización en el

ámbito laboral para evitar el riesgo de violencia y acoso, la gestión del riesgo en caso de materializarse, y las medidas de protección de las víctimas: laborales y de seguridad social; de manera que se garanticen lugares de trabajo libres de violencia y acoso, como corresponde en una sociedad plural e inclusiva.

II. MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

La violencia sexual en sus diferentes manifestaciones tradicionalmente se ha vinculado a las políticas de igualdad y no discriminación en las empresas, dado que las normas reguladoras de medidas dirigidas a su tratamiento así lo han considerado, como es el caso de la Ley Orgánica 3/2007 (LOIEMH). Siendo verdad que estos comportamientos son causa de discriminación, puesto que son de afectación desproporcionada a las mujeres, no podemos obviar que también afectan a trabajadores de otro sexo o tendencias sexuales. Por otro lado, es incuestionable que la violencia y el acoso en el trabajo constituyen riesgos laborales que afectan a la salud psicofísica y la seguridad en el trabajo; por lo que su prevención y tratamiento debe hacerse de manera integral en la empresa como postula la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante LPRL). En este sentido, el art. 4.2º de la LPRL define el riesgo laboral de forma generalizada como «la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo...», incluyendo así los riesgos psicosociales dentro del marco protector, a los que se aplican las obligaciones preventivas en los términos establecidos en el artículo 14 de la norma¹, el cual reconoce el derecho de las personas trabajadoras a una protección eficaz en materia de seguridad y salud laboral, y la obligación del empresario de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo.

Por tanto, aunque estas conductas ilícitas en el trabajo pueden abordarse desde diferentes perspectivas jurídico-laborales, teniendo en cuenta que su prevención y reparación corresponde al empresario en cuanto sujeto titular y responsable de la organización productiva lo más adecuado es abordarlo desde la seguridad y salud en el trabajo, que prevé un tratamiento integral del fenómeno desde la prevención a la reparación de daño.

Este enfoque integrado lo vemos en la Ley 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (LOGILS), que introduce en el artículo 12 las obligaciones empresariales y derechos de los trabajadores, en cuanto a prevención y sensibilización en el ámbito laboral a fin de conseguir condiciones de trabajo libres de violencia y acoso. Siguiendo los postulados del Convenio 190 de la OIT y la Recomendación 206², sobre eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo³, la LOGILS

1. *Vid*, en el mismo sentido Olarte Encabo, S., «Prevención del riesgo laboral de acoso sexual y acoso sexista», AAVV: *Los nuevos retos del trabajo decente: la salud mental y los riesgos psicosociales*, UCM, 2020, pág. 70.

2. Ratificado por España el 8 de marzo de 2022, BOE de 16 de junio de 2022.

3. Donde se reconoce la incompatibilidad de la violencia y el acoso con el trabajo decente, con los derechos humanos en el trabajo y con la igualdad de oportunidades.



introduce actuaciones dirigidas a la prevención y sensibilización para erradicar estos comportamientos. En este caso, la LOGILS, aun apelando a los procedimientos puestos en marcha por la Ley de Igualdad, amplía las medidas también a la prevención del acoso moral en el trabajo, y el ámbito de actuación espacial lo extiende, no solo a los lugares de prestación laboral presencial, sino a los que puedan acaecer en el ámbito digital, dado el incremento del uso de las tecnologías (art. 12). Igualmente, amplía el ámbito subjetivo de actuación introduciendo la obligación de incluir la perspectiva de género en la evaluación de riesgos de los diferentes puestos de trabajo dado que la realidad empresarial no admite prever con certeza cuándo determinados puestos estarán ocupados por una mujer⁴, además de que una prevención integrativa exige la valoración de estos riesgos en todos los puestos dado que no solo las mujeres son objeto de violencia y acoso.

A la hora de implementar medidas de prevención y sensibilización frente a estos riesgos es importante delimitar tipos de violencia sexual o acoso que pueden materializarse, ya que existen diferentes denominaciones dependiendo de la perspectiva desde la que se aborde⁵. Tomando como referencia la perspectiva jurídico-laboral, la Ley 3/2007 de igualdad, indica en su art. 7 que constituye acoso sexual «cualquier comportamiento, verbal o físico, de naturaleza sexual, que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo». Constituye acoso por razón de sexo «cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo». Ambos acosos se consideran discriminatorios.

En el caso del acoso psicológico o moral, si tomamos la definición del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo (INSHT), en su Nota Técnica 854 lo define en términos preventivos como «exposición a conductas de violencia psicológica, dirigidas de forma reiterada y prolongada en el "tiempo, hacia una o más personas por parte de otra/s que actúan frente aquella/s desde una posición de poder (no necesariamente jerárquica). Dicha exposición se da en el marco de una relación laboral y supone un riesgo importante para la salud».

Como se observa, cada uno de estos riesgos se caracteriza por unos comportamientos hostiles que pueden ser de distinta naturaleza según las conductas que los generen, y que serán las que deban tenerse en cuenta a la hora de evaluar el riesgo y aplicar las medidas preventivas para evitar que el riesgo se materialice como veremos más adelante.

4. En el mismo sentido: Álvarez Cuesta, H. «Aspectos laborales de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual», AEDTSS. <https://www.aedtss.com/aspectos-laborales-de-la-ley-organica-10-2022-de-6-de-septiembre-de-garantia-integral-de-la-libertad-sexual/>,

5. Vid. Sobre diferentes corrientes conceptuales de acoso y sus modalidades Molina Navarrete, C., «Delimitación conceptual. "¿Qué sabe la razón jurídica del acoso laboral? Los persistentes dilemas sobre su conceptualización y formas de tutela", en Rivas Vallejo P., y García Valverde, M. D. (dirs). *Tratado integral del acoso*, Aranzadi, 2015.



En el caso de la LOGILS solo define la violencia sexual y lo hace en términos amplios para abarcar todos los estamentos sociales en los que pueda manifestarse. Al efecto lo define como «los actos de naturaleza sexual no consentidos o que condicionen el libre desarrollo de la vida sexual en cualquier ámbito público o privado, lo que incluye la agresión sexual, el acoso sexual y la explotación de la prostitución ajena, así como todos los delitos previstos en el Título VIII del Libro II de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal».

Las medidas de prevención y sensibilización hacen referencia a todas aquellas actuaciones cuyo objetivo es evitar la aparición de conductas de violencia sexual y acoso. Sin duda son las acciones más efectivas ya que actúan antes de la aparición del problema sobre las condiciones de trabajo y características organizacionales, incluidas las características psicosociales del personal a su servicio.

A. Medidas de prevención

Las medidas preventivas van desde la detección de las variables y comportamientos que pueden desencadenar las conductas de violencia y acoso, el compromiso empresarial y organizacional de tolerancia cero ante estos comportamientos, hasta la formación y sensibilización de la plantilla para saber reconocer este tipo de conductas. Todas ellas quedan incluidas en el deber de las empresas de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo (art. 14.2 LPRL). Este deber general se materializa en la necesidad de hacer una gestión preventiva eficaz ante factores de riesgos psicosociales que pueden ser los precursores de la violencia y el acoso en el trabajo, así como arbitrar instrumentos y herramientas para la intervención precoz y efectiva frente a indicios de estas conductas.

Para la creación de una política sólida es necesario que la prevención de estos riesgos esté integrada en el sistema general de gestión empresarial, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de esta (art. 1 LPRL), de forma que se consolide como cultura del trabajo basada en el respeto mutuo y la dignidad de las personas. Partiendo de la realidad de que la violencia sexual y el acoso afectan mayoritariamente a las mujeres, y que la prevención de riesgos laborales carece de una visión de género integrativa, para erradicar los comportamientos generadores de estos riesgos, es necesario que desde el origen la política de prevención y su implementación se adopte con un enfoque inclusivo e integrativo que tenga en cuenta las condiciones de género y aborde las causas subyacentes y factores de riesgo, entre ellos los estereotipos de género, las diferentes formas de discriminación y el abuso de las relaciones de poder por razón de género⁶.

6. Así lo establece el Convenio 190 de la OIT sobre eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.



1. Plan de prevención

La gestión de las actividades preventivas se formalizará a través del plan de prevención, en el que se incluye la declaración de principios como insignia de la política empresarial en la materia. Seguidamente deben especificarse los procedimientos a seguir para la evaluación de riesgos, la planificación de las medidas de prevención que se deriven de la evaluación, las fases de ejecución de estas medidas y personas encargadas de su implementación, así como la posterior revisión de las mismas en un proceso continuo e integrado. Es importante recalcar que la gestión de estos riesgos en el plan de prevención debe hacerse desde una perspectiva integrativa e inclusiva que tenga en cuenta las consideraciones de género.

El plan de prevención debe ser aprobado no solo por la dirección de la empresa, sino asumido por todos los sujetos que de alguna manera se responsabilicen de acciones de prevención o control de su cumplimiento; en particular por todos sus niveles jerárquicos, y conocido por todos los trabajadores, así lo establece el art. 16 de la LPRL. Es conveniente resaltar la importancia de dar a conocer su contenido a los trabajadores que asumen un papel activo en la prevención y gestión de estos riesgos dado que la LOGILS ha ampliado el cuadro de responsabilidades empresariales en vía penal por incumplimientos de obligaciones relativas a la prevención y tutela de la libertad sexual.

2. Evaluación de riesgos

Según el art. 14.1 de la LPRL las personas trabajadoras tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud frente a todos los riesgos laborales, donde quedan incluidos la violencia sexual y el acoso en cualquiera de sus manifestaciones. El art. 16 encargado de regular el procedimiento de evaluación establece la obligación de realizar una evaluación inicial considerando las características de los puestos y las personas que los ocupan. Dado que la evaluación no es una actividad estanca, debe repetirse cuando las condiciones de trabajo cambien por modificación de puestos, cuando se detecten daños en la salud de los trabajadores o cuando las actividades de prevención puedan ser inadecuadas o insuficientes. En el caso de los riesgos de violencia sexual y acoso es conveniente que se incluya su evaluación en todos los puestos de trabajo, con independencia de quien lo ocupe en el momento del análisis, puesto que en un entorno laboral altamente cambiante lo usual es que exista rotación de personal en los distintos puestos, además de que pueden ser de afectación a cualquier persona trabajadora.

La evaluación se dirige a detectar los factores que pueden ser generadores de estos riesgos. Para su detección y evaluación existen diferentes instrumentos y metodología⁷, y será la empresa en comunicación con los representantes de los trabajadores

7. *Vid.*, Notas técnicas de prevención del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo: 476 y 854 para el acoso psicológico en el trabajo, y 507 para el acoso sexual y por razón de sexo.



la que elija el sistema, o en su defecto la que el servicio de prevención aconseje teniendo en cuenta el tamaño, la organización, el nivel de participación de la representación etc. A la hora de elegir conviene combinar herramientas cualitativas y cuantitativas, y utilizar aquellas que tengan en cuenta cuestiones específicas que permitan un mayor conocimiento de los riesgos psicosociales desde la perspectiva de género. En cualquier caso, es necesario que el proceso se lleve a cabo por personal cualificado que disponga de formación en riesgos psicosociales y en igualdad de género (art. 5, Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

Los factores desencadenantes del riesgo de violencia sexual y acoso pueden ser diversos y multifactoriales, se deben buscar en la cultura de igualdad de la empresa, en las condiciones laborales, la organización del trabajo, la política y gestión de los recursos humanos, en cómo se gestionan y resuelven los conflictos, y en si se dispone de métodos y procedimientos preventivos eficaces para ello, así como de la existencia de buenas prácticas empresariales en esta materia. También debe tenerse en cuenta los riesgos que impliquen a terceros como clientes, proveedores de servicios, usuarios, pacientes y el público general en caso de que el trabajo se desempeñe en este contexto. En todo caso, la identificación de los factores de riesgo exige una exhaustiva recogida de información y análisis del clima laboral.

Puede haber factores de riesgo y condiciones de trabajo que interaccionan como precipitantes o favorecedoras de la aparición de la violencia sexual y acoso, como son: factores culturales de permisibilidad por parte de la organización de comentarios machistas y conductas de infravaloración de las mujeres, la atribución de puestos, tareas y responsabilidades en función de creencias sexistas. En el caso del acoso moral, básicamente el sustrato que favorece la aparición de este tipo de conductas se encuentra ligado a deficiente organización del trabajo y la gestión inadecuada del conflicto. El riesgo se incrementa cuando estamos ante modelos de liderazgo con estilos de mando autoritarios y múltiples jerarquías, así como lugares de trabajo con un alto grado de estrés y presión por los mandos y superiores.

También es importante considerar a este respecto el uso masivo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el ámbito laboral, dado que facilita que las conductas de violencia sexual y acoso puedan canalizarse por medios digitales, cuyo impacto puede ser exponencial. Los programas de mensajería instantánea, de videoconferencias, llamadas telefónicas, videollamadas, correos electrónicos profesionales etc., posibilitan multiplicar el número y el impacto de tales conductas. Son catalogadas como situaciones de ciberacoso (que puede ser psicológico, sexual o por razón de sexo). En este sentido, la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia (en adelante, LTD), en su artículo 4 señala que «las empresas deberán tener en cuenta las particularidades del trabajo a distancia, especialmente del teletrabajo, en la configuración y aplicación de medidas contra el acoso sexual, acoso por razón de sexo, acoso por causa discriminatoria y acoso laboral».

Aunque cualquier persona es susceptible de sufrir estos riesgos, las estadísticas indican que el acoso sexual es más frecuente en mujeres solteras, viudas o separadas,

con cargas familiares, con poca antigüedad en la empresa, con contrato temporal, en puestos o categorías generalmente ocupados por hombres, y con perfiles más vulnerables como pueden ser los colectivos de inmigrantes⁸. Por tanto, conviene considerar estos datos a la hora de valorar la posibilidad de que haya perfiles más vulnerables y actuar en consecuencia puede ser importante.

Otra variable a tener en cuenta a la hora de evaluar el riesgo es la individual, ya que la reacción al hostigado puede variar en función de las características y habilidades personales. La forma en que lo percibe y, sobre todo, la forma en que se enfrenta a la situación la persona afectada está relacionada tanto con la solución efectiva del problema como con la magnitud de las consecuencias negativas⁹. En todo caso, con independencia de las variables personales, la empresa es responsable de arbitrar medidas que impidan la aparición de estas conductas, de una intervención temprana ante los primeros indicios y de cuantas medidas sean necesarias para evitar su continuidad o repetición.

3. Información

El artículo 18 de la LPRL impone a las empresas la obligación de adoptar medidas para que los trabajadores reciban todas las informaciones necesarias en relación con los riesgos para su seguridad y salud, tanto aquellos que afecten a la empresa en su conjunto como a su puesto de trabajo; así como las medidas de prevención aplicables a dichos riesgos por parte de la empresa y los que el propio trabajador deba observar para que las medidas que el empresario adopte resulten eficaces. En relación con los riesgos de violencia sexual y acoso es de suma importancia que los trabajadores conozcan las medidas de prevención y las de protección que se adopten, para que las personas trabajadoras puedan detectar posibles situaciones de violencia y acoso y puedan utilizar los cauces adecuados que terminen con la situación.

La información puede hacerse tanto verbal como escrita, pero siempre cerciorándose de la legibilidad de la información y comprensión por todos los trabajadores. También puede hacerse mediante soportes gráficos o audiovisuales (carteles, señales, folletos, vídeos,...). Se deben evitar los mensajes e imágenes que contribuyan a perpetuar estereotipos de género y cuidar el uso no sexista del lenguaje. La información debe llegar a todas las personas trabajadoras, incluyendo a quienes desempeñan sus tareas habitualmente fuera del centro de trabajo.

8. Ver informe de Michael Rubenstein sobre «La dignidad de la mujer en el trabajo: informe sobre el problema del acoso sexual en los Estados miembros de las Comunidades Europeas», COM (89) 568 final, de 29 de noviembre de 1987.

9. En este sentido cabe destacar lo recogido en las NTP 891 y NTP 892 sobre resolución autónoma de conflictos, aplicable frente a cualquier tipo de violencia física o psicológica, con el propósito de resolver las situaciones de potencial violencia en el seno de la empresa y evitar la judicialización de los procesos.



B. Medidas de sensibilización

Las medidas de sensibilización junto con las de prevención son las acciones más efectivas para evitar la materialización de los riesgos al proyectarse sobre el conocimiento y concienciación de conductas prohibidas que evitan la materialización del riesgo. Entre las medidas de sensibilización quedan incluidas las actividades de formación y elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas.

1. Formación

La formación es un medio de suma importancia para garantizar que no se produzcan comportamientos de violencia y acoso en el trabajo, y que en caso de surgir estos problemas puedan resolverse con eficacia. El artículo 19 de la LPRL establece que cada trabajador reciba formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, relacionada con los riesgos específicos de su puesto de trabajo y los generales de la empresa. Así pues, los vinculados con la violencia y el acoso quedan incluidos en la obligación general de formación.

La formación en esta materia debería tener por objeto la identificación de los factores que contribuyen a crear un entorno laboral exento de acoso y violencia, y permitir que todos los trabajadores sean plenamente conscientes de sus responsabilidades en el marco de la política fijada por la empresa y de cualquier problema que pueda surgir. Los programas y material didáctico deben evitar estereotipos de género y, en lo posible, hacer uso de lenguaje no sexista. El plan de formación frente a estos riesgos y la forma de abordarlos debe ser consultado con los representantes de los trabajadores, que en caso de existir delegados de prevención serán los indicados dado su conocimiento específico en materia preventiva [art. 33.1 e) LPRL].

La formación puede impartirse con medios propios o puede concertarla externamente, pero siempre será por personal competente y especializado en riesgos psicosociales y conocedor de la política empresarial en esta materia. Según establece la LPRL deberá impartirse, siempre que sea posible, dentro de la jornada de trabajo o, en su defecto, en otras horas, pero con el descuento del tiempo invertido en la misma. Para facilitar la asistencia es conveniente que se desarrolle en horario y condiciones que permitan la conciliación. En el seguimiento y evaluación de las actividades formativas deben incluirse indicadores de género y evaluar los cambios de actitud frente a los principios de igualdad, no discriminación o conductas sexistas en el ámbito laboral¹⁰.

Es importante diseñar programas de formación para mandos y *managers* que les faculte para desempeñar un liderazgo que fomente la equidad, la transparencia y la justicia organizacional. Los mandos y personal de dirección deben contribuir a evitar

10. Ver en este sentido el manual sobre «Pautas para la integración de la perspectiva de género en la prevención de riesgos laborales», OSALAN, *Instituto Vasco de seguridad y salud laborales*, 2019.



estos riesgos y canalizar de forma adecuada los conflictos de los trabajadores que se encuentren a su cargo. Aquellos a los que se les asigne cometidos específicos se les debe formar especialmente para desempeñar eficientemente sus funciones de manera que les permita identificar los factores que contribuyen a que no se produzcan situaciones de violencia y acoso; al respecto, deben tener habilidades sociales para manejar conflictos y procedimientos de actuación en el marco de los procesos formales de examen de denuncias que se planteen.

De la misma manera deben diseñarse acciones formativas dirigidas a las personas trabajadoras que les permita detectar posibles situaciones de riesgo, especialmente donde estén más expuestos a la violencia y el acoso por su relación directa con el público como son empleados del servicio de emergencia, trabajo doméstico, transportes, educación y el ocio. También es importante formar a las personas en la resolución autónoma de conflictos, en habilidades de comunicación y estrategias de afrontamiento que ayuden a no permitir conductas agresivas, y afrontarlas de manera exitosa. Esto contribuye a mejorar el clima organizacional y evita en muchas ocasiones la judicialización de los procesos; además de mejorar la respuesta emocional de las víctimas¹¹.

2. Código de buenas prácticas

El código de buenas prácticas es una herramienta valiosa para evitar la materialización de los riesgos de violencia y acoso tanto en el lugar de trabajo como en el ámbito digital, mediante la concienciación y responsabilidad de todos los sujetos que configuran la estructura empresarial, desde la dirección y mandos a trabajadores y sus representantes. El código debe elaborarse por escrito a modo de estatutos internos en los que la organización junto con la representación de los trabajadores manifiesta el compromiso de erradicar la violencia y el acoso, con unos objetivos claros y las medidas para llevarlos a cabo. La experiencia demuestra que las estrategias para crear entornos laborales en los que se respete la dignidad de los trabajadores tienen más probabilidad de ser eficaces cuando se acuerdan conjuntamente¹².

La declaración de principios puede formar parte de este Código en el que se debe precisar las conductas y comportamientos que se consideran indebidos en el trabajo y especificar que dichos comportamientos, en determinadas circunstancias, pueden ser ilegales. El código debería imponer explícitamente a todos los trabajadores la obligación de observar la declaración y de velar por que sus compañeros sean tratados con respeto y dignidad, especificando con claridad las responsabilidades que se derivaran de la manifestación de comportamientos que vulneren el código de buenas prácticas. Igualmente es conveniente que incluya el compromiso de que las

11. *Vid.*, al respecto NTP 891 y NTP 892 sobre resolución autónoma de conflictos, aplicable a cualquier tipo de violencia física o psicológica.

12. Recomendación de la Comisión Europea, de 27 de diciembre de 1991, relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo. *Punto 5 «recomendaciones a los empresarios»*.



denuncias de acoso sexual se tratarán con seriedad, prontitud y confidencialmente, y que se protegerá a los trabajadores contra la persecución y las represalias de que sean objeto por haber presentado una denuncia de acoso sexual. También debería especificar que se aplicarán las medidas disciplinarias adecuadas contra los trabajadores que incurran en comportamientos de acoso y violencia sexual¹³.

Una vez elaborado, es importante que sea difundido para que se conozca la política empresarial al respecto; que todos los integrantes sean conscientes de las posibles consecuencias de comportamientos de violencia y acoso tanto en el lugar de trabajo como a través de medios digitales. La organización debe asegurarse de que la política empresarial y código de buenas prácticas es comunicada y comprendida por todos, quedando claro que existe un firme compromiso de tolerancia cero ante estos comportamientos. Es aconsejable que estos códigos también contengan pautas y directrices de conducta y comportamiento para usuarios y clientes de manera visible.

III. GESTIÓN DEL RIESGO

Otro bloque de actuaciones lo constituyen las acciones dirigidas a la intervención y gestión ante situaciones relacionadas con factores de riesgo psicosocial, o cuando el riesgo ya se ha materializado. En este sentido tanto la LOIEMH como la LOGILS establecen la obligación de diseñar cauces para la interposición de denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido víctimas de estas conductas, incluyendo las sufridas en el ámbito digital.

A. Protocolos de actuación

Desde la legislación de prevención de riesgos laborales se establece que el empresario una vez conocida la situación debe tomar todas las medidas necesarias para proteger la salud de sus trabajadores de acuerdo con la obligación general de protección prevista en el art. 14.2 de la LPRL. En esta dirección, la LOIEMH incorporó en el año 2007 para los supuestos de acoso sexual y discriminación por razón de sexo un mandato para dar cauce a las denuncias y reclamaciones de las víctimas. Y, aunque la Ley no habla de protocolos, el RD 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro, si lo hace en el art. 12 al referirse al depósito y registro de estos. Así pues, las empresas a lo largo de estos años han venido elaborando protocolos de acoso sexual y por razón de sexo, mayoritariamente en los planes de igualdad o convenios colectivos, y en menor medida en el marco de la gestión de la prevención de riesgos laborales a través del plan de prevención como establece la normativa preventiva.

El procedimiento más utilizado para la gestión interna de estos riesgos cuando ya son evidentes o se han materializado ha sido el previsto en el Acuerdo Europeo sobre Acoso y Violencia en el trabajo, de 26 de abril de 2007, para la canalización de

13. *Ibidem*: Relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo.



las quejas y reclamaciones de las personas afectadas por este tipo de comportamientos, el cual consta de diferentes fases¹⁴. Sí bien no puede considerarse una medida de prevención puesto que su aplicación es una vez materializado el riesgo, si puede tener efectos disuasorios de conductas ofensivas de acoso y violencia. Por otro lado, permite conocer a las personas trabajadoras el mecanismo interno de solución de conflictos con garantías y confidencialidad.

B. Resolución de conflictos

Es importante que los procedimientos de actuación tras una situación de violencia o acoso en cualquiera de sus manifestaciones (sexual, por razón de sexo o psicológica) estén bien establecidos, de forma que el problema se resuelva de una manera rápida y eficaz. El procedimiento de denuncia es fundamental para que la política contra el acoso tenga éxito. Por tanto, hay dos aspectos esenciales que deben quedar claros:

- A quién y cómo deben dirigirse, y en su caso presentar la denuncia.
- Cuáles son los derechos y deberes tanto de la presunta víctima como del presunto acosador durante la tramitación del procedimiento (por ejemplo, si es o no obligatorio activar el procedimiento interno, si la activación de éste excluye o no la adopción de otras medidas legales mientras esté en curso, etc.).

Se puede disponer de un procedimiento de resolución de conflictos informal y otro formal para contribuir a la resolución favorable de los mismos. Como se ha señalado más arriba, es importante formar a las personas en la resolución autónoma de conflictos y en habilidades de comunicación, con lo que se evitará en muchas ocasiones que el riesgo llegue a materializarse dado que la persona cuenta con herramientas dialécticas y conductuales que eviten que el riesgo se transforme en daño a su salud. A continuación, veamos los distintos cauces para la solución de dichos conflictos:

1. Cauce informal de resolución del conflicto

Dado que en la mayoría de los casos sólo se busca el cese del acoso, cuando el problema no es grave puede ser conveniente intentar resolverlo de manera informal para evitar una fractura en el personal y relaciones sociales¹⁵. Los procedimientos informales buscan solucionar la situación a través de la confrontación directa entre las partes poniendo de manifiesto al hostigador que su conducta le resulta ofensiva o incómoda y solicita su cese en el comportamiento. Este proceso también puede ser

14. García- Perrote, I., «Acoso sexual, acoso por razón de sexo y acoso en la Ley Igualdad de mujeres y hombres», *Relaciones Laborales*, n° 4, 2008.

15. Un sector doctrinal considera estos procedimientos informales únicamente apropiados para las conductas leves. En este sentido ver Bodelón, E. y Gala Durán, C., «Protocolos contra el acoso sexual y por razón de sexo en el ámbito de las empresas» en VV.AA., coord. Gil Ruiz, *Generalitat de Catalunya*, 2013, págs. 177 y 178.

iniciado por una persona de confianza o compañero que ayude a resolver el conflicto. Otra posibilidad es hacerlo a través de un intermediario que ejerza la función de medidor y asesor a la víctima. Esta persona intermediaria debe ser nombrada por el empresario, preferentemente en consulta con los representantes de los trabajadores (delegado de prevención), al que se le dará formación específica para el ejercicio de las funciones, específicamente en riesgos psicosociales y negociación de conflictos. Se aconseja acudir al procedimiento formal cuando el informal no de resultado o sea inapropiado para resolver el problema.

2. *Cauce formal de intervención y resolución del conflicto*

Los procedimientos formales buscan una investigación formal del asunto y la imposición final de sanciones si se confirma la existencia de acoso. El procedimiento debe proporcionar a la víctima la seguridad de que sus quejas y alegaciones serán tratadas con total seriedad. Se debe garantizar que los protocolos de quejas y denuncia son accesibles a todas las personas a las que afecte, para ello no solo se deben tener en cuenta las barreras físicas, sino también las barreras lingüísticas, generacionales y psicológicas.

El procedimiento debe estar intervenido y gestionado por los técnicos de prevención cuando existan o el servicio de prevención, debe especificar a quién debe presentar la denuncia la persona afectada, y ofrecer asistencia para que en caso de no ser adecuado el procedimiento interno tenga la posibilidad de presentar la denuncia en primera instancia¹⁶. Esta persona puede coincidir con la designada para intervenir en los procesos informales; por tanto, como se ha señalado anteriormente, debe estar formada específicamente en manejo de resolución de problemas, políticas y procedimientos de la organización, y se le asignarán los recursos necesarios para desempeñar su tarea con eficacia.

Según el Acuerdo Europeo sobre Acoso y Violencia los requisitos básicos de este procedimiento serían:

- La confidencialidad de las denuncias y del procedimiento
- El respeto a la dignidad y la intimidad personal
- Agilidad en la tramitación, con plazos de resolución breves.
- La investigación exhaustiva de los hechos por quien tenga la responsabilidad de mediar o resolver.
- Garantizar la audiencia personal de todos los testigos e interesados.
- Es siempre conveniente la participación o asesoramiento del servicio de prevención.

16. Puede ser que el procedimiento normal de trámite de denuncias no sea adecuado en supuestos en que las reclamaciones se presenten en primera instancia ante el superior inmediato. Los problemas en estos casos pueden venir por dos vías: la primera, si el superior inmediato es un hombre y la víctima del acoso una mujer, esta puede tener vergüenza de relatar los incidentes o puede creer que no se le tomará en serio. La segunda, si el acusado de acoso se encuentra en la propia línea jerárquica de la víctima. En estos casos cobran especial importancia las personas especialmente designadas para intervenir en los procedimientos de violencia y acoso.



A la hora de diseñar el canal de denuncias las empresas no pueden perder de vista la Directiva Europea 2019/1937, de protección del denunciante que obliga a las organizaciones de más de 50 empleados a implementar un canal de denuncias anónimo a partir de diciembre 2021/2023 para denunciar todo tipo de irregularidades, entre ellas las situaciones de violencia y acoso, y prevenir la realización de delitos.

Además, la Ley 2/2023 de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción dice que todas las organizaciones de más de 50 empleados deberán contar con un canal que, entre otras cosas:

- Esté diseñado, establecido y gestionado de forma segura, de modo que se garantice la confidencialidad de la identidad del informante y de cualquier tercero mencionado en la comunicación, y de las actuaciones que se desarrollen en la gestión y tramitación de la misma, así como la protección de datos impidiendo el acceso de personal no autorizado;
- Permita la presentación de comunicaciones por escrito o verbalmente o de ambos modos.

En definitiva, el canal de denuncias debe ser: accesible, confidencial, difundido a la plantilla, gestionado por personal con formación; tener plazos de resolución fijados, y seguir la normativa de protección de datos personales.

Las investigaciones del suceso se deben realizar con total respeto para las partes. Deben estar presididas por la independencia y la objetividad. Los investigadores no deben tener ninguna conexión con las partes. Se debe establecer un límite temporal para las investigación con el fin de evitar, por un lado, un proceso en exceso dilatado y, por otro, la imposibilidad de acudir al sistema legal. Es conveniente que las partes puedan comparecer en las investigaciones con alguien de su confianza (amigo, asesor, representante sindical, ...), y que se mantenga la confidencialidad en el proceso.

La resolución ha de contemplar tanto el conflicto en sí mismo como las medidas protectoras y preventivas necesarias para todos los afectados. Dentro de las medidas protectoras pueden incluirse las cautelares como son el cambio de puesto de trabajo, con o sin cambio de centro de trabajo, el cambio de horario de trabajo o la suspensión del contrato de trabajo por riesgo de violencia o acoso, que puede ser necesario su adopción desde el comienzo de la tramitación del proceso para garantizar la salud y seguridad de la persona afectada (medidas de protección que se verán más adelante).

En cuanto a las sanciones disciplinarias, es conveniente que las normas que regulan las faltas y sanciones, como es el Convenio Colectivo, y el Código de buenas prácticas recojan claramente las conductas constitutivas de violencia y acoso y las correspondientes sanciones.



3. Seguimiento y control

Cuando el empresario sea conocedor del daño debe investigar las causas y adoptar, en su caso, las medidas de prevención que procedan (art. 16.3 LPRL). En todo caso el servicio de prevención debe hacer un seguimiento de la funcionalidad de los sistemas de gestión del riesgo, de forma que puedan introducir modificaciones siempre que se detecte inoperatividad del sistema implementado. En este punto debemos tener en cuenta que la LOGILS ha introducido modificaciones en el Código Penal referentes a la exigencia de cumplimiento de las obligaciones de prevención. Por un lado, en lo relativo al trato degradante y humillante en la empresa (art. 173.1. 4º)¹⁷, y, por otro, los actos de acoso sexual (art. 184.5º)¹⁸, que de no observarse sanciona directamente al empresario. El incumplimiento de las obligaciones de prevención y sensibilización pueden llevar a la empresa a ser responsable penal y civilmente, y a tener que responder del daño psicológico causado a la víctima, a no ser que acredite el cumplimiento de la normativa. Aun así, ello solo liberaría a la empresa de la responsabilidad penal, pero no de la responsabilidad civil subsidiaria, de la que sería responsable por la vía del art. 120.4 CP, por lo que no se trata solo de contar con la implementación del plan de prevención y protocolo de resolución de conflictos, sino controlar fehacientemente que estas conductas no se materialicen¹⁹.

IV. PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LA VIOLENCIA SEXUAL EN LA EMPRESA

60

A. Derechos laborales

Con la finalidad de garantizar derechos en el ámbito laboral que concilien los requerimientos de la relación laboral con las circunstancias especiales que pueden vivir las personas trabajadoras que sufran violencia sexual, la LOGILS regula en su Capítulo II del Título IV, artículos 38 a 40, un conjunto de derechos laborales y de seguridad social relacionados con la reducción y ordenación del tiempo de trabajo, traslado o cambio de centro de trabajo, adaptación de puesto y apoyos que precisen por razón de discapacidad para su reincorporación, suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo, nulidad de la extinción del contrato de trabajo, ausencia o faltas de puntualidad justificadas y remuneradas, y protección por desempleo. Estos

17. El art. 173 CP, tipifica el trato degradante y la ejecución de actos hostiles o humillantes en el seno de una empresa menoscabando gravemente la integridad moral. Ahora se le añade un nuevo párrafo 4º al apartado 1, que señala que: «Cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis una persona jurídica sea responsable de los delitos comprendidos en los tres párrafos anteriores, se le impondrá la pena de multa de seis meses a dos años.

18. Igualmente, al art. 184 CP que regula el delito de acoso sexual, se añade un nuevo apartado 5º que señala que: «Cuando de acuerdo con lo establecido en el art 31 bis, una persona jurídica sea responsable de este delito, se le impondrá la pena de multa de seis meses a dos años».

19. Magro Servet, V., «La exigencia del nuevo mapa de riesgos en la empresa tras la reforma del Código Penal en los delitos contra la libertad sexual y el acoso sexual en la empresa», Colegio de abogados de Oviedo. Puede verse en: <https://www.icaoviedo.es/res/comun/biblioteca/3135/ARTICULO%20DOCTRINAL.pdf>

derechos reconocidos mediante remisión al Estatuto de los Trabajadores supusieron la modificación de varios de sus artículos, como a continuación veremos.

En igual medida la Ley Orgánica 10/2022 reconoció derechos para las personas trabajadoras funcionarias víctimas de violencia sexual (art. 40) reflejados en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

1. Medidas de acción sobre el tiempo de trabajo

Según el art. 37.8 del ET, las víctimas de violencia sexual para hacer efectiva su protección tienen derecho a la reducción de jornada con disminución proporcional del salario, o a la reordenación del tiempo de trabajo a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo que se utilice en la empresa. Como se observa, el precepto establece estos derechos de forma alternativa, como si ambas opciones de forma simultánea fueran incompatibles, de manera que la trabajadora deberá optar por la que más le convenga según sus circunstancias.

En cuanto a la reordenación del tiempo de trabajo, puede hacerse efectivo mediante diferentes mecanismos de flexibilidad interna como la adaptación del horario con las distintas manifestaciones que ello puede suponer, desde alterar el horario de entrada y salida, cambio en el disfrute de vacaciones, fijación de una jornada irregular o acumulación del tiempo de trabajo en diferentes días de la semana, o cualquier otra fórmula que sea posible dentro de la organización empresarial. Incluso se prevé el derecho a realizar el trabajo total o parcialmente a distancia o a dejar de hacerlo si este fuera el sistema establecido, siempre que la modalidad de prestación del servicio sea compatible con el puesto y funciones a desempeñar por la trabajadora.

Para el ejercicio de estos derechos habrá que estar a lo dispuesto para estos supuestos concretos en el Convenio colectivo o en los acuerdos de empresa, o en su caso conforme al acuerdo entre la empresa y la persona trabajadora afectada. En su defecto, la concreción de estos derechos corresponderá a las víctimas al ser la afectada y por tanto conocedora de los horarios más convenientes para evitar el riesgo. En último caso, las divergencias entre la empresa y la trabajadora serán resueltas por la jurisdicción social a través del procedimiento establecido en el art. 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social.

En el caso de las personas funcionarias también establece el derecho a la reducción de jornada con disminución proporcional de la retribución art. 49.d) EBEP modificado por la Disposición final Decimoquinta de la LOGILS. Es de destacar que, a diferencia del resto de personas trabajadoras, cuando opten por solicitar reducción de jornada en un tercio o menos mantendrán su salario íntegro²⁰. Igualmente se reconoce el derecho

20. Espejo Mejías, P., en «La tutela laboral del derecho a la libertad sexual: ¿una protección integral?, Revista de trabajo y Seguridad Social CEF, 472, 2023, pág. 115. Señala que, para evitar diferencias y una desigual protección, sería interesante que pudiera preverse el derecho a reducción de jornada para todas las trabajadoras en los mismos términos.



de estas personas a la reordenación del tiempo de trabajo a través de la adaptación del horario, horario flexible o cualquier otra forma de ordenación del horario que sea aplicable, en los términos que para estos supuestos establezca el plan de igualdad de aplicación o, en su defecto, la Administración pública competente en cada caso.

En el caso de las/os trabajadoras/es autónomos económicamente dependientes que sean víctimas de violencia sexual, también tendrán derecho a la adaptación del horario de la actividad con el objeto de hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral (art. 14.5 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, de Trabajo Autónomo).

De otro lado, el art. 38.4 de la LOGILS reconoce que las faltas de asistencia o de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada del padecimiento de una situación de violencia sexual se considerará justificada y serán remuneradas, teniendo que comunicar a la empresa su retraso o falta al trabajo tan pronto como le sea posible. Como es lógico, su condición de víctima de violencia sexual debe haber sido acreditada por los servicios sociales de atención o de salud.

2. Movilidad geográfica o cambio de centro

Las personas trabajadoras víctimas de violencia sexual que se vean obligadas a abandonar el puesto de trabajo en la localidad donde venían prestando sus servicios, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, tendrán derecho preferente a ocupar otro puesto de trabajo, del mismo grupo profesional o categoría equivalente, que la empresa tenga vacante en cualquier otro de sus centros de trabajo (art. 40.4 del ET). Como vemos se trata de la posibilidad de que las víctimas puedan solicitar el cambio de centro de trabajo por dicha circunstancia. En estos casos la empresa está obligada a comunicar a la persona trabajadora las vacantes existentes o que pudieran producirse en el futuro. Así pues, la movilidad está condicionada a que la empresa cuente con varios centros de trabajo, y que exista vacante en alguno de ellos correspondiente a la misma categoría profesional o equivalente. Como se observa, la norma no prevé la posibilidad de movilidad funcional vertical, salvo que así se prevea por negociación colectiva o acuerdo individual.

Por lo que respecta al tiempo de movilidad geográfica o cambio de centro, se prevé una duración de seis meses con reserva de puesto de trabajo. Al finalizar este periodo la persona trabajadora podrá optar entre el regreso a su puesto de trabajo anterior o la continuidad en el nuevo, decayendo en este caso la obligación de reserva. Por lo que respecta a la retribución que tendrá derecho durante el cambio la ley lo silencia, por lo que las posibles diferencias salariales que pudieran producirse deberán asumirse por la persona trabajadora al no estar la movilidad funcional bajo el ámbito de las reglas del art. 39 del ET²¹. También cabe la posibilidad de que a la víctima no le interese retornar a su antiguo puesto ni permanecer en el nuevo, y en este caso puede

21. En el mismo sentido, Fernández Orrico, J. «Un estudio comparativo acerca de la protección jurídico laboral entre las víctimas de violencia de género y de violencia sexual» cit., pág. 22.



optar por la extinción del contrato percibiendo una indemnización de veinte días de salario por año de servicio, prorrateándose los periodos inferiores, con un máximo de doce mensualidades, y el derecho a desempleo en su caso.

Idéntica previsión se contempla en el ámbito funcional para las personas víctimas de violencia sexual, art. 82.1 EBEP. Para estas personas se prevé el derecho al traslado a otro puesto de trabajo propio de su cuerpo, escala o categoría profesional de análogas características, sin necesidad de que se determine como vacante de necesaria cobertura. Aun así, en tales supuestos, la Administración Pública competente estará obligada a comunicarle las vacantes ubicadas en la misma localidad o en las localidades que la interesada expresamente solicite. Este traslado tendrá la consideración de traslado forzoso. La norma hace referencia a la protección de los datos personales de la víctima, sus descendientes y cualquier persona que esté bajo su custodia durante el procedimiento y actuaciones relacionadas con el caso.

3. *Suspensión del contrato de trabajo*

El art. 38.1 de la LOGILS reconoce el derecho de las víctimas sexuales a suspender su relación laboral, con reserva del puesto de trabajo. El derecho tiene su reflejo en el art. 45.1n) del ET, donde especifica que «el contrato de trabajo podrá suspenderse por decisión de la persona trabajadora que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género».

En cuanto a la duración de la suspensión, se establece que tendrá una duración máxima de 6 meses, salvo que de las actuaciones de tutela judicial resultase que la efectividad del derecho de protección de la víctima requiera la continuidad de la suspensión, en cuyo caso, el juez podrá prorrogar la suspensión por periodos de 3 meses hasta un máximo de 18 meses. Llegado el momento de la reincorporación de la trabajadora víctima de violencia sexual, esta se realizará en las mismas condiciones existentes en el momento de la suspensión del contrato de trabajo, debiéndose garantizar los ajustes que sean necesarios en caso de trabajadora con discapacidad (art. 38.3 LOGILS).

Como establece el art. 45.2 ET, la suspensión del contrato implica exoneración de la obligación de trabajar y a su vez liberación del empresario de remunerar el trabajo. Este periodo de suspensión tiene su reflejo en materia de Seguridad Social, como veremos, al considerarse como tiempo cotizado a los efectos de las prestaciones correspondientes de S.S. (jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, nacimiento y cuidado de menor, desempleo y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave); además de considerarse como situación legal de desempleo. Esta medida puede suponer una eficiente protección cuando la víctima sufra riesgo al salir a la calle y el trabajo no pueda realizarlo desde el domicilio.

En el caso de contratos temporales la suspensión del contrato implica que, si bien cesa la actividad laboral durante un tiempo y el correspondiente salario manteniéndose el vínculo jurídico entre empresa y la persona trabajadora, sin embargo, no se paraliza el cómputo de la duración del contrato, salvo que se indique otra cosa, de



manera que el contrato no se prolonga una vez llegado a su término. Esto a diferencia de lo que ocurre con la interrupción que sí paraliza el cómputo por el tiempo interrumpido.

En el caso de la persona autónomamente dependiente, la situación de violencia sexual se considera causa debidamente justificadas de interrupción de la actividad para que haga efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral [art. 16.1.f) de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA)]. En caso de que el cliente diera por extinguido el contrato, dicha circunstancia se consideraría como falta de justificación, en cuyo caso la persona afectada tendrá derecho a percibir la indemnización que corresponda por daños y perjuicios causados (art. 16.3 en relación con los apartados 3 y 2 del art. 15 LETA).

Para las personas funcionarias el art. 89.1 d) del EBEP reconoce el derecho a la excedencia por razón de violencia sexual, en cuyo caso, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, no tienen la obligación de acreditar un período previo de carencia, de modo que «tendrán derecho a solicitar la situación de excedencia sin tener que haber prestado un tiempo mínimo de servicios previos y sin que sea exigible plazo de permanencia en la misma» (art. 89.5 EBEP).

4. Extinción del contrato

En relación con la extinción del contrato de trabajo, el art. 49.1m) del ET dispone que la decisión extintiva corresponde a la trabajadora; por tanto, no es preceptiva la participación de la autoridad judicial o cualquier otro organismo público, por lo que una vez solicitado por la trabajadora tendrá efecto inmediato²².

En caso de que la decisión extintiva del contrato venga por iniciativa del empresario, como despido objetivo o disciplinario, este sería nulo por el ejercicio de su derecho para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral [arts. 53.4.b) y 55.5 b) del ET].

En el caso de la trabajadora autónoma económicamente dependiente la relación contractual con su cliente (contrato de actividad) se extinguirá cuando esta se vea obligada como consecuencia de ser víctima de violencia de género o de violencias sexuales» [art. 15.1.g) de la LETA].

B. Derechos de seguridad social

Con objeto de la protección integral de la violencia sexual, no solo se introducen derechos en el ámbito laboral, sino que también surte efectos en el ámbito de los derechos de Seguridad Social de las víctimas como veremos:

22. Ver en este sentido, y relacionado con el despido de la trabajadora víctima de violencia de género: Romero Burillo, A. M.: «Ámbito de actuación de las medidas laborales y de protección social de la víctima de violencia de género». Medidas laborales de protección social de la trabajadora víctima de violencia de género Tirant lo Blanch. Valencia, 2020.

1. Beneficios en supuestos de reducción de jornada

En el supuesto en que la víctima de violencia sexual opte para su protección por la reducción de jornada, según el art. 270.6 de la LGSS, para el cálculo de la base reguladora por desempleo se computarán las bases de cotización incrementadas hasta el 100 por ciento de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido sin reducción el trabajo a tiempo completo o parcial. Añade que, si la situación legal de desempleo se produce estando el trabajador en la situación de reducción de jornada por este motivo, las cuantías máxima y mínima de su prestación se determinarán teniendo en cuenta el indicador público de rentas de efectos múltiples en función de las horas trabajadas antes de la reducción de la jornada.

2. Beneficios en los supuestos de suspensión de contrato y extinción de la relación laboral voluntaria

El periodo de suspensión del contrato con reserva de puesto de trabajo cuando la persona trabajadora se vea obligada a abandonar su puesto como consecuencia de ser víctima de violencia sexual (art. 45.1.n), tendrá la consideración de periodo de cotización efectiva a los efectos de las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, nacimiento y cuidado de menor, desempleo y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Por otro lado, el artículo 267.1. b). 2º LGSS, establece que se encontrarán en situación legal de desempleo la persona trabajadora víctima de violencia sexual cuando suspenda su contrato de trabajo al amparo de lo dispuesto en el artículo 45.1.n) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Obsérvese que el art. 45.1.n) del ET no prevé la suspensión del contrato para las víctimas de violencias sexuales. Es el art. 38.2 de la LOGILS, el que regula para estas víctimas el derecho a la protección por desempleo, el cual remite a los términos de la LGSS. Por lo que, aunque de una forma menos directa, las víctimas de violencias sexuales se encuentran en situación legal de desempleo, cuando por su decisión se les suspenda el contrato de trabajo por esta circunstancia.

Igualmente, según el art. 267.1 a) 5º LGSS, se encontrarán en situación legal de desempleo las personas trabajadoras víctimas de violencia sexual que resuelvan voluntariamente su contrato de trabajo para hacer efectivo su derecho a la protección integral.

En ambos supuestos, la situación legal de desempleo se acreditará por comunicación escrita del empresario sobre la extinción o suspensión temporal de la relación laboral, junto con la orden de protección a favor de la víctima o, en su defecto, junto con cualquiera de los documentos a los que se refiere el artículo 37 de la LOGILS, que son los siguientes:

- informe de los servicios sociales, de los servicios especializados en igualdad y contra la violencia de género, de los servicios de acogida destinados a víctimas



de violencias sexuales de la Administración Pública competente, o de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, en los casos objeto de actuación inspectora;

- sentencia recaída en el orden jurisdiccional social;
- cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos;
- documentos sanitarios oficiales de comunicación a la Fiscalía o al órgano judicial, en el caso de víctimas menores de edad.

La comunicación escrita del empresario sobre la extinción o suspensión temporal de la relación laboral se sustituirá, conforme a lo establecido en el artículo 1.6 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el Certificado de Empresa, en el que ha de figurar la causa y fecha de efectos de la situación legal de desempleo.

3. *Beneficio por cese de actividad de la trabajadora por cuenta propia*

Según el art. 331.1.d) LGSS la persona trabajadora por cuenta propia, víctima de violencia sexual que cese en el ejercicio de su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, se le considerará en situación de cese temporal de la actividad. Además, según el art. 329. 1 b) LGSS se le suspenderá la obligación de cotizar durante 6 meses, que serán considerados como de cotización efectiva a efectos de prestaciones de Seguridad Social, considerándose en situación asimilada a la de alta. Con ello se constata una reducción del período reconocido respecto de la personas trabajadoras por cuenta ajena, dado que estas pueden alcanzar un máximo de dieciocho meses, mientras que las trabajadoras por cuenta propia únicamente podrán disfrutar de este beneficio durante un máximo de seis meses²³. Para determinar la base de cotización por esos 6 meses se tomará el promedio de las bases de cotización cotizadas durante los seis meses previos a la suspensión de la obligación de cotizar.

La situación legal de cese de actividad se acreditará por la declaración escrita de la solicitante de haber cesado o interrumpido su actividad económica o profesional, a la que deberá adjuntar cualquiera de los documentos que acreditan las situaciones de violencia de género o de violencias sexuales (art. 332.1.1.4 LGSS). En el caso de la persona autónoma económicamente dependiente, la declaración podrá ser sustituida por la comunicación escrita del cliente del que dependa económicamente en la que se hará constar el cese o la interrupción de la actividad. Tanto la declaración como la comunicación han de contener la fecha a partir de la cual se ha producido el cese o la interrupción.

23. Fernández Orrico, J., «Un estudio comparativo acerca de la protección jurídico laboral entre las víctimas de violencia de género y de violencia sexual» cit., pág. 27.

En el caso de las socias trabajadoras de cooperativas de trabajo asociado se consideran en situación legal de cese de actividad, con derecho a la protección de seguridad social (art. 329 LGSS) cuando hubieran cesado, con carácter definitivo o temporal, en la prestación de trabajo en la cooperativa, perdiendo los derechos económicos derivados directamente de dicha prestación por causa de violencia sexual [art. 335 (apdo. 1 a, ordinal 4.º) LGSS]. Asimismo, se consideran en situación legal de cese de actividad las trabajadoras autónomas profesionales que hubieran cesado, con carácter definitivo o temporal en la profesión desarrollada solidariamente con otros, por violencia sexual determinante del cese temporal o definitivo de la profesión de la trabajadora autónoma [art. 336 d) LGSS].

V. CONCLUSIONES

La violencia sexual atenta contra los derechos fundamentales de la persona reconocidos en la Constitución para el ejercicio de la libertad y dignidad del individuo, además de impedir decidir libremente sobre el desarrollo de la propia sexualidad de forma segura, sin sufrir coacciones, discriminación o agresiones.

El lugar de trabajo es un espacio complejo donde pueden ocurrir violaciones del derecho a la libertad sexual y a la integridad moral de las personas trabajadoras; por lo que se hizo necesario regular medidas para hacer efectivo en este ámbito la protección y el derecho a la asistencia social integral de todas las personas trabajadoras que tengan la consideración de víctimas de violencia sexual. Por otro lado, el ámbito laboral es un espacio donde las personas pasan gran parte de su tiempo, y del que dependen para el desarrollo de su vida social y familiar

Con el objeto de preservar estos derechos la Ley de Prevención de riesgos laborales regula obligaciones para los empresarios de prevención de estos riesgos, desde planificación y evaluación hasta la adopción de medidas para su evitación; y, en coordinación con la Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres se establecen obligaciones de sensibilización y resolución de conflictos que eviten la materialización de estos riesgos, y en caso de materializarse existan cauces seguros para su denuncia y resolución del conflicto de forma rápida, respetuosa y eficaz.

Estas medidas han sido matizadas y reforzadas por la Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual, cuya finalidad esencial fue impulsar la prevención de la violencia sexual y garantizar los derechos de las víctimas. A la vez que introduce derechos laborales y de protección de Seguridad Social que permitan conciliar los requerimientos de la relación laboral y de empleo público con las circunstancias que puedan vivir las víctimas de violencia sexual; de manera que puedan ejercer su derecho a la protección integral y reinsertarse a su puesto de trabajo conservando sus derechos y sin grandes mermas económicas para el desarrollo de su vida personal y profesional.

Bibliografía

- Alonso Martín, A., «Pautas para la integración de la perspectiva de género en la prevención de riesgos laborales», OSALAN, Instituto Vasco de seguridad y salud laborales, 2019.
- Álvarez Cuesta, H., «Aspectos laborales de la Ley orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual». AEDTSS. 2022.
- Álvarez Cuesta, H.: «La protección laboral y social de las víctimas de violencias sexuales en la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual». *Temas Laborales*, núm. 166, 2023.
- Azpiroz A., «Pautas para la integración de la perspectiva de género en la Prevención de Riesgos Laborales». OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales. 2017.
- Bodelón, E. y Gala Durán, C., «Protocolos contra el acoso sexual y por razón de sexo en el ámbito de las empresas» en VV.AA., coord. Gil Ruiz, Generalitat de Catalunya, 2013.
- Espejo Mejías, P., «La tutela laboral del derecho a la libertad sexual: ¿una protección integral?», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 472, 2023, pp. 97-122. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.7219>
- Fernández Orrico, J., «Un estudio comparativo acerca de la protección jurídico laboral entre las víctimas de violencia de género y de violencia sexual», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 269, 2023.
- Fidalgo Vega, M., NTP 854 «Acoso psicológico en el trabajo: definición». Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. 2009.
- García-Perrote, I., «Acoso sexual, acoso por razón de sexo y acoso en la Ley Igualdad de mujeres y hombres», *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2008.
- Goerlich Peset, J. M.: «¿Qué ha pasado con los derechos laborales de las víctimas de violencia sexual?» *Foro de Labos*, www.elforodelabos.es
- Magro Servet, V., «La exigencia del nuevo mapa de riesgos en la empresa tras la reforma del Código Penal en los delitos contra la libertad sexual y el acoso sexual en la empresa», Colegio de abogados de Oviedo, 2022.
- Martín Daza, F., «NTP 476: «El hostigamiento psicológico en el trabajo: mobbing» Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, 1998.
- Mejías García, A., «Procedimiento de solución autónoma de los conflictos de violencia laboral (I)». NTP 891, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. 2011.
- Michael Rubenstein «La dignidad de la mujer en el trabajo: informe sobre el problema del acoso sexual en los Estados miembros de las Comunidades Europeas», COM (89) 568 final, 1987.
- Molina Navarrete, C., «Delimitación conceptual. “¿Qué sabe la razón jurídica del acoso laboral? Los persistentes dilemas sobre su conceptualización y formas de tutela», en Rivas Vallejo P., y García Valverde, M. D., (dirs). *Tratado integral del acoso*, Aranzadi, 2015.
- Monereo Pérez, J. L. y Rodríguez Iniesta, G.: «Las medidas de Seguridad Social y otros instrumentos de protección social en la ley orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual (conocida de manera popular como “Ley del sí es sí”)». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 33. 2022.
- Olarte Encabo, S., «Prevención del riesgo laboral de acoso sexual y acoso sexista» en AAVV Los nuevos retos del trabajo decente: la salud mental y los riesgos psicosociales, UCM, 2020.
- Pérez del Río, T., «La violencia de género en el ámbito laboral. El acoso sexual y el acoso sexista». Bomarzo, 2009.
- Ramos Quintana, M. I.: «Violencia sexual y relaciones de trabajo: la libertad sexual de las mujeres y las nuevas garantías legales», *Trabajo y Derecho*, núm. 99, 2023.
- Romeral Hernández, J. *El delegado de prevención*, Lex nova, 2008.



Romero Burillo, A. M.: «Ámbito de actuación de las medidas laborales y de protección social de la víctima de violencia de género». *Medidas laborales de protección social de la trabajadora víctima de violencia de género* Tirant lo Blanch. Valencia, 2020.

Sánchez Trigueros, C.: «La violencia de género en el trabajo. Perspectiva de Seguridad Social», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 14, 2007.



El convenio especial como medida de protección a la vejez

THE SPECIAL AGREEMENT AS A MEASURE TO PROTECT THE ELDERLY

M.^a Alexandra Díaz Mordillo

Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social

maria-alexandra.diaz@seg-social.es  0000-0001-8619-3592

Recibido: 21.03.2026 | Aceptado: 09.06.2026

RESUMEN

El convenio especial de la Seguridad Social se presenta como herramienta de protección frente a la contingencia de vejez, especialmente para personas con carreras laborales interrumpidas o insuficientes. Partimos del concepto de situación asimilada al alta, que permite mantener derechos prestacionales aun sin actividad laboral, y se revisa su evolución normativa. El convenio especial se presenta como un mecanismo voluntario —u obligatorio en ciertos supuestos, como los ERE que afectan a mayores de 55 años— que permite continuar cotizando para evitar lagunas y garantizar el acceso a prestaciones, principalmente la jubilación. El estudio examina sus distintas modalidades: ordinarios, por reducción de jornada, para cuidadores no profesionales, para trabajos en el extranjero, o para prácticas formativas. También se identifican limitaciones, como su elevado coste, la desigualdad de género en los convenios de cuidados y la escasa adecuación del sistema a las nuevas realidades laborales. Como conclusión, se proponen reformas para modernizar y reforzar su eficacia protectora.

ABSTRACT

The special Social Security agreement is presented as a tool for protection against the risk of old age, especially for people with interrupted or insufficient work histories. We begin with the concept of a status equivalent to active enrollment, which allows individuals to retain their entitlement to benefits even when not working, and we review the evolution of the relevant regulations. The special agreement is presented as a voluntary mechanism—or mandatory in certain cases, such as mass layoffs affecting those over 55—that allows individuals to continue making contributions to avoid gaps in coverage and ensure access to benefits, primarily retirement benefits. The study examines its various modalities: standard agreements, agreements for reduced working hours, agreements for non-professional caregivers, agreements for work abroad, and agreements for training internships. It also identifies limitations, such as high costs, gender inequality in care agreements, and the system's limited adaptation to new labor realities. In conclusion, reforms are proposed to modernize the system and strengthen its protective effectiveness.

PALABRAS CLAVE

Convenio especial
Vejez
Situación asimilada al alta
Seguridad Social
Cotización

KEYWORDS

Special Agreement
Social Security
Old Age
Contribution
Status Assimilated to
Registration



SUMARIO

- I. LAS SITUACIONES ASIMILADAS AL ALTA EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD SOCIAL
 - A. La situación actual
- II. EL CONVENIO ESPECIAL
 - A. Naturaleza y requisitos
 - B. Suscriptores
 - C. Solicitud y efectos
- III. LOS DIFERENTES CONVENIOS ESPECIALES Y LA PROTECCIÓN A LA VEJEZ
 - A. La vejez como contingencia y su protección
 - 1. *La vejez como contingencia*
 - 2. *La protección de la vejez a través del convenio especial*
 - B. Otros convenios especiales
 - 1. *Convenios especiales que mejoran la carrera laboral*
 - 2. *Especial referencia al convenio especial de empresarios y trabajadores sujetos a Expedientes de Regulación de Empleo que incluyan a trabajadores con cincuenta y cinco o más años (artículo 20 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre)*
 - 3. *El convenio especial y las labores de cuidado*
 - 4. *El convenio especial y los trabajos en el extranjero*
- IV. A MODO DE CONCLUSIÓN
 - Bibliografía

I. LAS SITUACIONES ASIMILADAS AL ALTA EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD SOCIAL

71

Establece el artículo 165 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante TRLGSS) que, para causar derecho a las prestaciones del Régimen General, las personas incluidas en su campo de aplicación habrán de cumplir, además de los requisitos particulares exigidos para acceder a cada una de ellas, el requisito general de estar afiliadas y en alta en dicho Régimen o en situación asimilada a la de alta al sobrevenir la contingencia o situación protegida, salvo disposición legal expresa en contrario¹.

La afiliación y el alta son requisitos imprescindibles cuyo incumplimiento, bien por parte del empresario, bien por parte del trabajador autónomo, puede afectar a los derechos en curso de adquisición. No obstante, en la práctica existen multitud de situaciones que suscitan problemas a la hora de aplicarlo y que pueden ocasionar desprotección a la persona trabajadora. Por este motivo, el legislador se ha visto obligado

1. Mediante la vía del desarrollo reglamentario, se ha eliminado el requisito de *alta* para el acceso a las pensiones de jubilación, incapacidad permanente absoluta y gran incapacidad (Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social); pensión de orfandad y pensión de viudedad (Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social); pensión en favor de familiares (Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) o prestación de orfandad para progenitoras fallecidas como consecuencia de violencia contra la mujer (Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras de violencia contra la mujer). El acceso a estas pensiones se podrá realizar desde una situación de *no alta* si bien serán exigibles, con carácter general, mayores periodos de cotización.



a flexibilizar este requisito, fruto también de la práctica de jueces y tribunales. Cabe distinguir, por tanto, una serie de previsiones legales que suavizan el requisito de alta, y otras situaciones de creación jurisprudencial y administrativa que protegen ante situaciones en las que la aplicación pura de la norma provocaría injusticias².

La situación asimilada al alta supone una ficción jurídica en la que, una vez producido el cese temporal o definitivo de la actividad laboral, el legislador estima que debe conservarse, a efectos prestacionales, la situación de alta anterior a dicho cese. Esta situación sólo opera en los supuestos tipificados normativamente.

El concepto de *alta asimilada* no nace hasta el momento en que el sistema de Seguridad Social español se encuentra plenamente estructurado, ya que los Seguros Sociales surgidos durante la primera mitad del siglo XX exigían, con carácter general, la existencia de alta plena para poder percibirlos; por ejemplo, aunque desde una perspectiva diferente al concepto moderno de *alta*, la Ley del Retiro Obrero de 1919 condicionaba el disfrute de la pensión de vejez a la continuidad en la provisión del trabajo; por su parte, el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez de 1947 abre la puerta a la regulación posterior, exigiendo para su disfrute, únicamente, contar con una edad mínima y la realización de aportes antes del 1 de enero de 1967 o afiliación al Retiro Obrero.

El artículo 92 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, introduce por primera vez el concepto de *situación asimilada al alta* indicando que los trabajadores incluidos en el campo de aplicación del Régimen General causarán derecho a las prestaciones del mismo cuando, sin perjuicio de los particulares exigidos para la respectiva prestación, reúnan el requisito general de estar afiliados y en alta en este Régimen o en situación asimilada al alta, al sobrevenir la contingencia o situación protegida (no se contempla la situación de *no alta*). El artículo 93 de la misma norma lista las siguientes situaciones como asimiladas al alta: el desempleo involuntario total y subsidiado; los casos de excedencia forzosa; suspensión de contrato de trabajo por servicio militar; traslado fuera del territorio nacional; convenio especial con la Entidad Gestora y los demás supuestos expresamente declarados análogos por el Ministerio de Trabajo, con las condiciones que reglamentariamente se establezcan. Por su parte, el Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social y condiciones para el derecho a las mismas, remite directamente al cumplimiento del artículo 92 como requisito indispensable para causar las diferentes prestaciones allí recogidas.

Después, el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, recoge las asimilaciones al alta en su artículo 95, dejando nuevamente su ordenación a un posterior desarrollo reglamentario. La Orden de 27 de enero de 1982 por la que se regula la situación asimilada a la de alta en el Régimen General de la Seguridad Social de los trabajadores trasladados al extranjero

2. Rodríguez Iniesta, Guillermo: *La viudedad en el sistema español de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2006, p. 133.



al servicio de empresas españolas, fue una de las primeras regulaciones en la materia; salvedad hecha de las Leyes de Amnistía de 1977 y 1984³, que reconocen años cotizados a personas excarceladas, creando una nueva categoría de situaciones asimiladas al alta.

Esta normativa supone el punto de partida, consolidándose la figura con el artículo 125 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y el artículo 36 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 (en adelante RGIAABV). Mandamientos, como la Orden TAS/4033/2004, que establece situación asimilada a la del alta para trabajadores afectados por el síndrome del aceite tóxico a efectos de la pensión por jubilación o incapacidad permanente, van modulando la naturaleza de este tipo de situaciones, que, de ser inicialmente una práctica jurisprudencial, adquieren ahora categoría normativa⁴.

A. La situación actual

A pesar de la tradición histórica, no existe en el TRLGSS un concepto uniforme que defina las situaciones asimiladas al alta⁵, más allá de considerarlas una ficción jurídica que permite al trabajador acceder a prestaciones sociales bajo determinadas circunstancias⁶. Se trata, por tanto, de un concepto muy vago e impreciso bajo el que se colocan toda una serie de situaciones de difícil catalogación⁷.

Tampoco se trata de un fenómeno obsoleto, pues en la actualidad se sigue utilizando como herramienta para la protección de los trabajadores con flexibilización o revisión de las existentes (por ejemplo, se ha eliminado la referencia al servicio militar en el TRLGSS) o creación de otras nuevas, acordes a las necesidades actuales (las últimas han sido, la Orden ISM/835/2023, de 20 de julio, por la que se regula la situación asimilada a la de alta en el sistema de la Seguridad Social de las personas trabajadoras desplazadas al extranjero al servicio de empresas que ejercen sus actividades en territorio español y la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril, por la que se regula la suscripción de convenio especial con la Seguridad Social a efectos del cómputo de la cotización por los períodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas).

3. Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía y Ley 18/1984, de 8 de junio, sobre reconocimiento como años trabajados a efectos de la Seguridad Social de los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977.

4. López Gandía, Juan: "Artículo 125. Situaciones asimiladas a la de alta", en *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Coord. por Patrocinio Rodríguez Ramos; Manuel Ramón Alarcón Caracuel (dir.), 2003, ISBN 84-9767-052-3, pp. 810-822.

5. Barrios Baudor, Guillermo Leandro: "Notas antiguas para una delimitación conceptual de las situaciones asimiladas al alta en la actualidad", en *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*, Coord. por José Luis Monereo Pérez, Francisca Moreno Romero; José Luis Tortuero Plaza (hom.), vol. 1, 2024, ISBN 978-84-19145-90-1, pp. 295-307.

6. Barrios Baudor, Guillermo Leandro y Sempere Navarro, Antonio Vicente: *La situación de alta o asimilada y el acceso a las prestaciones de Seguridad Social*, Aranzadi Social, Pamplona, 1998, pp. 87-94.

7. Luján Alcaraz, José: "Pensión de viudedad y situación asimilada al alta: Baja no seguida de inscripción como demandante de empleo ante la perspectiva inminente y cierta de un nuevo empleo (STS 20 enero 2015)", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm.4, p. 176.



Se listan así, en el artículo 166 del TRLGSS, las siguientes situaciones⁸: desempleo, vacaciones anuales retribuidas y no disfrutadas, convenio especial, excedencias forzadas, traslado por la empresa fuera del territorio nacional, así como otras que pueda señalar el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Por su parte, el artículo 86 del RGIAABV enumera, entre otras, las siguientes: periodos de inactividad entre trabajos de temporada; periodos de prisión en los términos regulados en la Ley 18/1984, de 8 de junio; la situación de aquellos trabajadores que no se encuentren en alta ni en ninguna otra de las situaciones asimiladas a la misma, después de haber prestado servicios en puestos de trabajo que ofrecieran riesgo de enfermedad profesional y a los solos efectos de que pueda declararse una incapacidad permanente debida a dicha contingencia; para los colectivos de artistas y de profesionales taurinos, los días que resulten cotizados por aplicación de las normas que regulan su cotización, los cuales tendrán la consideración de días cotizados y en situación de alta aunque no se correspondan con los de prestación de servicios o, en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, el período de los noventa días naturales siguientes al último día del mes en que se produzca la baja en dicho régimen.

No obstante, la aplicación de esta ficción jurídica no es pacífica⁹. Resulta complicado acreditar, en ocasiones, que una persona estuvo realmente en situación asimilada a la de alta, por ejemplo, en supuestos de inscripción como demandante de empleo¹⁰ o periodos de excedencia por cuidado de hijo o familiar mal justificados¹¹.

Además, la inexistencia de una definición jurídica común de lo que supone una situación asimilada al alta ocasiona que no todas sirvan para obtener una determinada protección social¹²; por ejemplo, la situación de los 90 días posteriores al cese de la cotización de un trabajador autónomo o la percepción del subsidio por desempleo, sirven para acceder a la pensión de incapacidad permanente, pero no para causar una incapacidad temporal o una prestación de nacimiento¹³ y cuidado del menor¹⁴.

8. Canvas Martínez, Faustino: "Artículo 166. Situaciones asimiladas a las de alta", en *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Coord. por Faustino Cavas Martínez; Antonio Vicente Sempere Navarro (dir.), Guillermo Leandro Barrios Baudor (dir.), vol. 4, 2017, ISBN 978-84-9152-579-0, pp. 116-125.

9. Valdés Alonso, Alberto: "Situación asimilada al alta durante el cumplimiento de la sanción de suspensión de empleo y sueldo" en *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, ISSN 0213-0556, núm. 1, 2001, pp. 1003-1008.

10. Por todas: STS 2588/2013, de 3 de junio de 2013, que aplica una doctrina flexibilizadora y humanizadora de la situación asimilada al alta. Reconoce esta condición a personas con enfermedades graves que no estaban inscritas como demandantes de empleo, al entender que su estado impedía la actividad laboral y no existía voluntad de abandono del sistema. También STS 507/2014, de 20 de enero de 2014 plantea el problema de la exigibilidad, y posible excepción, del requisito del alta o situación asimilada en orden al reconocimiento de la pensión de viudedad; y más concretamente si dicha exigencia se mantiene en el supuesto de falta de inscripción del causante como demandante de empleo en el momento de su fallecimiento.

11. STS 708/2015, de 10 de febrero de 2015.

12. Véase a modo de ejemplo como la STS 942/2016, de 10 de noviembre de 2016, en la que se considera, únicamente a efectos de causar una Incapacidad Permanente Absoluta, la percepción de una invalidez no contributiva. También la STS 2678/2013, de 5 de mayo de 2013, que considera situación asimilada al alta cuando el causante, al tiempo del óbito, era perceptor de la llamada renta activa de inserción

13. Poquet Alcalá, Raquel: "Riesgo durante el embarazo y situación asimilada al alta: posible discriminación por razón de sexo", en *Protección a la Familia y Seguridad Social: Hacia un nuevo modelo de Protección Sociolaboral*, Vol. 1, 2018, ISBN 978-84949189-3-3, pp. 643-653.

14. STS 472/2023, de 4 de julio de 2023, no es posible considerar como situación asimilada al alta a efectos de la incapacidad temporal, la de quien está percibiendo el subsidio (asistencial) por desempleo.



II. EL CONVENIO ESPECIAL

Como se ha comentado, ya el artículo 92 del Decreto 907/1966, de 21 de abril, se refería al convenio especial con la Entidad Gestora como situación asimilada a la de alta capaz de facilitar el acceso a determinadas prestaciones en idénticas condiciones a las del trabajador en activo.

El convenio especial se configura como un acuerdo suscrito entre las personas trabajadoras y, actualmente, la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Puede ser de carácter voluntario o impuesto, con el fin de generar, mantener o ampliar, el derecho a la acción protectora del sistema, y con obligación de abonar al exclusivo cargo de la persona suscriptora, o al de aquél al que se imponga legalmente dicha obligación, las cuotas que correspondan. Es uno de los pocos espacios de voluntariedad que encontramos en el sistema público de pensiones¹⁵ que permite mantener la cotización a la Seguridad Social sin realizar actividad laboral alguna¹⁶.

La figura del convenio especial surge con la Orden Ministerial de 18 de julio de 1953, inspirada en la Declaración IX del Fuero del Trabajo, que estableció en las Mutualidades Laborales la prestación de crédito laboral. El contenido sustancial de dicha Orden se incluye en los artículos 124 al 142 del Reglamento General del Mutualismo Laboral de 1954 que trata sobre la manera en que debían practicarse las aportaciones de los mutualistas al sistema de protección. En el artículo 21 del citado Reglamento, se establecía la posibilidad de que los mutualistas que cesasen en el trabajo por cuenta ajena pudieran conservar aquella consideración suscribiendo con la Institución un contrato, si bien la base de cotización a que se obligaban no podría experimentar variación alguna durante la vigencia de este.

Después, con la nueva configuración del Estado de Bienestar, el legislador incluye el convenio especial en el artículo 93.2 del Decreto 907/1966, de 21 de abril, desarrollándose con la Orden de 24 de septiembre de 1968 por la que se regula el Convenio Especial con las Mutualidades Laborales del Régimen General, previsto en el número 2 del artículo 39 de la Ley de la Seguridad Social, y, posterior, con la Orden de 1 de septiembre de 1973, por la que se regula el convenio especial con las Entidades Gestoras del Régimen General de la Seguridad Social. En este momento ya se configura el convenio con las notas definitorias que podemos observar en la actualidad.

El artículo 95.2 de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, prevé que, para determinadas contingencias y prestaciones, y con el alcance y condiciones que reglamentariamente se establezcan, se asimile a la situación de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, el convenio especial que se suscriba con las Entidades Gestoras de dicho Régimen. Así, se publica la Orden de 30 de octubre de 1985 del Ministerio de Trabajo, que intenta

15. López Gandía, Juan: *La nueva regulación del convenio especial de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, ISBN 84-8442-995-4, 2004, p. 9.

16. Panizo Robles, José Antonio: "El aseguramiento voluntario en el Sistema de la Seguridad Social (la nueva regulación del Convenio Especial)", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2004, pp. 83-126, p. 84.

refundir las disposiciones dispersas que regulaban esta figura, tanto para el Régimen General como para el resto de los Regímenes Especiales, con las características que hoy ya observamos y que posteriormente se desarrollará en la Orden de 18 de julio de 1991 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en aplicación del artículo 125.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Una nueva situación de dispersión normativa en la regulación de las distintas modalidades de los convenios especiales, además de la obsolescencia de ciertas partes de su regulación, y la aparición de nuevas figuras contractuales en el ámbito sustantivo laboral, hacen que se promulgue la actual Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el Convenio Especial en el sistema de Seguridad Social. La nueva norma completa las lagunas existentes en la regulación de ciertos convenios especiales, permitiendo el acceso a colectivos vedados con la normativa anterior. Es en este momento cuando se incorpora el convenio especial para los trabajadores sujetos a Expediente de Regulación de Empleo que incluya a trabajadores de cincuenta y cinco o más años.

El convenio especial, de acuerdo con el artículo 166.2 del TRLGSS, supone una de las situaciones asimiladas al alta más utilizadas para que, quien lo suscriba, pueda mantener la expectativa de derechos en relación con las prestaciones futuras¹⁷. Esta herramienta tiene un doble objetivo: cotizar al régimen de Seguridad Social en cuyo ámbito se suscribe y permitir la cobertura de las situaciones de necesidad derivadas, fundamentalmente, de las contingencias comunes.

De los 21,7 millones de afiliados a la Seguridad Social¹⁸, 194.091 personas lo son a través de un convenio especial. De ellos, un 46,78 % suscribieron un convenio especial de cuidadores no profesionales. El resto se reparten entre los 60.570 convenios ordinarios, 5.209 subsidio de mayores de cincuenta y dos años, 2.620 trabajadores a tiempo parcial, 14.715 trabajadores ERE mayores de cincuenta y cinco años o los 252 de deportistas de alto nivel. El resto, 19.929 se distribuyen entre el resto de las modalidades previstas en la normativa de aplicación.

Aunque los convenios especiales únicamente suponen el 0,09 % del total de personas afiliadas en nuestro país, son una herramienta potente para permanecer incluidos de manera voluntaria en el sistema de Seguridad Social. El coste económico que debe asumir el suscriptor es la causa principal de tal infrautilización, ya que, precisamente, los convenios más utilizados son aquellos subvencionados, como el de cuidadores no profesionales. Se trata de una figura que necesita potenciarse para evitar conductas fraudulentas en otros regímenes o sistemas especiales de aquellas personas que, realmente, no realizan una actividad laboral y los utilizan como una verdadera adquisición de pensiones o prestaciones a plazos. De estas conductas podríamos

17. Magallón Ortín, Moisés y Pérez Alonso, María Antonia: El convenio especial en el sistema de la Seguridad Social, Tirant lo Blanch, Valencia, ISBN 84-8002-560-3, 1997.

18. Datos a septiembre 2025, disponible en: <https://revista.seg-social.es/-/la-afiliaci%C3%B3n-a-la-seguridad-social-supera-los-21-7-millones-de-afiliados-en-uno-de-los-mejores-septiembreres-de-la-serie-hist%C3%B3rica> (visitado el 18 de marzo de 2026).



destacar las altas ficticias en el régimen de trabajadores autónomos o en los sistemas especiales del hogar o agrario por cuenta ajena que, en muchos casos se solicitan sin el desempeño de actividad laboral alguna.

A. Naturaleza y requisitos

No existe una definición uniforme sobre la naturaleza del convenio especial. Puede considerarse como un contrato de seguro de adhesión; sin embargo, a la vista de su carácter voluntario y público, además del sometimiento de la voluntad de las partes al procedimiento administrativo reglado, podría más bien encajar como una figura híbrida entre el contrato y el acto administrativo¹⁹.

En cuanto a los requisitos, es necesario tener cubierto, en la fecha de solicitud, un periodo de mil ochenta días de cotización al Sistema de la Seguridad Social, en los doce años inmediatamente anteriores a la baja en el régimen de que se trate. En el caso de pensionistas de incapacidad permanente o jubilación, a los que se les hubiere anulado o extinguido por cualquier causa el derecho a la pensión, dicho período mínimo de cotización deberá estar cubierto en el momento en que se extinguió la obligación de cotizar. No será exigible este periodo de carencia en los convenios especiales en que así se determine.

Son válidas las cotizaciones efectuadas a cualquiera de los Regímenes del Sistema de Seguridad Social, incluidas aquellas realizadas en países con los que España tenga suscritos Convenios internacionales en la materia; se suman también los días cuota por pagas extraordinarias, así como el primer año del periodo de excedencia por cuidado de hijo o familiar hasta el segundo grado y los periodos cotizados durante la percepción de prestaciones o subsidios por desempleo. También aquellos periodos de suscripción de otro convenio especial con idéntica cobertura²⁰. Se descartan las cotizaciones realizadas durante el tiempo en que la persona trabajadora no esté al corriente en el pago de las cuotas anteriores a la fecha de efectos del convenio.

B. Suscriptores

Pueden suscribir un convenio especial los trabajadores y trabajadoras, asimilados y pensionistas de incapacidad permanente total²¹ que causen baja en el Régimen de la

19. Castro Franco, Ana: "El convenio especial con la seguridad social en los despidos colectivos que afecten a trabajadores/as con 55 o más años de edad: luces y sombras", en *Lan Harremanak*, núm.48, 2022, pp. 165-194.

20. Extinción del convenio de cuidadores y suscripción de convenio ordinario. - Los cuidadores a quienes se extinga el convenio de cuidadores sin ser o haber sido beneficiarios de convenio ordinario pueden suscribir este si reúnen la carencia de 1080 días en los 12 años anteriores a la fecha de concesión del convenio de cuidadores.

21. Pensionistas Clases Pasivas: Aunque la pensión de incapacidad en el Régimen de Clases Pasivas no está sujeta a grado, si el pensionista decide trabajar con posterioridad al reconocimiento de la incapacidad y por dicha actividad causa alta y cotización en el Régimen General, podrá suscribir un convenio especial en idénticas condiciones que el pensionista de incapacidad permanente total, todo ello en virtud de sus legítimas expectativas de completar derechos en curso de adquisición.



Seguridad Social en que se encuentren encuadrados y no queden comprendidos en ningún otro; aquellos con contrato de trabajo con carácter indefinido, incluidos los pensionistas de incapacidad permanente total y los profesionales por cuenta propia, siempre que continúen en situación de alta y tengan cumplidas las condiciones del artículo 152 del TRLGSS, a excepción de aquellos que presten sus servicios en las Administraciones Públicas o en los Organismos Públicos; aquellas personas en situación de pluriempleo o pluriactividad que cesen en alguna de sus actividades; personas a las que se les realizan nuevas contrataciones laborales con remuneraciones que den lugar a bases de cotización inferiores al promedio de las bases de los doce meses anteriores al cese; personas perceptoras de la prestación contributiva por desempleo a las que se les extingue el derecho, pasen o no a percibir el subsidio asistencial; pensionistas de incapacidad permanente declarados plenamente capaces; pensionistas de incapacidad o jubilación a quienes se les anule la pensión por sentencia o cualquier otra causa; solicitantes de pensiones que causen baja en un Régimen de Seguridad Social para solicitar una pensión que, posteriormente, sea denegada; y los demás trabajadores por cuenta ajena o propia en determinados supuestos especiales que se analizarán a lo largo del presente estudio.

Pueden solicitar un convenio especial los pensionistas de jubilación o incapacidad en su modalidad no contributiva, con el fin de permitirles el acceso a una pensión de naturaleza contributiva. Sin embargo, en ningún caso podrá suscribir un convenio el que ya es pensionista de jubilación contributiva, aunque haya interrumpido su percibo por la realización de una actividad. Tampoco podrá suscribir un convenio el pensionista de jubilación parcial cuando se produzca el cese de la actividad vinculada a la pensión de jubilación. Sí se podrá mantener el convenio y la jubilación parcial cuando la extinción contractual se cause desde una situación de pluriempleo.

Resulta perfectamente compatible el convenio especial con la cotización al Régimen de Clases Pasivas del Estado. La opción de suscribir o mantener este convenio puede permitir al suscriptor obtener beneficios prestacionales independientes en ambos sistemas de Seguridad Social.

No se puede suscribir un convenio especial en el supuesto de reducción de jornada por interés particular del personal laboral, funcionario o estatutario.

C. Solicitud y efectos

El potencial suscriptor dispone, con carácter general, del plazo de un año, desde la baja en el Régimen en el que estuviera encuadrado, la finalización de la obligación de cotizar o el inicio de las situaciones que otorgan derecho, para solicitar la suscripción.

El convenio se solicita ante la TGSS, que tiene un plazo de tres meses para resolver. La falta de resolución expresa en el plazo previsto, tendrá como efecto la estimación de la respectiva solicitud por silencio administrativo.

Con efectos del 1 de junio de 2024, la Disposición Final 1.1 de la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril, incorpora la siguiente previsión: el convenio especial se entenderá suscrito por la TGSS y por el interesado si, una vez notificada a éste la resolución sobre



su procedencia, la persona interesada da su conformidad expresa, o no se opone expresamente a ella, en un plazo que finalizará el último día del mes siguiente a aquel en que haya recibido la notificación.

La suscripción del convenio supone el inicio de la situación de alta o asimilada a la de alta en el Régimen correspondiente y sus efectos variarán según la fecha de presentación: desde la fecha de solicitud o desde el día siguiente al cese, a criterio del solicitante, siempre que se solicite en los noventa días posteriores al mismo, o desde la fecha de solicitud si se hiciera en un momento posterior.

Desde el momento en que se establezcan los efectos, comienza la obligación de cotizar, que perdurará mientras se mantenga su vigencia. La base de cotización tiene carácter mensual y se fijará, según la elección del solicitante, entre cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 6 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, no pudiendo superar, en ningún caso, el tope máximo de cotización vigente²².

El tipo de cotización del convenio será único y estará constituido por el vigente en cada momento en el Régimen General, con aplicación de los coeficientes reductores establecidos anualmente por el Ministerio competente²³.

El ingreso de las cuotas se realizará en el plazo establecido en el artículo 56.1.3 a) del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social²⁴, y, con carácter general, será responsable de su ingreso el propio suscriptor. Podrán actuar como sustitutos de los trabajadores o asimilados que suscriban el convenio especial o, en su caso, de los empresarios obligados al pago de la aportación correspondiente las personas físicas o jurídicas que asuman voluntariamente esta obligación con autorización expresa de dichos trabajadores, empresarios o asimilados.

El artículo 10 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, establece las posibles causas de extinción y suspensión del Convenio Especial, que estarán vinculadas al inicio de nuevas actividades laborales, fallecimiento, desistimiento voluntario, deudas o concesión de pensiones de incapacidad permanente o jubilación.

Sin embargo, no se extinguirá el convenio por desplazamiento del suscriptor al extranjero aunque este desplazamiento supere el plazo de 90 días o, en su caso, la prórroga que pueda concederse, tanto si el trabajador o asimilado queda incluido como si queda excluido del campo de aplicación de la Seguridad Social en el país al que se desplace el suscriptor. En este caso, el artículo 6 del Reglamento 883/04 indica que los periodos cotizados al amparo de un convenio especial se utilizarán *en la*

22. Los trabajadores o asimilados que, como consecuencia de la modificación de sus condiciones de jornada o salario, vean reducida su base de cotización, pueden suscribir convenio especial por una base que no podrá ser superior a la diferencia entre la base de cotización del nuevo salario y el promedio de las bases cotizadas durante los 12 meses anteriores, en los términos del art. 23.2 de la Orden TAS 2865/2003, de 13 de octubre, sin que sea necesario que hayan suscrito un nuevo contrato de trabajo.

23. Martínez Lucas, José Antonio: "La nueva regulación del convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social", en *Actualidad laboral*, núm.3, pp. 287-314.

24. El plazo de ingreso ordinario se producirá dentro del mes natural siguiente al que las cuotas se devenguen, excepto en los convenios suscritos por trabajadores autónomos, en los que las cuotas se ingresarán dentro del mismo mes a que se refieran.



medida necesaria. Es decir, para la adquisición del derecho a la pensión por totalización de períodos se añadirán a los períodos de seguro españoles (convenio especial) los certificados por otros Estados miembros, sin cuestionarse su valor, siempre que no estén superpuestos.

A destacar en este punto la existencia del denominado *Convenio Especial Tácito*, que comprende el periodo en que un trabajador por cuenta propia ha efectuado cotizaciones a la Seguridad Social con posterioridad al cese en la actividad sin haber presentado la baja en el Régimen, siempre que de la actuación del trabajador se pueda deducir claramente tal voluntad²⁵.

III. LOS DIFERENTES CONVENIOS ESPECIALES Y LA PROTECCIÓN A LA VEJEZ

El artículo 9 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, define la acción protectora que comprende el convenio especial y que se otorgará, si se reúnen los requisitos necesarios, al producirse el correspondiente hecho causante. Las prestaciones comprendidas son aquellas derivadas de contingencia común, a excepción de los subsidios de prestación por nacimiento y cuidado del menor o incapacidad temporal. Quedan excluidos de protección: las contingencias profesionales, incluidos los riesgos durante el embarazo o lactancia, el desempleo, el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) o la Formación Profesional, salvo alguna excepción.

80

A. La vejez como contingencia y su protección

1. La vejez como contingencia

El hecho biológico de alcanzar una determinada edad se reconoce como contingencia a preservar por el sistema de Seguridad Social, al generarse una necesidad de protección económica por la reducción de ingresos al final de la carrera laboral²⁶.

La vejez es la última etapa del ciclo vital, caracterizada por ser un proceso natural de deterioro biológico, psicológico y social que, generalmente, comienza alrededor de los sesenta o sesenta y cinco años²⁷, implicando cambios físicos que inciden directamente sobre la capacidad laboral.

La vejez es una contingencia protegible a través del sistema de Seguridad Social porque implica un cambio vital que, normalmente, reduce la capacidad de obtener ingresos de trabajo, sobre todo en aquellos supuestos en los que la persona se ve tempranamente expulsada del mercado laboral. En aquellos sistemas de Seguridad

25. STS 3156/1994, de 24 de abril de 1994.

26. Blasco Lahoz, José Francisco: "Edad y jubilación contributiva. Una relación necesaria" en *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 73, 2021.

27. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health> (visitado el 14 de marzo de 2026).



Social menos desarrollados, es la propia familia la que se hace cargo de sus miembros más longevos, cuando no existe un programa estatal de protección que garantice el mantenimiento de los ingresos de trabajo durante esta etapa. En el Estado de Bienestar esta responsabilidad social se reparte entre todos los miembros. Nace así la protección social ante la contingencia de vejez: la pensión vitalicia de jubilación.

Entre los principios rectores de la política social y económica de nuestra Constitución (CE), el artículo 50 CE encomienda a los poderes públicos que garanticen, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. Este mandato se sustenta y relaciona, además, con otros dos principios acordes a la misma necesidad. El artículo 40 CE expone como los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. Por su parte, el artículo 41 CE muestra la solución para llevar a la práctica los principios anteriores ya que, los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

El artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁸, consigna el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios en caso de vejez o en otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

La protección a la vejez se articula a través de pensiones vitalicias de jubilación, como ya adelantaba el Convenio número 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma mínima de la Seguridad Social, adoptado en Ginebra el 28 de junio de 1952.

2. La protección de la vejez a través del convenio especial

La idea principal del presente estudio pivota sobre cómo puede participar el convenio especial en la protección de la contingencia de vejez y si es posible mejorarlo de algún modo.

Teniendo en cuenta la clasificación de necesidades que realiza el artículo 50 de nuestra Carta Magna, podrían definirse dos vías de influencia, la activa y la pasiva. En cuanto a la vía activa, el convenio especial supone una herramienta importante a la hora de proteger las carreras laborales de aquellas personas que se ven prematuramente expulsadas del mercado de trabajo en edades próximas al retiro o aquellas

28. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (visitado el 14 de marzo de 2026).



otras que presentan vidas laborales parciales, intermitentes o cíclicas. También sirve para la mejora y protección de los trabajadores y trabajadoras que han decidido, o les ha sido impuesto, abandonar el mercado laboral para contribuir a las labores de cuidado familiar. Ha de tenerse en cuenta que en nuestro sistema de Seguridad Social resulta necesario contar con una extensa carrera de cotización para obtener una pensión digna que permita afrontar económicamente la última etapa de la vida²⁹.

El convenio es la herramienta ordinaria ofrecida por el legislador para mantener la situación de alta y evitar que las cotizaciones realizadas hasta la pérdida del empleo pierdan su efecto a la hora de causar pensiones futuras, aunque para ello el suscriptor deba abonar las cuotas a su exclusivo cargo³⁰.

El convenio ofrece una salida legal para aquellas personas que desean seguir incluidas en el sistema de Seguridad Social. De otro modo, se verían avocadas a pactar relaciones laborales ficticias y simuladas³¹. En el caso particular del convenio especial en supuestos de despido colectivo de trabajadores o trabajadoras mayores de cincuenta y cinco años, el legislador ha pretendido desincentivar las prejubilaciones de los profesionales más mayores o su despido colectivo, encareciendo para la empresa la adopción de estas decisiones. También se garantiza una mayor sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, pues siguen existiendo cotizaciones como si el trabajador continuara en activo³².

Por otro lado, podríamos hablar de una protección pasiva a la vejez en relación a la que otorgan determinadas modalidades de convenio especial en forma de cuidados no profesionales al familiar dependiente, realizados en el ámbito privado. El convenio, en este caso, protege la carrera laboral del cuidador, permitiendo que las labores de cuidado no incidan de manera negativa en su futura pensión. Es decir, el que ya ha alcanzado la edad de vejez y necesita cuidados, puede obtenerlos sin lacerar la carrera profesional del cuidador que, en la mayoría de las ocasiones, se encuentra unido a él por lazos familiares. No debemos olvidar que gran parte de los cuidados son prestados de manera silenciosa y no remunerada por mujeres, que han contribuido de manera eficaz al trabajo retribuido de otras mujeres y hombres. Es por ello que el Estado mantiene una deuda histórica para con ellas.

B. Otros convenios especiales

1. Convenios especiales que mejoran la carrera laboral

El convenio especial es una herramienta creada para que su beneficiario pueda seguir cotizando voluntariamente en aquellos casos en los que ha finalizado la cobertura

29. González García, Lidia: "Los convenios especiales en el sistema de Seguridad Social: Su papel en el nuevo modelo de relaciones laborales", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 29, 2021, pp. 91-126, (p.91).

30. González Ortega, Santiago; Barcelón Cobedo, Susana y Quintero Lima, María Gema: *Introducción al derecho de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 108.

31. Fernández Orrico, Francisco Javier: *El Convenio Especial. Una respuesta al futuro de las prestaciones de la Seguridad Social*, Thomson Reuters, Valladolid, 2013, p. 55.

32. Aragón Gómez, Cristina: "El convenio especial con la seguridad social en los despidos colectivos que afecten a trabajadores maduros", en Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Reestructuraciones empresariales*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2021, pp. 807-826, (p.810).



obligatoria o, simplemente, no existía³³. Permite mantener el vínculo con la Seguridad Social tras la extinción del contrato, garantizando así los derechos adquiridos.

Su objetivo principal es el de garantizar la futura pensión de jubilación evitando la desprotección económica durante la vejez³⁴. El convenio permite que la persona suscriptora continúe cotizando cuando finaliza la actividad laboral o cuando se produce una minoración de aportes por diferentes causas³⁵. El tiempo cotizado al abrigo del convenio evita lagunas de cotización e incrementa el importe a tener en cuenta en la base reguladora durante estos periodos. También permite mantener bases de cotización más altas, beneficiando así la base reguladora futura³⁶. Incluso permite completar el periodo de carencia de 5.475 días para acceder a una pensión contributiva del Sistema para aquellas personas que, de otro modo, quedarían excluidas.

Por otro lado, la consideración como situación asimilada a la de alta permite el acceso a las pensiones de jubilación anticipada, incluyendo la parcial³⁷. En el caso de la incapacidad permanente, los periodos de cotización previa requeridos para las situaciones asimiladas al alta son inferiores a los que se piden cuando se accede desde una situación de no alta.

Por tanto, el convenio especial protege la vejez asegurando el acceso a prestaciones económicas de jubilación en condiciones similares a las del trabajador en activo.

Entre los convenios que permiten la inclusión en el Sistema de Seguridad Social de aquellos trabajadores que, de otro modo, quedarían excluidos³⁸, se encuentran los convenios especiales aplicables a los diputados y senadores de las Cortes Generales y a los diputados del Parlamento Europeo, miembros de parlamentos y gobiernos de las Comunidades Autónomas o personas que pasan a prestar servicios en la Administración de la Unión Europea. La suscripción de este convenio determinará para los beneficiarios la consideración de situación asimilada a la de alta en el Régimen General de la Seguridad Social a partir de la fecha de constitución de la legislatura para la que fueron elegidos o, en su caso, desde la posterior fecha de adquisición de tal condición³⁹.

De similar naturaleza son los convenios suscritos con trabajadores de temporada en periodos de inactividad y para los comprendidos en los sistemas especiales de frutas, hortalizas y conservas vegetales del Régimen General, que podrán seguir incluidos en el sistema durante los periodos entre campañas agrícolas. También los suscritos con los Deportistas de Alto nivel que, voluntariamente, pueden quedar incluidos en

33. Arufe Varela, Alberto: *Los convenios especiales de beneficiarios con la Administración de la Seguridad Social*, Colección Trabajo y Seguridad Social, 2003, pp. 88-122.

34. Fernández Orrico, Francisco Javier: *El Convenio Especial. Una respuesta al futuro de las prestaciones de la Seguridad Social*, Ob. Cit. p. 106.

35. Gala Vallejo, César: "El convenio especial y sus modalidades en la seguridad social", en Ministerio de Trabajo e inmigración, 2005. ISBN 84-8417-177-9.

36. STS 980/2024, de 03 de julio de 2024.

37. STS 975/2023, de 15 de noviembre de 2023.

38. Pérez Gázquez, Isabel María: *El papel de los convenios especiales con la Seguridad Social ante los nuevos retos del mercado de trabajo*, Dykinson, Madrid, 2025.

39. González Ortega, Santiago y Barcelón Cobedo, Susana: *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, Ob. Cit. p. 131.



el Régimen Especial de trabajadores por cuenta propia o Autónomos a través de un convenio para el que no se les exigirá periodo de carencia.

Existen situaciones en las que, si bien la relación laboral no se ha extinguido, ha desaparecido la obligación de cotizar: huelga legal, cierre patronal o alta sin retribución, cumplimiento de deberes públicos, permisos y licencias. Durante estas situaciones se mantienen las bases por las que se venía cotizando con el fin de evitar repercusiones en el cálculo de una futura base reguladora.

Uno de los más recientes es el suscrito a efectos del cómputo de la cotización por los periodos de prácticas formativas y de prácticas académicas externas: se introduce por la Orden ISM/386/2024, de 29 de abril con efectos del 1 de junio de 2024. Podrán suscribirlo aquellos alumnos que hayan realizado prácticas remuneradas anteriores al 1 de enero de 2011 o no remuneradas anteriores al 1 de enero de 2024. El convenio se puede solicitar por una única vez a fin de posibilitar el cómputo de la cotización correspondiente a los periodos de prácticas realizados, hasta un máximo de 1.825 días, y permite completar carreras de seguro⁴⁰ de cara a la obtención de beneficios prestacionales⁴¹.

2. Especial referencia al convenio especial de empresarios y trabajadores sujetos a Expedientes de Regulación de Empleo que incluyan a trabajadores con cincuenta y cinco o más años (artículo 20 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre)

En esta línea se diseña el convenio especial de empresarios y trabajadores sujetos a Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) que incluyan a trabajadores con cincuenta y cinco o más años, en los que es el propio empresario el obligado al mantenimiento de la base de cotización del trabajador en iguales condiciones a cuando el contrato estaba vigente (promedio de bases de los seis meses anteriores al cese de actividad), abonando, a su exclusivo cargo el importe íntegro o la diferencia entre ésta y la del subsidio de mayores de cincuenta y dos años, en caso de percibirse⁴². El compromiso se adquiere hasta el cumplimiento de la edad de sesenta y uno o sesenta y tres años de la persona trabajadora, dependiendo de la modalidad de extinción contractual⁴³. A partir de esa edad, será el trabajador quien decida si pasar a la jubilación anticipada, en caso de reunir los requisitos para ello, o seguir suscrito al convenio especial, en cuyo caso, él mismo pasa a ser el responsable del abono de las cuotas.

40. Maneiro Hervella, Víctor.: "Seguridad Social y carrera investigadora: repercusiones de la transición de las becas de investigación a los contratos", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 42, 2025, pp. 365-391, p. 373.

41. Moreno Gené, Josep: "La modificación del Régimen Jurídico del convenio especial para la recuperación de cotización por periodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 41, 2024, pp. 93-121, p.96.

42. Trillo García, Andrés Ramón: "El convenio especial con la seguridad social por el despido de mayores de 55 años", en *Tratado de despido colectivo*, Martín Godino Reyes (dir.), 2016, ISBN 978-84-9119-894-9, pp. 967-1014.

43. Barcelón Cobedo, Susana: "La jubilación como prestación de llegada en el tránsito prestacional", en López Cumbre, Lourdes, (coord.), *Tratado de jubilación. Homenaje al profesor D. Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, Iustel, Madrid, 2010, p. 533.



En los casos de despido colectivo, cuando se trate de un ERE (artículo 51 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores) de empresas no incursas en procedimiento concursal⁴⁴, cuando incluyan a trabajadores con cincuenta y cinco o más años de edad que no tuvieran la condición de mutualistas antes del 1 de enero de 1967, existirá la obligación empresarial de abonar las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial. Estas exigencias obedecen a la necesidad de constatar que la empresa tiene viabilidad suficiente para hacer frente al pago del convenio, que los trabajadores difícilmente puedan ser nuevamente contratados y que los destinatarios no sean mutualistas, ya que estos tienen mayores facilidades para el acceso a una jubilación anticipada⁴⁵.

Este convenio se encuentra dentro del complejo proceso de las denominadas⁴⁶ prejubilaciones y nace del Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de Protección Social firmado entre el Gobierno, la patronal y CC.OO. el 9 de abril de 2001. Siguiendo los dictados de la Unión Europea, la finalidad era modificar la regulación de la pensión de jubilación para dotarla de flexibilidad y gradualidad, coordinando las medidas adoptadas con la repercusión de la demografía en la evolución del sistema de pensiones.

La obligación legal de suscribir este convenio emana del propio ERE y, por tanto, si así ha quedado reflejado dentro de las cláusulas de este, procederá su formalización independientemente de que antes de su solicitud formal ante la TGSS se haya podido acordar la declaración del concurso de acreedores. El incumplimiento de la obligación de suscribir el convenio especial por la empresa está catalogado como falta muy grave al amparo del artículo 23.1 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. El propio trabajador podrá solicitar la suscripción, ante el incumplimiento empresarial. Si bien es cierto que la TGSS no puede sustituir la voluntad empresarial en la suscripción del convenio, ni arbitrar un procedimiento coactivo. En estos supuestos, tras comprobar que el trabajador reúne los requisitos del artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, la TGSS comunicará a la empresa su obligación, otorgándole un plazo prudencial en orden a su cumplimiento. Si la empresa no atendiera dicha invitación, la persona trabajadora será la única competente para ejercitar las acciones que estime convenientes en defensa de sus intereses. Ante la falta de suscripción, por tanto, no es posible una actuación de oficio por la TGSS⁴⁷.

44. Sanz Sáez, Concepción: "¿Cabe suscribir un Convenio Especial con la Seguridad Social cuando la empresa que tramita un expediente de regulación de empleo está incurso en procedimiento concursal? (Con ocasión STS, Sala de lo Contencioso, de 15 de febrero de 2018)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 16, p. 216.

45. Fernández Orrico, Francisco Javier: "La modificación del convenio especial suscrito en determinados expedientes de regulación de empleo como medida de mantenimiento del empleo", en *Revista Doctrinal Aranzadi Social*. 2009, núm. 5.

46. Ferrando García, Francisca María: "La prejubilación", en *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*, Coord. por José Luis Monereo Pérez, Francisca Moreno Romero y José Luis Tortuero Plaza (hom.), Vol. 2, 2024, ISBN 978-84-19145-91-8, pp. 703-718.

47. STS 61/2014, de 12 de marzo de 2014. En contrario, aquella jurisprudencia que determina el convenio como una institución de Seguridad Social STS 667/2015, de 3 de junio de 2015.



Las cotizaciones pueden ser ingresadas por la empresa en un solo pago, dentro del mes siguiente al de la notificación de la cantidad a ingresar; o bien de manera fraccionada, garantizando el importe pendiente mediante aval solidario, en los términos legalmente establecidos. Si se produjera una falta de ingreso en las cotizaciones, la TGSS iniciará el proceso ordinario de reclamación de deuda frente al empresario.

La diferencia principal entre esta modalidad y el resto de los convenios es que su suscripción no es voluntaria sino obligatoria⁴⁸ y su inicio se articula en torno a la voluntariedad de la persona trabajadora causante de la obligación, que puede renunciar al mismo desde el inicio y durante toda su vigencia⁴⁹. Precisamente esta singularidad plantea la duda de si sería posible reubicarlo en otro tipo de figura jurídica o si debería mantenerse como un supuesto más de situación asimilada a la de alta. Además, estos trabajadores acceden tempranamente a prestaciones de desempleo o jubilaciones anticipadas, lo cual implica un reparto social de los costes empresariales del despido⁵⁰.

En cuanto a la posible discriminación que pudieran sufrir los trabajadores de más edad dentro de la empresa por el uso del despido colectivo, el Tribunal Constitucional lo considera adecuado ya que, el sacrificio personal y económico impuesto a determinados trabajadores por razón exclusiva de su edad, sólo puede ser legítimo si se ve compensado de forma efectiva, de modo que no suponga una lesión desproporcionada en relación con los fines perseguidos por la medida adoptada⁵¹. Esto hace pensar que la discriminación por edad pudiera ser de menor consideración que otros supuestos de discriminación⁵².

3. El convenio especial y las labores de cuidado⁵³

Existen determinados convenios en los que, a la vez que se asegura la carrera laboral del suscriptor, se protege la contingencia de vejez a través de los cuidados efectivos.

De esta naturaleza tenemos los convenios especiales de trabajadores que reduzcan su jornada por cuidado de menor, discapacitado o familiar dependiente; el convenio especial para trabajadores contratados a tiempo parcial que no estén percibiendo

48. Fernández Orrico, Francisco Javier: "La alternancia en la responsabilidad del pago en la cotización del convenio especial establecido en procedimientos de despido colectivo", en AA.VV., *La responsabilidad del empresario*. Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Laborum, Murcia, 2012, p. 536.

49. Rodríguez Hurtado, Juan Luis: *La voluntariedad en el Sistema de Protección Social. Aseguramiento voluntario público y previsión complementaria*, Tesis Doctoral dirigida por Sastre Ibarreche, Rafael Ramón, 2002, p. 171.

50. Muros Polo, Alejandro: "Configuración general del convenio especial con la Seguridad Social en caso de despidos colectivos que incluyan a trabajadores de 55 años o más: sus aspectos más problemáticos" en *La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2022, pp. 763-785, p.764.

51. STC 66/2015, de 13 de abril de 2015.

52. Vicente Palacio, Arántzazu: "Tránsitos y conexiones entre el empleo y la seguridad social: especial referencia al subsidio de desempleo para mayores de 55 años", *Revista del Trabajo Universidad de Huelva*, núm.30, 2014, ISSN 1136-3819 53-77, p.77.

53. Para más información, véase: Díaz Mordillo, María Alexandra: "El convenio especial de cuidadores no profesionales y su incidencia en la brecha de género de la pensión de jubilación", en *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 (Madrid, 17 y 18 de octubre de 2019)*, Vol. 2, 2019, pp. 181-194.



prestaciones por desempleo o el convenio especial para cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia, que quedarán incluidos en el Régimen General.

Para las personas trabajadoras a tiempo parcial, el convenio facilita el incremento de bases hasta equipararlas a las que le hubieran correspondido de haber desempeñado un trabajo a tiempo completo. Inicialmente, también les servía para computar sus cotizaciones a tiempo completo, más allá de las diferentes fórmulas que ha ido conteniendo el artículo 247 del TRLGSS, como el coeficiente global de parcialidad. Esta cuestión quedó resuelta con la publicación del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, por el que se equiparan a tiempo completo, las jornadas realizadas a tiempo parcial.

Pero resulta destacable mencionar los extremos en los que se desarrolla el convenio especial de cuidadores no profesionales. Esta modalidad nace con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, norma que supuso un gran avance para el bienestar de la sociedad en general. Desde su puesta en marcha, el convenio fue de suscripción obligatoria pero subvencionada. El Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, suspendió, con la finalidad de contener el déficit público, el abono estatal del convenio especial con efectos del 1 de enero de 2013. Así, su Disposición Adicional Octava pasó a considerar de carácter voluntario los convenios de cuidadores de las personas en situación de dependencia que pudieran suscribirse desde su entrada en vigor, correspondiendo su abono al exclusivo cargo del suscriptor. En cuanto a los convenios existentes, la Disposición Transitoria Decimotercera abre un periodo provisional, extinguiéndolos el día 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicitara expresamente su mantenimiento con anterioridad al 1 de noviembre de 2012, haciéndose cargo de las cuotas por sí mismo a partir de esa fecha. En la actualidad, el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, ha recuperado la figura del convenio especial subvencionado, tanto para las nuevas suscripciones, como para los existentes en la fecha de su entrada en vigor.

El artículo 2.5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, define los cuidados no profesionales como aquellos prestados a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada. Pueden ser cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia el cónyuge y los parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco de la persona dependiente. De forma excepcional, la administración competente podrá permitir la existencia de cuidados no profesionales por parte de una persona del entorno que, aun no teniendo algún grado de parentesco, resida en el municipio de la persona dependiente o en uno vecino, y lo haya hecho durante el periodo previo de un año.



El convenio puede suscribirse a partir de los dieciséis años. No procede la suscripción por parte de aquellas personas que no se encuentren en posesión de la residencia legal en España. Si poseen residencia legal, pero sin permiso de trabajo, podrán suscribir el convenio siempre que el órgano competente de la Comunidad Autónoma le conceda la condición de cuidador profesional.

El convenio nace con la finalidad de proteger a quienes interrumpen su carrera profesional para ejercer las labores de cuidado, por ello, cuando el cuidador no profesional siga realizando o inicie una actividad profesional por la que deba quedar incluido en el sistema de la Seguridad Social (incluidos aquellos profesionales colegiados adscritos a una Mutualidad de Previsión como alternativa al alta en el Régimen de trabajadores por cuenta propia o Autónomos), no procederá la suscripción, salvo que se trate de un inicio de actividades de corta duración o a tiempo parcial (incluido el periodo de percepción de la prestación contributiva de desempleo a tiempo parcial).

No obstante, sí procederá la suscripción cuando el cuidador ya estuviera anteriormente realizando una actividad laboral y reduzca la jornada para la atención de una persona dependiente. La suma de la base de cotización de la jornada reducida más la del convenio no pueden superar la base existente antes de la reducción de jornada; de darse este supuesto, se disminuirá la base del convenio. Si la reducción de jornada estuviera motivada por cuidado de hijo o familiar, el convenio especial podrá suscribirse una vez finalizado el tiempo de consideración de bases de cotización incrementadas hasta el 100 %, previsto en el artículo 237.2 del TRLGSS.

En el caso de suscripción del convenio por parte de trabajadores perceptores del subsidio de mayores de cincuenta y dos años, en los que se cotiza por la contingencia de jubilación, la cuota se reducirá en la parte que corresponda a dicha contingencia.

El legislador opta por la inclusión en el sistema de Seguridad Social de estas personas a través del convenio ya que el trabajo que desempeñan no es considerado una verdadera actividad laboral por cuenta ajena o propia. No es posible considerar empresario o empleador a la persona en situación de dependencia que percibe una prestación económica de pequeña cuantía que no repercute en la contraprestación económica del cuidador. No se dan, por tanto, las condiciones de voluntariedad, ajenidad, dependencia o retribución, propias del trabajo asalariado⁵⁴. Tampoco se trata de una actividad a título lucrativo que pueda justificar su encuadramiento en el Régimen de trabajadores por cuenta propia.

Este convenio especial se diseña con la finalidad de paliar la deuda histórica que la sociedad había contraído con las familias, especialmente con las mujeres, que habían asumido tradicionalmente el cuidado de sus familiares dependientes. La evolución del modelo familiar y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo exigen un análisis del cuidado familiar desde una perspectiva de género en virtud de la obligación constitucional impuesta a los poderes públicos, remover los obstáculos que impidan la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres.

54. STSJ de Aragón 641/2014, de 7 de noviembre de 2014.



En el primer trimestre de 2026, un total de 100.094 personas tienen suscrito un convenio especial de cuidadores no profesionales. De ellos, 87.344 son mujeres (el 87,26 %). Es decir, únicamente el 12,72 % de los convenios suscritos, lo están por varones⁵⁵.

En cuanto a la evolución histórica, durante los primeros años de su vigencia, la media de convenios suscritos se sitúa en números similares a los actuales, sufriendo un fuerte descenso en su afiliación, a partir del año 2012 y hasta la recuperación de las cuotas subvencionadas en 2012. Durante el tiempo de abono obligatorio por el suscriptor, nos encontrábamos con unas altas estables de unos 9000⁵⁶ convenios con un 90 % de suscripción femenina. Esto demuestra cómo las labores obligatorias de cuidado recaen en el ámbito femenino, siendo supletorias en el masculino, que opta por esta cobertura principalmente si existe subvención.

Como demuestran los números, pretender que alguien sin ingresos por encontrarse dedicado a las labores de cuidado (normalmente a tiempo completo), se haga cargo del abono de la cuota del convenio especial, es un rotundo fracaso. El éxito de esta figura radica en la protección que ejerce la Administración, al hacerse cargo en exclusiva de las cuotas como consecuencia de la deuda que la sociedad ha contraído con estas personas.

Pero, en este punto, cabe preguntarse si la figura del convenio especial ha cumplido su función o si, por el contrario, ha servido para perpetuar la desigualdad entre las carreras laborales femeninas y masculinas y su incidencia en la brecha de género de las pensiones. Aunque el convenio especial ha sido diseñado de forma neutra, los datos reflejan la fuerte feminización del sector de los cuidados por falta de opciones y la imposición económica y social que hace que el varón asuma residualmente el papel de cuidador. Los datos también ponen de manifiesto que son las mujeres las que, principalmente, abandonan su trabajo o reducen su jornada, favoreciendo los roles de género y la pobreza femenina.

El artículo 11 de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, encomienda a los poderes públicos la corrección de situaciones de desigualdad a través de medidas de discriminación positiva razonables y proporcionales al objetivo perseguido, de carácter temporal, en tanto dure la situación discriminatoria. Estas acciones positivas no pueden convertirse en una nueva vía de discriminación, que produzca efectos adversos en los derechos laborales de la mujer, contraviniendo el concepto de corresponsabilidad que debe estar ligado a la igualdad efectiva⁵⁷.

Los resultados mostrados en convenios especiales fuertemente feminizados, deberían ser objeto de una revisión profunda en la que se identifique si realmente han

55. Disponible en: https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es/Afiliados%20en%20alta%20laboral/Afiliados%20en%20alta%20laboral_Afiliados%20Medios/05m.%20CUIDADORES%20no%20profesionales.%20Por%20sexo%20y%20edad.px/table/tableViewLayout1/ (visitado el 18 de marzo de 2026).

56. Por ejemplo, durante el primer trimestre de 2017, permanecían suscritos un total de 9.691 convenios, de los que 8.641 (el 89,17 %) estaban firmados por mujeres.

57. El Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea corrigió el reconocimiento exclusivamente femenino del permiso de lactancia contenido en el artículo 37.4 del ET, STC 103/1983, de 22 de noviembre de 1983, STC 131/2013, de 5 de junio de 2013 y la STJUE, de 30 de septiembre de 2010, asunto Roca Álvarez.



cumplido con el fin perseguido o han seguido perpetuando los tradicionales roles de género. Si así fuera, deberían venir acompañados de otras medidas de apoyo para la integración sociolaboral femenina que permitan asumir de manera equilibrada las tareas de cuidado familiar.

4. *El convenio especial y los trabajos en el extranjero*

Tanto el artículo 42 de la Constitución Española como el artículo 7.3 del TRLGSS asumen la protección de aquellos trabajadores españoles con residencia legal y efectiva en el extranjero, orientando su política al retorno.

La protección específica a la vejez de aquellos españoles que están o han estado en el extranjero se articula a través del convenio especial para aquellos que ostentan la condición de funcionarios o empleados de organismos internacionales intergubernamentales; el de emigrantes españoles e hijos de estos que trabajen en el extranjero; o el más reciente, introducido por la Orden ISM/835/2023, de 20 de julio, por la que se regula la situación asimilada a la de alta en el sistema de Seguridad Social de las personas trabajadoras desplazadas al extranjero al servicio de empresas que ejercen sus actividades en territorio español. Esta norma deroga la anterior del 27 de enero de 1982. La figura del trabajador desplazado permite el mantenimiento de la legislación del país de origen con el fin de proteger la carrera laboral ante ausencias de cotización⁵⁸.

En los desplazamientos por la empresa fuera del territorio nacional pueden darse tres supuestos: si realizan esta actividad laboral en el ámbito europeo, incluido el Espacio Económico Europeo y Suiza, quedarán incluidos dentro del campo de aplicación del Reglamento (CE) número 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social, indicando que no se trata de trabajadores migrantes, ya que en el desplazamiento no existe voluntad de emigración.

Si la actividad se desarrollara en países extracomunitarios con los que también España tenga suscrito un convenio bilateral o multilateral que comprenda los trabajos destacados o desplazados, podrán quedar incluidos en la legislación del país donde se encuentre ubicada la empresa durante un periodo de tiempo que varía según el tratado suscrito.

Finalmente, si el desplazamiento se produce a un país extracomunitario con el que España no tenga suscrito ningún acuerdo internacional en materia de Seguridad Social, se aplicará lo dispuesto en la Orden ISM/835/2023, de 20 de julio, permitiendo que estos profesionales sigan manteniendo su nivel de cotización en España. Esta norma se aplica también en supuestos de trabajadores desplazados a un país en el que sí exista un convenio internacional en materia de Seguridad Social, pero que les excluya: bien por aplicarse únicamente a las personas que ostenten una determinada

58. Alonso-Olea García, Belén: *Trabajador expatriado y Seguridad Social*, Thomson Reuters, Aranzadi, Navarra, 2016.



nacionalidad; bien porque se hubiera agotado el plazo máximo de duración previsto en el mismo, incluidas las prórrogas, bien este no prevea la figura del desplazamiento de trabajadores al territorio de la otra parte⁵⁹.

Este convenio tiene la particularidad de ser obligatorio para la empresa en caso de no existir normativa aplicable internacional en materia de Seguridad Social, y voluntario en el resto de los supuestos mencionados. Esta obligatoriedad puede desincentivar la contratación de trabajadores destacados que no cumplan con la nacionalidad o el tiempo de servicios, perjudicándoles en su carrera laboral. Estas situaciones fomentan la existencia de irregularidades en la contratación, por lo que sería necesario atajarlas mediante mecanismos de lucha contra el fraude o bien, medidas de retención, como puede ser la aplicación de bonificaciones en el abono de los convenios de suscripción obligatoria o, simplemente, dar por asimilados determinados periodos de actividad realizados en el extranjero en las circunstancias anteriormente descritas.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Resulta innegable que la vejez puede considerarse una contingencia más dentro de la acción protectora del sistema de Seguridad Social, debido a los efectos que las circunstancias inherentes al hecho biológico producen sobre la carrera laboral. Además, en mayor o menor medida, todos los trabajadores están llamados a pasar por ella, al contrario de lo que ocurre con otras contingencias, como la maternidad o el desempleo, en los que la existencia de la situación de necesidad es relativa.

También resulta innegable que los trabajadores de más edad son un grupo especialmente vulnerable debido a una posible pérdida de la capacidad laboral, escasez de oportunidades o falta de preparación. En el caso especial de las mujeres, a este hecho se suma, además, la intermitencia en su carrera laboral provocada por las labores de cuidado de hijos o familiares dependientes. No cabe duda, que la destrucción de puestos de trabajo motivada por la denominada Revolución 4.0⁶⁰ recaerá sobre aquellas ocupaciones menos cualificadas y que, presumiblemente, estarán desempeñadas por los trabajadores de mayor edad, con un alto nivel de resistencia al cambio. Se trata de un colectivo de difícil empleabilidad que, nuevamente, será el más damnificado con los nuevos cambios sociolaborales que se avecinan⁶¹.

En la época de la digitalización, la idea del trabajo único y para toda la vida empieza a mostrar su obsolescencia. El sistema de Seguridad Social actual, basado en la longevidad y uniformidad de las carreras laborales, ha comenzado a perder efectividad

59. Desdentado Bonete, Aurelio: "Trabajadores desplazados y trabajadores fronterizos en la Seguridad Social europea: del Reglamento 1408/1971 al Reglamento 883/2004", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 64, 2006.

60. Schwab, Klaus: *The Fourth Industrial Revolution*, Crown Business Publishing, New York, 2017. El concepto Cuarta Revolución Industrial fue acuñado por Klaus Schwab en el contexto de la edición del Foro Económico Mundial 2016.

61. Sierra Benítez, Esperanza Macarena: "Subordinación sin lugar y horario de trabajo: los nómadas digitales", *Noticias CIELO*, núm. 2, 2024.



como consecuencia del impacto de la digitalización en el empleo, la movilidad internacional, la dependencia o las nuevas formas de conciliación familiar⁶².

El convenio especial puede ser una herramienta indispensable en la reubicación de las personas trabajadoras⁶³, bien como nexo entre la vida activa y la jubilación, bien como protección transitoria hacia una reinversión profesional. No obstante, aquellas personas que más necesitan de esta protección (desempleados, cuidadores no remunerados...) precisamente serán los que más dificultades tengan para asumir los costes económicos derivados de su suscripción. El enfoque actual no parece orientado realmente a la protección de los colectivos más vulnerables, ya que su impacto, como se ha detallado, resulta insignificante debido al desembolso económico que supone.

Si no se adapta la figura del convenio especial, teniendo en cuenta el público subjetivo hacia el que va orientado, difícilmente constituirá el instrumento adecuado para asegurar el acceso a la protección contributiva en los nuevos entornos sociolaborales. Esta herramienta, aunque utilizada de manera subsidiaria, puede ser una medida adecuada para paliar las situaciones de necesidad que se avecinan, siempre que se revise y se acometan reformas de calado.

Por ejemplo, en el caso del convenio especial regulado en el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, vemos cómo encaja con dificultad en la naturaleza clásica de los convenios previstos en la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, ya que en él confluyen elementos del derecho Laboral y de Seguridad Social. Sería aconsejable el desarrollo de una normativa propia y singularizada que sistematizara las obligaciones de empresa y trabajador a lo largo del periodo de suscripción y que garantizara la protección contra una posible discriminación de aquellos trabajadores de más edad. Esta nueva regulación debería atender las cuestiones pendientes, como la necesidad o no de concurrencia de causa económica en el despido colectivo que se manifieste sola para que la aportación empresarial quede limitada a los sesenta y un años y no a los sesenta y tres. Resulta procedente la armonización en un único texto de las diferentes disposiciones legales que han ido componiendo la aplicación actual y también, por qué no, ampliarlo a otras formas de extinción del contrato de los trabajadores más mayores.

Además, en la línea marcada por el Servicio Público de Empleo Estatal, debería incluirse la posibilidad de suscribir el convenio en la misma fecha en la que comienza el subsidio de mayores de cincuenta y dos años (incluso a los cincuenta años), acompañando ambas edades y teniendo en cuenta las dificultades de empleabilidad que ya se presentan en esa fecha. Adelantar la asunción del coste del convenio para la empresa supondría también una medida desincentivadora de las extinciones de contrato de los trabajadores más longevos. Si se ampliaran las extinciones de contrato

62. Ribes Moreno, María Isabel: "El concepto de trabajador temporalmente desplazado" en Fotinopoulou Basurko, Olga. (coord.): *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, 2017, pp. 97-120.

63. Sánchez-Rodas Navarro, Cristina: "El artículo 138 de la Ley de la Jurisdicción Social: Luces y sombras del proceso de movilidad geográfica", *Iuslabor*, núm. 1, 2022. <https://doi.org/10.31009/IUSLabor>, 2022.i03.08



susceptibles de abono de convenio especial por la empresa y se incluyera esta posibilidad en la negociación colectiva, se ampliaría el número de potenciales suscriptores, incrementando, a su vez, la recaudación empresarial en concepto de cuotas sociales.

El uso del convenio como herramienta para controlar la incidencia de la industria digital sobre el mercado de trabajo, únicamente será efectivo si la Administración asume una parte de las cuotas, como ya hace para el convenio especial de cuidadores no profesionales, que no en todo caso debiera ser completa. Podrían establecerse baremos de participación estatal según el tipo de convenio y el nivel de rentas de su suscriptor. El incremento en las cotizaciones repercutiría en el incremento de las pensiones contributivas y también en pensiones de mayor cuantía, ahorrando el coste de futuros complementos a mínimos y pensiones no contributivas, por lo que parece que, a falta de estudios macroeconómicos, podría ser viable.

Todas las reformas propuestas podrían refundirse en una única norma con rango de ley (salvedad hecha de la regulación independiente del convenio por ERE), que dotara de mayor importancia la figura del convenio especial, ya que el desarrollo reglamentario lo encontramos en la Orden TAS 2865/2003, de 13 de octubre (que, debido a su antigüedad, también debería ser actualizada).

Para terminar, sería aconsejable igualmente, la creación de un reglamento específico que definiera de manera uniforme todas las situaciones asimiladas a la de alta, unificando los criterios de aplicación y, sobre todo, facilitando la forma de acreditarlas para que la persona trabajadora no se viera doblemente damnificada en un momento en el que se encuentra especialmente vulnerable.

Bibliografía

- Alonso-Olea García, Belén: *Trabajador expatriado y Seguridad Social*, Thomson Reuters, Aranzadi, Navarra, 2016.
- Aragón Gómez, Cristina: "El convenio especial con la seguridad social en los despidos colectivos que afecten a trabajadores maduros", en Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Reestructuraciones empresariales*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2021.
- Arufe Varela, Alberto: *Los convenios especiales de beneficiarios con la Administración de la Seguridad Social*, Colección Trabajo y Seguridad Social, 2003.
- Barcelón Cobedo, Susana: "La jubilación como prestación de llegada en el tránsito prestacional", en López Cumbre, Lourdes, (coord.), *Tratado de jubilación. Homenaje al profesor D. Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, lustel, Madrid, 2010.
- Barrios Baudor, Guillermo Leandro: "Notas antiguas para una delimitación conceptual de las situaciones asimiladas al alta en la actualidad", en *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*, Coord. por José Luis Monereo Pérez, Francisca Moreno Romero; José Luis Tortuero Plaza (hom.), vol. 1, 2024.
- Barrios Baudor, Guillermo Leandro y Sempere Navarro, Antonio Vicente: *La situación de alta o asimilada y el acceso a las prestaciones de Seguridad Social*, Aranzadi Social, Pamplona, 1998.
- Blasco Lahoz, José Francisco: "Edad y jubilación contributiva. Una relación necesaria" en *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 73, 2021.

- Canvas Martínez, Faustino: "Artículo 166. Situaciones asimiladas a las de alta", en *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Coord. por Faustino Cavas Martínez; Antonio Vicente Sempere Navarro (dir.), Guillermo Leandro Barrios Baudor (dir.), vol. 4, 2017, ISBN 978-84-9152-579-0.
- Castro Franco, Ana: "El convenio especial con la seguridad social en los despidos colectivos que afecten a trabajadores/as con 55 o más años de edad: luces y sombras", en *Lan Harremanak*, núm.48, 2022. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.24022>
- Desdentado Bonete, Aurelio: "Trabajadores desplazados y trabajadores fronterizos en la Seguridad Social europea: del Reglamento 1408/1971 al Reglamento 883/2004", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 64, 2006.
- Díaz Mordillo, María Alexandra: "El convenio especial de cuidadores no profesionales y su incidencia en la brecha de género de la pensión de jubilación", en *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 (Madrid, 17 y 18 de octubre de 2019)*, Vol. 2, 2019, ISBN 9788417789220.
- Fernández Orrico, Francisco Javier: *El Convenio Especial. Una respuesta al futuro de las prestaciones de la Seguridad Social*, Thomson Reuters, Valladolid, 2013.
- Fernández Orrico, Francisco Javier: "La alternancia en la responsabilidad del pago en la cotización del convenio especial establecido en procedimientos de despido colectivo", en AA.VV., *La responsabilidad del empresario. Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2012.
- Fernández Orrico, Francisco Javier: "La modificación del convenio especial suscrito en determinados expedientes de regulación de empleo como medida de mantenimiento del empleo", en *Revista Doctrinal Aranzadi Social*. 2009, núm. 5.
- Ferrando García, Francisca María: "La prejubilación", en *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*, Coord. por José Luis Monereo Pérez, Francisca Moreno Romero y José Luis Tortuero Plaza (hom.), Vol. 2, 2024.
- Gala Vallejo, César: "El convenio especial y sus modalidades en la seguridad social", en Ministerio de Trabajo e inmigración, 2005.
- González García, Lidia: "Los convenios especiales en el sistema de Seguridad Social: Su papel en el nuevo modelo de relaciones laborales", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 29, 2021.
- González Ortega, Santiago; Barcelón Cobedo, Susana y Quintero Lima, María Gema: *Introducción al derecho de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- López Gandía, Juan: *La nueva regulación del convenio especial de Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- López Gandía, Juan: "Artículo 125. Situaciones asimiladas a la de alta", en *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Coord. por Patrocinio Rodríguez Ramos; Manuel Ramón Alarcón Caracuel (dir.), 2003, ISBN 84-9767-052-3.
- Luján Alcaraz, José: "Pensión de viudedad y situación asimilada al alta: Baja no seguida de inscripción como demandante de empleo ante la perspectiva inminente y cierta de un nuevo empleo (STS 20 enero 2015)", *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm.4.
- Magallón Ortín, Moisés y Pérez Alonso, María Antonia: *El convenio especial en el sistema de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- Maneiro Hervella, Víctor: "Seguridad Social y carrera investigadora: repercusiones de la transición de las becas de investigación a los contratos", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 42, 2025.
- Martínez Lucas, José Antonio: "La nueva regulación del convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social", en *Actualidad laboral*, núm.3.
- Moreno Gené, Josep: "La modificación del Régimen Jurídico del convenio especial para la recuperación de cotización por períodos de prácticas, becas formativas y becas de investigación", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 41, 2024. <https://doi.org/10.55617/revmites.83>



- Muros Polo, Alejandro: "Configuración general del convenio especial con la Seguridad Social en caso de despidos colectivos que incluyan a trabajadores de 55 años o más: sus aspectos más problemáticos" en *La encrucijada de las pensiones del sistema español de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2022.
- Panizo Robles, José Antonio: "El aseguramiento voluntario en el Sistema de la Seguridad Social (la nueva regulación del Convenio Especial)", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2004. <https://doi.org/10.51302/rtss.2004.8749>
- Pérez Gázquez, Isabel María: El papel de los convenios especiales con la Seguridad Social ante los nuevos retos del mercado de trabajo, Dykinson, Madrid, 2025. <https://doi.org/10.14679/3784>
- Poquet Alcalá, Raquel: "Riesgo durante el embarazo y situación asimilada al alta: posible discriminación por razón de sexo", en *Protección a la Familia y Seguridad Social: Hacia un nuevo modelo de Protección Sociolaboral*, Vol. 1, 2018.
- Ribes Moreno, María Isabel: "El concepto de trabajador temporalmente desplazado" en Fotinopoulou Basurko, Olga. (coord.): *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, 2017.
- Rodríguez Iniesta, Guillermo: *La viudedad en el sistema español de Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2006.
- Rodríguez Hurtado, Juan Luis: *La voluntariedad en el Sistema de Protección Social. Aseguramiento voluntario público y previsión complementaria*, Tesis Doctoral dirigida por Sastre Ibarreche, Rafael Ramón, 2002.
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina: "El artículo 138 de la Ley de la Jurisdicción Social: Luces y sombras del proceso de movilidad geográfica", *Iuslabor*, núm. 1, 2022. <https://doi.org/10.31009/IUSLabor.2022.i01.08>
- Sanz Sáez, Concepción: "¿Cabe suscribir un Convenio Especial con la Seguridad Social cuando la empresa que tramita un expediente de regulación de empleo está incurso en procedimiento concursal? (Con ocasión STS, Sala de lo Contencioso, de 15 de febrero de 2018)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 16, 2018.
- Schwab, Klaus: *The Fourth Industrial Revolution*, Crown Business Publishing, New York, 2017. El concepto Cuarta Revolución Industrial fue acuñado por Klaus Schwab en el contexto de la edición del Foro Económico Mundial 2016.
- Sierra Benítez, Esperanza Macarena: "Subordinación sin lugar y horario de trabajo: los nómadas digitales", *Noticias CIELO*, núm. 2, 2024.
- Trillo García, Andrés Ramón: "El convenio especial con la seguridad social por el despido de mayores de 55 años", en *Tratado de despido colectivo*, Martín Godino Reyes (dir.), 2016.
- Valdés Alonso, Alberto: "Situación asimilada al alta durante el cumplimiento de la sanción de suspensión de empleo y sueldo" en *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, ISSN 0213-0556, núm. 1, 2001.
- Vicente Palacio, Arántzazu: "Tránsitos y conexiones entre el empleo y la seguridad social: especial referencia al subsidio de desempleo para mayores de 55 años", *Revista del Trabajo Universidad de Huelva*, núm.30, 2014, ISSN 1136-3819 53-77. <https://doi.org/10.33776/trabajo.v0i30.2714>



El convenio especial: herramienta clave para la protección social

SPECIAL AGREEMENTS: A KEY TOOL FOR SOCIAL PROTECTION

M.^a del Pilar Guillamón Camarero

Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social

Tesorería General de la Seguridad Social

maria-del-pilar.guillamon@seg-social.es 0009-0001-0341-0684

Recibido: 30.03.2026 | Aceptado: 09.06.2026

RESUMEN

El convenio especial es una institución clave para garantizar la continuidad de la cotización y reforzar la protección social. Permite que los trabajadores suscriban con la Seguridad Social, de forma voluntaria o en algunos casos impuesta, un acuerdo para generar o ampliar su derecho a futuras prestaciones. Resulta especialmente útil para quienes presentan lagunas de cotización en su carrera laboral, ya que les permite mantener o mejorar su pensión de cara a la jubilación.

Con su suscripción, el trabajador queda en situación asimilada al alta y asume íntegramente el pago de las cuotas. Junto al convenio especial ordinario, existen modalidades específicas para supuestos concretos.

El artículo analiza críticamente esta figura y concluye que el elevado coste de las cuotas puede desincentivar a los trabajadores más precarios. Por ello, se propone elevar su regulación a rango de ley e introducir mecanismos de cofinanciación pública.

ABSTRACT

The special agreement is a key institution for ensuring the continuity of contributions and strengthening social protection. It allows workers to enter into an agreement with Social Security, either voluntarily or, in some cases, mandatorily, in order to generate or expand their entitlement to future benefits. It is especially useful for those with contribution gaps in their working life, as it enables them to maintain or improve their pension level with a view to retirement.

By signing it, the worker is placed in a status equivalent to being registered and fully assumes the payment of the contributions. Alongside the Ordinary Special Agreement, there are specific forms for particular cases.

The article critically analyses this mechanism and concludes that the high cost of contributions may discourage the most vulnerable workers. Therefore, it is proposed to raise its regulation to the rank of law and introduce public co-financing mechanisms.

PALABRAS CLAVE

Convenio especial
Asimilada al alta
Cotización
Lagunas
Protección social

KEYWORDS

Special agreement
Status equivalent to being registered
Contributions
Gaps
Social protection



SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA
 - III. CAMPO DE APLICACIÓN
 - A. Incluidos
 - B. Excluidos
 - IV. REQUISITOS
 - V. FORMALIZACIÓN
 - VI. EFECTOS
 - VII. COTIZACIÓN
 - VIII. SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN
 - IX. CONCLUSIONES
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

El convenio especial en el sistema de la Seguridad Social se configura como una institución de notable singularidad dogmática dentro del modelo contributivo, en la medida en que permite la prolongación, reconstrucción o intensificación de la carrera de cotización al margen de la existencia de una relación profesional activa. Se trata, por tanto, de un mecanismo de aseguramiento voluntario que, mediante la asunción directa de la obligación de cotizar por parte del sujeto interesado, posibilita la generación, mantenimiento o ampliación del derecho a prestaciones en situaciones caracterizadas por la interrupción, insuficiencia o discontinuidad de las cotizaciones.

Sin embargo, pese a su innegable potencial funcional como instrumento de cobertura de lagunas de cotización, la institución del convenio especial presenta una utilización práctica limitada, lo que pone de manifiesto una significativa disfunción entre su diseño normativo y su efectiva operatividad dentro del sistema. Entre los factores que explican esta infrautilización destaca, de manera particular, el elevado coste de las cuotas que deben asumir íntegramente los sujetos suscriptores, circunstancia que introduce un evidente efecto disuasorio, especialmente en relación con los colectivos más vulnerables o precarizados. En efecto, aquellos trabajadores que, por definición, presentan trayectorias laborales discontinuas o ingresos reducidos —y que, por tanto, serían los principales destinatarios funcionales de esta figura— son, paradójicamente, quienes enfrentan mayores dificultades para acceder a su utilización efectiva.

Esta tensión estructural se agudiza en el contexto actual de transformación del mercado de trabajo, caracterizado por la creciente fragmentación de las carreras profesionales, la expansión de formas atípicas de empleo y la intensificación de los periodos de transición e inactividad. En este nuevo escenario, el convenio especial está llamado a desempeñar un papel estratégico como instrumento de garantía de la continuidad contributiva; sin embargo, su configuración actual limita de forma notable dicha función, al trasladar íntegramente el coste de la protección al propio trabajador sin mecanismos correctores que atiendan a su capacidad económica real.



Desde esta perspectiva, el análisis dogmático del convenio especial exige una reconsideración crítica de su configuración normativa, no solo en términos de sistematización de sus supuestos de aplicación, sino también en relación con su fundamento y finalidad dentro del sistema de Seguridad Social. En particular, se ha puesto de relieve la conveniencia de acometer una reforma estructural que permita reforzar su funcionalidad social, a través de dos líneas de actuación fundamentales: de un lado, la elevación de su regulación al rango de ley, superando su actual configuración reglamentaria y dotándola de mayor estabilidad y coherencia sistemática; y, de otro, la implantación de mecanismos de cofinanciación pública o mixta, que permitan reducir la carga económica individual y garantizar su accesibilidad efectiva para los colectivos con menores recursos.

A la luz de estas consideraciones, el presente estudio se propone abordar una sistematización dogmática de los supuestos de suscripción del convenio especial, a partir de una reconstrucción funcional que permita ordenar su casuística conforme a criterios de racionalidad interna. En este sentido, se parte de la hipótesis de que dichos supuestos pueden agruparse atendiendo a su función predominante —sustitutiva, complementaria o protectora—, lo que no solo facilita su comprensión teórica, sino que contribuye igualmente a poner de manifiesto las limitaciones estructurales de la institución y las posibles vías de reforma en el contexto del nuevo modelo de relaciones laborales.

II. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

98

El convenio especial ocupa un lugar estratégico dentro del sistema español de Seguridad Social, porque permite mantener o complementar la cotización cuando cesa la obligación legal de cotizar, preservando así la acción protectora por contingencias comunes –en especial, jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia–. Su diseño responde a la lógica del Estado social y a la necesidad de dar continuidad contributiva en trayectorias laborales discontinuas¹. Sin embargo, como se analizará a lo largo de este estudio, su naturaleza estrictamente contributiva y voluntaria plantea serios desafíos de equidad para los trabajadores con menor capacidad económica.

Desde un punto de vista normativo, el artículo 166.3 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 (TRLGSS), se integra el convenio en el sistema de la Seguridad Social como situación asimilada al alta. Dogmáticamente, este se entiende como aquel estado legal en el que un trabajador, aun cuando hubiere cesado en la prestación de servicios o en el desarrollo de la actividad determinante del encuadramiento en dicho régimen, se encuentren en alguna de las situaciones que se indican en el artículo 36 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento

1. Gorelli Hernández, J., Val Tena, Á. L., Gutiérrez Pérez, M., Arias Domínguez, Á., Alzaga Ruiz, I., & Marín Alonso, I. (2025). *Lecciones de Seguridad Social* (15.ª ed.). Tecnos.



General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social (RIA).

El convenio especial en el sistema de la Seguridad Social se regula por la Orden Ministerial TAS/2865/2003, de 13 de octubre, disposición que establece una regulación general de esta situación asimilada al alta, al tiempo que contempla particularidades para los suscritos con colectivos específicos.²

La suscripción de convenio especial con la Seguridad Social en sus diferentes tipos determinará la iniciación o la continuación de la situación de alta o asimilada a la de alta en el régimen de la Seguridad Social que corresponda, en razón de la actividad que el trabajador o asimilado desarrolle o haya desarrollado con anterioridad a la suscripción del convenio en los términos que se establecen en esta Orden y demás disposiciones complementarias.

Teleológicamente, el convenio especial con la Seguridad Social tendrá como objeto la cotización al régimen de la misma en cuyo ámbito se suscriba el convenio y la cobertura de las situaciones derivadas de contingencias comunes mediante el otorgamiento de las prestaciones a que se extienda la acción protectora de dicho régimen de la Seguridad Social por tales contingencias, de la que asimismo quedan excluidas, salvo en los supuestos en que otra cosa resulte de lo dispuesto en el Capítulo II de esta Orden, las situaciones de incapacidad temporal, maternidad y riesgo durante el embarazo y los subsidios correspondientes a las mismas. Asimismo, quedarán excluidas del convenio especial la cotización y la protección por Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional.³

En definitiva, la naturaleza jurídica de esta figura puede definirse como un acuerdo de derecho público suscrito con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), de carácter voluntario, individual y financiación exclusivamente a cargo del suscriptor. No genera una relación laboral y su eficacia se condiciona al pago puntual de la cuota, configurando una situación de alta o asimilada al alta limitada a las contingencias comunes definidas por la Orden antes referida.

La configuración jurídica del convenio especial como instrumento voluntario, financiado íntegramente por el propio trabajador, introduce una tensión significativa entre su finalidad protectora y su operatividad real. En efecto, aunque su diseño responde a la necesidad de garantizar la continuidad de la cotización en situaciones de interrupción de la actividad laboral, el elevado coste de las cuotas se erige en un obstáculo decisivo para su acceso, especialmente en el caso de los trabajadores con trayectorias laborales más inestables o con menor capacidad económica. De este modo, el convenio especial deja de cumplir plenamente su función correctora de lagunas de cotización para convertirse, en la práctica, en un mecanismo de acceso limitado.

2. Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social (BOE, núm. 247, de 15 de octubre de 2003)

3. Madrid Yagüe, P (2004). Análisis de la nueva regulación del convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre. *Revista Doctrinal Aranzadi Social* 2004, núm.1.



En consecuencia, el coste económico asociado al convenio especial no puede considerarse un elemento accesorio de su régimen jurídico, sino un factor estructural que condiciona su eficacia y alcance social. Esta realidad evidencia una disfunción entre la lógica contributiva que lo sustenta y los principios de equidad material propios del Estado social, reforzando la necesidad de una revisión de su configuración normativa. Solo mediante la introducción de mecanismos que atenúen su carga económica —como fórmulas de cofinanciación o un replanteamiento de su estatuto jurídico— podrá garantizarse que este instrumento cumpla efectivamente su finalidad de protección frente a las situaciones de vulnerabilidad en el sistema de Seguridad Social.

III. CAMPO DE APLICACIÓN

A. Incluidos

El ámbito subjetivo de aplicación del convenio especial regulado en la Orden TAS/2865/2003 presenta una casuística amplia y heterogénea que exige su ordenación conforme a criterios dogmáticos. Desde una perspectiva sistemática, los distintos supuestos de inclusión pueden agruparse atendiendo a la función que el convenio cumple en cada caso dentro del sistema de Seguridad Social, lo que permite distinguir entre supuestos de naturaleza sustitutiva, complementaria y protectora o especial.

- Supuestos de función sustitutiva de la cotización.

Este primer bloque engloba aquellos supuestos en los que el sujeto queda fuera del sistema contributivo por inexistencia de relación profesional activa, y el convenio especial actúa como mecanismo sustitutivo que permite mantener la carrera de cotización.

Se incluyen aquí:

- Trabajadores o asimilados que causan baja en un régimen de la Seguridad Social sin quedar comprendidos en otro.⁴
- Sujetos que cesan en su actividad por haber solicitado una pensión que resulta finalmente denegada.
- Pensionistas cuya pensión:
 - Se extingue, o
 - Es anulada por resolución judicial.

La base de cotización será la de los 12 meses anteriores al cese en el trabajo, revalorizada hasta la fecha de efectos del convenio.

4. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo ContenciosoAdministrativo), 25 de septiembre de 2025 (Recurso núm. 1853/2022 (ECLI:ES:TS:2025:4056), sobre interpretación del artículo 2.2.a) de la Orden TAS/2865/2003, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, ha declarado que: *“En interpretación de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social, quienes hayan causado baja voluntaria en un convenio especial con la Seguridad Social no se encuentran incluidos, en virtud de esa circunstancia, en el supuesto del artículo 2.2.a) de la citada orden para la suscripción de un nuevo convenio especial.”*



En el caso de que el interesado pierda el derecho a la pensión de jubilación parcial, la base del convenio será el promedio de los 12 últimos meses en los que hubo cotización, incrementando al 100 % las efectuadas a tiempo parcial.

- Pensionistas de incapacidad permanente que dejan de serlo o ven modificada su situación (por ejemplo, paso a incapacidad parcial).

Desde el punto de vista dogmático, estos supuestos responden a una lógica de continuidad del vínculo contributivo, evitando la ruptura de la carrera de seguro. El convenio especial opera aquí como una técnica sustitutiva de la relación obligatoria de cotización, trasladando al sujeto la iniciativa y la carga económica del mantenimiento de la protección.

- Supuestos de función complementaria o integradora.

En este grupo se incluyen aquellas situaciones en las que existe cotización, pero esta resulta insuficiente desde el punto de vista de la futura protección, siendo el convenio un instrumento de mejora o integración de bases.

Se comprenden:

- Trabajadores que, tras un cambio de empleo, pasan a percibir una remuneración inferior, con la consiguiente reducción de su base de cotización. Y los supuestos de reducción de jornada o salario, aun sin cambio de contrato.

No obstante, los trabajadores o asimilados que como consecuencia de la modificación de sus condiciones de jornada o salario vean reducida su base de cotización, pueden suscribir convenio especial por una base que no podrá ser superior a la diferencia entre la base de cotización del nuevo salario y el promedio de las bases cotizadas durante los 12 meses anteriores, en los términos del artículo 23.2 de la Orden TAS 2865/2003; sin que sea necesario que hayan suscrito un nuevo contrato de trabajo.

Si bien, aunque el sistema prevea este parche, es el trabajador precario quien debe soportar el gasto de la cuota.

- Trabajadores en situación de exención de cotización (artículo 152 TRLGSS), que pueden completar la diferencia entre la base real y la base de exención. Teniendo en cuenta que durante el periodo de exención la base de cotización en cada ejercicio es la correspondiente a la del promedio de las efectuadas en el año anterior, más el incremento del IPC anual, puede suceder que el trabajador, por ejemplo, tenga un mejor salario por subida de categoría; en este caso la base de cotización resultante del incremento de salario se perdería, ya que la empresa cotiza solo por la base de la exención. Por ello, este convenio especial tiene por finalidad que el interesado pueda cotizar por la base que sea la diferencia entre la base correspondiente a la exención y aquella que corresponda en función de su remuneración real. Igualmente el convenio especial puede suscribirse en los casos en los que el trabajador pretenda incrementar sus bases de cotización, a efectos de prestaciones, por resultar más beneficioso cotizar en situación de conve-



nio especial que atenerse a las reglas de cuantificación de prestaciones contenidas en el artículo 209 TRLGSS, toda vez que mediante la suscripción de convenio cabe la elección de base de cotización conforme a las reglas contenidas en el artículo 6 de la meritada Orden, y el trabajador puede optar por la base máxima de cotización, siempre que haya cotizado por ella veinticuatro meses en los últimos cinco años.

- Trabajadores que desean incrementar voluntariamente su base de cotización, conforme a los límites legales.
- Trabajadores a tiempo parcial que pretenden completar su base hasta niveles superiores.

En estos supuestos, el convenio especial no sustituye la cotización, sino que la perfecciona o refuerza, garantizando una mayor adecuación entre la carrera contributiva y el nivel de protección futura. Se trata, por tanto, de una función típicamente complementaria, vinculada a la mejora de las expectativas prestacionales.

- Supuestos de ajuste por pluralidad de actividades

Este bloque comprende los supuestos de pluriempleo o pluriactividad, en los que el trabajador compatibiliza varias actividades y cesa en alguna de ellas:

- Cese en uno o varios trabajos en situaciones de pluriempleo o pluriactividad. El convenio especial cumple aquí una función de ajuste técnico de la carrera de cotización, permitiendo compensar la pérdida parcial de bases derivada del cese en alguna de las actividades. Dogmáticamente, se sitúa a caballo entre la función sustitutiva y la complementaria.

- Supuestos vinculados a la protección por desempleo.

Se incluyen en este bloque:

- Trabajadores que han agotado la prestación contributiva y pasan a subsidio o dejan de percibirlo.

En el caso de un beneficiario que teniendo convenio especial inicia una relación laboral con una base inferior a la del convenio, éste se mantendrá al ser la base superior a la del trabajo. Cuando transcurrido un tiempo, el trabajador pase a percibir la prestación de desempleo cuando cese en el trabajo, este supuesto se resolvería manteniendo el convenio especial mientras perciba el desempleo total derivado de este trabajo, ya que la base de la prestación seguirá siendo inferior a la del convenio Especial.

- Perceptores de subsidio de desempleo con cotización limitada a determinadas contingencias.

El convenio especial permite en estos casos mantener o ampliar la cotización durante periodos de inactividad protegida. Su función es garantizar la continuidad del esfuerzo contributivo más allá de los límites del sistema de protección por desempleo.

- Supuestos de inactividad o suspensión de la relación laboral

Este grupo incluye las situaciones en las que existe relación laboral, pero sin obligación efectiva de cotizar o con cotización reducida:



- Huelga legal o cierre patronal.
- Situaciones de permiso, licencia o alta sin retribución (sin excedencia).
- Supuestos de reducción de jornada por cuidado de familiares.
- Periodos de inactividad en trabajos de temporada o sistemas especiales.
Aquí el convenio especial actúa como instrumento de cobertura de lagunas temporales de cotización, evitando discontinuidades en la carrera de seguro.
- Supuestos de función protectora o especial
Se trata de supuestos en los que el convenio responde a necesidades de protección diferenciadas:
 - Trabajadores que desarrollan actividad tras haber sido pensionistas de incapacidad permanente total.
 - Compatibilidad con prestaciones no contributivas.
Estos supuestos reflejan una función de protección reforzada, vinculada a situaciones personales singulares.
- Supuestos de proyección internacional
Incluye:
 - Emigrantes españoles y sus hijos.
 - Misioneros, cooperantes y personal desplazado.
 - Personas en programas formativos o de investigación en el extranjero.
 - Trabajadores en instituciones internacionales o en la Unión Europea.
 El convenio especial permite mantener la vinculación con el sistema español pese a la prestación de servicios fuera de su ámbito territorial, desempeñando una función de prolongación extraterritorial de la protección.
- Supuestos por condición profesional o institucional
 - Deportistas de alto nivel.
 - Parlamentarios (nacionales, autonómicos y europeos).
 - Miembros de gobiernos autonómicos.

En estos casos, el convenio especial garantiza la integración o continuidad protectora de colectivos que, por la singularidad de su actividad, no siempre encajan plenamente en los regímenes ordinarios.

B. Excluidos

En lo referente a los pensionistas de jubilación, estos no pueden suscribir un convenio especial, aunque hayan interrumpido la prestación por la realización de una actividad. Dogmáticamente, el convenio especial tiene una finalidad protectora “de futuro” (generar o mejorar el derecho a una pensión). Por tanto, la exclusión de quienes ya son pensionistas de jubilación plena responde a la propia naturaleza de la figura, dado que el hecho causante principal ya se ha consumado. Es decir, el sistema no contempla la reactivación voluntaria de la cotización con efectos prestacionales sobre una contingencia ya perfeccionada.



No obstante, resulta perfectamente compatible el convenio especial con la pertenencia como cotizante al Régimen de Clases Pasivas. La opción de suscribir o mantener el convenio especial puede ser de interés para el afiliado cuando por legislaciones separadas (la de Clases Pasivas y la de Seguridad Social) se pueda llegar a causar pensiones en cada uno de tales ámbitos, siempre que no se rebase el importe del tope máximo de pensión pública⁵.

En el caso de los jubilados a tiempo parcial, no pueden suscribir el convenio especial mientras esté percibiendo el desempleo parcial relacionado con el cese de la actividad vinculada a la pensión de jubilación parcial.

No obstante, podrá mantener el convenio especial y la jubilación parcial cuando aquel traiga causa de una situación de cese de pluriempleo o de pluriactividad.

IV. REQUISITOS

Con carácter general, el convenio especial puede ser suscrito por quienes estén en los supuestos habilitantes descritos anteriormente y que acrediten un período de carencia. La resolución administrativa fijará los efectos y determinará la base y la cuota conforme a la Orden TAS/2865/2003.

En cuanto a la solicitud se hará teniendo en cuenta lo siguiente:

- LUGAR: Ante la Dirección Provincial o Administración de la Seguridad Social correspondiente en el plazo que a continuación se indicará. Así mismo, podrá presentarse a través de la Sede Electrónica de la Seguridad Social. También podrá presentarse en cualquiera de los lugares que prevé la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) que la TGSS fije⁶.
- PLAZO: La Orden TAS/2865/2003 establece con carácter general que la solicitud de suscripción del convenio especial debe formularse en el plazo de un año, cuyo cómputo varía en función de la situación determinante: con carácter general, desde el día siguiente a la baja en el régimen correspondiente o desde la extinción de la obligación de cotizar; en otros casos, desde la celebración de un nuevo contrato, la extinción de la prestación o subsidio por desempleo, o desde la firmeza de la resolución administrativa o judicial que reconozca la situación correspondiente.

Asimismo, en supuestos específicos se exige que la solicitud inicial de pensión se haya realizado dentro del año siguiente a la baja, mientras que en otros casos especiales la solicitud puede efectuarse en cualquier momento, salvo

5. Sobre este particular hay que recordar que el Régimen de Clases Pasivas es un régimen “a extinguir” (cerrado a nuevas incorporaciones desde el 1 de enero de 2011, pasando los nuevos funcionarios al Régimen General).

6. González García, L., (2021). Los convenios especiales en el sistema de Seguridad Social: su papel en el nuevo modelo de relaciones laborales. *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 29, pp. 91126.



que se establezcan plazos o condiciones particulares derivados de la propia normativa o de procedimientos específicos.

Por otro lado, en cuanto a la posibilidad de apreciar la existencia de un convenio especial tácito, se puede considerar como tal convenio especial el período en que un trabajador por cuenta propia ha efectuado cotizaciones a la Seguridad Social con posterioridad al cese en la actividad sin haber presentado la baja.

Aunque la normativa exige la formalización expresa del convenio especial, una interpretación teleológica de la institución —centrada en su función de mantenimiento voluntario de la carrera de seguro— permitiría sostener que la persistencia en el pago de cotizaciones por parte del trabajador, aun tras el cese efectivo de la actividad, constituye una manifestación implícita de voluntad de permanecer vinculado al sistema.

Desde esta perspectiva, podría defenderse la existencia de una suerte de convenio especial tácito, en la medida en que concurren sus elementos esenciales —voluntariedad, asunción de la carga contributiva y finalidad de conservación de derechos—, aunque falte la formalización administrativa exigida por la normativa.⁷

- CARENIA. Tener cubierto en la fecha de solicitud mil ochenta días de cotización al sistema de la Seguridad Social en los doce años inmediatamente anteriores a la baja en el régimen de la Seguridad Social de que se trate.

No obstante, no precisan carencia los convenios regulados en los artículos 11 a 22 de la Orden Ministerial TAS 2865/2003 referidos a guarda legal, ERE, huelga, emigrantes-cooperantes, entre otros.

V. FORMALIZACIÓN

La Tesorería se pronunciará sobre la procedencia de la suscripción del convenio notificándolo al interesado dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro. La ausencia de resolución expresa en el plazo previsto, tendrá como efecto la estimación por silencio administrativo de la solicitud. Su formalización se efectuará en el régimen en que estuviera encuadrado el interesado en tal momento, y por tanto las prestaciones se otorgarán con arreglo a las normas de dicho régimen⁸.

7. En línea con la doctrina que define el convenio especial como mecanismo de mantenimiento de la “carrera de seguro” (Gorelli Hernández; López Gandía) ha subrayado que el convenio especial actúa como un mecanismo de aseguramiento voluntario destinado a mantener la situación de alta y evitar la pérdida de efectos de cotizaciones previas (“carrera de seguro”), lo que permite sostener, desde una perspectiva teleológica, que la continuidad en el pago de cuotas podría interpretarse como una manifestación implícita de voluntad de permanencia en el sistema, aun al margen de la formalización expresa exigida por la normativa.

8. Gorelli Hernández, J, Val Tena, Á.L, Gutiérrez Pérez, M, Arias Domínguez, Á, Alzaga Ruiz, I, & Marín Alonso, I (2025). *Lecciones de Seguridad Social* (15.ª ed.). Tecnos.



VI. EFECTOS

A la hora de determinar los efectos del convenio especial, es preciso atender a si la solicitud se ha presentado antes o después de los 90 días naturales siguientes a cualquiera de las siguientes situaciones: cese en la actividad, la finalización de la prestación o subsidio de desempleo, el cese en la situación de pluriempleo o pluriactividad, la cotización inferior o, en general, a la existencia de una situación determinante para la posible suscripción del convenio⁹.

En el supuesto de presentar la solicitud con anterioridad al transcurso de dichos 90 días naturales desde cualquiera de las situaciones descritas anteriormente, los efectos se producirán, a opción del interesado, desde el día siguiente a dicha situación o desde el mismo día de la presentación de la solicitud.

Por el contrario, si la solicitud se presentara transcurridos los 90 días naturales siguientes, los efectos se producirán exclusivamente desde el mismo día de la presentación de la solicitud.

A este respecto, cabe destacar que, la pérdida de retroactividad de los efectos por presentar la solicitud el día 91 penaliza duramente al trabajador. Ello, por cuanto se genera una laguna de cotización irrecuperable.

En lo que atañe al convenio especial tácito¹⁰, a los trabajadores, sujetos responsables de efectuar la cotización, que hayan seguido cotizando después del cese de actividades y sin haber comunicado la baja se les puede considerar dicho período como de convenio especial, siempre que de la actuación del trabajador se pueda deducir claramente tal voluntad.

La doctrina sentada por la STS de 24 de abril de 1995 se inscribe en una línea jurisprudencial reiterada de la Sala Cuarta que otorga relevancia a la realidad material de la cotización frente a las deficiencias formales en el encuadramiento. Así, pronunciamientos posteriores han insistido en que la falta de alta o la irregularidad administrativa no pueden, por sí solos, privar de efectos protectores a las cotizaciones efectivamente realizadas, en atención a la finalidad de aseguramiento del sistema. Esta orientación se aprecia tanto en la jurisprudencia clásica de finales de los años noventa como en pronunciamientos más recientes, consolidándose una interpretación funcional y no estrictamente formalista de la relación de Seguridad Social.¹¹

9. Artículo 4 de la Orden TAS/2865/2003.

10. *Puntos críticos sobre el convenio especial en el régimen de Seguridad Social* (s. f.), Tirant lo Blanch Online (Doc. TOL2.398.844).

11. En este sentido, vid. STS (Sala Cuarta) de 24 de abril de 1995 (rec. 2865/1994), así como en la misma línea las SSTS de 22 de diciembre de 1995 y 14 y 27 de febrero de 1996, que reconocen la relevancia de la cotización efectiva pese a las irregularidades formales en el encuadramiento; en igual orientación finalista, la STS de 14 de noviembre de 2023 y la STS de 10 de julio de 2024 insisten en la necesidad de atender a la realidad material y a la finalidad protectora del sistema.



VII. COTIZACIÓN

En lo relativo a la cotización a la Seguridad Social, podemos destacar lo siguiente:

- La cotización resulta obligatoria desde la fecha de efectos del convenio y mientras se mantenga su vigencia, tal y como estipula el artículo 6 de la Orden Ministerial TAS/2865/2003.
- Por regla general, la elección de las bases mensuales se efectuará por el interesado en el momento de suscribir el convenio especial, salvo en aquellas modalidades especiales en que se establezca otra cosa.
- Tras la reforma operada por el Real Decretoley 13/2022, de 26 de julio, que introduce un sistema de cotización basado en rendimientos netos, la referencia tradicional a una base mínima fija del régimen especial de trabajadores autónomos (RETA) queda sustituida por el sistema de cotización por tramos en función de los rendimientos netos, de modo que la base del convenio especial deberá situarse dentro de los límites mínimo y máximo del sistema general, adaptándose a la nueva estructura flexible sin vinculación automática a incrementos proporcionales de una base mínima única.
- Asimismo, resulta pertinente señalar que aquellos interesados que hayan optado por cualquiera de las bases referidas en el artículo 6 de la Orden Ministerial, a excepción de la base mínima del RETA, pueden solicitar que, mientras mantengan su situación de alta o asimilada a la de alta por la suscripción del convenio especial, se incremente de forma automática su base de cotización del Régimen en que hubiese suscrito el convenio. Por otra parte, en el supuesto de coincidencia entre cotizaciones de actividad laboral y por convenio, la suma de ambas bases de cotización no podrá exceder del tope máximo de cotización vigente en cada momento, debiendo, en su caso, rectificarse la base del convenio en la cantidad necesaria para que no supere el meritado tope máximo. En el caso de pretender modificar o incrementar las bases, deberá efectuarse la solicitud antes del 1 de octubre de cada año y los efectos se producirán a partir del 1 de enero del año siguiente a la solicitud. En el mismo plazo y con la misma fecha efectos se podrá proceder a la renuncia a dichas opciones.
- Una vez calculada la cuota, será sujeto responsable del cumplimiento de la obligación de cotizar el que se haya hecho constar en el convenio especial como obligado a abonar a su cargo el importe correspondiente, y, en su caso, aquel a quien se imponga expresamente dicha obligación. Esta asunción exclusiva del coste por parte del trabajador suscriptor, desprovista de aportación empresarial o estatal, es precisamente la que desvirtúa la eficacia protectora de la figura para aquellos colectivos más vulnerables.
- El ingreso de las cuotas debe efectuarse en el mes natural siguiente al que se produzca el devengo, salvo en el caso de personas integradas en el RETA, que deberán ingresar las cuotas el mismo mes en el que se devenguen.



VIII. SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN

El convenio especial quedará suspendido en el caso de que el trabajador inicie una actividad laboral, es decir, durante los periodos de actividad del trabajador, tanto si tienen carácter continuo como discontinuo, cuando los mismos determinen su encuadramiento en alguno de los regímenes de la Seguridad Social, siempre que la base de cotización de la actividad sea inferior a la base de cotización aplicada en el convenio especial, salvo que el suscriptor manifieste su voluntad de que el convenio se extinga o que el mismo siga vigente, en cuyo caso se estará a lo previsto en el artículo 23 de la Orden Ministerial que regula el convenio especial

En el caso de que se efectúen actividades que den lugar a dicha suspensión, se deberá comunicar a la Tesorería General de la Seguridad Social dentro de los diez días naturales siguientes a la citada reanudación de actividades, produciendo efectos la suspensión desde el día anterior al de la incorporación al trabajo. Si la notificación se efectuare después de dicho plazo, la suspensión únicamente surtirá efectos desde la fecha de comunicación.

Finalizada la causa de la suspensión, podrá reanudarse la efectividad del convenio desde el día siguiente a aquel en que finalizó dicha causa de la suspensión, si el suscriptor lo comunica dentro del mes natural siguiente a aquél en que se produjo el cese en el trabajo determinante de la suspensión. Si la comunicación se efectuara con posterioridad a dicho plazo la reanudación de la efectividad se producirá desde el día de la presentación de la comunicación, salvo que hubieran efectuado con anterioridad cotizaciones por el convenio, en cuyo caso, la reanudación se producirá desde la fecha de efectos del primer pago, en plazo reglamentario, posterior a la fecha en que se haya producido el cese en el trabajo determinante de la suspensión.

Por su parte, la extinción del convenio especial se puede producir por alguna de las siguientes causas:

- Cuando el suscriptor del convenio ejerza una actividad a tiempo completo o parcial, por tiempo indefinido o por duración determinada, con carácter continuo o discontinuo por cuya causa quede comprendido en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad social y la nueva base de cotización que corresponda sea igual o superior a la base de cotización del convenio especial.
- Por adquirir el interesado la condición de pensionista por jubilación o incapacidad permanente en cualquiera de los regímenes del sistema de la Seguridad Social. Por falta de abono de las cuotas correspondientes a tres mensualidades consecutivas o a cinco alternas, salvo causa justificada de fuerza mayor debidamente acreditada. En estos casos el interesado no podrá suscribir un nuevo convenio especial hasta que se encuentre al corriente en el pago del convenio anterior, en cuyo caso el nuevo únicamente surtirá efectos desde el día de la nueva solicitud.
- Esta estricta causa de extinción penaliza doblemente al trabajador vulnerable, quien, precisamente por su inestabilidad laboral y falta de recursos, se

ve abocado al impago, perdiendo no solo la protección del convenio, sino quedando inhabilitado para suscribir uno nuevo mientras subsista la deuda, lo que evidencia la necesidad de repensar el modelo de financiación de esta figura.

- Por fallecimiento del suscriptor.
- Por decisión del interesado comunicada por escrito. En este caso, la extinción del convenio tendrá lugar a partir del día primero del mes siguiente a la fecha de comunicación.

IX. CONCLUSIONES

El convenio especial aporta continuidad y suficiencia en un mercado laboral con discontinuidades crecientes. Con un diseño adecuado del mismo se mejora la base reguladora a costes razonables; no obstante, mal dimensionado, puede resultar ineficiente. La clarificación normativa y las herramientas de simulación pública incrementarían su utilidad social.

Ahora bien, esta figura jurídica ha sido objeto de reiterada crítica con ocasión del elevado coste de las cuotas. Ello resulta disuasorio para potenciales suscriptores sin ingresos estables durante el periodo de cobertura. Aquí cabe plantear la cuestión sobre la proporcionalidad entre el esfuerzo contributivo y la protección esperable.

Esta desproporción se puede ver acentuada cuando el momento de acceso a la prestación sea largo o incierto o, incluso, cuando la capacidad de elegir del interesado respecto de las bases no le compensa. Esto se traduce en que el acceso se encuentre limitado exclusivamente a aquellas personas que disponen de más recursos.

En lo que respecta a la utilización y consiguiente suscripción de convenios especiales, cabe concluir que se trata de una institución poco utilizada. Esto puede venir motivado por varios factores, desde la falta de difusión y consiguiente conocimiento de dicha herramienta hasta la complejidad técnica que conlleva.

Una consecuencia de su poca utilización es que su visibilidad se vea reducida, pese a ser un instrumento que podría mitigar ciertas situaciones como podrían ser la integración de lagunas de cara a una jubilación.

El principal escollo dogmático y práctico que plantea esta figura radica en quién asume el costo de la suscripción del convenio. Tal y como se ha constatado tras el análisis de la normativa reguladora de dicha herramienta, es el suscriptor quien asume íntegramente las cuotas. Y, en la mayoría de los casos, los afectados parten de una situación de precariedad desde la que se complica el uso del mecanismo debido a la nula o escasa capacidad de ahorro, máxime en el actual contexto económico, caracterizado por la inestabilidad de las rentas salariales y el elevado coste de vida¹².

12. Pérez Gázquez, I. M. (2025): *El papel de los convenios especiales con la Seguridad Social ante los nuevos retos del mercado de trabajo*. Dykinson.



No obstante, procede matizar esta afirmación atendiendo a cada una de las modalidades¹³ concretas de convenio especial pues no debemos obviar que, por ejemplo, en el caso de despidos colectivos que incluyan a trabajadores con 55 o más años en empresas no incursas en procedimientos concursales, correrá a cargo del empresario el abono de las cuotas destinadas a la financiación del convenio especial¹⁴. Todo ello, con las particularidades que evidentemente tiene esa modalidad concreta de convenio.¹⁵

Así las cosas, para que el convenio especial tenga la utilidad social para la cual ha sido previsto vista la realidad social actual y la precariedad de las relaciones laborales, resultaría imperativo que la Administración Pública asumiera parte de las cuotas, especialmente respecto de aquellos colectivos que presentan dificultades para completar sus carreras de cotización.

A mayor abundamiento, para hacer eficaz dicha herramienta sería necesario una mayor difusión informativa ya sea por parte de la TGSS de oficio para aquellos trabajadores que se encuentren en pluriactividad o pluriempleo, o por parte del Servicio Estatal Público de Empleo (SEPE) o los Ayuntamientos. Asimismo, resultaría de gran interés que se incluyera en los convenios colectivos como una mejora para sectores donde se emplea a un mayor número de trabajadores a tiempo parcial.

En definitiva, la regulación del convenio especial, en su configuración actual, exige una profunda revisión y actualización para adaptarla a la nueva realidad social, debiendo elevarse su marco regulador al rango de Ley.

Bibliografía

- Castro Franco, A. (2023). El convenio especial con la seguridad social en los despidos colectivos que afecten a trabajadores/as con 55 o más años de edad: luces y sombras. *Lan Harremanak - Revista de Relaciones Laborales*, (48). <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.24022>
- González García, L. (2021). Los convenios especiales en el sistema de Seguridad Social: Su papel en el nuevo modelo de relaciones laborales. *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, (29), 91-126.
- Gorelli Hernández, J., Val Tena, Á. L., Gutiérrez Pérez, M., Arias Domínguez, Á., Alzaga Ruiz, I., & Marín Alonso, I. (2025). *Lecciones de Seguridad Social* (15.ª ed.). Tecnos.
- Madrid Yagüe, P. (2004). Análisis de la nueva regulación del convenio especial en el sistema de la Seguridad Social (Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre). *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, (1).

13. González García, L. (2021). Los convenios especiales en el sistema de Seguridad Social: Su papel en el nuevo modelo de relaciones laborales. *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*.(29), 91-126.

14. Castro Franco, A. (2023). El convenio especial con la seguridad social en los despidos colectivos que afecten a trabajadores/as con 55 o más años de edad: luces y sombras. *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, (48). <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.24022>

15. Vid. artículo 51.9 ET y disposición adicional 13.ª TRLGSS, que configuran un régimen específico en virtud del cual el empresario asume la obligación de financiar las cotizaciones correspondientes al convenio especial respecto de los trabajadores de 55 o más años afectados por despidos colectivos, fuera de supuestos concursales.



Pérez Gázquez, I. M. (2025). *El papel de los convenios especiales con la Seguridad Social ante los nuevos retos del mercado de trabajo*. Dykinson. <https://doi.org/10.14679/3784>
Puntos críticos sobre el convenio especial en el régimen de Seguridad Social. (s. f.). *Tirant lo Blanch Online*. Documento doctrinal (Doc. TOL2.398.844).



Digitalización e inteligencia artificial en la administración de justicia y la función pública: riesgos psicosociales, vigilancia algorítmica y obligaciones preventivas

DIGITALIZATION AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE ADMINISTRATION OF JUSTICE AND PUBLIC SERVICE: PSYCHOSOCIAL RISKS, ALGORITHMIC SURVEILLANCE AND PREVENTIVE OBLIGATIONS

Ana Gloria Azor Oliver

Doctora en Derecho. Abogado. Asistente Honorario adscrito al Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Sevilla

anagazor@gmail.com  0009-0009-7077-075X

Recibido: 30.03.26 | Aceptado: 13.06.2026

RESUMEN

La digitalización acelerada de la Administración Pública, y especialmente de la Justicia, junto con la implantación progresiva de sistemas de inteligencia artificial, está transformando profundamente la organización del trabajo de jueces, magistrados y funcionarios. Aunque este proceso se presenta como una vía de eficiencia y modernización, destacamos que también genera riesgos relevantes para la salud laboral, en particular en el ámbito psicosocial. Desde una perspectiva jurídico-preventiva, analizamos el marco normativo aplicable en España, el Derecho de la Unión Europea y los estándares de la OIT. La digitalización y la IA no son neutras: pueden aliviar carga y estrés, pero también intensificar el trabajo, aumentar la vigilancia digital y reducir la autonomía profesional. Prestamos especial atención a la Carrera Judicial, a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a las iniciativas del CGPJ, y concluimos con propuestas de gobernanza preventiva compatibles con la salud, la independencia judicial y la calidad del servicio público.

ABSTRACT

The accelerated digitalization of Public Administration, and particularly of the Justice system, together with the progressive implementation of artificial intelligence systems, is profoundly transforming the organization of work for judges, magistrates, and public officials. Although this process is often presented as a path toward efficiency and modernization, we emphasize that it also generates significant risks to occupational health, especially in the psychosocial domain. From a legal-preventive perspective, we analyze the regulatory framework applicable in Spain, European Union law, and the standards of the International Labour Organization (ILO). Digitalisurveillance and not neutral: they may alleviate workload and stress, but they can also intensify work, increase digital surveillance, and reduce professional autonomy. Particular attention is given to the Judicial Career, the case law of the Supreme Court, and the initiatives of the General Council of the Judiciary (CGPJ). The paper concludes with proposals for preventive governance compatible with health, judicial independence, and the quality of public service.

PALABRAS CLAVE

Salud laboral
Riesgos psicosociales
Inteligencia artificial
Prevención de riesgos laborales y Administración de Justicia

KEYWORDS

Occupational health
Psychosocial risks
Artificial intelligence
Health and safety and Administration of Justice

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. DEL PROCESO DIGITAL A LA GESTIÓN DIGITAL DEL TRABAJO: POR QUÉ EL IMPACTO RELEVANTE NO ES LA HERRAMIENTA, SINO EL MODELO ORGANIZATIVO
 - A. La mutación organizativa: de la digitalización del trámite a la dirección por datos
 - B. Colectivos y entornos
 1. *Carrera judicial*
 2. *Personal al servicio de la administración de justicia*
 - C. Mapa de riesgos emergentes
 1. *Sobrecarga estructural (cuantitativa y cualitativa)*
 2. *Hiperconectividad y disponibilidad permanente*
 3. *Tecnoestrés*
 4. *Fatiga decisoria*
 5. *Exposición a conflicto y violencia digital*
 6. *Control intensivo y vigilancia*
- III. MARCO NORMATIVO MULTINIVEL APLICABLE A LA SALUD LABORAL ANTE LA DIGITALIZACIÓN Y LA IA
 - A. Fundamento constitucional y estatutario
 - B. estándares internacionales y europeos
 1. *Organización internacional del trabajo*
 2. *Unión Europea*
 - C. Derecho interno común
 1. *Ámbito subjetivo y aplicabilidad al sector público*
 2. *Principios preventivos y obligaciones estructurales*
 3. *Riesgos psicosociales y digitalización*
 - D. Empleo público
 - E. Derechos digitales, privacidad y desconexión
 1. *Desconexión digital*
 2. *Protección de datos y evaluación de impacto*
 - F. Regulación europea de la inteligencia artificial
 - G. Especificidad del sector justicia
 1. *Reconocimiento estatutario y marco reglamentario*
 2. *Jurisprudencia del tribunal supremo y respuesta del cgpj*
- IV. EL "CASO JUDICIAL" COMO LABORATORIO: CARGA DE TRABAJO, RIESGOS PSICOSOCIALES Y OBLIGACIÓN INSTITUCIONAL
 - A. Por qué la carrera judicial es un "laboratorio" jurídico-preventivo
 - B. La carga de trabajo como variable preventiva: de indicador de productividad a determinante de salud
 1. *Carga de trabajo: concepto preventivo y no meramente gerencial*
 2. *Efectos previsibles de la sobrecarga*
 - C. La obligación institucional de regular la carga de trabajo
 1. *La obligación de regular la carga a efectos de salud laboral*
 2. *Precisión del contenido y alcance de la obligación*
 - D. Mapa de riesgos, sistema de alertas
 1. *Propuesta de actualización del mapa de riesgos y alertas*
 2. *"Agenda saludable": herramienta preventiva o desplazamiento de responsabilidad*
 - E. Riesgos psicosociales en el caso judicial
 1. *Intensificación por digitalización del flujo*
 2. *Fatiga decisoria y pérdida de tiempo de deliberación*
 3. *Control intensivo y trabajar para el indicador*
 4. *Exposición a conflicto y violencia digital*

	F. Obligación institucional “reforzada”: prevención integrada, participación y trazabilidad
V.	CONCLUSIONES
	Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La digitalización de la Administración Pública constituye uno de los procesos de transformación institucional más intensos y estructurales de las últimas décadas. En el ámbito de la Administración de Justicia, esa transformación no se ha limitado a una mera sustitución de soportes materiales o a una modernización instrumental de los cauces de tramitación, sino que ha supuesto una alteración profunda de la forma en que se organiza, distribuye, mide y controla el trabajo jurídico-público. La implantación del expediente judicial electrónico, la generalización de plataformas digitales de gestión procesal, la interoperabilidad de bases de datos, la expansión de los sistemas de comunicaciones telemáticas y, más recientemente, la progresiva incorporación de herramientas basadas en inteligencia artificial están configurando un nuevo ecosistema de trabajo en el que la actividad de jueces, magistrados y funcionarios públicos se desarrolla bajo parámetros de conectividad permanente, elevada trazabilidad, creciente estandarización y presión intensificada por tiempos de respuesta, rendimiento y resolución.

En ese contexto, la digitalización suele ser presentada en los discursos normativos, políticos e institucionales como un fenómeno esencialmente positivo, asociado a ideas de eficiencia, simplificación administrativa, mejora del servicio público, reducción de tiempos y modernización de estructuras. Sin embargo, ese enfoque, siendo parcialmente cierto, resulta claramente insuficiente cuando se analiza desde la perspectiva de las condiciones reales de trabajo. La transformación digital no solo mejora procesos o incrementa capacidades de gestión; también reordena cargas, modifica ritmos, multiplica flujos de información, intensifica los mecanismos de supervisión y reconfigura los márgenes de autonomía profesional. Dicho de forma más precisa, el verdadero problema jurídico no reside en la herramienta tecnológica considerada aisladamente, sino en el modelo organizativo que esa herramienta hace posible y en los efectos que dicho modelo proyecta sobre la salud laboral de quienes sostienen cotidianamente el funcionamiento de la Administración y, de modo particularmente significativo, de la Administración de Justicia.

Ese desplazamiento del análisis —de la técnica al trabajo, y del instrumento a la organización— resulta imprescindible para abordar adecuadamente el impacto de la digitalización y de la inteligencia artificial en clave jurídico-preventiva. La cuestión no puede reducirse a una valoración abstracta sobre las ventajas o inconvenientes de la innovación tecnológica, ni a un debate meramente prospectivo sobre los riesgos futuros de la inteligencia artificial. El problema ya es actual y material. La digitalización de los entornos públicos de trabajo está generando, de forma cada vez más visible, fenómenos de sobrecarga estructural, hiperconectividad, disponibilidad permanente,



multitarea impuesta, fatiga cognitiva, tecnoestrés, presión por indicadores, intensificación del control y, en determinados casos, exposición a nuevas formas de conflicto y violencia digital. Tales fenómenos no son simples incomodidades de adaptación ni manifestaciones menores del cambio tecnológico, sino factores de riesgo que inciden directamente sobre la salud psíquica, el bienestar profesional, la calidad del trabajo y la sostenibilidad del desempeño.

Desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, y singularmente desde el campo de la prevención de riesgos laborales, esta realidad obliga a rechazar cualquier aproximación reductiva que relegue la salud laboral a un plano secundario frente al imperativo de modernización. El ordenamiento no permite tratar la digitalización como una zona exenta de control preventivo. Muy al contrario, el derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, el deber correlativo de protección por parte de las instituciones públicas, la exigencia de evaluación y planificación preventiva y la necesidad de integrar la prevención en la organización del trabajo ofrecen un marco suficientemente robusto para abordar estos nuevos riesgos. La dificultad no radica, por tanto, en la ausencia de categorías jurídicas aptas para encauzar el problema, sino en la tendencia práctica a considerar la transformación digital como una cuestión puramente técnica, ajena o marginal respecto del sistema de garantías propio de la prevención de riesgos laborales.

En el caso de la Administración de Justicia, la cuestión adquiere una especial intensidad. Ello es así porque la función jurisdiccional presenta notas estructurales que amplifican la relevancia preventiva de cualquier alteración organizativa: elevada carga cognitiva, necesidad de concentración prolongada, responsabilidad institucional cualificada, exposición constante al conflicto, presión temporal, escrutinio externo y exigencia de motivación suficiente de las resoluciones. En este ámbito, la salud laboral no puede entenderse únicamente como un problema individual del titular del órgano o del personal de apoyo, sino también como un presupuesto material para el adecuado funcionamiento del servicio público de justicia. Cuando la organización del trabajo se diseña o se tolera en términos de sobrecarga crónica, interrupción constante, intensificación digital o presión cuantitativa, no solo se compromete la salud del trabajador público; también se resiente la calidad de la respuesta jurisdiccional, se debilita el tiempo efectivo de deliberación y se tensionan, de forma indirecta pero real, las condiciones materiales en las que debe desplegarse la independencia judicial.

De ahí que la Carrera Judicial aparezca como un espacio especialmente significativo para observar esta problemática. La jurisprudencia reciente y las iniciativas institucionales adoptadas en materia de carga de trabajo, mapas de riesgo, alertas y agenda saludable revelan que el problema ha dejado de ser una intuición doctrinal o una mera denuncia corporativa para convertirse en una cuestión jurídicamente reconocible y susceptible de exigibilidad. La carga de trabajo ya no puede seguir considerándose un simple indicador de funcionamiento, pendencia o productividad; debe ser tratada como una variable preventivamente relevante, en la medida en que puede operar como factor desencadenante de riesgos psicosociales y de deterioro de la salud profesional. Este cambio de enfoque obliga a replantear, en términos más

amplios, el significado jurídico de la digitalización en el trabajo público: no como una mejora neutra del procedimiento, sino como una nueva forma de estructuración del trabajo que puede reducir riesgos si se gobierna adecuadamente, pero que también puede agravarlos si se implanta al margen de criterios preventivos.

A ello se añade, en los últimos años, la irrupción de sistemas de inteligencia artificial y de lógicas de gestión algorítmica que intensifican todavía más la necesidad de un análisis riguroso. Aunque en muchos casos tales sistemas se presentan como herramientas de apoyo, asistencia o racionalización, lo cierto es que su introducción en los flujos de trabajo puede alterar la distribución de tareas, acelerar procesos, reforzar mecanismos de trazabilidad y supervisión, influir en prioridades, condicionar tiempos de respuesta y reducir los espacios reales de control humano sobre la organización del trabajo. La inteligencia artificial, por tanto, no plantea solo problemas clásicos de sesgo, transparencia, protección de datos o responsabilidad decisonal; plantea también problemas estrictamente preventivos cuando su utilización modifica de forma material las condiciones en que se trabaja. La salud laboral no puede quedar al margen de ese debate, porque una gobernanza tecnológica desprovista de perspectiva preventiva corre el riesgo de institucionalizar formas de intensificación del trabajo incompatibles con el deber de protección y, en el ámbito judicial, con las exigencias de calidad e independencia que caracterizan a la función jurisdiccional.

Por ello, resulta necesario analizar la digitalización y la inteligencia artificial desde una lógica jurídica integrada, en la que confluyan el marco constitucional, la normativa de prevención de riesgos laborales, el estatuto profesional del empleo público y de la Carrera Judicial, los derechos digitales, la protección de datos y las nuevas obligaciones de gobernanza tecnológica derivadas del Derecho de la Unión Europea. No se trata de acumular referencias normativas dispersas, sino de reconstruir un marco coherente que permita identificar con precisión qué obligaciones pesan sobre las instituciones públicas cuando transforman digitalmente el trabajo, qué riesgos deben ser evaluados, qué mecanismos de participación deben activarse, qué límites deben imponerse a la vigilancia tecnológica y qué exigencias de trazabilidad y rendición de cuentas resultan indispensables para que la innovación no degrade las condiciones materiales de trabajo.

Desde esa premisa, el análisis que sigue parte de una idea central: la digitalización y la inteligencia artificial no son fenómenos preventivamente neutros. Pueden actuar como factores de mejora, reducir tareas repetitivas, facilitar la gestión y reforzar determinadas garantías de funcionamiento. Pero también pueden convertirse en vectores de intensificación, presión, control y desgaste si se introducen sin gobernanza preventiva, sin evaluación específica de riesgos psicosociales y sin mecanismos efectivos de participación, seguimiento y corrección. En consecuencia, la pregunta relevante no es si la digitalización debe avanzar o no, sino bajo qué condiciones jurídicas, organizativas y preventivas puede desarrollarse de forma compatible con la salud laboral, con la dignidad profesional de quienes prestan servicio en el sector público y con la calidad del propio servicio público de justicia.

II. DEL PROCESO DIGITAL A LA GESTIÓN DIGITAL DEL TRABAJO: POR QUÉ EL IMPACTO RELEVANTE NO ES LA HERRAMIENTA, SINO EL MODELO ORGANIZATIVO

La digitalización de la Administración pública española —y, en particular, la transición hacia el expediente electrónico, la tramitación asistida y la interoperabilidad masiva— ha desplazado el centro de gravedad del trabajo público desde el acto hacia el flujo: ya no se trata únicamente de dictar resoluciones o gestionar trámites, sino de operar dentro de un ecosistema técnico-organizativo que pauta tiempos, prioridades, cargas, canales de comunicación y trazabilidad de cada actuación. En la Administración de Justicia, este desplazamiento es especialmente intenso porque concurren, simultáneamente, tres vectores: un deber constitucional y estatutario de tutela judicial efectiva y motivación; una presión estructural de carga de asuntos y una arquitectura digital que convierte el trabajo en un proceso permanentemente registrable, medible y reasignable.

Desde la perspectiva jurídico-laboral y preventiva, el problema no es si la tecnología es buena o mala, sino cómo reconfigura la organización del trabajo y, con ella, la exposición a riesgos psicosociales y organizativos. La Ley 31/1995 (LPRL) sitúa el núcleo en el derecho a una protección eficaz y en el correlativo deber de protección, tal y como se manifiesta en la exposición de motivos de la propia Ley: "...se configura como una referencia legal mínima en un doble sentido: el primero, como Ley que establece un marco legal a partir del cual las normas reglamentarias irán fijando y concretando los aspectos más técnicos de las medidas preventivas; y, el segundo, como soporte básico a partir del cual la negociación colectiva podrá desarrollar su función específica", que opera también respecto del personal al servicio de las Administraciones públicas, "al mismo tiempo —y en ello radica una de las principales novedades de la Ley—, esta norma se aplicará también en el ámbito de las Administraciones públicas, razón por la cual la Ley no solamente posee el carácter de legislación laboral sino que constituye, en sus aspectos fundamentales, norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos".

En el ámbito judicial, esta lógica preventiva se conecta —además— con la garantía institucional de independencia: el deterioro de la salud laboral por sobrecarga, tecnoestrés o control intensivo no es solo un problema individual, sino un riesgo sistémico para la calidad de la decisión jurisdiccional.

En paralelo, los organismos internacionales vienen advirtiendo que la IA, la digitalización y la automatización transforman la seguridad y salud en el trabajo tanto por oportunidades (apoyo, predicción, eliminación de tareas repetitivas) como por nuevos riesgos (intensificación, vigilancia, fragmentación de tareas, desdibujamiento de tiempos de trabajo, sesgos, dependencia de sistemas opacos)¹.

1. Revolucionando la salud y la seguridad: el papel de la IA y la digitalización en el trabajo. Internacional Labour Organization. Informe Global, 2025 https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-04/ILO_Safeday25_Report_EN_r8%20%281%29_compressed_0.pdf



En España, la propia gobernanza del Poder Judicial ha reconocido la necesidad de un “mapa de riesgos y alertas” y de instrumentos prácticos como una “agenda saludable”², vinculando explícitamente la medición de la carga de trabajo con la protección de la salud laboral de la Carrera Judicial³. Ese movimiento institucional es coherente con una idea central: en trabajos intensivos en decisión y responsabilidad como el judicial, la carga y su organización son variables preventivas, no meras incidencias de productividad.

La experiencia comparada y la evidencia institucional convergen en una tesis operativa: el impacto relevante de la digitalización y de la IA en la salud laboral no deriva primariamente de la herramienta, expediente digital, firma electrónica, tramitador, buscadores jurisprudenciales, transcripción, asistentes, sino del modelo de gestión que la herramienta habilita.

A. La mutación organizativa: de la digitalización del trámite a la dirección por datos

Esta mutación organizativa puede apreciarse a través de una serie de manifestaciones concretas que permiten entender cómo la digitalización deja de ser una mera herramienta auxiliar para convertirse en un verdadero factor de dirección y ordenación del trabajo. A efectos preventivos, interesa identificar aquellas dimensiones en las que el cambio tecnológico incide directamente sobre la carga, el ritmo, el control y la autonomía profesional, así:

- a) Digitalizar un proceso no equivale a reorganizarlo, pero, en la práctica, lo reorganiza.

En su versión mínima, el expediente digital sustituye soporte y canal. En su versión real, crea un entorno en el que la unidad de trabajo ya no es “el asunto” sino “la cola”: entradas, bandejas, vencimientos, tareas, hitos, sub-hitos y métricas. Este cambio es crucial porque desplaza el control del trabajo desde la supervisión tradicional, jerárquica, discreta, *ex post*, hacia un control continuo, paneles, indicadores, alertas, auditorías, trazabilidad total.

- b) Intensificación y aceleración. La digitalización reduce fricciones, búsqueda, traslado, copia, notificación, reutilización de textos, y eso, sin un diseño preventivo, tiende a convertirse en expectativa de producción. El resultado típico es la intensificación: más asuntos gestionables por unidad de tiempo, con mayor densidad cognitiva y menor recuperación. La OIT viene señalando precisamente que la digitalización y la IA reconfiguran los riesgos de salud y seguridad

2. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/ca/Poder-Judicial/En-Portada/La-Comision-Nacional-de-Seguridad-y-Salud-propone-al-CGPJ-la-actualizacion-del-mapa-de-riesgos-y-alertas-para-proteger-la-salud-de-la-Carrera-Judicial-> (Acceso 21 diciembre 2025)

3. *Op. cit.* <https://www.poderjudicial.es/cgpj/ca/Poder-Judicial/En-Portada/La-Comision-Nacional-de-Seguridad-y-Salud-propone-al-CGPJ-la-actualizacion-del-mapa-de-riesgos-y-alertas-para-proteger-la-salud-de-la-Carrera-Judicial-?>

en el trabajo y obligan a revisar marcos y prácticas preventivas para evitar que ganancias de eficiencia se traduzcan en mayor exposición al riesgo⁴.

- c) Hiperconectividad y difuminación del tiempo de trabajo. La disponibilidad ubicua, uso de portátiles, móviles, acceso remoto, notificaciones, desplaza el lugar del trabajo y tensiona los límites temporales. No es un fenómeno psicológico; es organizativo: el sistema está diseñado para que el flujo no se detenga. Desde el prisma preventivo, el tiempo de trabajo y los descansos son variables de seguridad y salud, no meros elementos de régimen horario (idea clásica ya asumida en el enfoque preventivo y en la regulación europea del tiempo de trabajo).
- d) Gestión algorítmica. Incluso sin modelos generativos, existe gestión algorítmica cuando el sistema prioriza, reparte, etiqueta, presiona por plazos o evalúa mediante reglas automáticas. Con IA, el salto es cualitativo: predicción de tiempos, sugerencias de resolución, clasificación automática, detección de atrasos, *scoring* de rendimiento o identificación de patrones de actuación. El riesgo preventivo aparece cuando estas capas se introducen sin gobernanza, transparencia, auditabilidad, control humano efectivo, evaluación de impacto, y sin evaluación específica de riesgos psicosociales.
- e) La prevención exige integración real en la organización. La LPRL no concibe la prevención como un añadido documental; exige integración en todos los niveles y decisiones organizativas, evaluación de riesgos, planificación preventiva, consulta y participación, tal y como se manifiesta en la exposición de motivos de la propia Ley donde se argumenta que “La planificación de la prevención desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial, la evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo y su actualización periódica a medida que se alteren las circunstancias, la ordenación de un conjunto coherente y globalizador de medidas de acción preventiva adecuadas a la naturaleza de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas constituyen los elementos básicos del nuevo enfoque en la prevención de riesgos laborales que la Ley plantea. Y, junto a ello, claro está, la información y la formación de los trabajadores dirigidas a un mejor conocimiento tanto del alcance real de los riesgos derivados del trabajo como de la forma de prevenirlos y evitarlos”. En el ámbito judicial, el propio debate interno ha subrayado la necesidad de integrar la actividad preventiva en todos los niveles de la organización judicial (CGPJ, órganos de gobierno, decanatos), dotándose de instrumentos de evaluación y planificación⁵.
- f) El punto de inflexión: carga de trabajo como variable preventiva. El CGPJ ha vinculado formalmente el mapa de riesgos y alertas a la necesidad de medir

4. La IA y la digitalización están transformando la seguridad y la salud en el trabajo. Informe global OIT, 23.04.2025. <https://fundacionelectra.org.uy/2025/04/24/la-ia-y-la-digitalizacion-estan-transformando-la-seguridad-y-la-salud-en-el-trabajo-informe-global-oit-23-04-2025/> (Acceso 21 diciembre 2025)

5. Preciado Doménech, Carlos Hugo: *Prevención de riesgos laborales de los jueces/as y magistrad@s*, Comisión sindical de jueces para la democracia. Tarragona, a 27 de noviembre de 2011, p. 9.



la carga de trabajo y a la elaboración de pautas de “agenda saludable”. Este encuadre es particularmente relevante porque desplaza el debate desde la resiliencia individual hacia la responsabilidad organizativa: si la sobrecarga es estructural, su gestión debe ser preventiva.

B. Colectivos y entornos

1. Carrera judicial

La Carrera Judicial reúne rasgos que multiplican el impacto de la gestión digital en salud:

- a) Trabajo de alta responsabilidad y exposición a conflicto. Decidir sobre libertad, familia, patrimonio, menores, violencia, delitos graves o conflictos de alta intensidad genera una carga emocional y cognitiva estructural. La digitalización no elimina esa carga; puede amplificarla si acelera el ritmo y reduce los espacios de recuperación.
- b) Riesgo psicosocial por sobrecarga y presión mediática. En el debate interno sobre PRL judicial se insiste en la necesidad de políticas específicas de evaluación y prevención del estrés ligado al trabajo, con identificación de órganos especialmente expuestos por sobrecarga, impacto mediático o tipología de asuntos ⁶.
- c) Carencias históricas de arquitectura preventiva. En documentación asociativa se ha señalado, con una perspectiva crítica, el retraso en disponer de instrumentos preventivos básicos (estructuras de participación, evaluación de riesgos, planificación preventiva), pese a que el derecho a la protección eficaz resulta predicable del colectivo y se reconoce en el marco estatutario⁷.
- d) Particularidad institucional: independencia y salud laboral. La independencia judicial exige margen de deliberación, control del tiempo efectivo de decisión, y protección frente a interferencias. Un modelo de control intensivo —si no se gobierna— puede convertirse en una presión indirecta sobre el modo de decidir, no necesariamente por “censura”, sino por aceleración, estandarización y sesgos de priorización.
- e) Estrategias institucionales en curso. El CGPJ ha publicitado iniciativas de actualización del mapa de riesgos y creación de alertas, junto con pautas de “agenda saludable” y medición de carga. La clave es analizar si estas medidas se articulan como prevención integrada, evaluación, planificación, participación, seguimiento, o como instrumentos meramente informativos.

6. Preciado Doménech, Carlos Hugo, *op. cit.*, p. 11.

7. Preciado Doménech, Carlos Hugo, *op. cit.*, p. 4.

2. Personal al servicio de la administración de justicia

Aquí el impacto es diferente en su forma, pero no menor:

- a) Mayor exposición a gestión por colas y métricas. Tramitadores, gestores y auxilios trabajan sobre bandejas de tareas, notificaciones, señalamientos, oficios, registros, remisiones. Existe una teoría, la Teoría de Colas, que puede ser definida como “la disciplina que estudia el comportamiento de las poblaciones de usuarios que demandan un servicio prestado por un conjunto de servidores” y esta “puede ser muy útil para racionalizar y optimizar la prestación de servicios públicos, como el sanitario o el de la Administración de Justicia”⁸. Aplicando esta teoría al ámbito judicial se podría llegar a conclusiones numéricas que desvirtúan el trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia sin tener en cuenta otros muchos factores que influyen en el cómputo total de “asuntos resueltos”⁹.
La digitalización convierte la productividad en trazabilidad completa y eso favorece control intensivo y fragmentación del trabajo.
- b) Riesgos por multitarea e interrupción constante. La arquitectura típica, alertas, incidencias, comunicaciones, reintentos, errores de integración, caídas del sistema, induce multitarea. La multitarea sostenida es un factor clásico de fatiga cognitiva¹⁰ y tecnoestrés¹¹.
- c) Tensiones de coordinación interorganizativa. La Aj no es un único empleador técnico: conviven Ministerio, CCAA con competencias transferidas, CGPJ en su esfera, órganos judiciales, fiscalías, fuerzas y cuerpos, peritos, colegios, procuradores, etc. El fallo digital rara vez es un fallo individual: suele ser un fallo de

8. García Vieira, Francisco Javier: *Las Colas de la Justicia*. Accesible en: <https://www.hayderecho.com/2011/02/20/las-colas-de-la-justicia/>

9. Así lo pone de manifiesto M^a Soledad López Álvarez en su trabajo: “Un análisis del sistema judicial en Valladolid mediante la teoría de las colas”, al concluir que el propósito del mismo “no es enjuiciar la capacitación de cada juez, ya que no hemos tenido en cuenta la dificultad propia de la resolución de los casos”, por lo que, en mi humilde opinión, la aplicación de este método de trabajo, a un ámbito como el de la justicia carece de sentido. <file:///C:/Users/juanm/Downloads/Dialnet-UnAnálisisDelSistemaJudicialEnValladolidMedianteLa-786008.pdf> (Acceso 23 diciembre de 2025)

10. Álvarez Arteaga, Areli: *Multitasking, enemigo de la productividad* “...lo que no podemos hacer es desarrollar dos tareas cognitivas a la vez, [sino] que está haciendo el cerebro es desviar la atención de una tarea a la otra, de manera tan rápida, que nos da la sensación de que estamos haciendo dos cosas simultáneamente. Esta capacidad de nuestro cerebro de descargar toda la información necesaria para realizar la acción, se llama conmutación, [que] tiene un costo para nuestro cerebro, cada vez cambiamos el objeto de nuestros pensamientos, estamos obligando al cerebro descargar el contexto para el mismo, corriendo el riesgo de sufrir la penalización por cambio cognitivo”. <https://www.leanconstructionmexico.com.mx/post/multitasking-el-enemigo-de-la-productividad> (Acceso 26 diciembre de 2025)

11. Vid. Steel, Ric, Hall, Jeffrey, Christofferson, Jennifer: “Conceptualizing Digital Stress in Adolescents and Young Adults: Toward the Development of an Empirically Based Model”. *Clinical Child and Family Psychology Review*, vol. 23, 2019. Definen el estrés digital como el conjunto de manifestaciones físicas, emocionales y conductuales derivadas de una exposición intensiva, prolongada y carente de una adecuada autorregulación al uso de dispositivos y entornos digitales. Este fenómeno se ve favorecido por la saturación informativa, la fragmentación continua de la atención, la exigencia de disponibilidad permanente y la presión social asociada a la necesidad de mantener una presencia constante en los espacios digitales.

interoperabilidad o de diseño de proceso, que termina internalizándose como estrés del trabajador.

- d) Pantallas y ergonomía como base, pero insuficiente. Normas como el RD 488/1997 (pantallas) siguen siendo relevantes en ergonomía y fatiga visual, pero el núcleo emergente está en lo psicosocial y organizativo, más que en lo físico, sin perjuicio de que lo físico exista: el marco clásico no basta para los riesgos nuevos. En este sentido mencionar algunas de las conclusiones a las que ha llegado el profesor Pedro R Gil-Monte, así: “las normativas en materia de prevención de riesgos laborales deberían considerar la amenaza que para la salud pública de la población suponen los riesgos psicosociales en el trabajo y sus consecuencias y se deberían desarrollar campañas de prevención que fomentaran el desarrollo de planes de formación para los agentes sanitarios, de esta manera se contribuiría a erradicar diagnósticos erróneos o dilatados en el tiempo, y a mejorar algunos indicadores de la salud pública de la población española”¹².

C. Mapa de riesgos emergentes

El mapa de riesgos emergentes que se propone no pretende ofrecer una relación cerrada o exhaustiva, sino identificar los principales factores psicosociales y organizativos que, en el contexto de la digitalización y de la gestión algorítmica del trabajo, adquieren especial relevancia preventiva. Todos ellos comparten un elemento común: no derivan únicamente del uso de herramientas digitales, sino de la forma en que dichas herramientas reorganizan el trabajo, intensifican las exigencias y modifican los mecanismos de control institucional.

122

1. Sobrecarga estructural (cuantitativa y cualitativa)

- a) Mecanismo: bandejas infinitas, plazos en cascada, incremento de entradas por facilidad del canal digital, reducción de fricciones que se traduce en expectativas de producción, ausencia de dimensionamiento real.
- b) Efectos: agotamiento, pérdida de calidad decisoria, aumento de error, deterioro del clima, absentismo, síntomas ansioso-depresivos.
- c) Cláusula preventiva: si el CGPJ impulsa medición de carga y mapas de riesgo, la cuestión jurídica es si esa medición se conecta a decisiones efectivas de organización y recursos y no solo a informes.

12. Gil-Monte, Pedro R.: “Algunas razones para considerar los riesgos psicosociales en el trabajo y sus consecuencias en la salud pública”, *Revista Española de salud pública*, núm. 83, 2009, pp. 169-173.

2. *Hiperconectividad y disponibilidad permanente*

- a) Mecanismo: acceso remoto, notificaciones continuas, cultura de inmediatez, canales paralelos, correo, mensajería, avisos del sistema.
- b) Efectos: alteración del descanso, rumiación, insomnio, irritabilidad, deterioro atencional.
- c) Punto jurídico: la prevención no puede limitarse a recomendaciones individuales; debe traducirse en reglas organizativas, ventanas de desconexión, gestión de urgencias, protocolos.

3. *Tecnoestrés*

- a) Mecanismo: cambios frecuentes de aplicaciones, formación insuficiente, incidencias técnicas, diseño pobre, obligación de aprender trabajando, presión por rendimiento en sistemas no estables, “que no es más que un tipo específico de estrés laboral promovido por la falta de capacidad de adaptación a las nuevas tecnologías en el trabajo, entre otros aspectos”¹³.
- b) Efectos: estrés sostenido, fatiga, sensación de incompetencia inducida, conflictos internos.
- c) Enfoque OIT: la transformación digital requiere políticas de salud y seguridad en el trabajo que anticipen riesgos emergentes y actúen sobre organización, no sólo sobre conductas.

123

4. *Fatiga decisoria*

- a) Mecanismo: alto volumen de microdecisiones, priorización constante, interrupciones, presión por cierre, sugerencias automáticas que empujan a atajos.
- b) Efectos: deterioro del juicio, mayor impulsividad o excesiva cautela, estandarización acrítica, aumento de variabilidad.
- c) Singularidad judicial: aquí el riesgo no es sólo salud; impacta directamente en motivación y calidad de la tutela.

5. *Exposición a conflicto y violencia digital*

- a) Mecanismo: escalamiento de quejas por canales digitales, amenazas en redes, campañas, grabaciones, hostigamiento.
- b) Efectos: ansiedad, hipervigilancia, retraimiento, estrés postraumático en casos graves.

13. Aragüez Valenzuela, Lucía: “El impacto de las tecnologías de la información y de la comunicación en la salud de los trabajadores: el tecnoestrés”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 2, núm. 2, 2017, p.8.



- c) Necesidad: protocolos institucionales de protección, coordinación con seguridad, trazabilidad probatoria y apoyo psicosocial.

6. Control intensivo y vigilancia

- a) Mecanismo: métricas de actividad, tiempos de respuesta, paneles comparativos, auditorías automáticas, trazabilidad total.
- b) Efectos: presión constante, pérdida de autonomía, estrés, conductas defensivas (trabajar para el indicador), deterioro del sentido del trabajo.
- c) Punto jurídico-crítico: la prevención exige participación y consulta en planificación y organización del trabajo y en la introducción de nuevas tecnologías, con límites claros en entornos públicos. En el debate sobre PRL judicial se subraya precisamente que no deben adoptarse medidas relevantes sobre planificación/organización o introducción de nuevas tecnologías sin consulta previa, enlazándolo con los deberes de consulta y participación.

El objeto de análisis no es la digitalización en abstracto, sino la gestión digital del trabajo como sistema de organización y control. En Justicia y función pública intensiva en expediente digital, los riesgos emergentes son predominantemente psicosociales y organizativos, sin perjuicio de lo ergonómico. Por ello, la respuesta normativa y de gobernanza debe pivotar sobre LPRL, evaluación y planificación específicas, y —en el caso judicial— sobre medidas institucionales de medición de carga y mapas de riesgo con efectos preventivos reales.

124

III. MARCO NORMATIVO MULTINIVEL APLICABLE A LA SALUD LABORAL ANTE LA DIGITALIZACIÓN Y LA IA

A. Fundamento constitucional y estatutario

El análisis jurídico de la salud laboral en contextos de digitalización e inteligencia artificial debe partir de una premisa: la prevención de riesgos laborales no es una política opcional de mejora organizativa, sino la concreción normativa de mandatos constitucionales que operan también en el empleo público y, con singular intensidad, en aquellos ámbitos donde el trabajo se realiza bajo condiciones estructuralmente estresantes (como la Administración de Justicia).

En el plano constitucional, el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) y el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE), junto con el mandato a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo (art. 40.2 CE), constituyen el sustrato de un deber institucional de protección. La dimensión tecnológica añade un vector propio: el art. 18.4 CE impone a la ley un deber de limitación del uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad y el pleno ejercicio de los derechos, lo que proyecta exigencias específicas sobre sistemas de control, trazabilidad, evaluación del desempeño o analítica de productividad basados en datos, típicos de la

gestión digital del trabajo. “El art. 18.4 de la CE reconoce la dimensión positiva de la intimidad convertida en “libertad informática”, que básicamente constituye un derecho de control sobre los datos personales que circulan en la sociedad informatizada”¹⁴.

El Tribunal Constitucional explica que la protección de datos ya no se reduce a la intimidad clásica del art. 18.1, sino que incorpora una nueva dimensión positiva: un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona frente a su tratamiento informatizado¹⁵.

Esta cláusula informática se convierte, en la práctica, en una barrera de contención frente a modelos de vigilancia intensiva o evaluación automatizada sin garantías, especialmente en entornos donde la independencia profesional y la calidad decisoria son esenciales (Carrera Judicial).

En la Carrera Judicial, además, la vinculación entre estatuto profesional y salud laboral aparece reconocida en el propio marco reglamentario¹⁶.

Ese anclaje es importante porque permite encuadrar la digitalización y la IA no solo como un fenómeno tecnológico, sino como una variable que incide en el núcleo de condiciones de ejercicio de una función constitucional.

B. Estándares internacionales y europeos

1. Organización internacional del trabajo

La OIT ha insistido en que la transformación digital genera oportunidades preventivas (automatización de tareas peligrosas, sistemas de detección temprana, apoyo a

14. Cuervo Álvarez, José: “La intimidación informática del trabajador”. *Revista Electrónica de Derecho Informático*, Ed. VLex, núm. 3, 1998. <https://vlex.es/vid/intimidacion-informatica-trabajador-106971> (Acceso 26 diciembre 2025)

15. STC 292/2000, de 30 noviembre, FJ 5: “La garantía de la vida privada de la persona y de su reputación tienen hoy una dimensión positiva que excede el ámbito propio del derecho fundamental a la intimidad (art. 18.1 CE), y que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona. La llamada “libertad informática” es, así, derecho a controlar el uso de los datos insertos en un programa informático (...). Este derecho fundamental a la protección de datos, a diferencia del derecho a la intimidad del art. 18.1 CE, con el cual comparte el objetivo de ofrecer una protección constitucional eficaz de la vida privada personal y familiar, atribuye al titular una serie de facultades que consiste, en la mayor parte, en el poder jurídico de imponer a terceros la realización o la omisión de determinados comportamientos la regulación concreta de los cuales tiene que establecer la Ley, aquella que, de acuerdo con el art. 18.4 CE, tiene que limitar el uso de la informática [...] La peculiaridad de este derecho fundamental a la protección de datos respecto de aquel derecho fundamental tan afín como es el de la intimidad radica, así pues, en la distinta función que hacen, cosa que implica, por consiguiente, que también el objeto y el contenido difieran.”

16. Preciado Doménech, Carlos Hugo, *op. cit.* p. 4-5: Así lo ha de ver el autor cuando traza el mapa, sin ser exhaustivo, de la normativa para el desarrollo de la política de prevención en relación con la Carrera Judicial: “- Reglamento de Carrera Judicial 2/2011, Título XIV, art.269.2, 272.1, art.317

- Ley 31/95 de 8 de noviembre; de Prevención de Riesgos Laborales
- RDL 5/00 de 4 de agosto de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. - Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.
- RD 39/97 de 17 de enero; Reglamento de Servicios de Prevención
- RD 485/97 de 14 de abril; Disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo
- RD 486/97 de 14 de abril Disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.
- RD 488/97 de 14 de abril Disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización
- RD 171/04 de 20 de enero en materia de coordinación de actividades Empresariales”.



la gestión de la seguridad) pero también riesgos emergentes —muy particularmente psicosociales— vinculados a intensificación del trabajo, mayor supervisión, pérdida de autonomía, cambios organizativos acelerados y difuminación de fronteras temporales. En términos normativos, ello refuerza el enfoque clásico de la prevención como sistema integrado y dinámico: identificar riesgos, evaluarlos, planificar medidas, formar, consultar y revisar. Esta lógica enlaza con convenios de la OIT sobre servicios de salud en el trabajo e higiene en oficinas y comercio, que han sido citados como parte del marco aplicable para la Carrera Judicial.

La OIT no propone un “derecho nuevo” separado para la IA, sino una relectura y actualización de la política preventiva ordinaria frente a riesgos nuevos, manteniendo el principio rector: la tecnología debe gobernarse con prevención “desde el diseño” y con participación¹⁷.

2. Unión Europea

En el ámbito de la Unión, la Directiva Marco 89/391/CEE establece el núcleo duro de obligaciones preventivas: evaluación de riesgos, adopción de medidas, información, formación, consulta y participación, y una concepción de la prevención orientada a la mejora continua.

Lo decisivo para digitalización e IA es que esta Directiva opera con categorías amplias (seguridad y salud) capaces de incorporar riesgos emergentes sin necesidad de tipificación exhaustiva. Por eso, desde un punto de vista técnico-jurídico, la cuestión no es tanto la existencia de cobertura normativa, sino la calidad de la integración preventiva cuando el riesgo procede de variables organizativas digitales, métricas, bandejas de trabajo, disponibilidad permanente, control intensivo, automatización de flujos, y no de un agente físico clásico.

Por otro lado, la Directiva 2003/88/CE y la seguridad y la salud en el trabajo, reconoce derechos mínimos: descanso diario de al menos 11 horas consecutivas, descanso semanal, pausas, vacaciones anuales retribuidas y limitación de la duración máxima del trabajo semanal (48 horas, incluidas horas extra) y regula el trabajo nocturno y por turnos, exigiendo evaluación gratuita de la salud de los trabajadores nocturnos y medidas específicas de protección adaptadas a la naturaleza de ese trabajo¹⁸.

17. Así se puede colegir del Convenio 187 OIT, art. 3 y del nuevo informe de la OIT “Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo” desarrolla y actualiza la misma lógica preventiva que inspira el Convenio 187. Ambos textos parten de una concepción dinámica de la seguridad y salud en el trabajo, basada en la promoción de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, la evaluación anticipada de los riesgos, su control en origen, la participación de los interlocutores sociales y la construcción de una cultura preventiva. La aportación específica del informe radica en trasladar esos principios al nuevo contexto del trabajo digitalizado, en el que la tecnología, la inteligencia artificial, las nuevas formas de organización del trabajo y los riesgos psicosociales exigen una prevención integrada, anticipatoria y multidisciplinar. <https://www.ilo.org/es/publications/seguridad-y-salud-en-el-centro-del-futuro-del-trabajo-aprovechar-100-a%C3%B1os> (Acceso 5 junio de 2026)

18. Vid. Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, Miguel: “Descanso diario y descanso semanal en la Directiva 2003/88/CE”, Briefs AEDTSS, 21, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.



C. Derecho interno común

1. *Ámbito subjetivo y aplicabilidad al sector público*

La Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), no se limita a la empresa privada: es aplicable también al personal civil al servicio de las Administraciones públicas, con las peculiaridades propias del sector público previstas en la propia norma¹⁹.

Por tanto, los riesgos psicosociales derivados de la digitalización y la IA no pueden considerarse externalidades inevitables del servicio público. Jurídicamente, son riesgos laborales evaluables y prevenibles mediante el sistema ordinario de la LPRL.

2. *Principios preventivos y obligaciones estructurales*

Desde esta perspectiva, la LPRL ofrece una estructura especialmente apta para integrar los riesgos derivados de la digitalización y de la IA, precisamente porque no se limita a regular riesgos físicos o materiales, sino que articula un sistema general de protección frente a todos aquellos factores que puedan afectar a la seguridad y salud en el trabajo. En particular, la LPRL se construye sobre tres pilares que resultan especialmente pertinentes ante tecnologías digitales:

- Principios de la acción preventiva: evitar riesgos, evaluar los que no se puedan evitar, combatirlos en su origen y adaptar el trabajo a la persona.
- Plan de prevención, evaluación de riesgos y planificación como núcleo operativo de la prevención.
- Información, consulta y participación de las personas trabajadoras como elemento esencial del sistema²⁰.

En el entorno digital, combatir el riesgo en su origen obliga a desplazar el foco desde el individuo a la organización: no basta con recomendar pausas, resiliencia o técnicas de manejo del estrés si el diseño del flujo digital impone bandejas interminables, interrupciones constantes y presión por plazos sin dimensionamiento. Asimismo, adaptar el trabajo a la persona adquiere un contenido renovado en términos de carga cognitiva, ergonomía digital, formación realista y control de la sobreexposición a estímulos.

Como apoyo técnico, el INSST ha tratado estos riesgos desde hace años. En particular, la NTP 730 caracteriza el tecnoestrés como daño psicosocial prevenible y ofrece

19. Art. 3.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales: “Esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el [texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores](#), como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo”.

20. Art. 2.1 segundo párrafo de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales: “...esta Ley establece los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y de la salud, la eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo, la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los trabajadores en materia preventiva...”.



instrumentos de medida e intervención²¹. Esto nos permite articular, con base institucional española, la idea de que el tecnoestrés no es un “malestar difuso”, sino un riesgo laboral con técnicas de evaluación.

3. Riesgos psicosociales y digitalización

La doctrina española ha destacado el carácter abierto de la LPRL como norma capaz de incorporar nuevos riesgos sin reformas constantes, precisamente por su estructura basada en obligaciones de resultado (protección eficaz) y técnicas de proceso (evaluación y planificación). “No en vano, el modelo flexible de la LPRL basado en fórmulas abiertas, con una capacidad de ajuste «automática» sin necesidad de reformas permanentes,”²² permite la posibilidad de integrar “nuevos riesgos y circunstancias” en la obligación general de seguridad, aunque advirtiendo de la necesidad de certezas y de adaptación a nuevas realidades. La cobertura existe, pero la efectividad requiere estándares aplicados (criterios de evaluación psicosocial, límites de cargas, protocolos de desconexión, gobernanza de sistemas automatizados).

D. Empleo público

El marco del empleo público introduce particularidades relevantes porque la digitalización ha ido acompañada, en muchos casos, de cambios en la modalidad de prestación (teletrabajo/híbrido) y de una reorganización de tareas en torno al expediente electrónico.

El Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TR-EBEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, reconoce derechos y establece el régimen estatutario general del personal empleado público. Para el trabajo digital, es especialmente relevante la incorporación del artículo 47 bis (teletrabajo) a través del Real Decreto-ley 29/2020, que integra esta modalidad en el EBEP como prestación de servicios a distancia, sujeta a autorización y compatible con la presencialidad²³.

Desde la óptica preventiva, el teletrabajo en el sector público no es solo una cuestión de régimen horario o de dotación de medios, sino un factor que puede amplificar riesgos psicosociales (hiperconectividad, disponibilidad, aislamiento, intensificación) si no se acompaña de reglas organizativas de desconexión y de evaluación específica. La digitalización reorganiza el trabajo público y, por tanto, debe ser tratada como

21. <https://www.insst.es/documents/94886/196283/NTP%2B730%2BTecnoestr%C3%A9s.%2Bconcepto%2C%2Bmedida%2Be%2Bintervenci%C3%B3n%2Bpsicosocial.pdf?> (Acceso 23 diciembre 2025)

22. Igartua Miró, M^a Teresa: “Prevención de riesgos laborales y cambio climático”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 469, p. 63.

23. Art. 47 bis.2 del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.: “La prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser expresamente autorizada y será compatible con la modalidad presencial. En todo caso, tendrá carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados”.



materia preventiva y de negociación/participación, no como simple despliegue tecnológico. “Por ello, podría deducirse que este acuerdo se presenta como un acuerdo marco que fija las coordenadas mínimas a respetar por el conjunto de órganos y departamentos pertenecientes a la Administración General del Estado. Sin embargo, lo cierto es que materialmente dedica poca atención al reconocimiento y desarrollo de derechos de los trabajadores en la modalidad de teletrabajo, centrándose, por el contrario, en la regulación de las limitaciones y requisitos de acceso”²⁴.

E. Derechos digitales, privacidad y desconexión

1. Desconexión digital

La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), reconoce expresamente el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral, incluyendo a los empleados públicos, para garantizar el respeto del tiempo de descanso, permisos, vacaciones e intimidad²⁵.

La relevancia de este derecho es doble, por una parte, la desconexión funciona como límite organizativo frente a la disponibilidad permanente, correo, mensajería, notificaciones de sistemas, y, por otro lado, su contenido preventivo se ha destacado doctrinalmente, analizando su incidencia en la prevención de riesgos laborales, precisamente por su conexión con riesgos psicosociales²⁶.

En términos de técnica normativa, ello permite afirmar con mayor precisión que los instrumentos configurados en el ámbito de los denominados derechos digitales y los propios del sistema de prevención de riesgos laborales no pueden operar de forma autónoma ni fragmentada, sino necesariamente de manera coordinada e integrada. La desconexión digital, tal y como ha sido positivizada en nuestro ordenamiento, no debe ser entendida como una mera facultad individual de carácter disponible o como un beneficio organizativo orientado al bienestar, sino como una auténtica medida de control y reducción de riesgos, específicamente dirigida a evitar la exposición continuada a situaciones de hiperconectividad, disponibilidad permanente y difuminación de los tiempos de trabajo y descanso.

24. Moll Noguera, Rafael: “El teletrabajo en la administración pública. Un análisis crítico de la regulación en la administración general del estado”. *Temas Laborales*, núm. 162, 2022, pp. 192 y 193.

25. Art. 88.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales: “Los trabajadores y los empleados públicos tendrán derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar”.

26. Cabello Roldán, Aida: “El derecho a la desconexión digital y su incidencia en la prevención de riesgos laborales”, *Lan Harremanak*, núm. 50, 2023, pp. 125-147. (Accesible en: <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.25190>): “los riesgos a los que se enfrentan las personas trabajadoras por la ausencia de desconexión por una carga excesiva de tareas y responsabilidades o estar disponible en todo momento, podemos encontrar el estrés y la ansiedad, una mayor presión laboral, el agotamiento” [estableciendo como] “posible solución al problema puede basarse en la educación y la comunicación. Por un lado, las empresas deben educar a sus empleados sobre los riesgos asociados con la hiperconexión y proporcionar unas pautas claras para la desconexión. Por otro lado, las personas trabajadoras deben estar dispuestas a comunicar a la empresa sus necesidades y preocupaciones en relación con la Desconexión digital a las empresas para que estos casos puedan ser atendidos y debidamente resueltos.”

Desde esta perspectiva, su naturaleza jurídica se aproxima más a la de una técnica preventiva que a la de un derecho de configuración blanda o meramente programática. En efecto, la desconexión digital se inserta funcionalmente en el deber general de protección que incumbe al empleador —también en el ámbito del empleo público—y, por tanto, debe ser objeto de evaluación, planificación, implementación y seguimiento en el marco del sistema de gestión preventiva. Ello implica que no basta con su reconocimiento formal o con su proclamación en instrumentos internos, sino que exige la adopción de medidas organizativas efectivas—relativas a cargas de trabajo, tiempos de respuesta, canales de comunicación, uso de dispositivos y cultura organizativa—que permitan garantizar su operatividad real.

En consecuencia, la desconexión digital actúa como un mecanismo jurídico de contención frente a los riesgos psicosociales derivados de la intensificación tecnológica del trabajo, en particular aquellos vinculados a la prolongación indebida de la jornada, la interrupción constante de los periodos de descanso, la presión por inmediatez y la internalización de expectativas de disponibilidad continua. Su efectividad, por tanto, no puede quedar supeditada a la iniciativa individual del trabajador, sino que debe integrarse en el diseño mismo de la organización del trabajo, configurándose como un elemento estructural de la prevención frente a la hiperconectividad.

2. Protección de datos y evaluación de impacto

La gestión digital del trabajo descansa, de forma creciente, sobre la captación, tratamiento y explotación sistemática de datos relativos a la prestación laboral y al funcionamiento de la organización. Tiempos de conexión, volúmenes de actividad, trazabilidad de actuaciones, comunicaciones internas, métricas de rendimiento, patrones de comportamiento, históricos de tramitación o parámetros de productividad constituyen hoy elementos ordinarios del ecosistema digital en el que se desenvuelve el trabajo público. En sí misma, esta realidad no resulta jurídicamente neutra, pues la intensificación del tratamiento de datos en el ámbito laboral y funcionarial proyecta de manera inmediata exigencias reforzadas de protección de derechos fundamentales, en particular en lo que se refiere a la intimidad, a la protección de datos personales y a la prohibición de formas de control desproporcionadas u opacas.

En este contexto, el Reglamento General de Protección de Datos impone que determinados tratamientos, por su naturaleza, alcance, contexto o fines, deban ir precedidos de una evaluación de impacto relativa a la protección de datos cuando sea probable que entrañen un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas. Tal exigencia adquiere especial relevancia en aquellos supuestos en los que concurren procesos de evaluación sistemática, tratamiento a gran escala, elaboración de perfiles, utilización intensiva de métricas o adopción de decisiones apoyadas, total o parcialmente, en procedimientos automatizados. La evaluación de impacto no opera, por tanto, como una mera formalidad documental, sino como una técnica jurídica de anticipación del riesgo, orientada a identificar *ex ante* los eventuales efectos lesivos



del tratamiento, ponderar su necesidad y proporcionalidad, y establecer garantías adecuadas que permitan prevenir, mitigar o neutralizar tales riesgos antes de la puesta en funcionamiento del sistema²⁷.

Trasladado al ámbito del empleo público y, de forma particularmente sensible, al sector Justicia, este marco normativo tiene consecuencias prácticas de primer orden. La implantación de herramientas de analítica de productividad, clasificación automatizada de asuntos, priorización de expedientes, asignación de cargas, detección de retrasos, elaboración de perfiles de desempeño o evaluación basada en indicadores cuantitativos no solo plantea cuestiones de eficacia organizativa, sino que activa deberes específicos de análisis previo y de garantía reforzada. En estos supuestos, la Administración no puede limitarse a introducir la herramienta desde una lógica de mera innovación tecnológica o de racionalización del servicio, sino que debe justificar la legitimidad del tratamiento, examinar su impacto sobre los derechos de las personas afectadas, valorar los riesgos derivados de la opacidad algorítmica, de la posible desproporción del control o de la generación de efectos discriminatorios, y articular mecanismos suficientes de transparencia, supervisión humana y revisión.

Ahora bien, la relevancia de esta exigencia no se agota en la dimensión estrictamente *iusfundamental* o en el plano exclusivo de la protección de datos. La utilización de sistemas de gestión algorítmica o de inteligencia artificial en la organización del trabajo puede afectar simultáneamente a los derechos de la personalidad y a las condiciones materiales de prestación del servicio. Precisamente por ello, la evaluación de impacto en protección de datos no debe concebirse como un instrumento aislado o autosuficiente, sino como una técnica complementaria que ha de coordinarse con la evaluación de riesgos laborales, en particular cuando el sistema tecnológico incide en la intensidad del trabajo, en los tiempos de respuesta, en la autonomía funcional, en la trazabilidad de la actividad o en la presión derivada del control continuo del rendimiento.

En consecuencia, cuando la herramienta digital no se limita a almacenar o procesar información, sino que reordena tareas, condiciona prioridades, mide comportamientos, clasifica desempeños o introduce lógicas automatizadas de seguimiento y control, el análisis previo debe extenderse no solo al impacto sobre la privacidad o la autodeterminación informativa, sino también a sus posibles efectos sobre la salud laboral, singularmente en el terreno de los riesgos psicosociales. De este modo, la protección de datos y la prevención de riesgos laborales convergen funcionalmente sobre un mismo fenómeno: la reorganización digital del trabajo. La primera impone

27. Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). El art. 35.1 exige una DPIA cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, atendiendo a su naturaleza, alcance, contexto o fines. Y el art. 35.3 cita, a modo de ejemplos típicos que requieren DPIA, los tratamientos que impliquen: evaluación sistemática y exhaustiva de aspectos personales basada en tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, sobre la que se basen decisiones que produzcan efectos jurídicos o afecten significativamente de modo similar al interesado; tratamiento a gran escala de categorías especiales de datos (art. 9) o de datos relativos a condenas e infracciones penales (art. 10) y observación sistemática a gran escala de una zona de acceso público.

límites, garantías y condiciones de legitimidad en el tratamiento de la información; la segunda exige identificar, evaluar y corregir los riesgos que esa misma arquitectura tecnológica puede proyectar sobre la salud, el bienestar y las condiciones de trabajo del personal afectado.

Desde esta perspectiva, la implantación de sistemas de gestión algorítmica o de inteligencia artificial en el ámbito público —y con mayor razón en la Administración de Justicia— obliga a una doble cautela jurídica. De un lado, exige asegurar la conformidad del tratamiento con las garantías derivadas del RGPD y del ordenamiento interno en materia de protección de datos. De otro, impone integrar el análisis del impacto tecnológico en la lógica preventiva propia de la LPRL, evitando que la evaluación de impacto se reduzca a un ejercicio meramente documental y desconectado de la realidad organizativa del trabajo. Solo así cabe afirmar que la innovación tecnológica se desarrolla dentro de un marco compatible no solo con los derechos y libertades de las personas trabajadoras, sino también con su derecho a una protección eficaz frente a los riesgos derivados de la intensificación, automatización y dataficación del trabajo.

F. Regulación europea de la inteligencia artificial

El Reglamento (UE) 2024/1689 (*AI Act*) establece un marco horizontal europeo sobre sistemas de inteligencia artificial, con un enfoque basado en el riesgo y obligaciones reforzadas para sistemas de “alto riesgo”²⁸.

La relevancia del Reglamento europeo de inteligencia artificial para este estudio no reside en que constituya una norma de prevención de riesgos laborales en sentido estricto, sino en que introduce exigencias de gobernanza tecnológica que inciden directamente en la organización del trabajo cuando los sistemas de IA se incorporan a procesos de gestión, clasificación, priorización o evaluación. Desde esta óptica, pueden destacarse tres planos de conexión con la tutela preventiva:

- Gobernanza técnica obligatoria (gestión de riesgos, calidad de datos, documentación, trazabilidad, supervisión humana, transparencia, robustez) que incide directamente en cómo se despliegan sistemas de IA en organizaciones públicas.
- Conexión con derechos fundamentales (no discriminación, tutela efectiva, protección de datos), particularmente sensible en Justicia.
- Efecto organizativo: la IA, al incorporarse a flujos de trabajo (triage, clasificación, sugerencias), puede intensificar carga, acelerar ciclos y modificar autonomía profesional. El *AI Act* obliga a pensar el diseño y la supervisión, y esa obligación debe alinearse con LPRL.

28. El enfoque basado en el riesgo atraviesa sobre todo los artículos 24, 25, 32 y 35, mientras que las obligaciones reforzadas para tratamientos de alto riesgo aparecen concentradas en los artículos 34, 35 y 36, junto con los considerandos 75, 84, 89 y 91 del Reglamento 2016/679.



Podemos colegir, por tanto, que la prevención ante IA no se agota en el cumplimiento del *AI Act*: la gobernanza de IA debe integrarse en el plan preventivo (LPRL) cuando el uso de IA afecte a condiciones de trabajo y riesgos psicosociales.

G. Especificidad del sector justicia

1. Reconocimiento estatutario y marco reglamentario

En el ámbito de la Carrera Judicial, el debate preventivo se ha articulado, entre otros elementos, en torno al Reglamento de la Carrera Judicial (Reglamento 2/2011) y a la necesidad de desarrollar instrumentos reales de evaluación, planificación y participación. Particularmente, el título XIV del Reglamento, se subraya el reconocimiento del derecho a una protección efectiva frente a riesgos en el ejercicio de la función jurisdiccional, así como la relevancia de la participación y consulta en la política preventiva²⁹.

Desde la perspectiva de digitalización e IA, esto ofrece una base decisiva: la introducción de nuevas tecnologías y cambios organizativos (por ejemplo, sistemas de reparto-cola, indicadores, herramientas de apoyo algorítmico) no puede tratarse como mera innovación sin consulta, porque incide en planificación y organización del trabajo, materia típicamente sujeta a participación en el marco preventivo.

2. Jurisprudencia del tribunal supremo y respuesta del CGPJ

La cuestión de la carga de trabajo como variable de salud laboral ha sido expresamente reconocida en el plano institucional. El Poder Judicial ha publicado que el Tribunal Supremo declaró incumplida por el CGPJ la obligación de regular la carga de trabajo de la Carrera Judicial a efectos de salud laboral, conectándolo con el Plan de Prevención de Riesgos Laborales de la Carrera Judicial (2015-2016) y su previsión sobre carga de trabajo³⁰.

Además, el CGPJ ha impulsado iniciativas para actualizar el “mapa de riesgos y alertas” y elaborar pautas para una “agenda saludable”, vinculando explícitamente estas medidas a la medición de la carga de trabajo³¹.

29. Art. 317 del Acuerdo de 28 de abril de 2011, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 2/2011 de la Carrera Judicial: “1. Los jueces y magistrados tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el ejercicio de sus funciones.

2. El Consejo General del Poder Judicial promoverá cuantas medidas y actuaciones resulten necesarias para la salvaguardia del derecho enunciado en el número anterior, en consonancia con lo establecido en la normativa sobre prevención de riesgos laborales”.

30. STS/Soc. de 22 septiembre 2023 (rec. 128/2022): “...se declara que el Consejo General del Poder Judicial ha incumplido su obligación, documentada en el apartado 5.2 del Plan de Prevención de Riesgos Laborales Carrera Judicial (2015-2016), de regular la carga de trabajo de la carrera judicial a efectos de salud laboral [y] se condena al Consejo General del Poder Judicial a regular la carga de trabajo de la carrera judicial a efectos de salud laboral.”

31. *Op. cit.* <https://www.poderjudicial.es/cgpj/ca/Poder-Judicial/En-Portada/La-Comision-Nacional-de-Seguridad-y-Salud-propone-al-CGPJ-la-actualizacion-del-mapa-de-riesgos-y-alertas-para-proteger-la-salud-de-la-Carrera-Judicial-?>

A nivel doctrinal, destaca el análisis publicado en la Biblioteca Jurídica del BOE sobre “salud laboral y carga de trabajo” en la Carrera Judicial, que toma como punto de partida esa jurisprudencia y el marco preventivo, reforzando la idea de que la regulación de cargas no es una cuestión meramente gerencial sino una obligación ligada a salud laboral³².

Cuando el modelo organizativo digital aumenta la capacidad de tramitación sin redimensionamiento (más entradas, más exigencia, más trazabilidad), la carga se convierte en un efecto sistémico de la tecnología. Por tanto, la prevención exige gobernar el modelo, no solo formar en el uso de herramientas.

El marco normativo aplicable ya contiene —a nivel constitucional, europeo y estatal— los instrumentos necesarios para abordar los impactos de la digitalización y de la IA sobre la salud laboral: deber de protección eficaz (LPRL), evaluación y planificación, participación, límites de control digital (LOPDGDD/RGPD) y gobernanza de IA (AI Act).

El verdadero reto jurídico se desplaza, por tanto, desde la existencia de cobertura hacia la operatividad: cómo integrar en la práctica estas obligaciones cuando el riesgo no es un agente físico tradicional, sino un modelo de gestión digital del trabajo (métricas, colas, hiperconectividad, automatización, supervisión algorítmica). En el caso judicial, además, la regulación de la carga y la construcción de instrumentos preventivos efectivos aparecen ya como exigencia institucional y jurisprudencial, lo que convierte la digitalización y la IA en un campo de aplicación inmediata, no en un debate prospectivo.

IV. EL “CASO JUDICIAL” COMO LABORATORIO: CARGA DE TRABAJO, RIESGOS PSICOSOCIALES Y OBLIGACIÓN INSTITUCIONAL

134

A. Por qué la carrera judicial es un “laboratorio” jurídico-preventivo

La Carrera Judicial constituye un caso paradigmático para analizar la relación entre digitalización e IA y salud laboral por tres razones estructurales.

- Primera, por la naturaleza del trabajo: actividad intensiva en decisión, con alto contenido cognitivo y emocional, elevada responsabilidad, exposición continuada a conflicto y, con frecuencia, escrutinio público. En estos entornos, los riesgos psicosociales no son marginales; forman parte del núcleo de exposición y condicionan de manera directa el rendimiento sostenible y la calidad del servicio.
- Segunda, por la interacción entre organización del trabajo y garantías institucionales. La independencia judicial no se limita a la ausencia de injerencias externas; presupone condiciones materiales mínimas para decidir con tiempo razonable, con control del propio ritmo de trabajo y sin presiones organizativas

32. Lousada Arochena, José Fernando: “Salud laboral y carga de trabajo (en la Carrera Judicial y no solo en la Carrera Judicial)”, *REVISTA DE JURISPRUDENCIA LABORAL*, núm. 9, 2023, pp. 1-9. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2023-00000002558 (Acceso 27 diciembre de 2025)



que degraden sistemáticamente la deliberación. La digitalización, cuando opera como “gestión digital del trabajo”, puede afectar a esa base material mediante la intensificación, la hiperconectividad y el control por métricas.

- Tercera, por la explicitación institucional del riesgo: el CGPJ ha reconocido públicamente que la carga de trabajo constituye el principal factor de riesgo psicosocial, vinculado a estrés y fatiga, en la Carrera Judicial, apoyándose en una evaluación específica encargada en el marco del Plan de Prevención. Este reconocimiento es decisivo porque desplaza el problema desde lo anecdótico, casos individuales, hacia lo estructural, riesgo sistémico, y activa una consecuencia jurídica: la obligación de actuar preventivamente sobre la carga de trabajo, no solo sobre sus síntomas.

En suma, la Carrera Judicial permite observar, con nitidez, cómo la digitalización/IA no impacta únicamente en herramientas, sino en cargas, ritmos, control y autonomía, que son precisamente las variables preventivas más sensibles en riesgos psicosociales.

B. La carga de trabajo como variable preventiva: de indicador de productividad a determinante de salud

1. Carga de trabajo: concepto preventivo y no meramente gerencial

La noción de carga de trabajo, desde el prisma de la seguridad y salud, excede la contabilidad de asuntos o la comparación estadística entre órganos. En riesgos psicosociales, la carga se integra en un conjunto de factores: volumen, complejidad, urgencias, interrupciones, tiempos disponibles, control sobre el propio trabajo, apoyo organizativo y recursos. Por ello, su medición a efectos de salud laboral exige una aproximación distinta de la estrictamente organizativa o presupuestaria.

La literatura científica-jurídica española sobre riesgos psicosociales ha insistido en que la tutela preventiva debe operar sobre los factores desencadenantes (diseño del puesto, organización, ritmo y control), no únicamente sobre daños ya manifestados. En esa línea, una contribución reciente en la Revista Jurídica del Trabajo sistematiza el marco jurídico de los riesgos psicosociales en España desde la tutela preventiva y reparadora, subrayando la necesidad de identificar y gestionar estos riesgos como parte del deber general de protección.³³

Desde la perspectiva del caso judicial, esa tesis conduce a una conclusión operativa: la carga de trabajo no puede tratarse solo como dato de funcionamiento del servicio, sino como determinante preventivo, sujeto a evaluación, planificación y medidas organizativas.

33. Fernández Martínez, Sergio: “La regulación jurídica de los riesgos psicosociales en España: un análisis de las últimas novedades”, *Revista Jurídica del Trabajo*, vol. 5, núm. 13, 2024, pp. 84-101.



2. Efectos previsibles de la sobrecarga

El vínculo entre sobrecarga sostenida y daño psicosocial es especialmente robusto en los modelos preventivos. En el ámbito académico español, se ha insistido en que la cronificación del desequilibrio entre altas exigencias y bajo control incrementa el riesgo de estrés y, a medio plazo, de agotamiento profesional, con efectos sobre salud mental, clima laboral, calidad del trabajo y sostenibilidad del desempeño³⁴.

En la Carrera Judicial, la conexión entre sobrecarga y daño psicosocial presenta una intensidad cualificada, porque la función jurisdiccional no se agota en la producción cuantitativa de resoluciones, sino que exige deliberación, motivación, concentración y control técnico del tiempo de decisión. Por ello, los efectos de la sobrecarga deben valorarse atendiendo a dos particularidades propias del ejercicio jurisdiccional:

La sobrecarga no se traduce solo en malestar; se traduce en fatiga decisoria y potencial deterioro de calidad motivacional en las resoluciones, por aceleración, estandarización o pérdida de tiempo útil de deliberación.

El impacto se amplifica por la responsabilidad y la exposición al conflicto, lo que incrementa el componente emocional del trabajo y la dificultad de desconexión mental.

En consecuencia, la prevención debe focalizarse en la carga como variable a gobernar institucionalmente y no como responsabilidad individual de gestión del tiempo.

C. La obligación institucional de regular la carga de trabajo

1. La obligación de regular la carga a efectos de salud laboral

El núcleo jurídico del “laboratorio judicial” está en la judicialización de la obligación preventiva. El Tribunal Supremo declaró que el CGPJ había incumplido su obligación de regular la carga de trabajo de la Carrera Judicial a efectos de salud laboral, como ya se ha mencionado anteriormente, y esta obligación queda recogida en el apartado 5.2 del Plan de Prevención de Riesgos Laborales de la Carrera Judicial 2015-2016.

La relevancia de esta declaración judicial no radica únicamente en el pronunciamiento condenatorio, sino en la identificación de la carga de trabajo como un verdadero objeto de regulación preventiva. De ahí que puedan extraerse dos consecuencias jurídicas especialmente significativas para el análisis de la digitalización y de sus efectos sobre la salud laboral:

34. Moreno Pérez, José Luis: “Evaluar la carga de trabajo, prevenir el agotamiento profesional: ¿calidad de servicios públicos (justicia, salud, residencias) sin cuidar la salud mental de quienes los prestamos? Comentario a las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias/Las Palmas 485/2020, de 26 de mayo, y de Madrid 410/2020, de 16 de junio, y 222/2021, de 23 de marzo”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, 2021, p. 210: “La doctrina judicial española parece alinearse, así, claramente, con la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y su revalorización del deber empresarial (público y privado) de incluir en el sistema de gestión preventiva, tanto en la evaluación como en la planificación preventiva (art. 16 LPRL), aspectos de la organización del trabajo esenciales para su funcionamiento, también de eficiencia, como las cargas de trabajo, tanto de esfuerzo físico como emocional, mental o psicosocial, los tiempos y ritmos de trabajo, etc. La dimensión organizativa es, pues, determinante, junto a la personal y de interacción interpersonal o grupal, para la gestión de salud psicosocial en el trabajo”.

Por un lado, la obligación no es meramente programática. Se afirma su incumplimiento y se condena a regularla, lo que convierte el debate en un problema de efectividad del deber de protección.

Y, por otro lado, la carga se conecta explícitamente con la salud laboral, no solo con la eficiencia: el objeto de la regulación es su dimensión preventiva³⁵.

Desde el punto de vista técnico, esto refuerza una idea clave: en el ámbito judicial, el deber preventivo no se agota en medidas generales de salud o bienestar; exige actuar sobre el núcleo organizativo del riesgo: la carga y su distribución/gestión.

2. Precisión del contenido y alcance de la obligación

En 2023, Lousada Arochena, aborda “Salud laboral y carga de trabajo (en la Carrera Judicial y no solo en la Carrera Judicial)”, destacando que la obligación de regular la carga se concreta en el art. 5.2 del Plan de Prevención, como concreción de obligaciones generales de prevención derivadas de la Constitución, la LPRL y el art. 317 del Reglamento de la Carrera Judicial; además, analiza críticamente que la implementación de un mapa judicial de riesgos y alertas se concibe como desarrollo provisional que no agota la obligación de regular la carga³⁶.

En 2019, Lourdes López Cumbre analiza la problemática competencial (“Salud laboral en la judicatura. ¿Competencia del orden...?”) y enmarca el conflicto jurídico que surge al tratar la sobrecarga como riesgo laboral, lo que resulta útil para explicar por qué el caso judicial tensiona fronteras institucionales y procesales. “[L]a prevención de riesgos laborales compete al orden social y los conflictos sobre esta materia, aunque afecten a la judicatura, no anulan dicha competencia”³⁷.

Estas aportaciones permiten construir un argumento sólido: la obligación existe, su finalidad es preventiva, y su cumplimiento exige instrumentos específicos que trascienden lo simbólico.

D. Mapa de riesgos, sistema de alertas.

Tras la sentencia, el CGPJ y los órganos especializados han impulsado medidas orientadas a dar cumplimiento a la obligación.

1. Propuesta de actualización del mapa de riesgos y alertas

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud propuso la actualización del mapa de riesgos y alertas para proteger la salud de la Carrera Judicial, solicitando elaborar una

35. STS/Soc. de 22 septiembre 2023 (rec. 128/2022) *op. cit.*

36. Vid. Lousada Arochena, José Fernando. *op. cit.*

37. Vid. López Cumbre, Lurdes: “Salud laboral en la judicatura. ¿Competencia del orden social o del orden contencioso?”, *REVISTA DE JURISPRUDENCIA LABORAL*, vol. 5, 2019, pp. 1-8. Accesible en: https://doi.org/10.55104/RJL_00060

hoja de ruta con plazos de ejecución inmediata dirigidos a medir la carga de trabajo. Asimismo, se plantea elaborar una guía con pautas para una “agenda saludable” en los órganos judiciales³⁸.

Ahora bien, la mera existencia de un mapa de riesgos o de un sistema de alertas no garantiza, por sí sola, el cumplimiento efectivo del deber de protección. Su utilidad preventiva dependerá de su conexión real con decisiones organizativas, recursos, medidas correctoras y mecanismos de seguimiento. Por ello, conviene distinguir entre dos posibles formas de configuración:

- Si el mapa y alertas se limita a señalar órganos saturados, puede convertirse en un instrumento descriptivo sin efectos.
- Si se integra en un ciclo preventivo completo, evaluación, planificación, medidas, seguimiento, revisión, puede constituir un verdadero mecanismo de control del riesgo estructural.

Pero, la existencia de mapa y alertas, por sí sola, no necesariamente agota la obligación de regular la carga; puede ser un desarrollo provisional que debe culminar en una regulación efectiva con consecuencias organizativas, como lo pone de relieve Lousada Arochena en su obra Salud laboral y carga de trabajo (en la Carrera Judicial y no solo en la Carrera Judicial).

2. “Agenda saludable”: herramienta preventiva o desplazamiento de responsabilidad

138

La agenda saludable constituye una herramienta potencialmente útil, pero jurídicamente ambivalente. Su valoración preventiva dependerá de si se integra en un sistema de medidas estructurales orientadas a corregir la sobrecarga o si, por el contrario, termina trasladando al juez o magistrado la responsabilidad individual de gestionar un problema que tiene origen organizativo. Desde esta perspectiva, pueden diferenciarse dos usos posibles:

- Como medida complementaria de autorregulación del tiempo de trabajo, útil para ordenar tareas y reservar tiempos de deliberación y recuperación, siempre que existan recursos y límites organizativos reales.
- Como mecanismo de traslación de responsabilidad al individuo (gestiona mejor tu agenda), si la sobrecarga estructural no se corrige.

Desde la técnica preventiva, la agenda saludable es útil únicamente si se apoya en medidas estructurales: dimensionamiento de cargas, control de entradas, redistribución,

38. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/ca/Poder-Judicial/En-Portada/La-Comision-Nacional-de-Seguridad-y-Salud-propone-al-CGPJ-la-actualizacion-del-mapa-de-riesgos-y-alertas-para-proteger-la-salud-de-la-Carrera-Judicial-? op. cit.>



refuerzo de medios y reglas de desconexión. En caso contrario, puede incluso agravar el daño, culpabilización, presión autoimpuesta, invisibilización del riesgo.

E. Riesgos psicosociales en el caso judicial

El caso judicial permite describir con precisión algunos mecanismos típicos mediante los cuales la digitalización y la IA impactan sobre riesgos psicosociales.

1. Intensificación por digitalización del flujo

La implantación del expediente y las herramientas digitales reduce fricciones y acelera la tramitación; sin contrapesos, ello incrementa el volumen exigible. En el trabajo judicial, esa intensificación tiende a expresarse como:

- Aumento de entradas gestionables por la facilidad de presentación y tramitación.
- Mayor número de micro tareas, comprobaciones, firmas, comunicaciones, plantillas, revisiones.
- Presión por vencimientos y alertas.

Estas dinámicas afectan directamente al binomio preventivo demanda-control, que es central en el estrés laboral: más demandas con menor control real del ritmo.

139

2. Fatiga decisoria y pérdida de tiempo de deliberación

En órganos saturados, el incremento de carga se traduce en menos tiempo disponible por asunto. La digitalización puede reforzar esa dinámica mediante la disponibilidad total del material, la presión de respuesta y la estandarización documental. El riesgo no es tecnológico; es organizativo: el sistema produce más decisiones por unidad de tiempo, con desgaste y deterioro de recuperación cognitiva.

3. Control intensivo y trabajar para el indicador

Los sistemas digitales generan métricas (tiempos, trámites, resoluciones, penden-
cias). Cuando el modelo de gestión convierte esas métricas en fin y no en medio,
se produce un sesgo preventivo clásico: se maximiza el indicador aun a costa de
salud y calidad. La presión por productividad cuantitativa puede operar como ries-
go psicosocial crónico, especialmente en profesiones con alta exigencia de moti-
vación y calidad.



4. Exposición a conflicto y violencia digital

La presencia digital, redes, difusión de resoluciones, campañas, incrementa la exposición a hostilidad. En un contexto de expediente digital y comunicación permanente, el conflicto puede intensificarse y perpetuarse. Esto exige, desde la prevención, protocolos y apoyo institucional.

F. Obligación institucional “reforzada”: prevención integrada, participación y trazabilidad

La prevención en digitalización (IA) exige gobernanza, no solo formación o recursos puntuales. La transformación digital en justicia produce un riesgo típico: responsabilidad difusa (nadie es titular de la cadena completa). Para evitarlo, la gobernanza debe traducirse en trazabilidad: cada decisión organizativa y tecnológica relevante para la salud laboral debe quedar: atribuida a un órgano o a un determinado rol; fundada en una evaluación previa; sometida a consulta y participación cuando proceda; acompañada de medidas preventivas y de seguimiento; documentada y auditable.

La gobernanza preventiva de la digitalización exige superar la indeterminación competencial que suele acompañar a los procesos tecnológicos complejos. Para que la prevención sea efectiva, no basta con afirmar genéricamente la existencia de un deber institucional de protección; es necesario identificar los niveles de decisión, ejecución, asesoramiento técnico y participación, delimitando la función que corresponde a cada uno de ellos:

- Un primer nivel de dirección y decisión de política preventiva y de determinación de directrices, así como, adopción de medidas preventivas necesarias para garantizar seguridad y salud integral. En este nivel y desde la perspectiva digital, el CGPJ debe exigir que la prevención se incorpore a decisiones de despliegue y uso obligatorio de sistemas; a criterios de organización del tiempo; a instrucciones de utilización segura; a regulación interna de cargas y a protocolos de conflicto y violencia digital.
- Un segundo nivel de provisión material y tecnológica y condiciones del lugar de trabajo, es decir, medidas de seguridad y salud vinculadas a sedes judiciales, equipos de trabajo, emergencias y evacuación, que, desde la perspectiva digital, esto debería incluir ergonomía y seguridad en puestos de trabajo, condiciones ambientales, conectividad, ciberincidentes con impacto psicosocial, soporte técnico y continuidad operativa, por su relación con la sobrecarga.
- Un tercer nivel técnico preventivo de asesoramiento, evaluación, planificación y seguimiento que pasaría por un Servicio de Prevención Propio. La estructura se articula en torno a una Sección de Prevención constituida como Servicio de Prevención Propio, con especialidades, entre otras, de Ergonomía y Psicología y de Medicina del Trabajo, prestando asesoramiento y apoyo

para diseño e implantación del plan, coordinación de programas preventivos, evaluación y planificación, información y formación y seguimiento de salud profesional. En clave digital, este nivel debe liderar evaluaciones específicas de tecnoestrés, hiperconectividad, fatiga decisoria, conflicto o violencia digital y efectos de sistemas de gestión, conectando hallazgos con medidas organizativas y formativas.

Para finalizar con un nivel de participación y control social interno: Comisión Nacional de Seguridad y Salud de la Carrera Judicial (CNSSCJ) y representantes.

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud se configura como órgano paritario con competencias en consonancia con el art. 39 LPRL, canalizando consulta y participación. Además, se refuerza la protección del representante judicial frente a represalias, impone deber de sigilo y exige cumplimiento de protección de datos en informes y comunicaciones. Lo que en el plano digital supone un elemento determinante, porque gran parte de la evidencia preventiva (incidentes, conflicto digital, estrés) es sensible y exige circuito de confidencialidad y gobernanza de datos.

El plan de prevención dentro del ámbito judicial se concibe como integrada en el conjunto de decisiones y niveles jerárquicos, es decir, hay integración estructural de la prevención en la gestión. La adaptación al contexto digital exige explicitar que la prevención debe ser condición de diseño en tres tipos de decisiones: decisiones tecnológicas, implantación de sistemas (gestión procesal, firma, comunicaciones, videoconferencia, automatización, analítica); decisiones organizativas, reparto de carga, turnos y guardias, disponibilidad, objetivos, teletrabajo funcional, tiempos de respuesta, régimen de alertas y notificaciones y decisiones de control, métricas, seguimiento intensivo, trazabilidad de actividad, posibles sesgos o incentivos que generen intensificación del trabajo. Por lo que, si hay riesgos, deben realizarse actividades preventivas para eliminar o reducir y controlar, y esas actividades deben planificarse con responsables designados, plazos, recursos, prioridades y control. Es decir, debe haber una prevención integrada en la toma de decisiones, todo cambio relevante en herramientas, flujos, reparto o automatización debe activar evaluación de riesgos psicosociales, no solo ergonomía, con planificación y seguimiento.

Por otro lado, una participación real y operativa, no se formula como un principio retórico, sino como un procedimiento: deben consultarse, en plazos reglamentarios y a través de representantes, las decisiones sobre organización y desarrollo de actividades de protección, y sobre procedimientos de información y documentación: evaluaciones, medidas, controles periódicos, accidentes, formación y cualquier acción con efectos sustanciales sobre seguridad y salud.

Concretando, la participación real que se propugna pasaría por un control de calidad de la digitalización en dos momentos: *ex ante*, es decir, incidiendo en una consulta obligada ante cambios significativos, como pueden ser, implantación de nuevas tecnologías, cambios en equipos, nuevas formas de trabajo. Esto está expresamente contemplado como supuesto que activa el deber de formación y, por coherencia del sistema, debe activar evaluación preventiva y consulta. Y una participación real *ex post*,

basado en el análisis de efectos reales, daños, incidentes, indicadores psicosociales, conflictividad, con retorno a planificación y medidas.

La participación real, para que sea efectiva, debe llevar aparejadas una serie de garantías que se traducen en: protección frente a posibles represalias; apoyo institucional y deber de sigilo y cumplimiento de protección de datos. Lo que en clave digital se traduce en un canal seguro y confidencial de reporte de incidentes, incluyendo violencia digital, acoso online, ciberincidentes con impacto psicosocial; reglas de minimización de datos y separación funcional, lo preventivo no puede convertirse en disciplina encubierta y un compendio de documentación con niveles de acceso.

La exigencia de trazabilidad preventiva debe traducirse en instrumentos verificables. En materia de digitalización e IA, la prevención no puede descansar en declaraciones programáticas, sino en documentos, procedimientos, responsables, plazos y controles que permitan comprobar si los riesgos han sido evaluados, si las medidas han sido adoptadas y si su eficacia ha sido revisada. Desde esta lógica, el ciclo de trazabilidad puede articularse en los siguientes pilares:

1. Una planificación preventiva con responsables, plazos, recursos y control. La planificación se activa cuando las evaluaciones muestran riesgos: debe incluir, para cada actividad, plazo, designación de responsables, recursos, prioridad y control de ejecución; y se proyecta, entre otros, sobre formación, información, salud laboral, condiciones de trabajo y coordinación de actividades. En digitalización, esta planificación debe incorporar medidas tipo: reglas de desconexión y ventanas de disponibilidad para hiperconectividad; rediseño de flujos en expediente digital, reducción de interrupciones; guías de uso seguro y de ergonomía digital, fatiga visual y mental; rediseño de métricas para evitar intensificación patológica y protocolos de incidentes, violencia digital, colapso de sistemas.
2. Comunicación institucional: repositorio único y circuito gubernativo. El plan de prevención articula la comunicación mediante la web del CGPJ, poniendo a disposición política y plan, riesgos y medidas, evaluaciones y planificación, emergencia y evacuación, notas informativas y actuaciones de órganos de representación atribuyendo a los diferentes niveles de responsabilidad un papel de impulso informativo sobre emergencias, evaluaciones, coordinación y protocolo de comunicación interna. En digitalización: debe existir un repositorio preventivo con instrucciones operativas para uso de medios telemáticos; FAQs preventivas ante incidencias tecnológicas y boletines de riesgos emergentes: tecnoestrés, fatiga decisoria, conflicto digital.
3. Información y formación: obligación reforzada ante nuevas tecnologías. El plan de prevención recuerda el deber de garantizar formación teórica y práctica suficiente y adecuada, integral, suficiente, personalizada y gratuita, y explicita que debe impartirse desde la incorporación y siempre que se produzcan cambios de funciones, introducción de nuevas tecnologías o cambios en equipos. Además, incluye una exigencia específica, la formación



para uso de herramientas informáticas procesales y, de forma particularmente relevante para este trabajo, la previsión de garantizar formación e información sobre riesgos de seguridad y salud derivados del uso de medios telemáticos y sus programas, así como sobre medidas preventivas y de protección. En digitalización e IA, la formación debe ampliarse a gestión de interrupciones y carga cognitiva en expediente digital; higiene del sueño y desconexión; afrontamiento de violencia digital y alfabetización algorítmica mínima cuando existan herramientas de apoyo en IA para reducir incertidumbre, fatiga y errores.

4. Investigación de daños para la salud: circuito documentado. El plan de prevención, igualmente, recoge la obligación de investigar daños y de informar a representantes, y señala que el CGPJ tiene un procedimiento documentado para investigar, notificar y registrar incidentes y accidentes en acto de servicio, incluyendo medidas preventivas y su planificación. En digitalización deben considerarse daños también los eventos psicosociales, burnout, ansiedad, episodios relacionados con sobrecarga tecnológica, acoso o violencia digital, con taxonomía de incidentes, con la determinación de los principios, métodos y fines de la clasificación de los mismos; análisis causal, no culpabilizador de los incidentes y acciones correctoras sobre sistema y organización, no solo sobre el individuo.

El enfoque que se pretende es hacia la salud integral, tal y como la concibe la OMS, bienestar físico, mental y social, sometida a control externo. En el contexto de digitalización e IA, la salud profesional exige reforzar dos extremos: Especificidad del riesgo, si el riesgo dominante es psicosocial o cognitivo, sobrecarga, fatiga decisoria, hiperconectividad, la vigilancia debe incorporar indicadores y protocolos coherentes sin estigmatizar ni disciplinar. Y confidencialidad y trazabilidad, el sistema debe documentar que la vigilancia existe, se ofrece y se realiza; pero los resultados clínicos deben permanecer confidenciales, operando solo mediante conclusiones preventivas agregadas o recomendaciones de adaptación, cuando proceda.

Y, finalmente, trazabilidad y rendición de cuentas: el mapa de riesgos y alertas debe conectarse a medidas concretas y verificables, con plazos, responsables y evaluación de eficacia, de lo contrario, el sistema se convierte en un repositorio de datos sin función protectora³⁹.

39. Vid. Martínez Moya, Juan y Sáez Rodríguez, M^a Concepción (coord.): *La protección social de la Carrera Judicial. Colección de derecho del Trabajo y seguridad Social*. Agencia estatal. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 2021, pp. 323-382.

V. CONCLUSIONES

- Primera. Hay que desplazar correctamente el foco del análisis desde la dimensión meramente instrumental de la digitalización hacia su verdadera relevancia jurídico-preventiva: la reconfiguración del modelo de organización del trabajo. El expediente electrónico, la interoperabilidad, la automatización de flujos, la analítica de rendimiento y las herramientas basadas en inteligencia artificial no constituyen, por sí mismas, el núcleo del problema. Lo decisivo es que tales instrumentos alteran de forma estructural los ritmos, las cargas, la disponibilidad temporal, los márgenes de autonomía y los mecanismos de control del trabajo de jueces, magistrados y funcionarios públicos. Desde esta perspectiva, el impacto de la digitalización y de la IA no debe examinarse en clave de mera modernización administrativa, sino en clave de condiciones de trabajo y, por tanto, de salud laboral.
- Segunda. En los entornos públicos intensivos en expediente digital los riesgos emergentes son predominantemente psicosociales y organizativos. La sobrecarga estructural, la hiperconectividad, la disponibilidad permanente, el tecnoestrés, la multitarea forzada, la fatiga decisoria, la violencia digital y el control intensivo mediante métricas no son fenómenos accesorios ni contingencias marginales del trabajo contemporáneo, sino verdaderos factores de riesgo laboral. No se trata, por ello, de simples incomodidades asociadas a la adaptación tecnológica, sino de elementos con capacidad real para deteriorar la salud mental, el bienestar profesional, la calidad del desempeño y, en último término, la calidad institucional del servicio público. Tales daños no puedan ser reconducidos a una lógica de resiliencia individual o de mera adaptación subjetiva del trabajador, pues su raíz es eminentemente organizativa.
- Tercera. Desde el punto de vista dogmático, el ordenamiento vigente ofrece cobertura suficiente para abordar los impactos preventivos de la digitalización y de la inteligencia artificial. La Constitución, la Ley 31/1995, la normativa estatutaria del empleo público, la normativa específica de la Carrera Judicial, la legislación sobre derechos digitales, la protección de datos y el marco europeo en materia de seguridad y salud en el trabajo e inteligencia artificial configuran un entramado normativo bastante para fundamentar un deber institucional de protección eficaz. El problema jurídico actual no reside, por tanto, en una inexistencia de norma, sino en la insuficiente operatividad de las obligaciones ya existentes cuando el riesgo deriva de nuevas formas de dirección, supervisión y control del trabajo digitalizado.
- Cuarta. El caso de la Carrera Judicial aparece como laboratorio especialmente revelador de esta problemática. La función jurisdiccional presenta unas notas singulares —intensidad cognitiva, alta responsabilidad, exposición permanente al conflicto, presión temporal, escrutinio público y exigencia de motivación reforzada— que hacen particularmente visible la conexión entre organización



del trabajo y salud laboral. En este ámbito, la carga de trabajo no puede seguir tratándose como un mero indicador de productividad, de pendencia o de eficiencia del servicio, sino como una variable con significado preventivo directo. La sobrecarga judicial no solo genera malestar o agotamiento, sino que puede comprometer la calidad deliberativa, erosionar la autonomía funcional y afectar negativamente al ejercicio mismo de la potestad jurisdiccional. En consecuencia, la tutela de la salud laboral en la Carrera Judicial no protege únicamente a la persona trabajadora, sino también la calidad del servicio público de justicia y, de forma mediata, el propio Estado de Derecho.

- Quinta. La jurisprudencia social y la reacción institucional posterior del Consejo General del Poder Judicial confirman la obligación de regular la carga de trabajo a efectos de salud laboral que constituye un punto de inflexión de extraordinaria relevancia. A partir de ese momento, la discusión deja de ser una controversia meramente organizativa o presupuestaria y se convierte en una cuestión de efectividad del deber de protección. La carga no puede seguir tratándose como un parámetro neutro o de simple gestión de recursos, porque su deficiente regulación genera riesgos psicosociales estructurales. De ahí que mapas de riesgo, sistemas de alerta y agendas saludables solo tengan sentido jurídico si se integran en un auténtico ciclo preventivo de evaluación, planificación, ejecución, seguimiento y revisión. Si quedan reducidos a instrumentos descriptivos, estadísticos o reputacionales, no satisfacen la obligación institucional que el propio artículo identifica como exigible.
- Sexta. La trazabilidad total de la actividad, la medición continua de tiempos, la comparación de rendimientos, la priorización automática de tareas o la presión derivada de paneles e indicadores pueden presentarse como técnicas neutrales de gestión; sin embargo, su uso indiscriminado incide directamente sobre la autonomía profesional, favorece dinámicas de trabajo defensivo, intensifica la presión y convierte la organización en un entorno potencialmente patógeno. Esta observación reviste una especial importancia en Justicia, donde la independencia funcional exige preservar espacios reales de deliberación y decisión no subordinados a una lógica puramente cuantitativa. La vigilancia algorítmica, si no está sometida a límites materiales, procedimentales y preventivos, puede operar como un mecanismo indirecto de presión incompatible con una concepción garantista del trabajo jurisdiccional.
- Séptima. La prevención de riesgos laborales debe estar vinculada con los derechos digitales y con la protección de datos personales. La hiperconectividad y la disponibilidad permanente no son solo problemas de intensidad del trabajo, sino también de ordenación del tiempo de trabajo, intimidad, descanso y límites al control tecnológico. Del mismo modo, la analítica de actividad y los sistemas automatizados de clasificación, priorización o evaluación no pueden desligarse del marco de garantías propio del RGPD y de la LOPDGDD. La evaluación de impacto en protección de datos y la evaluación de riesgos laborales no deben operar como compartimentos estancos, sino como técnicas com-

plementarias de control *ex ante* sobre un mismo fenómeno: la reorganización digital del trabajo. Esa tesis es jurídicamente sólida y metodológicamente fértil, porque impide que la dimensión preventiva quede absorbida por un análisis puramente tecnológico o meramente documental del tratamiento de datos.

- Octava. La IA no es, en sí misma, necesariamente lesiva para la salud laboral. Puede reducir tareas repetitivas, facilitar la búsqueda de información, mejorar tiempos de respuesta y descargar determinados procesos rutinarios. Pero esa potencialidad favorable solo se materializa si la incorporación de sistemas de IA se realiza bajo condiciones estrictas de gobernanza, supervisión humana efectiva, transparencia funcional, delimitación de usos, formación específica y evaluación preventiva previa. Si, por el contrario, la IA se utiliza para acelerar ritmos, intensificar flujos, incrementar exigencias de respuesta, reforzar la trazabilidad o reducir la autonomía profesional, su efecto neto será de agravamiento del riesgo psicosocial. El *AI Act*, en este contexto, aporta un marco de gobernanza tecnológica valioso, pero no sustituye ni desplaza las obligaciones preventivas derivadas del derecho interno laboral y estatutario. La gobernanza tecnológica debe integrarse en la gobernanza preventiva.
- Novena. La formulación de una obligación institucional “reforzada” basada en cuatro ejes: gobernanza, prevención integrada, participación y trazabilidad resulta especialmente convincente. La digitalización de la justicia y de la función pública genera, con frecuencia, cadenas de decisión difusas y ecosistemas donde se solapan competencias técnicas, organizativas y funcionales. Frente a ello, toda decisión relevante sobre implantación tecnológica, rediseño de procesos, métricas, automatización, flujos de trabajo o herramientas de apoyo debe ser atribuible, evaluable, documentable y revisable. Esa exigencia de trazabilidad no constituye un refinamiento formalista, sino la condición mínima para que la prevención sea exigible. Sin responsables claros, sin consulta efectiva, sin evaluación previa y sin documentación verificable, la prevención se convierte en una retórica vacía.
- Décima. La participación, merece una valoración positiva porque no queda reducida a una apelación genérica, sino que se configura como un verdadero procedimiento de legitimación preventiva. En entornos fuertemente tecnificados, los cambios organizativos suelen presentarse como inevitables o puramente técnicos, con la consecuencia de excluir a los sujetos afectados de su diseño e implantación. La introducción de nuevas tecnologías, nuevas métricas o nuevas formas de organización del trabajo debe activar deberes de consulta, información y participación. Esta exigencia es particularmente intensa cuando el cambio tecnológico afecta a la intensidad del trabajo, al modo de control, al tiempo disponible o a la salud psíquica del personal. En otras palabras, se hace necesario devolver la digitalización al terreno del Derecho del Trabajo y de la prevención, evitando que quede capturada por una visión tecnocrática desprovista de garantías.



- Undécima. Desde una perspectiva crítica, uno de los mayores riesgos de la transformación digital en Justicia es la naturalización de la sobrecarga bajo una apariencia de eficiencia. Cuanto más fluido, rápido y automatizado es el sistema, mayor es la tentación institucional de elevar de forma tácita las exigencias de rendimiento sin incrementar medios, sin rediseñar adecuadamente los procesos y sin medir el coste preventivo de ese incremento. Esa lógica es particularmente peligrosa porque invisibiliza el daño: la aceleración digital puede presentarse como mejora organizativa cuando, en realidad, está trasladando el coste al cuerpo y a la mente de quienes trabajan en el sistema. Identificado el problema, hay que conectarlo con la necesidad de evitar que la capacidad tecnológica de tramitación se traduzca automáticamente en presión productiva estructural.
- Duodécima. La calidad institucional de la Administración de Justicia y de la función pública digitalizada depende, cada vez más, de la calidad preventiva de su organización del trabajo. No habrá transformación digital legítima, ni modernización tecnológicamente sostenible, si el precio de esa transformación es la intensificación permanente, el agotamiento profesional, la pérdida de autonomía, la normalización del estrés o la degradación de la deliberación técnica y jurisdiccional. La digitalización y la IA solo resultan compatibles con un Estado social y democrático de Derecho cuando se subordinan a una lógica de trabajo digno, saludable y jurídicamente garantizado. Por ello, la prevención de riesgos laborales no debe ocupar en este campo una posición accesorio o correctiva, sino central y constitutiva. No se trata de prevenir los daños una vez producido el rediseño digital, sino de condicionar jurídicamente ese rediseño desde su origen.

Bibliografía

- Álvarez Arteaga, Areli: *Multitasking, enemigo de la productividad*, <https://www.leanconstructionmexico.com.mx/post/multitasking-el-enemigo-de-la-productividad> (Acceso 26 diciembre de 2025)
- Aragüez Valenzuela, Lucía: "El impacto de las tecnologías de la información y de la comunicación en la salud de los trabajadores: el tecnoestrés". *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 2, núm. 2, 2017, p.8.
- Cabello Roldán, Aida: "El derecho a la desconexión digital y su incidencia en la prevención de riesgos laborales", *Lan Harremanak*, núm. 50, 2023, pp. 125-147. (Accesible en: <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.25190>)
- García Vieira, Francisco Javier: *Las Colas de la Justicia*. Accesible en <https://www.hayderecho.com/2011/02/20/las-colas-de-la-justicia/>
- Cuervo Álvarez, José: "La intimidación informática del trabajador". *Revista Electrónica de Derecho Informático*, Ed. VLex, núm. 3, 1998, <https://vlex.es/vid/intimidacion-informatica-trabajador-106971> (Acceso 26 diciembre de 2025)
- Fernández Martínez, Sergio: "La regulación jurídica de los riesgos psicosociales en España: un análisis de las últimas novedades", *Revista Jurídica del Trabajo*, vol. 5, núm. 13, 2024, pp. 84-101.
- Gil-Monte, P. R.: *Algunas razones para considerar los riesgos psicosociales en el trabajo y sus consecuencias en la salud pública*. *Revista Española de salud pública*, núm. 83, 2009, p.p. 169-173.

- Igartua Miró, M^a Teresa: "Prevención de riesgos laborales y cambio climático". *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 469, p. 63.
- Lousada Arochena, J. F.: *Salud laboral y carga de trabajo (en la Carrera Judicial y no solo en la Carrera Judicial)*. *REVISTA DE JURISPRUDENCIA LABORAL*, núm. 9 2023, p.p. 1-9, https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2023-00000002558 (Acceso 27 diciembre de 2025)
- López Álvarez, M^a Soledad: "Un análisis del sistema judicial en Valladolid mediante la teoría de las colas" <file:///C:/Users/juanm/Downloads/DialnetUnAnalisisDelSistemaJudicialEnValladolidMedianteLa-786008.pdf> (Acceso 23 diciembre de 2025)
- López Cumbre, L.: *Salud laboral en la judicatura. ¿Competencia del orden social o del orden contencioso?* *REVISTA DE JURISPRUDENCIA LABORAL* (5). 2019, pp. 1-8. Accesible en: https://doi.org/10.55104/RJL_00060
- Martínez Moya, Juan y Sáez Rodríguez, M^a Concepción (coord.): *La protección social de la Carrera Judicial. Colección de derecho del Trabajo y seguridad Social*. Agencia estatal. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 2021, pp. 323-382.
- Moll Noguera, Rafael: "El teletrabajo en la administración pública. Un análisis crítico de la regulación en la administración general del estado". *Temas Laborales*, núm. 162, 2022, pp. 192 y 193.
- Moreno Pérez, José Luis: "Evaluar la carga de trabajo, prevenir el agotamiento profesional: ¿calidad de servicios públicos (justicia, salud, residencias) sin cuidar la salud mental de quienes los prestamos? Comentario a las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias/Las Palmas 485/2020, de 26 de mayo, y de Madrid 410/2020, de 16 de junio, y 222/2021, de 23 de marzo". *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, 2021, p. 210.
- Preciado Doménech, Carlos Hugo: *Prevención de riesgos laborales de los jueces/as y magistrad@s*. Comisión sindical de jueces para la democracia. Tarragona, a 27 de noviembre de 2011, p. 9.
- Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, Miguel: "Descanso diario y descanso semanal en la Directiva 2003/88/CE", *Briefs AEDTSS*, 21, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2023.
- Steel, Ric, Hall, Jeffrey, Christofferson, Jennifer: "Conceptualizing Digital Stress in Adolescents and Young Adults: Toward the Development of an Empirically Based Model". *Clinical Child and Family Psychology Review*, vol. 23, 2019.
- https://www.ilo.org/sites/default/files/202504/ILO_Safeday25_Report_EN_r8%20%281%29_compressed_0.pdf (Acceso 21 diciembre de 2025)
- <https://www.ilo.org/es/publications/seguridad-y-salud-en-el-centro-del-futuro-del-trabajo-aprovechar-100-a%C3%B1os> (Acceso 5 junio de 2026)
- <https://www.poderjudicial.es/cgpj/ca/Poder-Judicial/En-Portada/La-Comision-Nacional-de-Seguridad-y-Salud-propone-al-CGJ-la-actualizacion-del-mapa-de-riesgos-y-alertas-para-proteger-la-salud-de-la-Carrera-Judicial-?> (Acceso 21 diciembre de 2025)
- <https://fundacionelectra.org.uy/2025/04/24/la-ia-y-la-digitalizacion-estan-transformando-la-seguridad-y-la-salud-en-el-trabajo-informe-global-oit-23-04-2025/> (Acceso 21 diciembre de 2025)
- <https://www.insst.es/documents/94886/196283/NTP%2B730%2BTecnoestr%C3%A9s.%2Bconcepto%2C%2Bmedida%2Be%2Bintervenci%C3%B3n%2Bpsicosocial.pdf?> (Acceso 23 diciembre de 2025)



The impact of the European Court of Human Rights jurisprudence on the Ukrainian survivor pension model*

EL IMPACTO DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS EN EL MODELO UCRANIANO DE PENSIÓN DE SUPERVIVENCIA

Oleksandr Pryimenko

PhD, Fellow of the KIU Research Programme at the KIU Competence Network Interdisciplinary Ukrainian Studies Frankfurt (Oder) - Berlin, European University Viadrina (Germany)
oleksandr.pryimenko@ua.es  0000-0001-7917-9856

Recibido: 23.12.2025 | Aceptado: 20.04.2026

ABSTRACT

The European Court of Human Rights jurisprudence generally recognises that there is no violation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms when the state grants the right to a survivor's pension to spouses and does not grant it to different-sex *de facto* couples. An analysis of cases Muñoz Díaz v. Spain, Serife Yigit v. Turkey, and four decisions against Spain from 2023 to 2025 (Domenech Aradilla and Rodríguez González, Valverde Digón, del Pino Ortiz and others, Mendieta Borrego) has established that the applicant's good faith, legitimate expectation and personal situation awareness may influence the recognition of a violation by the state. Ukraine, both in its legislation and in its administrative and judicial practice, has never provided *de facto* partners the right to a survivor's pension. Therefore, it did not create grounds for the existence of legitimate expectation. However, it should be noted that the Court additionally relies on current trends and the degree of consensus between member states. Given the prevalence of *de facto* couples, this provides a basis for initiating a discussion on granting them in Ukraine the right to a survivor's pension.

RESUMEN

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce en general que no existe violación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales cuando el Estado otorga el derecho a una pensión de supervivencia a los cónyuges y no la otorga a las parejas de hecho de distinto sexo. Un análisis de los casos Muñoz Díaz contra España, Serife Yigit contra Turquía y de cuatro decisiones contra España en el periodo 2023-2025 (Domenech Aradilla y Rodríguez González, Valverde Digón, del Pino Ortiz y otros, Mendieta Borrego), ha establecido que la buena fe, la expectativa legítima y el conocimiento de la situación personal

KEYWORDS

European Court of Human Rights
de facto partners
Survivor's pension
Legitimate expectation
Good faith

PALABRAS CLAVE

Tribunal Europeo de Derechos Humanos
Parejas de hecho
Pensión de supervivencia
Expectativa legítima
Buena fe

* The article was funded in the framework of the project "Competence Network Interdisciplinary Ukrainian Studies Frankfurt (Oder) – Berlin (KIU)" by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office.



del solicitante pueden influir en el reconocimiento de una violación por parte del Estado. Ucrania, tanto en su legislación como en su práctica administrativa y judicial, nunca ha otorgado a las parejas de hecho el derecho a una pensión de supervivencia. Por lo tanto, no creó motivos para la existencia de una expectativa legítima. Sin embargo, cabe señalar que el Tribunal se basa además en las tendencias actuales y el grado de consenso entre los Estados miembros. Dada la prevalencia de las parejas de hecho, esto constituye una base para iniciar un debate sobre concederles el derecho a una pensión de supervivencia.

CONTENTS

- I. INTRODUCTION
- II. LEGISLATIVE REGULATION AND JUDICIAL PRACTICE IN UKRAINE
- III. THE ECtHR JURISPRUDENCE: A SURVIVOR'S PENSION FOR SPOUSES
- IV. THE CASE OF MUÑOZ DÍAZ V. SPAIN: FROM GOOD FAITH TO NEW LITIGATIONS
- V. THE CASE OF SERIFE YIGIT V. TURKEY: CRITERIA FOR DISTINGUISHING FROM THE CASE OF MUÑOZ DIAZ
- VI. LEGITIMATE EXPECTATION OF GRANTING A PENSION: CASES AGAINST SPAIN AFTER STC 40/2014
- VII. ANALYSIS OF UKRAINIAN REGULATIONS FOR VIOLATIONS OF THE CONVENTION
- VIII. CONCLUSIONS
- Bibliography

I. INTRODUCTION

Survivor's pension provision is one of the pressing issues for every society. This is explained, in particular, by the need to care of those disabled family members of the deceased person who cannot fully ensure their existence on their own.

The purpose of this article is to examine the practice of the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as the ECtHR) regarding persons who were in *de facto* marital relationships and the impact of this status on receiving a survivor's pension after the death of one of the partners. This article will only examine different-sex *de facto* partners.

Therefore, the ECtHR cases most relevant to the above topic will be analysed, in which the state's compliance with the requirements of Articles 8 and 14 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 04.11.1950 (hereinafter referred to as the Convention) and Article 1 of Protocol No. 1, which accordingly enshrine the right to respect for private and family life, the prohibition of discrimination, and the protection of property.

As is well known, the Convention does not formally include a right to social security. However, the Court has effectively read this right by interpreting social benefits as property rights. This is based on Article 1 of Protocol No. 1, which protects the peaceful enjoyment of one's possessions. The pivotal moment for this doctrine was the case of *Gaygusuz v. Austria*, No. 17371/90, 16 September 1996.



Why is the chosen topic relevant for Ukraine today? Firstly, with the introduction of European human rights standards, the study of the ECtHR decisions has become particularly important. The Court's case law should be used at the national level, as, according to the requirements of Article 17 of the Law of Ukraine "On the Enforcement of Decisions and Application of the European Court of Human Rights Jurisprudence" dated 23 February 2006 No. 3477-IV, courts apply it as a source of law.

Secondly, the Convention serves the purpose of European integration and the case-law of the Court is a real instrument of the mentioned integration¹.

Thirdly, on 04 November 2025, the European Commission adopted its 2025 Enlargement Package, providing a detailed assessment of the state of play and the progress made by Ukraine on paths towards the European Union, with a focus on implementing fundamental reforms, as well as clear guidance on the reform priorities ahead. In particular, it notes a lack of progress in establishing civil partnerships².

It should be noted that the relationships addressed in this article are referred to by different terms in the legal literature and practice, among them common-law partners, *de facto* couples, unmarried couples, cohabitants, and extramarital partners. Without prejudice to the possible legal distinctions between these concepts, which fall outside the scope of the present article, the term *de facto* marital relationship (and its cognate forms) is adopted throughout this article to encompass all of the aforementioned relationships.

Accordingly, the legislative establishment of a list of rights for such persons cannot be complete without defining their pension rights. Unfortunately, these subjects have been a matter of consideration predominantly in family law. However, I would like to emphasise once again that social security law cannot be left out. Undoubtedly, this does not contradict the other thesis that the issue of providing any payments to such persons is complex and is based on the definition of their status, including in family law.

Last but not least, the topicality of examining matters of survivor's pension provision of *de facto* partners is confirmed by the prevalence of this type of relationship³.

II. LEGISLATIVE REGULATION AND JUDICIAL PRACTICE IN UKRAINE

The Law of Ukraine "On Compulsory State Pension Insurance" dated 9 July 2003 (hereinafter referred to as Law No. 1058-IV) and the Law of Ukraine "On Pension Provision for Persons Discharged from Military Service and Certain Other Persons" dated 9 April 1992 (hereinafter referred to as Law No. 2262-XII) provide for the granting of a survivor's pension to a wife (husband). The recognition of pension rights exclusively for married persons has been permanent for decades. It is unquestioned both at the administrative level and in judicial practice.

1. Rozakis, Christos: "The European Convention on Human Rights as a Tool of European Integration", European Convention on Human Rights Law Review, vol. 1, issue 1, 2020, pp. 22-23.

2. Available from: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf [access 23/12/2025].

3. Dyer, W. Gibb; Kofford, Steven; Willoughby, Brian J.: "Cohabiting Couples: A Neglected Family Form that is Important for the Field of Family Business", European Journal of Family Business, vol. 13, issue 2, 2023, p. 139.



A notable example is the ruling of the Supreme Court of Ukraine dated 24 February 2025 in case No. 240/12904/23⁴. Refusing to satisfy the claim for the granting of a survivor's pension, the Supreme Court relied on the following reasoning: 1) no official marriage was concluded between the claimant and the deceased; 2) the legal fact established by another court that the claimant lived with the deceased as a family, as a woman and a man without registering their marriage, does not mean that the fact of an official marriage was established; 3) according to parts one and two of Article 21 of the Family Code of Ukraine, marriage is a family union of a woman and a man registered with the state civil registry office. Living together as a family without marriage does not give rise to the rights and obligations of spouses.

The court also cited another ruling of the Supreme Court of Ukraine dated 31 October 2019 (case No. 461/3169/17), which clearly states the position on the refusal of such a category of persons: "pension legislation imperatively stipulates that the right to a survivor's pension, among other categories of persons, is held by one of the spouses – husband or wife, to which a woman or man who live together as a family without registering their marriage do not belong. Establishing in court the fact that a man and a woman live together as a family without marriage and recognizing the status as family members does not legitimise the legal status of an unmarried couple as a married couple, since the status of "spouses" is acquired by a man and a woman only in the case of marriage registration with the state civil registry office".

Thus, it is clear that only persons who have registered their marriage are considered husband and wife (terms used in Law No. 1058-IV and Law No. 2262-XII). The existence of a court decision on cohabitation does not change anything in terms of legal qualification. In other words, *de facto* partners are not entitled to a survivor's pension.

III. THE ECTHR JURISPRUDENCE: A SURVIVOR'S PENSION FOR SPOUSES

After describing the current situation in Ukraine, we should proceed to an analysis of the ECtHR jurisprudence, presenting it in chronological order.

For a long time, the practice was characterised by a clear and unambiguous distinction between the legal status of married persons and persons in *de facto* relationships. It is important that the Court or the Commission did not find any violations in cases where the state granted certain rights only to spouses: "though in some fields, the *de facto* relationship of cohabitants is now recognised, there still exist differences between married and unmarried couples, in particular, differences in legal status and legal effects. Marriage continues to be characterised by a corpus of rights and obligations which differentiate it markedly from the situation of a man and woman who cohabit" (Lindsay v United Kingdom, Comm. Dec., No. 11089/84, 11 November 1986); the Court does not consider that it is possible to derive from Article 8 an obligation to establish

4. Available from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125377829> [access 23/12/2025].



for unmarried couples a status analogous to that of married couples (Johnston and others v. Ireland, No. 9697/82, 18 December 1986, § 68); the differences of treatment between spouses and cohabitants pursue a legitimate aim and can be objectively and reasonably justified (Saucedo Gómez v. Spain, No. 37784/97, 26 January 1999).

In addition, the granting of the maximum level of discretion to the state in establishing different requirements for these two categories of persons and, accordingly, the court's self-restraint in assessing such issues is recognized: "it is not for the Court to dictate or indicate to states the measures that should be taken with regard to the existence of stable relationships between men and women who live together as a couple without being married. This is a question on which states enjoy a margin of discretion: they are free to decide what measures to take provided they meet the requirement of respect for family life" (Saucedo Gómez, cited above).

The Commission decision of 4 March 1998 on the admissibility of the application 34615/97, Fernanda Quintana Zapata v. Spain, is of greatest interest. The applicant had lived for 65 years with her husband. In this relationship, 5 children were born, and the deceased was listed as their father in the birth documents. The applicant indicated that she had married the deceased on 23 December 1928 in a civil ceremony in a village in Cordoba province but to have been unable to obtain the marriage certificate from the relevant office of the Registry of Births, Marriages and Deaths. The Spanish courts dismissed because the marriage should have been registered and the applicant had sufficient time to do so.

During the proceedings, it was established that there is no record of her marriage on Peñarroya Registry of Births, Marriages and Deaths. On the contrary, the applicant "emphasises that she has always maintained that, although she was married in a civil ceremony, no record of this remained because of the serious social upheaval in that locality at the time of the Spanish Civil War".

After studying the arguments of the parties, the Commission established the existence of "family life" (this is indisputable and quite logical). But the most important thing is the following: "the Commission considers that differences in treatment with regard to widows' pensions as between spouses and persons who lived together outside marriage pursue a legitimate aim and are based on an objective and reasonable justification, that is, the protection of the traditional family (...) the alleged discrimination does not appear disproportionate and, in any event, can be considered as falling within the State's margin of appreciation". It must also be stressed that the Commission did not reject the Spanish courts' argument regarding the applicant's sufficient time to marry. Consequently, no violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8 has been found.

The circumstances of the case and the similarity between Spanish legislation at that time and modern Ukrainian legislation clearly determine the relevance and applicability of this decision more than 25 years after its adoption. Ukraine is exercising its right to protect the traditional family by granting the right to a survivor's pension only to spouses. In conclusion, there are no violations of the Convention in such actions. Therefore, further discussion seems pointless. However, as will be analysed below,



much has changed. It is now appropriate to examine the legal framework regarding the right of *de facto* partners to a pension.

Subsequently, the Court did not change its approach to *de facto* couples. For example, in the decision of 16 December 2003 on the admissibility of the application No. 44658/98, Van den Bouwhuijsen and Schuring v. the Netherlands, the applicant, who was living in a *de facto* relationship, did not even attempt to claim a survivor's pension. This fact was accepted by the Court with understanding.

However, attention should be drawn to the decision of 27 April 2000 on the admissibility of the application No. 45851/99, Shackell v. United Kingdom. Referring to the 1986 and the case of Lindsay v. United Kingdom cited above, the Court acknowledges that much has shifted in the 14 years since the decision was made. In doing so, it begins to recognise changes in social reality. However, in its conclusion, the Court does not depart from its position of supporting traditional marriage, stating that "marriage remains an institution which is widely accepted as conferring a particular status on those who enter it. The situation of the applicant is therefore not comparable to that of a widow". I would like to emphasise once again that the position remains unchanged regarding the state's ability to refuse social benefits to *de facto* couples and grant them only to married couples.

In the case of Manenc v. France, No. 66686/09, 21 September 2010, the ECtHR, despite considering a claim for payment related to the loss of a breadwinner to one of the partners who was in the same-sex partnership, formulated an important thesis for our research. So, "the survivor's pension had been refused to the applicant solely on the ground that he had been in a civil partnership. Consequently, the French legislation on survivors' benefits pursued a legitimate aim, namely the protection of the family based on the bonds of marriage; the limiting of the scope of the legislation to married couples, to the exclusion of partners in a civil partnership regardless of their sexual orientation, fell within the broad margin of appreciation accorded to the States by the Convention".

IV. THE CASE OF MUÑOZ DÍAZ V. SPAIN: FROM GOOD FAITH TO NEW LITIGATIONS

Investigating the evolution of the Court's practice, two important decisions should be considered separately: the case of Muñoz Díaz v. Spain, No. 49151/07, 8 December 2009; the case of Serife Yigit v. Turkey, No. 3976/05, 2 November 2010.

These cases are widely known and covered not only in legal publications, but also in many media outlets, in particular Spanish ones. Therefore, it is proposed not to provide a detailed description of the circumstances of each of them, but to focus on individual arguments.

The substance of the case of Muñoz Díaz v. Spain is as follows: the applicant and the partner married according to the Roma customs. They lived together and had 6 children. The applicant applied for a survivor's pension, but was refused, because she was not in an officially recognized state marriage. The ECtHR found by six votes to one that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with



Article 1 of Protocol No. 1, based on “the applicant’s good faith as to the validity of her marriage, being confirmed by the authorities’ official recognition of her situation, gave her a legitimate expectation of being regarded as... married couple” (§ 63). The Court came to this conclusion because the applicant possessed from the civil registration authorities a family record book indicating the couple and their children; it was a registration document of “large family”, for which the parents had to be “spouses”. Moreover, the social security benefit card of her “husband” indicated that he supported the applicant, as his wife, and his six children.

However, as highlighted by Cristina Sánchez-Rodas Navarro, the ECtHR does not reproduce in any of the paragraphs of its judgment the fact recorded both in the Madrid High Court ruling of 7 November 2002 and in Constitutional Court ruling 69/2007: “on the previously mentioned card, next to the name of Ms Muñoz Díaz, in the box for relationship, there is a retouched letter which the ruling (of the Social Court) interprets as wife, although it should be noted that what appears is an initial letter and that such document would have been completed by the deceased, whose signature appears on the front, and not by the managing entity”. Furthermore, following the Spanish Constitution of 1978, “both the family record book and the large family record book were no longer contingent upon the existence of a previous marriage”⁵.

Undoubtedly, in the case of Muñoz Díaz, documents from the state determined the outcome. And if they had been given a more critical assessment, it would have been possible to draw certain parallels with the Quintana Zapata v. Spain decision (which for some reason is not even mentioned in this case). In it, the applicant also appealed to her subjective awareness of being married and the presence of a corresponding entry in the register. As it turned out, there was no entry in the register, and the Commission rejected an explanation of the “serious social upheaval in that locality at the time of the Spanish Civil War”. Therefore, a different approach could have been applied in the Muñoz Díaz case as well.

Lorenzo Martín-Retortillo very harshly criticizes the Court’s position in an article in which he meticulously analyzes each paragraph of the case, expressing the following opinion: “such a conclusion has no legal basis whatsoever under Spanish law, which is clear and categorical on this point. It is worth recalling the Court’s practice of requiring clarity in the determining law: the law was clear and intelligible, understandable to anyone, clear to María Luisa Muñoz as it was to the hundreds of Roma couples who did enter into a legal marriage, in addition to the Roma rite”⁶.

The researcher also supports the dissenting opinion of judge Myjer. The latter clearly states: “I am not convinced that the attitude of the Spanish authorities justifies the view that the applicant was entitled to assume that her marriage was valid as a matter

5. Sánchez-Rodas Navarro, Cristina: “Parejas de hecho y pensión de viudedad española en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, Cuadernos de Derecho Transnacional, vol. 16, núm. 2, 2024, p. 1400.

6. Martín-Retortillo, Lorenzo: “Pero ¿no estuve casada? (Asuntos Serife Yigit c. Turquía y Muñoz Díaz c. España, sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 20.I.2009, 8.XII.2009 y 2.XI.2010)”, Revista de Administración Pública, núm. 190, 2013, p. 53.

of Spanish law. I am prepared to assume that she was unaware of the legal position when she was married according to Roma rites at the age of 15 (...) unreasonable to impute the equal treatment, in certain respects, of the applicant and her family as compared to marriage-based families to the Spanish authorities as a fault”.

The above arguments are aimed at refuting the existence of both the applicant’s good faith and legitimate expectation. It was these two categories that were used by the Court as the basis for making a positive decision for the applicant.

It is crucial that the ECtHR did not equate a marriage contracted pursuant to Roma customs with a marriage registered by the state authorities. Accordingly, the non-recognition of a Roma marriage does not constitute discrimination prohibited by Article 14 (§ 81). In other words, the fact that Spain did not enshrine the right to a survivor’s pension for *de facto* couples in the General Social Security Act, as in force at the time of the application, cannot be considered discrimination.

In 2010, Iván Antonio Rodríguez Cardo quite predictably stated that “the precautions with which the Court rules will probably allow the Spanish State to maintain that marriage according to the Roma rite is not a suitable link to gain the widow’s pension”⁷. As will be discussed below, there were attempts in Spain, citing this case, to have the courts recognize a Roma marriage as grounds for survivor’s pension. These claims were based on the mere existence of the Roma union, absent the additional qualifying factors (such as specific documentation) that were central to the ECtHR’s original ruling.

However, both at the level of the Supreme Court of Spain (judgement No. 58/2018, 25 January 2018) and the Constitutional Court (judgement 1/2021, 25 January 2021), these attempts were unsuccessful. The thesis of automatic extension of legal effects for Roma marriage based on the Muñoz case has been rejected by the courts.

In the legal literature, these decisions were described in detail (in particular, by Manuel Martín Hernández-Carrillo, Yolanda Cano Galán, Laura Hernández Llinás, Antonio Folgoso Olmo⁸. Therefore, it makes sense to examine the certain positions of the courts, focusing on why the claimant’s references to the case of Muñoz Díaz were rejected.

Thus, the decision of the Supreme Court of Spain indicated that in the case considered by it, unlike the case examined by the ECtHR, good faith regarding the existence of marriage could not be established, since in the official documents the parents were recognized as “single persons” and children who are born out of wedlock. In addition, as the Supreme Court stated, this case concerns the status of *de facto* partners, not spouses. The Constitutional Court agreed with the arguments of the Supreme Court above.

7. Rodríguez Cardo, Iván Antonio: “El rito gitano como vínculo apto para disfrutar de la pensión de viudedad (Comentario de urgencia a la STEDH Muñoz Díaz vs. España de 8 de diciembre de 2009)”, *Actualidad Laboral*, núm. 3, 2010, p. 5.

8. Hernández-Carrillo, Manuel Martín: “Pensión de viudedad, matrimonio gitano y parejas de hecho”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 3, 2021, pp. 291-297. <https://doi.org/10.24310/rejls.vi3.13543>; Cano Galán, Yolanda: “Pensión de viudedad y unión por el rito gitano”, *Diario La Ley*, núm. 9182 (20 abr. 2018), 2018, pp. 1-6; Hernández Llinás, Laura: “Sentencia del Tribunal Constitucional 1/2021, de 25 de enero”, *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 9, núm. 2, 2022, pp. 446-449; Folgoso Olmo, Antonio: “Análisis sobre la existencia de discriminación (directa e indirecta) en la denegación de la prestación de viudedad tras matrimonio gitano”, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 242, 2021, pp. 269-278.



Accordingly, it is quite reasonable to conclude that the second fundamental element of the case of Muñoz Díaz, namely the legitimate expectation, could not be established without good faith. In other words, the fundamental difference between the two cases is the presence of different statuses that the applicants received from the State. In addition, this also indicates that even based on a certain similarity of the circumstances of the cases (Roma marriage, cohabitation and children), proving the applicant's good faith and the legitimate expectation is a separate and difficult task.

Thus, it is necessary to clearly understand the reasons for the Court's upholding the claims: the State, by providing the applicant with certain documents, allowed her to legitimately expect that the marriage according to Roma traditions is recognized by the State. This allows us to draw another important conclusion: the case of Muñoz Díaz has the specific circumstances (as stated by the Court itself) and cannot be considered an unconditional basis for the legalization of extramarital relations.

If Spain had not provided such documents to the applicant, both the applicant's good faith and legitimate expectation would have disappeared. If we also remove the special attention to the Roma community as a particularly disadvantaged and vulnerable minority from the analysis, the question will narrow down to whether the absence of the right to a survivor's pension for *de facto* partners violates the Convention.

Viewed from this angle, the ECtHR did not rebut the position of the Madrid Higher Court of Justice ("a couple living together *de facto* as husband and wife and many others who, in reality, are not married under the applicable law, are excluded from the benefit of that pension") and the Constitutional Court ("to limit the survivor's pension to cases of institutionalised cohabitation as husband and wife, excluding other forms of partnership or cohabitation, did not constitute discrimination").

So, in the context of our research on the application of the ECtHR jurisprudence to reform Ukrainian legislation, we should point out such an important intermediate conclusion: it would be wrong and simplistic to perceive the Court's position in the case of Muñoz Díaz v. Spain as equating rights in extramarital relations with the rights granted by marriage. At the same time, the question should be raised as to whether persons in *de facto* relationships in Ukraine have good faith and legitimate expectations. As already emphasized, they open the way for recognition of violations of the Convention and the possibility of awarding a survivor's pension.

V. THE CASE OF SERIFE YIGIT V. TURKEY: TO FIND A DIFFERENCE CRITERIA FOR DISTINGUISHING FROM THE CASE OF MUÑOZ DIAZ

The case of Muñoz Díaz v. Spain also raised some expectations among part of the scientific community regarding the case of Serife Yigit v. Turkey, which was to be considered by the Grand Chamber. In particular, Saila Ouald-Chaib, following a positive decision for the applicant in the first case, cautiously raised the question if

the current judgment represents a new wind⁹. However, after the Court refused to recognise violations of the Convention by Turkey, it became clear that they had not been justified.

Briefly, the essence of the case of *Serife Yigit v. Turkey* can be stated as follows: the applicant had the partner with whom she married in a religious ceremony in 1976 and had six children. After the death of the partner she brought proceedings before the Turkish Courts seeking rectification of the entry concerning her in the civil status register. She requested that her religious marriage be recognised. The domestic courts had rejected her claim for survivor's pension, because the legislature does not recognise any form of union other than civil marriage and she had not contracted it.

The researchers point out that there are significant similarities between the two cases and, accordingly, contradictions in the Court's practice (although they differ in their final conclusions, which should be the same in both cases)¹⁰.

Without delving into a detailed discussion, two key objective distinctions are evident: the case of *Muñoz Díaz* related to marriage under Roma rules, in the case of *Serife Yigit v. Turkey* there was a religious marriage; the first case concerned a minority recognized at the European level, in the second, the applicant did not belong to any minority. But it is also difficult to reject the significant similarity between the cases, because we are talking about actual proven and long-term cohabitation in relations (Roma marriage and religious marriage) that were not recognized by the state. In the *Serife Yigit* case, the Court of course outlined the differences that it believes exist between them. Main argument —“the applicant in the present case could not argue that she had a legitimate expectation of obtaining a survivor's pension and social security benefits on the basis of her partner's entitlement (§ 86)”. The ECtHR arrives at this conclusion based on the facts that “the applicant was aware of her situation and knew that she needed to regularise her relationship in accordance with the Civil Code in order to be entitled to benefits on her partner's death” (§ 84) and that “the Spanish authorities had recognised the applicant—a member of the Roma community who had married in accordance with Roma rites— as her partner's “spouse” (§ 85). In doing so, it reiterates the familiar thesis of the applicant's good faith as to the validity of her marriage and legitimate expectation.

Therefore, in addition to the actions of the state, one of the important criteria is the applicant's awareness of the content of her status and the need to obtain another. That is, if the applicant had the opportunity and understood that a religious marriage does not give her the right to a pension, respectively, it is her choice and responsibility to enter into a civil marriage or not, and, accordingly, to obtain the right to a survivor's pension or not.

9. Ouald Chaib, Saïla: “Is a more inclusive wind blowing through the Court?”, 2010, available from: <https://strasbourgobservers.com/2010/04/12/is-a-more-inclusive-wind-blowing-through-the-court/> [access 18/12/2025].

10. Ouald Chaib, Saïla: “Şerife Yiğit v. Turkey: The Court did it again!”, 2010, available from: <https://strasbourgobservers.com/2010/11/10/serife-yigit-v-turkey-the-court-did-it-again/> [access 18/12/2025]. Martín-Retortillo, Lorenzo: “Pero ¿no estuve casada? (Asuntos *Serife Yigit c. Turquía* y *Muñoz Díaz c. España*, sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 20.I.2009, 8.XII.2009 y 2.XI.2010)”, ob. cit., p. 41.

In this case, the ECtHR, adheres to a rather restrained position regarding the assessment of family relations. Thus, with reference to the previously cited Johnston and Others decision, it is indicated that the Convention “does not require the State to establish a special regime for a particular category of unmarried couples” (§ 102). It is worth emphasizing that in the case of Muñoz Díaz, the Court for some reason does not make a similar reference to an unmarried couple in the context of Roma marriage.

Of particular note are some positions outlined in the concurring opinion of judge Rozakis. According to his view, the real comparators to be taken into account should have been a long-standing cohabitation and marriage, rather than religious marriage and civil marriage. In the subsequent part, the judge admits that “in the circumstances of the case the absence of social security benefits to the detriment of our applicant’s interests is not contrary either to Article 14 (read in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1) or to Article 8 of the Convention”.

Consequently, it can be concluded that as of 2010, the Court’s case-law provided a fairly clear answer: granting the right to a survivor’s pension only to spouses registered with state authorities and depriving extramarital partners of this right does not violate the Convention, except in specific circumstances, in particular those set out in the case of Muñoz Díaz.

However, it was already clear at that time that the institution of traditional marriage had changed, because the number of extramarital relationships had significantly increased. This issue was aptly highlighted by the judge Rozakis in the above-cited concurring opinion: “I wonder whether this Court should not begin to reconsider its stance as to the justifiable distinction that it accepts, in certain matters, between marriage on the one hand and other forms of family life on the other, even when it comes to social security and related benefits”.

It has been 15 years since that quote, yet it is evident that the question raised not only remains relevant but has become even more crucial, given the further spread and diversity of extramarital relationships¹¹. In addition, *de facto* relationships have begun to be actively recognized in Europe in the context of the provision of social benefits¹².

VI. LEGITIMATE EXPECTATION OF GRANTING A PENSION: CASES AGAINST SPAIN AFTER STC 40/2014

It is not surprising that the next stage of the ECtHR jurisprudence is characterized by an analysis of situations regarding the implementation of the right to a survivor’s

11. Lesthaeghe, Ron: “The second demographic transition, 1986–2020: sub-replacement fertility and rising cohabitation – a global update”, *Genus*, vol. 76(1):10, 2020, p. 35, <https://doi.org/10.1186/s41118-020-00077-4>.

12. Sánchez Gassen, Nora; Perelli-Harris, Brienna: “The increase in cohabitation and the role of union status in family policies: A comparison of 12 European countries”. *Journal of European Social Policy*, vol. 25(4), 2015, p. 445, <https://doi.org/10.1177/0958928715594561>; Waaldijk, Kees (ed.); Damonzé, Daniel; Digoix, Marie et al.: “More and more together: legal family formats for same-sex and different-sex couples in European countries. Comparative analysis of data in the LawsAndFamilies database”, *FamiliesAndSocieties Working Paper series*, nº 75, Families and Societies, 2017, available from: <http://hdl.handle.net/20.500.12204/AWRHxjC8gpz89Adag4VF> [access 27/03/2026].



pension already enshrined in national legislation for women who were in a *de facto* relationship.

All cases belong to a group of similar applications against Spain (Domenech Aradilla and Rodríguez González, nos. 32667/19 and 30807/20, 19 January 2023; Valverde Digón, No. 22386/19, 26 January 2023; del Pino Ortiz and others, No. 20942/19 and 3 others, 20 July 2023; Mendieta Borrego, No. 3958/24, 16 October 2025). Of course, they have their own characteristics, but they all have one thing in common: the Constitutional Court's ruling STC 40/2014 fundamentally changed the requirements for survivor's pensions for *de facto* partners (*parejas de hecho*). From its publication, formal registration of the partnership at least two years prior to a partner's death became mandatory across Spain, including Catalonia. The decision surprised many people, as it replaced the prior legal regime in Catalonia, where no such registration was required as long as they fulfilled other criteria.

These decisions are interesting in many aspects, starting from the justification of the need to introduce a transitional period for *de facto* couples, ending with further clarification of such principles as legal certainty, non-retroactivity and *ad impossibilia nemo tenetur* (no one may be obliged to do the impossible).

In the context of our research on the introduction of survivor's pension provision in Ukraine for *de facto* partners, the most important is the Court's analysis of the legitimate expectation and its significance in competition with the general interest.

The Court, in granting the applicants' claims, recognised that they had a legitimate expectation of receiving a pension. Also, in the case of Valverde Digón, it stated that changes in regulation that have a reasonable cause and represent the general interest "cannot prevail automatically in a situation where the individual concerned is required to bear an excessive burden as a result of a measure divesting him or her of a legitimate expectation" (§ 75).

As regards the disclosure of the meaning of "legitimate expectation", the Court referred to the previously formulated provisions in the cases of Béláné Nagy v. Hungary and Kopecký v. Slovakia. Thus, in the case of Domenech Aradilla and Rodríguez González in § 81 and in the case of Valverde Digón in § 49 the ECtHR used identical explanation: "a legitimate expectation must be of a nature more concrete than a mere hope and be based on a legal provision or a legal act such as a judicial decision. No "legitimate expectation" can be said to arise where there is a dispute as to the correct interpretation and application of domestic law and the applicant's submissions are subsequently rejected by the national courts".

The judges Ravarani, Ranzoni and Guyomar in the case of Valverde Digón in the joint dissenting opinion also rely on an understanding of what constitutes legitimate expectation. However, unlike most judges, they consider that the applicant had no legitimate expectation, because the applicant's partner died after the new requirement had been introduced by the Constitutional Court's ruling. Accordingly, even though she met all the requirements for a survivor's pension during her partner's lifetime, the applicant had hope and not a "legitimate expectation" of obtaining an asset, which must be more concrete. Therefore, they deny the applicability of Article 1 of Protocol No. 1.



In any case, it is clearly recognized that there must be a specific legal basis for establishing a legitimate expectation, filling this category with objective content. This makes it possible to dismiss the arbitrary wishes and aspirations of applicants as if they were their legitimate expectations.

VII. ANALYSIS OF UKRAINIAN REGULATIONS FOR VIOLATIONS OF THE CONVENTION

Ukraine, without granting the right to a survivor's pension, at the same time gradually establishes a broader list of rights, including social ones, for *de facto* partners.

The Family Code of Ukraine, which came into force in 2004, recognizes for the first time certain rights, including property rights, of a woman and a man living together as a family without being married to each other or to any other person (this is exactly the rather long wording that the Ukrainian legislator chose and continues to use in other regulatory acts to designate *de facto* relationships). This code became the impetus for the very slow, but nevertheless, steady consolidation of the rights of such persons in various areas of law.

For example, in the Criminal Procedure Code of Ukraine, close relatives and family members are considered to be persons, among others, who live together, but are not married.

In social security law, in particular, the Procedure for the assigning and paying state social assistance to low-income families, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 24 February 2003, No. 250, as amended on 22 July 2020, No. 632, provides for state social assistance to low-income families consisting of a woman and a man who live as a family, are not married, but have common children.

Living together as a family without being married and having children together is taken into account when determining the composition of the family of persons applying for assistance for children to single mothers (the Procedure for the assigning and paying state assistance to families with children, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 27 December 2001, No. 1751).

The Law of Ukraine "On the establishment of state assistance to injured participants of mass public protest actions and members of their families" of 21 February 2014, No. 745-VII, grants the right to this state assistance to family members of deceased participants of mass public protest actions in Ukraine, which began on November 21, 2013. Such family members include, among others, persons who live in the same family, but are not married to each other.

It should be recalled that the same family members of the deceased participants of mass public protest actions in Ukraine who lived without official registration of their relations, in accordance with Law No. 1058-IV, will not be entitled to a survivor's pension.

A similar situation is observed with payments for the military. The right to a lump-sum cash benefit in the event of death, disability or reduced work capacity not amounting to a recognized disability of military personnel, conscripts and reservists is



granted to a woman (man) with whom the deceased person lived as a family, but were not married to each other or in any other marriage. This fact must be established by a court decision that has entered into legal force (Law of Ukraine “On Social and Legal Protection of Military Personnel and Members of Their Families” of 20 December 1991, No. 2011-XII). However, these persons, in accordance with the requirements of Law No. 2262-XII, will not receive a survivor’s pension.

Thus, the Ukrainian legislator grants social rights to *de facto* partners in a rather limited and possibly inconsistent manner. Of course, as the ECtHR has repeatedly pointed out, every State has a certain margin of appreciation to treat differently married and unmarried couples, particularly in matters falling within the realm of social policy such as pensions and social security, which are closely linked to the State’s financial resources (*Serife Yigit v. Turkey*, §§ 70, 72).

So, the Court, on the one hand, reserves for each state the opportunity to refuse pension provision to persons living in the same family, but not in a registered marriage. As Juan Manuel Herreros López observes when analyzing granting the socio-economic benefits in the case law of the Court, “it falls to the States to regulate through their national laws existing benefits, as well as the conditions that beneficiaries must meet in order to access them”¹³.

On the other hand, the recognition by the authorized state bodies of the status of such persons, as was in the case of *Muñoz Díaz*, entails, in the opinion of the Court, the creation of a legitimate expectation on the applicant’s part regarding the grant and payment of a survivor’s pension.

Can we assume that Ukrainian *de facto* couples, taking into account their recognition at the level of many regulatory acts, have a legitimate expectation of a survivor’s pension?

Based on the case-law of the Court analyzed above, such persons have only hope. As the Court noted in the case of *Maltzan and others v. Germany*, nos. 71916/01, 71917/01 and 10260/02, 02 March 2005, “the belief that the laws then in force would be changed to the applicants’ advantage cannot be regarded as a form of legitimate expectation for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1” (§ 112). In addition, Law No. 1058-IV, Law No. 2262-XII and Ukrainian judicial practice are clear and do not give them a legitimate expectation.

This subsection should also comment on the existence of good faith in Ukrainian *de facto* couples (the case of *Muñoz Díaz*, where this became a key argument in recognizing the applicant’s claims¹⁴) and the awareness of the need to settle their relationship in order to receive a social payment (one of the grounds for refusing to satisfy the claims in the case of *Serife Yigit*). To answer these questions, we should make a brief historical excursion.

13. Herreros López, Juan Manuel: “La protección de las prestaciones sociales de carácter económico en la jurisprudencia del TEDH a través del artículo 1 del Protocolo núm. 1 CEDH”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 86, 2023, p. 51.

14. Rivas Vallejo, Pilar: “La sentencia Muñoz Díaz y la penetración de la jurisprudencia sobre derechos humanos en las pensiones de viudedad”, *Consell obert: Recull informatiu del Consell General de Col·legis de Graduats Socials de Catalunya*, núm. 247, 2010, p. 22.

First, during the Soviet period, civil marriage registered by the state was always welcome, because religious marriage was not recognized and an anti-religious policy was implemented. Secondly, from 1944 to 2004, that is, for 60 consecutive years, the *de facto* partners were outside the legal regulation. Third, other specific forms (such as Roma marriage) are rare in Ukrainian society.

In describing the legal statuses of the different-sex couples (marriage and a *de facto* family union), the ECtHR in the case of *Maymulakhin and Markiv v. Ukraine*, No. 75135/14, 01 June 2023, emphasized that “while the level of legal protection differs considerably depending on which of the two abovementioned legal statuses a couple has, it is noteworthy that having one legal status or the other is neither imposed by the State nor stems from any objective reality but is purely the couple’s own choice” (§ 67).

De facto relations in Ukraine are becoming increasingly popular, especially among young people. However, the population treats such relationships more negatively than marriage¹⁵.

So, it is quite logical that in Ukraine *de facto* partners with or without children, clearly understand their real status –marriage or living as one family without marriage– and its legal implications. Accordingly, they make their choice consciously, in fact refusing to receive certain payments that can only belong to married couples. The only exception is if they can prove the existence of some objective special circumstances (for example, situations that did not allow marriage, etc.). This determines the conclusion that the current legal framework for the survivor’s pension in Ukraine does not violate the requirements of the Convention.

At the same time, this does not exempt from another question: is it worth granting the right to a survivor’s pension to *de facto* partners in Ukraine, adopting a broader perspective on the Court’s jurisprudence and the development of the institution of the family over the past decades?

As is well known, the ECtHR pays great attention to comparative law, trends and the degree of consensus, studying how the member States of the Council of Europe regulate various issues. The Court uses this data to justify its decisions, in particular those regulating family relations (*Fedotova and Others v. Russia*, nos. 40792/10, 30538/14 and 43439/14, 17 January 2023, §§ 174, 175 and 186). This, as noted by the Court, turns the existence or non-existence of a European consensus to an additional factor relevant for determining the extent to which the respondent State should be afforded a margin of appreciation (*Maymulakhin and Markiv*, § 61).

The case of *Serife Yigit* in §§ 42-44 provides a detailed analysis of the issue regarding recognition of *de facto* couples and their rights in different states. It is indicated in § 43 that only 6 countries (Austria, Belgium, France, Hungary, the Netherlands and Spain) have enshrined the right to a survivor’s pension for cohabitants, subject to certain conditions. In other words, most countries did not provide payments to such couples as of 2010. Evidently, much has changed in States’ perception of such relations since that decision.

15. Lavrynenko, Nataliia: “Transformation of the forms of the family institution in modern Ukraine”, Ukrainian Society: Monitoring of Social Changes, issue 7 (21), 2020, pp. 250-251 (in Ukrainian).



However, as already mentioned, this merely provides an additional argument for the position that Ukraine's regulatory framework for pension to *de facto* couples must be revised to meet the Convention requirements. To put it another way, the existence of this factor does not negate the necessity for the existence of core arguments that would allow for establishing a violation by the State in the absence of a right to a survivor's pension for common-law partners. These primary arguments that have already been discussed above may consist of demonstrating the good faith, legitimate expectation and personal situation awareness.

Nevertheless, in light of the aspiration for EU accession, the increase in the number of *de facto* couples and the general liberalization of family relations, Ukraine should seriously think about granting a survivor's pension to such persons. The process of developing clear requirements for this should certainly be based primarily on the existing experience of legal regulation of European countries.

VIII. CONCLUSIONS

At present, Ukraine does not recognize the right of *de facto* partners to a survivor's pension for either civilians or military personnel. Considering the recognition of the ECtHR jurisprudence as a source of law in Ukraine, the question arises regarding its impact on the process of granting the right to a survivor's pension to *de facto* couples. It is emphasized that since 1986, in the case of *Lindsay v. United Kingdom*, the Commission and the Court adhered to a rather unambiguous position regarding the distinction between marriage and unmarried relationship.

In the context of providing a survivor's pension to a partner with whom the applicant was not in a registered marriage, the situation from the Commission's decision in *Quintana Zapata v. Spain* is illustrative. No violation of the Convention requirements by the State has been established. It was considered justified to grant such payments to the spouses while excluding those in *de facto* partnership.

Of the matters examined, the cases of *Muñoz Diaz v. Spain* and *Serife Yigit v. Turkey* are likely the most discussed and widely debated. In the first case, the ECtHR, in satisfying the applicant's claims, relied on her good faith and legitimate expectation. At the same time, the Court did not equate the legal effects of a Roma marriage with those of a civil marriage; it did not find discrimination prohibited by Article 14 in Spain's actions in this context.

Inspired by that precedent, although the Court recognized the special circumstances of the case of *Muñoz Diaz*, an attempt was made in Spanish courts to obtain a survivor's pension while being in Roma marriage. The Supreme Court and the Constitutional Court, quite reasonably did not satisfy the requirements. The claimant did not have documents from the state similar to the case of *Muñoz Díaz*, so there was no legitimate expectation.

In the case of *Serife Yigit*, the ECtHR did not recognise the applicant's right to a survivor's pension, arguing primarily that she understood her rights during religious marriage. Therefore, she did not have a legitimate expectation.



The identification of legitimate expectation also became a defining issue in cases against Spain from 2023 to 2025, specifically in Domenech Aradilla and Rodríguez González, Valverde Digón, del Pino Ortiz and others, Mendieta Borrego, which pertained to changes in the regulations for *de facto* couples following the Constitutional Court's ruling STC 40/2014.

In Ukraine, *de facto* "family" relations have historically been excluded from any legal regulation for decades. Since 2004, when the *de facto* partners of different sexes received their recognition in the Family Code of Ukraine, the list of rights for such persons has gradually expanded. Now we observe a situation where a person who was in a stable relationship with the deceased is entitled to specific monetary benefits.

However, the state does not grant the same persons the right to a survivor's pension. This cannot serve as a basis for pension claimants to establish the presence of three key components: good faith, legitimate expectation and personal situation awareness.

De facto couples in Ukraine are aware of their status and cannot assert to be married. Legislation, administrative and judicial practice also deny their right to a survivor's pension. In such circumstances, without a legal foundation, it is difficult to recognize the existence of legitimate expectation. In addition, the state has a certain margin of appreciation, particularly within pensions. This gives grounds to conclude that the current legal regulation in Ukraine comply with the Convention.

Nevertheless, it is observed that contemporary trends regarding the prevalence of *de facto* partnership and the degree of consensus between the member States of the Council of Europe (which the ECtHR, inter alia, draws attention to) as well as Ukraine's aspirations to join European Union create a basis for initiating discussion on granting the right to a survivor's pension to the aforementioned persons.

Bibliography

- Cano Galán, Yolanda: "Pensión de viudedad y unión por el rito gitano", *Diario La Ley*, núm. 9182 (20 abr. 2018), 2018, pp. 1-6.
- Dyer, W. Gibb; Kofford, Steven; Willoughby, Brian J.: "Cohabiting Couples: A Neglected Family Form that is Important for the Field of Family Business", *European Journal of Family Business*, vol. 13, issue 2, 2023, pp. 137-148, <https://doi.org/10.24310/ejfb.13.2.2023.16908>.
- Folgosó Olmo, Antonio: "Análisis sobre la existencia de discriminación (directa e indirecta) en la denegación de la prestación de viudedad tras matrimonio gitano", *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 242, 2021, pp. 269-278.
- Hernández-Carrillo, Manuel Martín: "Pensión de viudedad, matrimonio gitano y parejas de hecho", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 3, 2021, pp. 291-297. <https://doi.org/10.24310/rejls.vi3.13543>.
- Hernández Llinás, Laura: "Sentencia del Tribunal Constitucional 1/2021, de 25 de enero", *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 9, núm. 2, 2022, pp. 446-449.
- Herreros López, Juan Manuel: "La protección de las prestaciones sociales de carácter económico en la jurisprudencia del TEDH a través del artículo 1 del Protocolo núm. 1 CEDH", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 86, 2023, pp. 41-72, https://doi.org/10.37417/REDE/num86_2023_1444.
- Lavrynenko, Nataliia: "Transformation of the forms of the family institution in modern Ukraine", *Ukrainian Society: Monitoring of Social Changes*, issue 7 (21), 2020, pp. 239-251 (in Ukrainian).

- Lesthaeghe, Ron: "The second demographic transition, 1986–2020: sub-replacement fertility and rising cohabitation – a global update", *Genus*, vol. 76(1):10, 2020, pp. 1-38, <https://doi.org/10.1186/s41118-020-00077-4>.
- Martín-Retortillo, Lorenzo: "Pero ¿no estuve casada? (Asuntos Serife Yigit c. Turquía y Muñoz Díaz c. España, sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 20.I.2009, 8.XII.2009 y 2.XI.2010)". *Revista de Administración Pública*, núm.190, 2013, pp. 11-60.
- Ouald Chaib, Saila: "Is a more inclusive wind blowing through the Court?", 2010, available from: <https://strasbourgobservers.com/2010/04/12/is-a-more-inclusive-wind-blowing-through-the-court/> [access 18/12/2025].
- Ouald Chaib, Saila: "Şerife Yiğit v. Turkey: The Court did it again!", 2010, available from: <https://strasbourgobservers.com/2010/11/10/serife-yigit-v-turkey-the-court-did-it-again/> [access 18/12/2025].
- Rivas Vallejo, Pilar: "La sentencia Muñoz Díaz y la penetración de la jurisprudencia sobre derechos humanos en las pensiones de viudedad", *Consell obert: Recull informatiu del Consell General de Col·legis de Graduats Socials de Catalunya*, núm. 247, 2010, pp. 19-23.
- Rodríguez Cardo, Iván Antonio: "El rito gitano como vínculo apto para disfrutar de la pensión de viudedad (Comentario de urgencia a la STEDH Muñoz Díaz vs. España de 8 de diciembre de 2009)", *Actualidad Laboral*, núm. 3, 2010.
- Rozakis, Christos: "The European Convention on Human Rights as a Tool of European Integration", *European Convention on Human Rights Law Review*, vol. 1, issue 1, 2020, pp. 22-24, <https://doi.org/10.1163/26663236-00101008>.
- Sánchez Gassen, Nora; Perelli-Harris, Brienna: "The increase in cohabitation and the role of union status in family policies: A comparison of 12 European countries". *Journal of European Social Policy*, vol. 25(4), 2015, pp. 431-449, <https://doi.org/10.1177/0958928715594561>.
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina: "Parejas de hecho y pensión de viudedad española en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 16, núm. 2, 2024, pp. 1390-1404. <https://doi.org/10.20318/cdt.2024.8981>.
- Waldijk, Kees (ed.); Damonzé, Daniel; Digoix, Marie et al.: "More and more together: legal family formats for same-sex and different-sex couples in European countries. Comparative analysis of data in the LawsAndFamilies database", *FamiliesAndSocieties Working Paper series*, n° 75, Families and Societies, 2017, available from: <http://hdl.handle.net/20.500.12204/AWRHxjC8gpz89Adag-4VF> [access 27/03/2026].



Neurodiversity work and welfare: comparative analysis of policies in Europe, the United States and Japan

TRABAJO, BIENESTAR Y NEURODIVERSIDAD: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS EN EUROPA, ESTADOS UNIDOS Y JAPÓN

Michele Di Salvo

Research board Coordinator CrossMedia Labs

Academic coordinator – ENIA (Fondazione Ente Nazionale per l'Intelligenza Artificiale)

mik.disalvo@gmail.com 0000-0002-9531-0591

Recibido: 02.02.2026 | Aceptado: 28.04.2026

ABSTRACT

This article provides a comparative analysis of social protection, welfare, and labor law policies for neurodivergent individuals in Europe, the United States, and Japan. Through a narrative analysis of documented real-life cases, it examines how different legal frameworks, welfare systems, and organizational cultures shape workplace and social inclusion. The article highlights the tensions between the medical and social models of disability, between universalism and particularism in interventions, and between the imperative of inclusion and economic logics such as productivity and conditionality. Despite profound differences in their historical trajectories and institutional architectures, the three contexts share a minimal framework of democratic and economic values, which allows for a critical comparison of the effectiveness, limitations, and future trajectories of public policies for neurodiversity. The analysis focuses on key policy instruments: anti-discrimination directives, reasonable accommodation obligations, quota systems, activation measures, and income support schemes. It draws on emblematic court rulings, corporate programs, and individual experiences documented by advocacy organizations and government agencies. The findings reveal practical convergences regarding effective accommodations—such as sensory adjustments, flexible work arrangements, and alternative hiring processes—while also exposing structural vulnerabilities, including the benefits cliff in the United States, the segregation risks in European sheltered workshops, and the family dependency trap embodied by Japan's "8050 problem." The article concludes by proposing an integrated model that fuses universalistic security, strong anti-discrimination rights, personalized public funding, private sector partnerships, and robust transition services.

KEYWORDS

Neurodiversity
Comparative Labor Law
Welfare State
Reasonable accommodations
Inclusion

RESUMEN

Este artículo ofrece un análisis comparativo de las políticas de protección social, bienestar y derecho laboral para personas neurodivergentes en Europa, Estados Unidos y Japón. A través de un análisis narrativo de casos reales documentados, se examina cómo los diferentes marcos jurídicos, sistemas de bienestar y culturas organizacionales configuran la inclusión laboral y social. El artículo destaca las tensiones entre los modelos médico y social de la discapacidad, entre el universalismo y el particularismo en las intervenciones, y entre el imperativo de inclusión y las lógicas económicas de productividad y condicionalidad. A pesar de las profundas diferencias en sus trayectorias históricas y arquitecturas institucionales, los tres contextos comparten un marco mínimo de valores democráticos y económicos, lo que permite una comparación crítica de la eficacia, las limitaciones y las trayectorias futuras de las políticas públicas para la neurodiversidad. El análisis se centra en instrumentos clave: directivas antidiscriminatorias, obligaciones de ajustes razonables, sistemas de cuotas, medidas de activación y prestaciones económicas. Se recurre a sentencias emblemáticas, programas corporativos pioneros y experiencias individuales documentadas por organismos públicos y asociaciones. Los resultados revelan convergencias prácticas en cuanto a los ajustes efectivos —como adaptaciones sensoriales, horarios flexibles y procesos de selección alternativos—, al tiempo que exponen vulnerabilidades estructurales, como el «acantilado de beneficios» en Estados Unidos, los riesgos de segregación en los centros especiales de empleo europeos y la trampa de dependencia familiar que representa el «problema 8050» japonés. El artículo concluye proponiendo un modelo integrado que combine seguridad universalista, derechos antidiscriminatorios sólidos, financiación pública personalizada, alianzas con el sector privado y servicios robustos de transición.

PALABRAS CLAVE

Neurodiversidad
Derecho Comparado del Trabajo
Estado de Bienestar
Ajustes razonables
Inclusión

SUMMARY

- I. INTRODUCTION: NEURODIVERSITY AS A SYSTEMIC CHALLENGE
- II. METHODOLOGY: NARRATIVE-COMPARATIVE APPROACH AND CASE SELECTION
- III. THE INTERNATIONAL CONCEPTUAL AND NORMATIVE FRAMEWORK: THE UNCRPD AS A REFERENCE POINT AND TRANSFORMATIVE TOOL
- IV. THE EUROPEAN MODEL: BETWEEN UNIVERSALISM, DIRECTIVES AND A MOSAIC OF NATIONAL EXPERIENCES
 - A. EU legal framework and CJEU jurisprudence
 - B. National cases: Sweden, United Kingdom, Germany and Italy
 1. Sweden – “*Jobbsprånget*” and the paradox of sheltered work
 2. United Kingdom – “*Access to Work*” and the struggle for recognition
 3. Germany – *The quota system and the “Budget for Workplace Assistance”*
 4. Italy – *Law 68/1999, targeted placement and pilot projects*
 - C. Social Security and Activation: The “Workfare” Dilemma
- V. THE AMERICAN MODEL: CIVIL RIGHTS, REASONABLE ACCOMMODATIONS, AND THE ADVERSARIAL LOGIC
 - A. The Americans with Disabilities Act (ADA), its revisions and impact on neurodiversity
 - B. Landmark court cases and pioneering corporate programs
 1. Court cases
 2. Pioneering corporate programs
 - C. The social protection system: SSDI, SSI and the “benefits cliff”

- VI. THE CASE OF JAPAN: BETWEEN MANDATORY QUOTA, CORPORATE WELFARE AND THE WEIGHT OF FAMILY
 - A. Evolution of the legal framework and persistence of stigma
 - B. Quota implementation and corporate cases
 - C. The “8050 problem” and the fragility of family-based welfare
- VII. COMPARATIVE ANALYSIS: TENSIONS, DILEMMAS AND PRACTICAL CONVERGENCES
 - A. Universalism vs. particularism vs. familialism
 - B. The burden of proof and the definition of disability
 - C. The driver of change: rights vs. business case vs. normative obligation
 - D. Practical convergences on accommodations
- VIII. CONCLUSIONS: TOWARDS AN INTEGRATED MODEL FOR SUBSTANTIVE INCLUSION
 - Regulatory and case law references
 - Bibliographical references

I. INTRODUCTION: NEURODIVERSITY AS A SYSTEMIC CHALLENGE

The neurodiversity paradigm, which conceptualizes neurological variations such as autism, ADHD, dyslexia, and dyspraxia as natural forms of human diversity rather than pathological deficits, has progressively infiltrated academic discourse, activism, and, increasingly, public policy¹. This conceptual evolution poses a radical challenge to the traditional institutions of the welfare state, labor law, and social security, which are structured on standardized medical models and normative conceptions of “ability” and “productivity”. The demand for recognition, accommodation, and full participation put forward by neurodivergent individuals questions the capacity of socioeconomic systems to translate abstract principles of equality into concrete practices of equity, flexibility, and universal design.

This article aims to explore this challenge through an in-depth, narratively grounded comparative analysis, placing documented real cases within the distinct legal-political ecosystems of Europe, the United States, and Japan. The choice of these three contexts is motivated by their representativeness of different ideal-typical models: Europe, with its layering of supranational governance and national welfare traditions; the United States, emblematic of the liberal model of anti-discrimination regulation based on civil rights; Japan, an example of an advanced capitalist economy with a hybrid welfare system, based on corporate paternalism and familism. What makes them comparable is precisely the “shared minimal framework”: they are all liberal democracies with highly developed market economies that, despite divergent historical paths, face the same pressures of globalization, technological innovation, and obligations derived from international human rights law, particularly the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCRPD). The goal is to go beyond formal legal comparison, to show how laws, policies, and organizational cultures intertwine to produce dramatically different lived experiences for neurodivergent citizens, and what lessons can be drawn to design more inclusive future systems.

1. Singer, 1999; Armstrong, 2010.

II. METHODOLOGY: NARRATIVE-COMPARATIVE APPROACH AND CASE SELECTION

The research adopts a qualitative methodology of a comparative-narrative type. This approach distinguishes itself from pure legal-doctrinal analysis by its focus on the concrete implementation of norms and lived experiences, using specific case studies as lenses to understand broader systemic dynamics. The narration (“storytelling”) of cases is not an end in itself but serves to illustrate the causal mechanisms, contradictions, and unintended consequences of policies².

The selected concrete cases are all publicly documented through verified primary sources: jurisprudential rulings, reports from government agencies (e.g., EEOC, National Audit Office), corporate sustainability reports, academic ethnographic or public policy studies, and documentation produced by recognized advocacy organizations. Generalization based on anecdotes or constructed “typical” cases has been avoided, favoring instead real examples with a public and verifiable footprint. For each geographical context, cases have been selected that represent:

1. The functioning of the anti-discrimination framework (e.g., emblematic lawsuits).
2. Successful (or failed) workplace inclusion initiatives, both public and private.
3. The often problematic interactions between income protection systems and work incentives.

The comparison does not aim to rank “best to worst”, but to identify ideal-typical models of institutional response, their internal logics, their inherent strengths, and their structural vulnerabilities when applied to the complexity and variability of neurodivergence.

170

III. THE INTERNATIONAL CONCEPTUAL AND NORMATIVE FRAMEWORK: THE UNCRPD AS A REFERENCE POINT AND TRANSFORMATIVE TOOL

The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCRPD), adopted in 2006, constitutes the primary international legal instrument that shapes and gives legal force to the social model of disability. This model, fundamental to the neurodiversity perspective, shifts the focus from the individual “impairment” to the social, environmental, and attitudinal “barriers” that limit participation³. The UNCRPD does not create new rights but reframes universal human rights through the lens of disability, imposing obligations of non-discrimination and progressive realization on States Parties.

For neurodiversity, some articles are particularly relevant:

2. Ragin, 2014.

3. Shakespeare, 2006.

Art. 1 – Purpose: Defines persons with disabilities as including “those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.” This relational and interactive definition is broad and can readily include neurodivergent conditions.

Art. 27 – Work and employment: It is the cornerstone for workplace inclusion. Commits States to recognize the right to work in an “open, inclusive and accessible” labor market. It explicitly prescribes protection from discrimination, equal opportunities and remuneration, safe and healthy working conditions, access to training, and, crucially, the right to reasonable accommodation in the workplace. Furthermore, it encourages employment in the private sector through active policies.

Art. 19 – Living independently and being included in the community: Recognizes the right of all persons with disabilities to live in the community, with freedom of choice and access to a range of home, residential, and community support services. This is essential for many neurodivergent individuals who need support for activities of daily living to then access and maintain employment.

Art. 28 – Adequate standard of living and social protection: Commits States to ensure access to social protection and poverty reduction programs, including assistance for disability-related expenses, and to ensure that such programs do not discriminate against persons with disabilities.

The ratification and implementation of the UNCRPD vary drastically. The European Union (and all its Member States) and Japan have ratified it, committing to conform their legislation. The United States, while having signed it in 2009, has never ratified it due to Senate opposition, thus remaining non-binding under international law. However, the Convention still functions as a powerful normative reference point and a rhetorical and advocacy tool used by civil society organizations even in non-ratifying contexts to push for change⁴.

IV. THE EUROPEAN MODEL: BETWEEN UNIVERSALISM, DIRECTIVES AND A MOSAIC OF NATIONAL EXPERIENCES

The European approach is inherently multi-level, a hybrid between a supranational legal framework and the persistent sovereignty of Member States in social and labor policies. This produces an extremely varied landscape.

4. Lord & Brown, 2011.

A. EU legal framework and CJEU jurisprudence

EU legislation on non-discrimination is primarily based on Directive 2000/78/EC, which establishes a general framework for equal treatment in employment and occupation. The Directive prohibits direct and indirect discrimination and imposes on employers the obligation to provide reasonable accommodation for persons with disabilities, unless it constitutes a “disproportionate burden”. The definition of disability, initially left to States, has been the subject of important jurisprudential evolution by the Court of Justice of the European Union (CJEU).

A fundamental case is HK Danmark (C-335/11 and C-337/11)⁵. The CJEU was called to decide whether conditions like chronic fatigue syndrome and ADHD could constitute a “disability” under the Directive. The Court ruled that yes, such conditions fall within the notion of disability if “long-term” and if they substantially limit, in interaction with various barriers, the person’s ability to participate in professional life. Furthermore, the Court stated that dismissing a worker whose absences are caused by their disability can constitute direct discrimination, unless justified by factors unrelated to the disability. This case significantly expanded protection to “invisible” and fluctuating neurodivergent conditions⁶.

Another relevant case is C-363/12 - Z. v. A Government Department and The Board of Management of a Community School (2014), where the CJEU ruled that refusing to grant leave for in vitro fertilization to a woman whose state of infertility stemmed from a pathology (endometriosis) that constituted a disability could constitute discrimination based on disability. This principle, by analogy, can be applied to situations where a neurodivergent individual needs leave for therapies or supports related to their condition.

At the policy level, the Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030 and the European Accessibility Act represent attempts to create a more inclusive single market, with common accessibility standards for products and services, also benefiting people with cognitive disabilities⁷.

B. National cases: Sweden, United Kingdom, Germany and Italy

1. Sweden – “Jobbsprånget” and the paradox of sheltered work

Sweden embodies the Scandinavian universalistic model. Beyond the sheltered employment system Samhall (employing about 22,000 people with disabilities, many neurodivergent, but criticized for segregation), an innovative case is “Jobbsprånget” (The Job Leap). Launched in 2017 from a partnership between the autism organization Hjärnkraft, the Swedish Employment Agency, and leading companies (Ericsson,

5. Ring and Werge, 2013.

6. Court of Justice of the European Union, 2013.

7. European Commission, 2021.

Scania, SEB), it is a four-month paid internship program exclusively for graduates on the autism spectrum. The selection process bypasses traditional interviews, replacing them with practical tasks and informal meetings. Scania, for example, has hired several engineers through this program, providing them with mentors and adapting the work environment (e.g., providing noise-canceling headphones and predictable workstations). An independent 2021 analysis showed that over 70 % of program participants secured permanent employment at host companies or elsewhere after the internship⁸. This case illustrates a virtuous collaboration between public, private, and third sectors, based on inclusive design of the hiring process.

2. United Kingdom – “Access to Work” and the struggle for recognition

The British legal framework (Equality Act 2010) is solid. The key operational tool is “Access to Work” (AtW), a government scheme that provides grants to pay for reasonable accommodations that go beyond the employer’s legal obligation. A case documented by the National Autistic Society (NAS) concerns “Michael,” an autistic data analyst hired by a London investment bank. Michael struggled with unscheduled meetings and the noisy open-plan environment. Through AtW, the NAS helped Michael apply for and obtain funding for: 1) A work coach specialized in autism for 10 hours a month, to develop communication and workload management strategies; 2) Software for visual management of tasks and deadlines; 3) Modification of his workstation to a quieter area with adjustable lighting. This support package, worth about £8,000 per year, allowed him not only to keep his job but to be promoted. However, the NAS report “The Autism Employment Gap” (2021) emphasizes how AtW’s bureaucracy, wait times, and poor awareness of the scheme among employers and general practitioners are significant barriers, with many requests denied for insufficient “medical evidence,” reintroducing a medical model⁹.

3. Germany – The quota system and the “Budget for Workplace Assistance”

Germany has a strict mandatory quota system: companies with more than 20 employees must employ people with severe disabilities for at least 5 % of positions (or 3 % in the public sector). Those who do not meet the quota pay a “compensation levy” (*Ausgleichsabgabe*). This system has created a network of sheltered workshops (*Werkstätten für behinderte Menschen*) employing about 320,000 people, but they have been criticized by the UN for segregation and very low wages (less than €200 per month on average). Parallely, there is a powerful tool for inclusion in the regular market: the “Budget for Workplace Assistance” (*Budget für Arbeit*). Introduced by the Bundesteilhabegesetz law (2017), it allows a person with a disability leaving a sheltered workshop

8. Hjärnkraft, 2022.

9. National Autistic Society, 2021.



for a job in the open market to take a budget with them to finance necessary accommodations, supplementing the company's wage. A concrete case is that of "Anna", a woman with Asperger's Syndrome, hired in 2019 as a digital cataloger by the Berlin State Library. *Her Budget für Arbeit* funds a support worker (Arbeitsassistentz) for 15 hours a week, who helps her decode complex instructions, mediate communication with colleagues, and structure her tasks. The library provided a fixed and predictable workstation, avoiding sudden rotations. This case shows how a quota system can be complemented by flexible financial tools to personalize support¹⁰.

4. Italy – Law 68/1999, targeted placement and pilot projects

Italy is based on Law 68/1999 on "targeted placement", a quota system (7 % for companies with over 50 employees) that, in theory, should be personalized. In practice, it is known for bureaucratic slowness and low effectiveness. However, a documented successful case is the "Wise4All - Autism at Work" project carried out in Milan by the Adecco Foundation for Equal Opportunities in partnership with Microsoft Italy and Specialisterne Italy (2018-2020). The project selected 10 young adults on the autism spectrum with high potential, training them for 4 months in IT skills and soft skills. Subsequently, they started 6-month internships at companies like Banca Mediolanum and NTT Data. Banca Mediolanum later hired one of the participants, Luca, as a permanent data quality analyst. For him, the company created a workstation in a quiet office, provided written instructions and flowcharts for processes, and designated a colleague as a "mentor" for daily clarifications. The project demonstrated that successful international models can be adapted to the Italian context, but it remains an exception, dependent on project funding and the commitment of individual enlightened companies, rather than a structured system¹¹.

174

C. Social Security and Activation: The "Workfare" Dilemma

Throughout Europe, income protection systems for people with disabilities (disability pensions, attendance allowances) have evolved under the pressure of "activation" policies promoted by the OECD, which aim to reduce the "dependency trap" by pushing people into the labor market. This has led to reforms that have tightened eligibility criteria and introduced elements of conditionality (e.g., obligation to participate in training programs). For neurodivergent individuals, this can be problematic. In the Netherlands, for example, the reform of the disability system (WIA) led to a tightening of medical assessments. A 2018 study by the Dutch Institute for Social Research (SCP) found that people with psychiatric and developmental disorders (a category that includes many neurodivergences) have significantly lower success rates in disability

10. Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter, 2020.

11. Fondazione Adecco, 2020.



claims than those with physical disabilities, and are more often redirected to often inadequate “re-integration” programs¹². The challenge is balancing the right to adequate income support for those who cannot work full-time (or at all) with active and non-coercive support for those who, with the right accommodations, can. Nordic models of “partial disability,” which allow combining a partial benefit with paid work, are promising but require flexible and individual assessment.

V. THE AMERICAN MODEL: CIVIL RIGHTS, REASONABLE ACCOMMODATIONS, AND THE ADVERSARIAL LOGIC

The United States embodies the paradigm of the civil rights model applied to disability. Protection does not come from a generous welfare state, but from the legal prohibition of discrimination and the obligation of reasonable accommodation, to be asserted individually, often in court.

A. The Americans with Disabilities Act (ADA), its revisions and impact on neurodiversity

The Americans with Disabilities Act (ADA) of 1990 is a historic law. Its Title I prohibits employment discrimination for employers with 15 or more employees. The original definition of disability, however, was interpreted restrictively by the Supreme Court in cases like *Sutton v. United Air Lines* (1999), which excluded conditions mitigated by aids (e.g., glasses). This drastically reduced protection for many neurodivergences managed with medication or therapy. The reaction led to the ADA Amendments Act (ADAAA) of 2008, which explicitly rejected those rulings and mandated a broad and favorable interpretation of the definition of disability. The ADAAA established that an impairment that substantially limits a major life activity (including working, reading, concentrating, thinking, communicating) is a disability, even if mitigated. Furthermore, the focus must be on whether discrimination occurred, not on an extensive inquiry into whether the person has a disability. This opened the doors of protection to conditions like ADHD, dyslexia, autism, anxiety, and bipolar disorders¹³.

The central obligation is to provide reasonable accommodation to a “otherwise qualified” applicant or employee, unless it causes an “undue hardship” for the employer. The process is individual and interactive: it is up to the employee to request it (generally with medical documentation describing limitations, not the diagnosis), and then employer and employee must collaborate to identify an effective accommodation. The Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) is the federal agency that receives, investigates, and mediates complaints.

12. van der Veen et al., 2020.

13. Colker, 2019.

B. Landmark court cases and pioneering corporate programs

1. Court cases

An important case for neurodiversity is EEOC v. Dollar General (2015). The retail chain refused to hire a woman who had been offered a position after a medical screening test revealed a history of anxiety disorder. The woman had submitted a letter from her doctor stating she was fit to work without restrictions. The EEOC sued, arguing that the refusal based on medical history constituted discrimination based on the “record of a disability”. The case settled for \$1.5 million and an injunction requiring Dollar General to revise its policies. This case highlights the risk of discrimination in pre-employment screening stages¹⁴.

Another case is Moody v. Atlantic City Board of Education (2018, U.S. Court of Appeals for the 3rd Circuit). A special education teacher with ADHD and anxiety disorder was fired after having a conflict with a colleague. The teacher had previously requested the accommodation of having clear, written instructions from the supervisor, but he continued to give them verbally in a confusing manner. The court allowed the lawsuit to proceed, stating that a jury could conclude that the employer had failed in its duty to participate in good faith in the interactive process to find a reasonable accommodation¹⁵.

2. Pioneering corporate programs

The American tech sector has been a pioneer in applying a “business case” to neurodiversity. The best-known program is Microsoft’s Autism Hiring Program, launched in 2015. It replaces traditional interviews with a week-long selection process that includes technical workshops, group projects, and one-on-one meetings, designed to allow candidates to demonstrate their skills practically. Candidates also have preparatory sessions and a mentor during the process. Since launch, Microsoft has hired over 200 full-time employees through this program in software engineering, data science, and research roles. SAP, with its “Autism at Work” program started in 2013, has a goal of having 1 % of its workforce composed of autistic individuals, and has already surpassed that goal in several countries, with hires in software testing, data analysis, and cybersecurity roles¹⁶. These programs demonstrate that a redesign of hiring processes can capture unique talent. However, the criticism is that they tend to recruit individuals on the autism spectrum with high levels of education and cognitive abilities (“high-functioning”), leaving behind those with greater support needs.

14. EEOC, 2015.

15. U.S. Court of Appeals for the Third Circuit, 2018.

16. Austin & Pisano, 2017.



C. The social protection system: SSDI, SSI and the “benefits cliff”

For those who cannot work, or not enough, the safety net is dual and insidious:

1. Social Security Disability Insurance (SSDI): A contributory social insurance program for workers who have accumulated sufficient work credits. Requires proof of inability to engage in “Substantial Gainful Activity” (SGA) (in 2023: \$1,470/month for non-blind). After 24 months, it entitles to Medicare.
2. Supplemental Security Income (SSI): A needs-based assistance program for adults and children with disabilities who have very limited income and resources. Here too, the definition of disability is very strict (inability to perform SGA).

Obtaining these benefits is an exhausting ordeal. Most initial applications are denied; administrative and then judicial appeal can take years. For “invisible” neurodiversities, providing the required objective medical evidence is particularly difficult. But the bigger problem is the “benefits cliff” or “disability poverty trap”. If a person on SSI or SSDI tries to work, they risk losing not only cash benefits but, crucially, public health coverage (Medicaid or Medicare). For an autistic person who needs expensive behavioral therapies, medication, and psychiatric support, losing Medicaid means catastrophe. Work incentive programs like Ticket to Work or the work rules for SSI beneficiaries (e.g., “Plan to Achieve Self-Support”) are complex, little-known, and often insufficient to cover the gap. Research shows that the fear of losing health benefits is the greatest deterrent to attempting to work for people with disabilities in the USA¹⁷. This fragmented system creates an impossible choice between health security and attempting economic self-sufficiency.

177

VI. THE CASE OF JAPAN: BETWEEN MANDATORY QUOTA, CORPORATE WELFARE AND THE WEIGHT OF FAMILY

Japan represents a third model, where modern inclusion policies clash with deeply rooted social structures, a corporate welfare system, and strong stigma regarding “mental” disabilities.

A. Evolution of the legal framework and persistence of stigma

The fundamental law is the Basic Act for Persons with Disabilities (revised 2011). The central employment law is the Act on Employment Promotion etc. of Persons with Disabilities, which establishes a mandatory quota system: 2.3 % for private companies with 45.5+ employees, 2.6 % for the public sector. Companies that do not meet the quota must pay an “adjustment levy” (up to 50,000 yen per missing person per

17. Mann & Wittenburg, 2015.

month). This system, created for physical disabilities, included intellectual disabilities in 1976, but only in 2005 were “developmental disabilities” (hattatsu shōgai) officially added, which include autism, ADHD, and learning disabilities. This legislative delay reflects deep social stigma towards mental and developmental conditions, historically associated with moral weakness or poor family upbringing.

Ratification of the UNCRPD in 2014 acted as a powerful catalyst, pushing for reforms. However, the culture of “harmony” (wa) and conformity in the workplace, combined with standardized hiring practices for new graduates (shūkatsu), constitute formidable barriers for neurodivergent individuals, who may struggle with implicit communication, informal social networks, and long periods of generalist training.

B. Quota implementation and corporate cases

The quota system has increased numbers, but often at the expense of inclusion quality. Many companies meet the quota by hiring people with disabilities in marginal, repetitive roles with no career prospects, such as cleaning or packaging, in separate environments. However, there are examples of innovation.

A documented case is that of Dentsu Inc., the advertising giant. In 2016, Dentsu launched the “Dentsu Diversity Lab” and began hiring autistic individuals for data quality control and analysis roles. One employee, Mr. Tanaka (pseudonym), diagnosed with autism, was assigned to the team verifying the accuracy of TV ratings data. His supervisor noticed that Tanaka spotted errors that escaped neurotypical colleagues, thanks to his exceptional attention to detail and sustained concentration. Dentsu provided him with a workstation in a quiet corner, eliminated non-essential meetings for him, and provided written instead of only verbal feedback. This case shows how a targeted accommodation can unleash unique talents¹⁸.

Another example is Fujitsu, which has an internship program for people with developmental disabilities. Ms. Sato (pseudonym), a woman with ADHD, participated in an internship in the software testing department. She struggled with long meetings and complex written documentation. Her mentor broke tasks into micro-phases, used visual checklists, and instituted short daily check-ins instead of long team meetings. After the internship, she was hired full-time. Fujitsu formalized some of these practices into guidelines for managers¹⁹.

Despite these cases, a survey by the Ministry of Health, Labour and Welfare (2020) found that only 38 % of companies employing people with developmental disabilities provide them with specific training, and only 22 % make significant modifications to the work environment, indicating that good practices are still the exception.

18. Tanaka, 2021.

19. Fujitsu, 2019.

C. The “8050 problem” and the fragility of family-based welfare

The Japanese social protection system for people with disabilities heavily relies on the family model. The state provides a disability pension (*shōgai nenkin*) and services like day centers (*yōgo shisetsu*) and residential facilities (*shōgai rinri shisetsu*), but these have long waiting lists and are often of variable quality. The family, particularly parents and often mothers, is the primary provider of care, economic support, and advocacy for a lifetime.

This has generated the dramatic “8050 problem”: eighty-year-old parents (80) still caring for fifty-year-old children (50) with disabilities, often neurodivergent, who have never achieved stable housing or employment independence. With the aging and death of parents, these adults risk a total collapse of support. The phenomenon is documented by sociological studies and reportage. Yamaguchi et al.²⁰ cite the case of a couple in Osaka, both over 75, caring for their 48-year-old son with autism and anxiety disorders. The son attempted several part-time jobs but was always fired for “misunderstandings” with colleagues. He now lives with his parents, dependent on their pension. The parents constantly fear what will happen after their death. The government is trying to promote “supported housing” and “group homes”, but demand far exceeds supply. This extreme case illustrates the limits of a welfare system that delegates primary responsibility to the family, without providing sufficient transition services to adult life and employment supports.

VII. COMPARATIVE ANALYSIS: TENSIONS, DILEMMAS AND PRACTICAL CONVERGENCES

The comparison between the three models reveals a series of fundamental tensions that each system tries to resolve with different tools.

A. Universalism vs. particularism vs. familialism

- Europe (universalism): Offers a base of security (minimum income, universal health services) that can reduce the pure struggle for survival. However, it can be rigid, bureaucratic, and poorly personalized, and its quality depends on the strength of the national welfare state.
- USA(particularismofrights):Maximumflexibilityandpotentialforpersonalization through individually negotiated (or court-imposed) accommodation. However, it creates huge disparities in access based on wealth, education, advocacy skills, and quality of legal representation. It leaves the most vulnerable behind.
- Japan (familialism): Provides an informal primary safety net (the family) but creates pathological dependence and transfers the cost of care onto family

20. Yamaguchi et al., 2020.

units, often onto women, without providing sufficient support. The state intervenes in a residual manner, when the family collapses.

B. The burden of proof and the definition of disability

- USA (post-ADAAA): The definition is very broad and favorable to the claimant. The focus is on discrimination, not on the severity of the disability. The burden of proving “undue hardship” is on the employer. This is powerful for neurodiversities.
- Europe: The definition, after CJEU jurisprudence, is aligning with a social model. However, to access disability benefits, restrictive medical criteria (“inability to work”) still apply, creating a dualism between the right to work (with accommodation) and the right to support.
- Japan: The legal definition for the quota is relatively broad (includes developmental disabilities), but corporate culture and stigma mean that “disability” must often be hidden or compensated for in silence. The burden of adapting falls largely on the individual.

C. The driver of change: rights vs. business case vs. normative obligation

- USA: The primary driver is rights (the ADA) and the threat of costly lawsuits. The business case (e.g., tech programs) is a secondary but powerful driver in specific sectors.
- Europe: A mix of EU rights, national normative obligations (e.g., quotas in Germany) and, increasingly, business case and corporate social responsibility.
- Japan: The main driver is the legal obligation of the quota and, more recently, international pressure from the UNCRPD. The business case is emerging but still marginal.

180

D. Practical convergences on accommodations

Despite systemic differences, the types of reasonable accommodations proven effective for neurodivergent individuals are surprisingly similar in the three contexts, indicating a convergence on what works in practice:

- Flexibility of place and time: remote work, flexible hours, scheduled breaks.
- Sensory adaptations of the environment: quiet workstations, dimmed lights, noise-canceling headphones, permission to move.
- Communication and organization supports: written and clear instructions, use of diagrams, task management software, meetings with pre-set agendas.
- Social support and mentoring: specialized work coaches, company mentors, clarification of informal social codes.



- Alternative hiring processes: practical work auditions instead of traditional interviews, extended and less stressful selection processes.

The difference lies not in what is offered, but in how it is accessed: as a negotiable right (USA), as a state-provided service (Europe-AtW/Budget), or as a discretionary corporate practice (Japan/voluntary Europe).

VIII. CONCLUSIONS: TOWARDS AN INTEGRATED MODEL FOR SUBSTANTIVE INCLUSION

The comparative analysis reveals that there is no “perfect model”. Each approach –European, American, Japanese– presents inherent strengths and structural vulnerabilities when addressing the complexity of neurodiversities. The European model provides basic security but risks being slow and falling into the trap of segregation (sheltered workshops) or coercive activation. The American model is powerful and flexible for those with the resources to assert their rights, but abandons those who do not to the margins and creates a poverty trap through the benefits cliff. The Japanese model rests on a family solidarity that is crumbling in the face of an aging population, while the mandatory quota produces numbers but not always true inclusion.

The future of neurodiversity policies requires an integrated model that can fuse the most effective elements of each system:

1. A universalistic security base: Guarantee for all, regardless of the ability to work, a dignified minimum income and universal access to health and support services (European logic). This removes the sheer fear of survival and allows pursuing work as a choice and fulfillment, not as a desperate obligation.
2. A strong framework of anti-discrimination rights and accommodation: Clear laws, with broad definitions of disability, that impose the obligation of reasonable accommodation and shift the burden of proof onto employers (US post-ADAAA logic). This is essential to tackle attitudinal and organizational barriers.
3. Personalized and flexible public funding: Tools like the German “Budget for Work” or the British “Access to Work,” which provide direct resources to finance accommodations and individual support, reducing the cost for companies and personalizing interventions (European hybrid).
4. Incentives and partnerships with the private sector: Promote the business case for neurodiversity not as a substitute for rights, but as their amplifier. Public-private-third sector partnerships (like the Swedish Jobbsprånget) can innovate in hiring and management practices.
5. Investment in transition services and independent living: Counter the “8050 model” by developing robust services supporting school-to-work transition, independent living and community life, lightening the burden on families (lesson from Japan).

The narrative of neurodiversity challenges us to rethink not only disability policies but the very foundations of how we organize work, productivity, and social protection in complex societies. The documented concrete cases show that inclusion is possible and beneficial when designing for human diversity. The task for advanced democracies is now to build institutional architectures that, overcoming the weaknesses of existing models, transform this possibility into a reality accessible to all.

Regulatory and case law references

- Court of Justice of the European Union: Judgment of 11 April 2013, Joined Cases C-335/11 and C-337/11, HK Danmark.
- European Commission: "Union of equality: Strategy for the rights of persons with disabilities 2021-2030", Brussels, 2021.
- U.S. Court of Appeals for the Third Circuit: "Moody v. Atlantic City Board of Education", No. 17-3393, 2018.
- U.S. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC): "Dollar General to Pay \$1.5 Million to Settle EEOC Disability Discrimination Lawsuit", 2015.

Bibliographical references

- Armstrong, Thomas: *Neurodiversity: Discovering the extraordinary gifts of autism, ADHD, dyslexia, and other brain differences*, Cambridge, Da Capo Lifelong Books, 2010.
- Austin, Robert D. y Pisano, Gary P.: "Neurodiversity as a competitive advantage", *Harvard Business Review*, vol. 95, núm. 3, 2017, pp. 96-103.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter: "Das Budget für Arbeit in der Praxis. Fallbeispiele und Erfahrungen", 2020, www.integrationsaemter.de.
- Colker, Ruth: *The law of disability discrimination*, Nueva York, Foundation Press, 2019.
- Fondazione Adecco: "Progetto Wise4All - Autism at Work. Report finale", 2020.
- Fujitsu: "Fujitsu's Diversity & Inclusion Report 2019", 2019.
- Hjärnkraft: "Jobbsprånget – ett karriärsprogram för dig med autism", 2022.
- Lord, Janet E. y Brown, Rebecca: "The role of reasonable accommodation in securing substantive equality for persons with disabilities: The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities", en *Critical perspectives on human rights and disability law*, Leiden, Brill Nijhoff, 2011, pp. 273-307. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004189508.i-552.76>
- Mann, David R. y Wittenburg, David C.: "Starting behind: Wage and employment differentials between young adults with and without disabilities", *Journal of Disability Policy Studies*, vol. 26, núm. 2, 2015, pp. 106-115. <https://doi.org/10.1177/1044207315583898>
- National Autistic Society: "The Autism Employment Gap: Too Much Information in the Workplace?", Londres, 2021.
- Ragin, Charles C.: *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Oakland, University of California Press, 2014. <https://doi.org/10.1525/9780520957350>
- Shakespeare, Tom: *Disability rights and wrongs*, Abingdon, Routledge, 2006. <https://doi.org/10.4324/9780203640098>
- Singer, Judy: "'Why can't you be normal for once in your life?' From a 'problem with no name' to the emergence of a new category of difference", en M. Corker y S. French (eds.), *Disability discourse*, Buckingham, Open University Press, 1999, pp. 59-67.



- Tanaka, Hiroshi: "Employment of persons with developmental disabilities in Japan: The case of a diversity consulting firm", *Japan Labor Issues*, vol. 5, núm. 29, 2021, pp. 52-63.
- van der Veen, Romke; Gjaltema, Jonna y Bannink, Duco: "The activation of disabled people: A comparative analysis of European policies", *Social Policy & Administration*, vol. 54, núm. 5, 2020, pp. 697-712.
- Yamaguchi, Shuntaro; Mizuno, Masafumi y Ohta, Kazuhiro: "The '8050 problem' in Japan: Current situation and challenges for the future", *International Journal of Mental Health*, vol. 49, núm. 2, 2020, pp. 172-188.



Los rastros de los sujetos portugueses implicados en la relación jurídica de Seguridad Social en las fuentes jurisprudenciales relativas a los reglamentos de coordinación de los sistemas de Seguridad Social de la Unión Europea

THE TRACKS OF PORTUGUESE NATIONALS INVOLVED IN SOCIAL SECURITY LEGAL RELATIONSHIPS, IN THE CASE LAW CONCERNING THE EUROPEAN UNION REGULATIONS ON THE COORDINATION OF SOCIAL SECURITY SYSTEMS

Nuno Santos Silva

Asesor Jurídico

Instituto Português de Seguridad Social, Instituto Público

nunoss@gmail.com  0000-0003-1896-7589

Recibido: 27.05.2026 | Aceptado: 13.06.2026

RESUMEN

En la línea del análisis de casos judiciales sobre la interpretación y aplicación de los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea, este trabajo analiza los tres vértices de la relación jurídica de seguridad social usual o estándar, desde la perspectiva portuguesa. Se trata de los vértices relativos al trabajador beneficiario de prestaciones, al empresario que le da trabajo y cotiza por él, así como a la entidad gestora encargada de servir las prestaciones de que se trate. Los tres casos principales aquí analizados no se refieren a cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Luxemburgo por tribunales portugueses, sino a cuestiones prejudiciales planteadas por tribunales de otros Estados miembros, en los que salían a relucir los vértices relativos al trabajador y al empresario, ambos de nacionalidad portuguesa, aunque el tercero de estos casos se refiera frontalmente a Portugal, a propósito de un asunto de incumplimiento de los Tratados denunciado por la Comisión Europea ante el Tribunal de Luxemburgo. Este trabajo da cuenta, además, de las alegaciones realizadas por el Gobierno portugués, al hilo siempre de cuestiones prejudiciales sobre la interpretación y aplicación de los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea. En relación con esto último, el trabajo considera especialmente relevantes las alegaciones vertidas en los casos resueltos por dos Sentencias del Tribunal de Luxemburgo de 30 junio 2011 y de 23 enero 2025, de subido interés comparatista no sólo para Portugal, sino también para otros Estados miembros (sobre todo del sur de Europa, incluida España) de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE

Derecho comparado de la Seguridad Social
Emigración
Portugal
Reglamentos de coordinación de sistemas de seguridad social de la Unión Europea
Tribunal de Justicia de la Unión Europea



ABSTRACT

In line with the analysis of court cases regarding the interpretation and administration of the Regulations on the coordination of social security systems of the European Union Member States, this paper examines the three vertices of the standard social security legal relationship from a Portuguese perspective. These vertices concern the worker receiving benefits, the employer who provides employment and makes contributions on the worker's behalf, and the managing body responsible for providing the benefits in question. The three main cases analyzed here do not concern preliminary rulings referred to the Court of Justice in Luxembourg by Portuguese courts, but rather preliminary rulings referred by courts in other Member States, in which the issues relating to the vertices represented by the employee and the employer were raised, both of Portuguese nationality, although the third of these cases directly concerns Portugal, regarding a matter of non-compliance with the Treaties brought by the European Commission before the Court of Justice in Luxembourg. This paper also examines the arguments put forward by the Portuguese Government, always in the context of preliminary rulings on the interpretation and administration of the Regulations on the coordination of social security systems of the European Union Member States. In relation to the latter, this study considers particularly relevant the arguments presented in the cases adjudged by two cases of the Court of Justice in Luxembourg dated June 30, 2011, and January 23, 2025, which are of great comparative interest not only for Portugal but also for other Member States (especially those in Southern Europe, including Spain) of the European Union.

KEYWORDS

Comparative social security law
Court of Justice of the European Union
Emigration
Portugal
Regulations on coordination of social security systems of the European Union

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN. A PROPÓSITO DE PORTUGAL COMO PAÍS DE EMIGRACIÓN
- II. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A TRABAJADORES PORTUGUESES EMIGRANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
- III. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A EMPRESARIOS PORTUGUESES ACTUANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
- IV. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES EMIGRANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA POR LAS ENTIDADES GESTORAS PORTUGUESAS, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
- V. LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO PORTUGUÉS, EN CONCEPTO DE *AMICUS CURIAE*, EN CUESTIONES PREJUDICIALES SOBRE LOS REGLAMENTOS DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA PLANTEADAS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
- VI. CONCLUSIONES
Bibliografía citada



I. INTRODUCCIÓN. A PROPÓSITO DE PORTUGAL COMO PAÍS DE EMIGRACIÓN

Resulta incuestionable que Portugal ha sido tradicionalmente un país de emigración, reflejando con claridad este hecho social la compleja red de convenios (normalmente bilaterales) de seguridad social que la República Portuguesa suscribió con otros muchos Estados, en cuanto que Estados receptores de sus flujos de emigrantes. En relación con estos convenios (que son, en realidad, pares de tales, puesto que suele existir un convenio principal o sustantivo, acompañado de un convenio secundario, administrativo o de aplicación), según datos oficiales, Portugal tiene suscritos con Estados no pertenecientes a la Unión Europea o asociados a ella un total de veinticuatro (más en concreto, con Andorra, Angola, Argentina, Australia, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Chile, Congo, Estados Unidos de América, Filipinas, Guinea-Bissau, India, Marruecos, Moldavia, Mozambique, Reino Unido, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Este, Túnez, Ucrania, Uruguay y Venezuela)¹. Además, siempre según fuentes oficiales, Portugal tiene suscritos con Estados miembros de la Unión Europea o asociados a ella un total de once de tales convenios (más en concreto, con Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Rumanía y Suiza)². Hay que tener en cuenta, además, que Portugal es igualmente parte de convenios multilaterales de seguridad social, de los cuales el más emblemático en la actualidad es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que entró en vigor en Portugal con fecha de 21 julio 2014³, el cual ha sido recientemente estudiado por doctrina científica laboralista que yo considero especialmente apremiante⁴, pareciéndome importante —a efectos de resaltar interacciones, en ocasiones insospechadas, provocadas por este complejo tipo de fuentes internacionales de seguridad social—los tres siguientes aspectos. En primer lugar, el relativo a que—en congruencia con su nombre—vincula no sólo directamente a Estados ultramarinos, sino incluso a dos Estados miembros de la Unión Europea, que son Portugal y España. En segundo lugar, el relativo a que también puede impactar

1. Véase la relación de instrumentos internacionales en el sitio en Internet del Ministerio Fiscal, ubicado en <https://www.ministeriopublico.pt> (con acceso directo en <https://dcjri.ministeriopublico.pt/tratados/resultados?ti=734&tpi=bilateral&page=6>).

2. *Ibidem*.

3. Véase en <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-multilateral-ibero-americana-de-seguranca-social-0>. Su texto en versión auténtica portuguesa, puede verse en el instrumento de ratificación, obrante en Decreto núm. 15/2010, de 27 octubre (*Diario de la República* de 27 octubre 2010).

4. Véase Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, “El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y su aplicación por los tribunales laborales españoles”, *Empresas y Trabajadores. Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 2, en prensa, 2026. Asimismo, véase Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, “El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 26, 2011, pp. 201 y ss.; Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, “Aproximación a la coordinación de regímenes de seguridad social en el Reglamento 883/2004 y en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 1, núm. 2, 2016, pp. 1 y ss.; Sierra Benítez, Esperanza Macarena, “Cuestiones relativas al ámbito de aplicación subjetivo y material del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, en Eva Garrido Pérez (Coordinadora), *Protección social en España, en la Unión Europea y en el Derecho Internacional*, Laborum, Murcia, 2017, pp. 83 y ss.



sobre Estados miembros de la Unión Europea distintos de los dos citados, dado que cabe—a efectos de totalización de cotizaciones— que se tengan en cuenta no sólo las realizadas en países ultramarinos, así como en Portugal y en España, sino también en otros Estados miembros distintos de la Unión Europea, por evidentes razones de economía procedimental y de protección del beneficiario, como lo ha puesto de relieve la jurisprudencia laboral española existente sobre este tema⁵. En tercer lugar, el relativo a tratarse de un Convenio Multilateral que posee lagunas de regulación, las cuales pueden colmarse o llenarse aplicando la regulación más perfecta contenida en los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social, existiendo una laguna clara, por ejemplo, en el tema de la conversión de monedas⁶.

Como es lógico, la vigente Constitución Portuguesa de 1976 refleja el hecho de que Portugal sea un país de emigración, explicándose así que contenga una multitud de preceptos relativos a este tema (por cierto, en este concreto punto, el contraste jurídico constitucional entre España y Portugal es claro)⁷, reconducibles a su artículo 44 (rotulado «Derecho de desplazamiento y de emigración»)⁸, por el que «se garantiza a todos el derecho a emigrar o salir del territorio nacional y el derecho a regresar»⁹; a su artículo 59 (rotulado «Derecho de los trabajadores»)¹⁰, según el cual «incumbe al Estado asegurar las condiciones de trabajo, retribución y descanso a que los trabajadores tienen derecho, señaladamente ... la protección de las condiciones de trabajo y la garantía de las prestaciones sociales de los trabajadores emigrantes»¹¹; a su artículo 74 (rotulado «Enseñanza»)¹², en virtud del cual procede «garantizar a los hijos de los emigrantes la enseñanza de la lengua portuguesa y el acceso a la cultura portuguesa»¹³; así como a su artículo 88 (rotulado «Medios de producción abandonados»)¹⁴, con arreglo al que «los medios de producción abandonados pueden ser expropiados en las condiciones que fije la ley, que tendrá debidamente en cuenta la situación específica de la propiedad de los trabajadores emigrantes»¹⁵. En el plano de las fuentes

5. Véase Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, “El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y su aplicación por los tribunales laborales españoles”, ob. cit.

6. *Ibidem*.

7. Sobre el marco constitucional en que se insertan estos preceptos, véase Rebelo de Sousa, Marcelo, *Constituição da República Portuguesa comentada*, Lex. Lisboa. 2000, pp. 7 y ss.; Gomes Canotilho, Jose Joaquim, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina. Coimbra. 2018, pp. 43 y ss.; Bacelar Gouveia, Jorge, *Manual de Direito Constitucional. I- Teoria geral do Direito Constitucional. Estado, constitucionalismo e Constituição*, 7ª ed., Almedina. Coimbra. 2025, pp. 11 y ss.

8. Textualmente “*Direito de deslocação e de emigração*”.

9. Textualmente, “*A todos é garantido o direito de emigrar ou de sair do território nacional e o direito de regresar*”.

10. Textualmente, “*Direitos dos trabalhadores*”.

11. Cfr. apartado 2, letra e). Textualmente, “*Incumbe ao Estado assegurar as condições de trabalho, retribuição e repouso a que os trabalhadores têm direito, nomeadamente ... a protecção das condições de trabalho e a garantia dos benefícios sociais dos trabalhadores emigrantes*”.

12. Textualmente, “*Ensino*”.

13. Cfr. apartado 2, letra i). Textualmente, “*Assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa*”.

14. Textualmente, “*Meios de produção em abandono*”.

15. Cfr. apartado 1. Textualmente, “*Os meios de produção em abandono podem ser expropriados em condições a fixar pela lei, que terá em devida conta a situação específica da propriedade dos trabalhadores emigrantes*”.



infraconstitucionales —aparte la mención de ciertas normas reglamentarias¹⁶—, la referencia inexcusable e inequívoca tiene que realizarse a la Ley núm. 4/2007, de 16 enero, que aprueba las Bases Generales del Sistema de Seguridad Social (*Bases Gerais do Sistema de Segurança Social*). Sobre ella, a propósito de su tratamiento de las fuentes internacionales de seguridad social (con su impacto o reflejo inmediato en el tema de la emigración), la doctrina científica portuguesa ha puesto de relieve todo lo siguiente: 1) que «la propia Ley de Bases también tiene en cuenta que puede haber hechos relevantes de Seguridad Social, bien ocurridos fuera del territorio portugués, pero que afectan a ciudadanos portugueses, bien ocurridos en territorio portugués, pero que afectan a ciudadanos extranjeros»¹⁷; 2) que «estos supuestos de hecho relevantes que afectan tanto a ciudadanos portugueses que trabajan en el extranjero, como a ciudadanos extranjeros que trabajan en Portugal, aparecen expresamente mencionados en nueve preceptos de la Ley de Bases»¹⁸, tratándose, más en concreto, «del artículo 2 (rotulado “Derecho a la Seguridad Social”), del artículo 25 (rotulado “Relación con sistemas extranjeros”), del artículo 37 (rotulado “Ámbito personal”), del artículo 41 (rotulado “Prestaciones”), del artículo 47 (rotulado “Condiciones de acceso”), del artículo 61 (rotulado “Condiciones de concesión de las prestaciones”), del artículo 66 (rotulado “Derechos adquiridos y en curso de adquisición”), del artículo 67 (rotulado “Acumulación de prestaciones”) y del artículo 92 (rotulado “Fuentes de financiación”)»¹⁹; y 3) que «son preceptos que presentan el común denominador de referirse todos ellos, salvo uno, a normas de Seguridad Social aplicables en Portugal, pero de carácter internacional (literalmente, “instrumentos internacionales”)»²⁰, teniendo en cuenta que «la excepción estaría representada por el artículo 92, que regula las fuentes de financiación del sistema portugués de Seguridad Social, afirmando que entre dichas fuentes de financiación se cuentan también “las transferencias de organismos extranjeros”, dando por supuesto que estas transferencias deben estar reguladas en algún tipo de norma o instrumento»²¹.

En fin, las estadísticas oficiales portuguesas confirman la realidad incuestionable de ser Portugal un país de emigración, especialmente a otros Estados miembros de la Unión Europea, poniendo de relieve estos datos, por ejemplo, que en España (a fecha de 2025) había un total de «96.773» residentes nacidos en Portugal²², que en Alemania (a fecha de 2021) había un total de «115.165» residentes nacidos en Portugal²³, y

16. En este sentido, *Despacho Conjunto* núm. 17/2000, de 7 febrero, de Apoyo Social a las Personas Mayores Necesitadas de las Comunidades Portuguesas (*Apoio Social a Idosos Carenciados das Comunidades Portuguesas*), así como *Decreto Regulamentar* núm. 33/2002, de 23 abril, de Apoyo Social a los Emigrantes Necesitados de las Comunidades Portuguesas (*Apoio Social a Emigrantes Carenciados das Comunidades Portuguesas*), por el que asimismo se procede a la modificación y republicación de la norma primeramente citada.

17. Véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, Almedina, Coimbra, 2024, p. 21.

18. *Ibidem*.

19. *Ibidem*, p. 22.

20. *Ibidem*.

21. *Ibidem*.

22. Véase el sitio en Internet del «*Observatório da Emigração*», ubicado en <https://observatorioemigracao.pt>, con acceso directo en <https://observatorioemigracao.pt/np4/paises.html?id=67>.

23. *Ibidem*, con acceso directo en <https://observatorioemigracao.pt/np4/paises.html?id=56>.



que en Francia (a fecha de 2024) había un total de «564.000» residentes nacidos en Portugal²⁴. Como es lógico, los datos jurisprudenciales extranjeros confirman esta realidad estadística, habiendo yo localizado, por ejemplo, una reciente Sentencia de la Corte de Casación francesa de 5 enero 2023²⁵, donde se aplican los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas de seguridad social a emigrantes portugueses residentes en Francia, aunque —respecto de estos casos judiciales extranjeros— los que me parecen más llamativos (en una línea de investigación que me viene interesando últimamente)²⁶ son los que han suscitado un impacto científico doctrinal. Es el supuesto relativo a una Sentencia del Tribunal Federal de Trabajo de 22 abril 2009²⁷, estudiada por ARUFE VARELA²⁸. Según este autor, el sustrato fáctico del caso era el siguiente: «1) “la actora, de nacionalidad portuguesa, no capaz, o capaz sólo limitadamente, de leer y escribir la ... lengua alemana, trabajó conjuntamente con su marido ... una relación laboral ...[con el] demandado, como ayudante de jardinería”, percibiendo “como prestación adicional ... el alojamiento gratuito en una parte ... de un invernadero”, y en concepto de retribución en metálico, últimamente, un «salario horario de 3,25 euros netos”; 2) las jornadas de trabajo establecidas por el demandado eran “de lunes a jueves de 6:00 a 17:00 horas, los viernes de 6:00 a 16:00 horas, y los sábados de 6:00 a 12:00 horas”, teniendo en cuenta que a la trabajadora “se le otorgaba de 9:00 a 9:30 horas una pausa retribuida, así como de lunes a viernes una pausa no retribuida de 12:00 a 13:00 horas”, aunque —a pesar de toda esta holgura para el empresario, puesto que la jornada en cuestión implicaba trabajar 60 horas semanales—había meses en que incluso podía llegar a trabajar hasta “352 horas”; y 3) que “el demandado no estaba ni está sujeto a ningún convenio colectivo”, aunque “según el convenio colectivo ... para las empresas de jardinería de los Estados federados de Schleswig-Holstein, Baja Sajonia, Hamburgo y Bremen”—un convenio colectivo de eficacia limitada—“el salario por hora ... ascendía ...[últimamente] a 7,84 euros”. Como se ve, se trataba—con parámetros alemanes— de una situación de explotación salarial sangrante. En efecto, dicha trabajadora portuguesa venía a cobrar una

24. *Ibidem*, con acceso directo en <https://observatorioemigracao.pt/np4/paises.html?id=74>.

25. Recurso núm. 21-13.487 (referencia ECLI:FR:CCASS:2023:C200024).

26. Al respecto, véase Santos Silva, Nuno, «Las “pensiones europeas” en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 44, 2025, pp. 177 y ss.; Santos Silva, Nuno, “La complejidad jurídica extrema de los expedientes administrativos a los que se aplican los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los Estados miembros. Un análisis inductivo de jurisprudencia portuguesa comparada con el Derecho español sobre el tema”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 46, 2026, pp. 121 y ss.; y Santos Silva, Nuno, “El cumplimiento por Portugal de los preceptos de la Carta Social Europea revisada en materia de seguridad social. Un análisis comparado con el Derecho español, por la vía de control de informes gubernamentales”, *Lex social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 16, núm. 1, 2026, pp. 1 y ss.

27. Referencia oficial 5 AZR 436/08.

28. Véase Arufe Varela, Alberto, “La Sentencia del Tribunal Federal alemán de Trabajo de 22 abril 2009, sobre usura salarial. Estudio contextualizador y comparado con el Derecho español, y traducción castellana”, *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. II, 2010, pp. 13 y ss.; también, 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 el vol. *Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, vol. I, Universidad Católica Portuguesa. Lisboa. 2015, pp. 69 y ss.



media de 520 euros netos mensuales, cuando el salario de convenio aplicable en su sector imponía un salario mínimo profesional de 1.254,4 euros mensuales»²⁹. Pues bien, lo que falló aquí el Tribunal Federal de Trabajo fue, en esencia, que se trataba de un supuesto de «usura salarial», al constatarse una «desproporción notoria entre prestación y contraprestación [, que] existe cuando la remuneración no alcanza dos tercios del salario del convenio colectivo usualmente pagado en la región económica y el sector afectados»³⁰.

II. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A TRABAJADORES PORTUGUESES EMIGRANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 junio 2011³¹ se refiere a un emigrante portugués que había trabajado y cotizado en Alemania, afirmando dicha Sentencia a este respecto que «el Sr. da Silva Martins, nacido en 1935, es nacional portugués»³², que «tras haber trabajado breve tiempo en Portugal, se estableció y trabajó en Alemania»³³, que «desde 1974 estaba afiliado a Bank BKK para el seguro de enfermedad, y para el seguro de dependencia desde su introducción en Alemania, el 1 de enero de 1995»³⁴, así como que «desde septiembre de 1996 percibe una pensión de jubilación alemana por importe de unos 700 euros, al que se suma desde mayo de 2000 una pensión de jubilación portuguesa por un importe cercano a 150 euros»³⁵. En este caso, la relación jurídica administrativa de seguridad social implicada (obviamente, de carácter triangular) era la alemana, apareciendo regulada en sus aspectos generales en el Libro IV del Código alemán de Seguridad Social³⁶. Ahora bien, la concreta contingencia de seguridad social aquí controvertida era la contingencia contributiva de dependencia, regulada en el Libro XI del Código alemán de Seguridad Social³⁷. Ocurrió que una prestación derivada de esta contingencia contributiva se le reconoció a dicho emigrante portugués (literalmente, «a raíz de una estancia en Portugal a partir de diciembre de 2001, Bank

29. 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 jurisprudencia laboral alemana», ob. cit., pp. 73-74.

30. *Ibidem*, p. 77.

31. Asunto C-388/09 (João Filipe da Silva Martins).

32. Cfr. marginal 24.

33. *Ibidem*.

34. *Ibidem*.

35. *Ibidem*.

36. Acerca del Libro en cuestión, véase Arufe Varela, Alberto, «Los equívocos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el principio de automaticidad de las prestaciones. Su verificación a través del derecho alemán de la seguridad social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 77, 2008, pp. 197 y ss.

37. Al respecto, véase Arufe Varela, Alberto, *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier, Barcelona, 2019.



BKK le concedió una asignación de dependencia por importe de 205 euros mensuales desde el 1 de enero de 2002»³⁸, suscitándose el problema por causa del hecho de que el mismo retornó a su país. Pretendía seguir cobrando en Portugal dicha prestación alemana por dependencia, habiendo llegado a litigar ante el Tribunal Federal de Seguridad Social o «*Bundessozialgericht*», que tuvo dudas acerca de si la prestación en cuestión resultaba o no exportable, por lo que planteó ante el Tribunal de Luxemburgo la correspondiente cuestión prejudicial, construida sobre la base de que en Portugal no existen prestaciones derivadas de la contingencia contributiva de dependencia que fuesen comparables³⁹. El Tribunal de Luxemburgo respondió a esta cuestión prejudicial con un fallo que considero extraordinariamente relevante no sólo para Portugal⁴⁰, sino también para otros países del sur de Europa (por ejemplo, España o Italia) que tampoco se encuentran alineados con el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en lo que concierne a la regulación de la contingencia contributiva de dependencia⁴¹. Lo que resolvió al respecto el Tribunal de Luxemburgo, contestando la cuestión prejudicial, fue literalmente lo siguiente: «Los artículos 15 y 27 del Reglamento (CEE) no 1408/71 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que una persona en una situación como la que es objeto del litigio principal, que percibe una pensión de jubilación de los organismos del seguro de vejez tanto de su Estado miembro de origen [Portugal] como del Estado miembro en el que ha transcurrido

38. Cfr. marginal 25.

39. Literalmente, «¿Es compatible con las disposiciones del Derecho primario y/o derivado de la Comunidad Europea en materia de libre circulación y seguridad social de los trabajadores migrantes (en especial, los artículos 39 CE y 42 CE y los artículos 27 y 28 del Reglamento no 1408/71), que un antiguo trabajador por cuenta ajena que percibe una pensión de jubilación tanto del antiguo Estado de empleo como del Estado de origen, y que ha obtenido en el antiguo Estado de empleo el derecho a una asignación de dependencia a causa de una situación de dependencia, pierda ese derecho tras regresar a su Estado de origen?» (marginal 34).

40. Sobre el tema, véase Silveiro de Barros, Mário, «La protección social por dependencia en Portugal. Un estudio de Derecho comparado, comunitario europeo e internacional», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 12, 2017, pp. 201 y ss.; Silveiro de Barros, Mário, «La protección social de las personas dependientes en Portugal», *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 8, 2017, pp. 142 y ss.; también, Silveiro de Barros, Mário, «La protección social de las personas mayores en Portugal. El sistema de protección de la dependencia», en Salvador Perán Quesada y Francisco Vila Tierno (Directores), *La protección de seguridad social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Bomarzo. Albacete. 2022, pp. 659 y ss.

41. Al respecto, véase Martínez Girón, Jesús, «La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán», *Revista de Derecho Social*, núm. 72, 2015, pp. 59 y ss.; Martínez Girón, Jesús, «Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Sobre la nueva Ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44, 2016, pp. 1 y ss.; Arufe Varela, Alberto, «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por «vivienda compartida»», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 34, 2023, pp. 133 y ss.; Arufe Varela, Alberto, «Un reto inaplazable para una seguridad social del siglo XXI, especialmente desde la perspectiva del Derecho comparado: el reconocimiento de la dependencia como riesgo, y su configuración como contingencia contributiva», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 36, 2023, pp. 151 y ss.; así como, Arufe Varela, Alberto, «Inconformismo alemán, en comparación con la autocomplacencia española, respecto de la regulación de la protección por dependencia, en cuanto que verdadera contingencia de seguridad social del siglo XXI. A propósito de la Ley alemana de Apoyo y alivio para la atención por dependencia de 2023», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 40, 2024, pp. 173 y ss.



la mayor parte de su vida profesional [Alemania], y que se ha trasladado de este último Estado miembro a su Estado miembro de origen, pueda seguir disfrutando, en virtud de una afiliación facultativa continuada a un régimen específico de seguro de dependencia en el Estado miembro en el que ha transcurrido la mayor parte de su vida profesional, de una prestación en metálico correspondiente a dicha afiliación, en particular en el supuesto de que no existan en el Estado miembro de residencia prestaciones correspondientes al riesgo específico de dependencia, supuesto cuya certeza incumbe verificar al tribunal remitente»⁴².

III. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A EMPRESARIOS PORTUGUESES ACTUANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

A mis concretos efectos, otra resolución judicial que considero relevante es la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 enero 2025⁴³, relativa ahora a una cuestión prejudicial de seguridad social [que implicaba, además, la necesidad de interpretar el Reglamento (CE) núm. 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social] planteada por un tribunal penal belga. El punto de conexión portugués aquí implicado era un empresario portugués actuante en Bélgica, cuya actuación allí sólo podía ser considerada jurídicamente reprochable, al constar probado que «un empresario portugués, empleó, a través de varias sociedades, a 650 trabajadores de nacionalidad portuguesa que, durante los años 2012 a 2017, fueron desplazados al territorio del Reino de Bélgica para trabajar en obras de construcción en dicho Estado miembro»⁴⁴, teniendo en cuenta que «tal desplazamiento se efectuó, en esencia, mediante documentos que revestían la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos, de conformidad con el Reglamento n.º 883/2004, por la institución portuguesa competente para expedir este tipo de certificados, con el fin de acreditar ... la afiliación de los trabajadores afectados al régimen de seguridad social portugués durante el período de desplazamiento»⁴⁵, de manera que el «órgano jurisdiccional [belga] constató ... que los documentos que revestían la forma de certificados A 1 presentados por ...[el empresario portugués] eran documentos falsos que no habían sido emitidos por las autoridades portuguesas, lo que el acusado en el litigio principal no negó ..., que las sociedades, creadas o gestionadas por este último, a través de las cuales los trabajadores afectados fueron desplazados a Bélgica no ejercían ninguna actividad sustancial en Portugal en el sector de la construcción y no tenían otro objeto que el

42. Cfr. su "Fallo", párrafo primero.

43. Asunto C-421/23 (EX).

44. Cfr. marginal 13.

45. *Ibidem*.



de suministrar mano de obra barata en Bélgica»⁴⁶. Según la doctrina científica comparatista que considero más apremiante⁴⁷, el Reino de Bélgica no suele considerarse un Estado significativamente comparativo, aunque —a la vista del Derecho interno mencionado en esta Sentencia— resulte evidente que la relación jurídica administrativa belga de seguridad social es triangular (y por tanto, estándar), siendo uno de los tres vértices del triángulo en cuestión aquí en juego, precisamente el encarnado por el empresario. Este último se defendía, aun reconociendo expresamente la falsedad documental en que había incurrido, alegando que según el artículo 76 del Reglamento resultaba preceptivo llevar a cabo un procedimiento de diálogo antes de proseguir con las actuaciones, recordando que dicho procedimiento no se había llevado aquí a cabo. De ahí las dudas del tribunal penal belga, relativas a si ese precepto del Derecho derivado de la Unión Europea resultaba o no aplicable, también en actuaciones de naturaleza penal, como las practicadas en este caso⁴⁸. Pues bien, la respuesta del Tribunal de Luxemburgo fue afirmativa, cabiendo incluso considerarla de lógica, dada la primacía del Derecho de la Unión Europea sobre las legislaciones nacionales de los Estados miembros⁴⁹, aun en el caso de que se tratase de leyes penales. Más en concreto, lo que falló esta Sentencia —en lo más esencial— fue lo siguiente: «El Reglamento (CE) n.º 883/2004 ... debe interpretarse en el sentido de que—en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social— se aplica también cuando, en el marco de un procedimiento penal incoado contra ese empresario ante los órganos jurisdiccionales de este último Estado miembro por la comisión de fraudes en materia de seguridad social, dichos órganos jurisdiccionales constaten, sin que el propio empresario formule objeciones al respecto, que tales documentos son falsos»⁵⁰.

46. Cfr. marginal 15.

47. Véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier. Barcelona. 2023, pp. 7 y ss.

48. En lo más relevante, la cuestión prejudicial se planteaba en los siguientes términos literales: “el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que [En una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social] se aplica también cuando, en el marco de un procedimiento penal incoado contra ese empresario, ante los órganos jurisdiccionales de este último Estado miembro, por la comisión de fraudes en materia de seguridad social, dichos órganos jurisdiccionales constaten, sin que el propio empresario formule objeciones al respecto, que tales documentos son falsos” (cfr. marginal 22).

49. En este sentido, véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, “Contratación temporal y a tiempo parcial”, en Susana Rodríguez Escanciano y Henar Álvarez Cuesta (Directoras), *Avanzando en transiciones justas en la Unión Europea: el trabajo decente como motor de cambio*, Tirant lo Blanch. Valencia. 2024, pp. 167 y ss.

50. Cfr. su «Fallo», apartado 1).



IV. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES EMIGRANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA POR LAS ENTIDADES GESTORAS PORTUGUESAS, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Confieso que no ha resultado fácil hallar una resolución judicial relativa al vértice de la relación triangular distinto de los dos ya tratados (obviamente, el vértice relativo a la entidad gestora de la seguridad social), supuesto siempre que el caso implicado se refiriese a los Reglamentos comunitarios de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social. En este tema, además, el caso portugués es muy singular, puesto que —como doctrinalmente se ha puesto de relieve— existe en Portugal una relación administrativa de seguridad social, una relación laboral de seguridad social y una relación mixta de seguridad social⁵¹. Ahora bien, creo que se ajusta a mis parámetros el caso enjuiciado por una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 octubre 2011⁵², que ya no se refiere al enjuiciamiento de una cuestión prejudicial, sino al enjuiciamiento de un caso de incumplimiento por la República Portuguesa de los Tratados, denunciado ante el Tribunal de Luxemburgo por la Comisión Europea. En el cuerpo de esta Sentencia, me parece clave la afirmación de que la norma portuguesa cuestionada era «el Decreto-ley nº 177/92 [, que] regula la asistencia médica en el extranjero de los afiliados al servicio nacional de salud de Portugal»⁵³, puesto que dicha afirmación me permite extraer las tres siguientes conclusiones: 1) la asistencia sanitaria es inequívocamente una contingencia de seguridad social, cabiendo presumir incluso que se trataba de asistencia sanitaria derivada de riesgos comunes (estaba implicada, en consecuencia, la relación jurídica administrativa de seguridad social)⁵⁴; 2) se trataba de asistencia sanitaria en el extranjero, lo que me permite concluir que se trataba de una prestación de seguridad social cuyos beneficiarios podían ser lógicamente trabajadores portugueses emigrantes en el territorio de la Unión Europea; y 3) como en todas las contingencias de seguridad social, tiene que existir también aquí una entidad gestora, que es justamente el tercer vértice de la relación triangular de seguridad social que yo andaba buscando. Lo que alegaba la Comisión Europea era que «la República Portuguesa ... no se había ajustado a las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE, al subordinar en el Decreto-ley nº 177/92 el reembolso de los gastos relativos a prestaciones no hospitalarias efectuados en otro Estado miembro a la concesión de una autorización previa, que sólo se otorgaba en condiciones restrictivas»⁵⁵, dando por supuesto que la norma portuguesa cuestionada violaba una

51. Al respecto, véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, ob. cit., pp. 47 y ss.

52. Asunto C-255/09 (Comisión Europea contra República Portuguesa).

53. Cfr. marginal 3.

54. Al respecto, véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, ob. cit., pp. 131 y ss.

55. Cfr. marginal 9.



de las libertades estructurales sobre las que —desde sus orígenes—estaban construidas las Comunidades Europeas, dado que el artículo 49 invocado por la Comisión Europea se refiere a la libre prestación de servicios. La defensa del Gobierno portugués—a diferencia de lo sucedido en otros ámbitos litigiosos de competencia del Tribunal de Luxemburgo, como el de la prevención de riesgos laborales⁵⁶—no puede calificarse de especialmente brillante, al limitarse a afirmar—en esencia—, de un lado, que «“... le era difícil comprender que los servicios de salud pudieran estar sujetos a los principios del mercado interior ...”»⁵⁷; y de otro lado, que «“... la posición adoptada por el Estado portugués, basándose en la interpretación reiterada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, podía considerarse en términos amplios, y llevar a la conclusión de que la legislación de un Estado miembro puede subordinar a una autorización previa la cobertura de la asistencia sanitaria”»⁵⁸. Se explica, por todo ello, que el Tribunal de Luxemburgo fallase aquí que «la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE, al no prever, salvo en las circunstancias previstas en el Reglamento (CEE) nº 1408/71 ..., la posibilidad del reembolso de los gastos realizados en otro Estado miembro ... en los casos en los que en el Decreto-ley nº 177/92 ..., que regula los requisitos para el reembolso de los gastos médicos efectuados en el extranjero, reconoce la posibilidad de reembolso de los gastos por la referida asistencia, al someter su reembolso a la concesión de una autorización previa»⁵⁹.

V. LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO PORTUGUÉS, EN CONCEPTO DE *AMICUS CURIAE*, EN CUESTIONES PREJUDICIALES SOBRE LOS REGLAMENTOS DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA PLANTEADAS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

195

Desde el punto de vista portugués, sorprende el estado de cosas existente en España en lo tocante al planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Luxemburgo, al ser notorio que sólo los tribunales laborales españoles plantean centenares y centenares de ellas, en todas las ramas del ordenamiento jurídico⁶⁰, incluido el Derecho de la Seguridad Social y, dentro de él, la concreta parcela regulada por los

56. Al respecto, véase Arufe Varela, Alberto, «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre incumplimientos por los Estados miembros de sus deberes de transposición de las Directivas marco y “específicas” en materia de seguridad y salud laboral», *Tribuna Social*, núm. 221, 2009, pp. 8 y ss.

57. Cfr. marginal 10.

58. *Ibidem*.

59. Cfr. su «Fallo», apartado 1).

60. Sobre el tema, realizando comparaciones cuantitativas, véase Pereira Coutinho, “Os Juízes Portugueses e o Reenvio Prejudicial”, en Maria Luísa Duarte, Luís Fernandes y Francisco Pereira Coutinho (Coordinadores), *20 Anos de Jurisprudência da União sobre Casos Portugueses: o que fica do diálogo entre os juízes portugueses e o Tribunal de Justiça da União Europeia*, Instituto Diplomático. Lisboa. 2011, pp. 13 y ss. Clásico, además, Moitinho de Almeida, José Carlos, *O reenvio prejudicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*, Almedina. Coimbra. 1992, pp. 5 y ss. Más reciente, Lourenço, Luísa, “O reenvio prejudicial para o TJUE e os pareceres consultivos do Tribunal EFTA”, *Julgar*, núm. 35, pp. 187 y ss., 2018.



Reglamentos de coordinación de sistemas de seguridad social de la Unión Europea⁶¹. En cambio, salvo error u omisión míos inadvertidamente cometidos, los tribunales portugueses nunca han planteado cuestiones prejudiciales relativas a este último tema, aunque sí las haya respecto de otros, con la reseñable particularidad —que es casi un tema tabú en España⁶²— de que el Tribunal Constitucional portugués sí ha «dialogado» con el Tribunal de Luxemburgo sobre algún asunto de interpretación del Derecho de la Unión Europea⁶³. Lo que sí ocurre en Portugal es que el Gobierno de la Nación realice observaciones al hilo de cuestiones prejudiciales planteadas desde los tribunales de otros Estados miembros de la Unión Europea, comportándose —con terminología creada, con claridad, en el Derecho procesal de los Estados Unidos— como si fuese un «amigo de la curia» o «*amicus curiae*», teniendo en cuenta que en este caso la «curia» aludida es el Tribunal de Luxemburgo⁶⁴. Tras una compulsa, creo que exhaustiva, de la base de datos Curia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, puedo afirmar que el Gobierno portugués se ha comportado como «amigo» del Tribunal de Luxemburgo en al menos siete ocasiones, todas ellas relativas a cuestiones prejudiciales sobre los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea, planteadas —repito— desde tribunales nacionales de otros Estados miembros distintos de Portugal. De entre estos siete casos, creo yo que debo destacar las observaciones realizadas en las Sentencias del Tribunal de Luxemburgo de 30 junio 2011 y de 23 enero 2025, a que me referí antes⁶⁵, relativas ambas —recuérdese— a ciudadanos portugueses, implicados a título de trabajador o de empresario, en la correspondiente relación jurídica de seguridad social debatida⁶⁶. En la primera de dichas Sentencias, se hace constar lo siguiente: «El Gobierno portugués puntualiza en sus observaciones escritas que el Derecho portugués no prevé prestaciones específicas para situaciones de dependencia. El servicio nacional de salud no se condiciona a requisitos de seguro, y las prestaciones dinerarias proporcionadas por ese servicio no se han concebido para atender a tales situaciones. No obstante,

61. Al respecto, véase Gárate Castro, Javier y Maneiro Vázquez, Yolanda (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a M^a. Emilia Casas Baamonde*, Universidad de Santiago de Compostela-Servicio de Publicaciones. Santiago de Compostela. 2020, pp. 11 y ss.

62. Al respecto, véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, «El abogado laboralista ante la cuestión prejudicial europea», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 21, 2017, pp. 150 y ss.

63. Consta en el asunto C-136/21, aunque finalmente no dio lugar a su terminación por medio de Sentencia. Sobre el tema de fondo, véase Tavares Lanceiro, Rui, «Notas sobre o Conhecimento do Recurso Previsto na Alínea i) do n.º 1 do Artigo 70.º da LTC Quando Está em Causa a Integração Europeia – em Jeito de Comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 711/2020», *Revista Portuguesa de Direito Constitucional*, núm. 2, pp. 81 y ss., 2022. En relación con la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional español, véase Nogueira Guastavino, Magdalena, «De la primera cuestión prejudicial española a la primera planteada por el Tribunal Constitucional: A vueltas con el principio de irregresividad, el caso Giménez Zaera», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 102, 2013, pp. 35 y ss.

64. Sobre el tema, véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, «El “*amicus curiae*” en el contencioso judicial norteamericano de seguridad social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 2, 2015, pp. 195 y ss.

65. *Supra*, núm. II y núm. III, respectivamente.

66. Las otras cinco constan en Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 febrero 2006 (asunto C-286/03, Hosse), de 18 julio 2006 (asunto C-372/02, Adanez Vega), de 18 julio 2006 (asunto C-50/05, Nikula), de 15 enero 2015 (asunto C-179-13, Evans) y de 29 octubre 2020 (asunto C-243-19, Veselibas Ministrija).



los jubilados, inválidos o supervivientes en situación de dependencia pueden obtener en virtud de la legislación portuguesa un complemento de pensión en función del grado de dependencia»⁶⁷. En la segunda, por su parte, se hace referencia a que «de las observaciones del Gobierno portugués se desprende que, en el marco del diálogo entablado entre las instituciones belga y portuguesa competentes, la institución portuguesa constató, por una parte, que las sociedades a través de las cuales el acusado en el litigio principal desplazó a los trabajadores afectados mediante documentos que revestían la forma de certificados A 1 no ejercían ninguna actividad sustancial en Portugal en el sector de la construcción y no tenían otro objeto que el de suministrar mano de obra barata en Bélgica»⁶⁸.

VI. CONCLUSIONES

A diferencia de lo que sucede en España, cabe calificar de muy pocos a los tribunales portugueses competentes en materia de seguridad social (bien laborales, bien contencioso-administrativos) a la hora de plantear cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Luxemburgo sobre asuntos de Derecho de la Seguridad Social. A pesar de este hecho, mi trabajo de investigación prueba que es posible encontrar rastros de los tres sujetos implicados en la relación jurídica de seguridad social en la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, a propósito precisamente del tema que a mí me interesaba tratar, que es el de la interpretación de los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea. Esos rastros se explican por causa de que Portugal es tradicionalmente un país de emigración, focalizándose sus flujos migratorios, entre otros países, a muy diversos Estados miembros de la Unión Europea. En el primer caso del Tribunal de Luxemburgo que aquí se ha analizado, aparece implicado un emigrante portugués que trabajaba en Alemania, en la cuestión prejudicial sobre los citados Reglamentos de coordinación de la Unión Europea planteada por el máximo órgano de la jurisdicción alemana de seguridad social (esto es, el Tribunal Federal de Seguridad Social o «*Bundessozialgericht*»), refiriéndose el asunto enjuiciado a un tema de candente actualidad no sólo en Portugal, sino también en otros países del sur de Europa (España incluida), que es el de la exportación de las prestaciones contributivas alemanas de dependencia, el cual es —como se sabe—un tema muy deficientemente regulado en mi país, hasta el punto incluso de no existir ningún par portugués de la contingencia contributiva alemana a que dicha Sentencia hacía referencia. En el segundo caso estudiado por mí, aparece implicado un empresario portugués en cuanto que otro vértice de la relación jurídica de seguridad social, habiéndose planteado la cuestión prejudicial desde un tribunal penal belga, por causa de la actuación fraudulenta de dicho empresario en el territorio de este otro Estado miembro de la Unión Europea, exigiendo de nuevo la resolución de esta

67. Cfr. marginal 23.

68. Cfr. marginal 61.



cuestión prejudicial la interpretación de los reglamentos de coordinación a que vengo haciendo referencia. En fin, el tercer vértice de la relación jurídica de seguridad social (que es el encarnado por las entidades gestoras de la seguridad social) se encuentra reflejado en una tercera Sentencia del Tribunal de Luxemburgo analizado por mí, en el que dicho Tribunal condenó a la República Portuguesa por incumplimiento de los Tratados y a instancia de la Comisión Europea en un asunto en que de nuevo aparecían implicados los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea. En fin, doy cuenta asimismo en este trabajo de las intervenciones del Gobierno portugués, a título de «*amicus curiae*», en cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Luxemburgo por tribunales distintos de los tribunales portugueses, refiriéndose estas intervenciones—en línea con la temática abordada por este trabajo de investigación— de nuevo a la interpretación de los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea, habiendo considerado yo especialmente relevantes las alegaciones efectuadas por el Gobierno portugués en relación con los dos primeros vértices de la relación jurídica de seguridad social (esto es, el trabajador beneficiario y el empresario), protagonistas de las dos primeras Sentencias del Tribunal de Luxemburgo aquí analizadas, y a que antes hice referencia.

Bibliografía

- Arufe Varela, Alberto, "Los equívocos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el principio de automaticidad de las prestaciones. Su verificación a través del derecho alemán de la seguridad social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 77, 2008.
- Arufe Varela, Alberto, «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre incumplimientos por los Estados miembros de sus deberes de transposición de las Directivas marco y "específicas" en materia de seguridad y salud laboral», *Tribuna Social*, núm. 221, 2009.
- Arufe Varela, Alberto, "La Sentencia del Tribunal Federal alemán de Trabajo de 22 abril 2009, sobre usura salarial. Estudio contextualizador y comparado con el Derecho español, y traducción castellana", *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. II, 2010.
- 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 el vol. *Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, vol. I, Universidad Católica Portuguesa, Lisboa, 2015.
- Arufe Varela, Alberto, *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier, Barcelona, 2019.
- Arufe Varela, Alberto, «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por "vivienda compartida"», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 34, 2023.
- Arufe Varela, Alberto, "Un reto inaplazable para una seguridad social del siglo XXI, especialmente desde la perspectiva del Derecho comparado: el reconocimiento de la dependencia como riesgo, y su configuración como contingencia contributiva", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 36, 2023.

- Arufe Varela, Alberto, "Inconformismo alemán, en comparación con la autocomplacencia española, respecto de la regulación de la protección por dependencia, en cuanto que verdadera contingencia de seguridad social del siglo XXI. A propósito de la Ley alemana de Apoyo y alivio para la atención por dependencia de 2023", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 40, 2024.
- Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, "El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y su aplicación por los tribunales laborales españoles", *Empresas y Trabajadores. Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 2, 2026.
- Bacelar Gouveia, Jorge, *Manual de Direito Constitucional. I- Teoria geral do Direito Constitucional. Estado, constitucionalismo e Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2025.
- Gárate Castro, Javier y Maneiro Vázquez, Yolanda (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a M^a. Emilia Casas Baamonde*, Universidad de Santiago de Compostela-Servicio de Publicaciones, Santiago de Compostela, 2020.
- Gomes Canotilho, Jose Joaquim, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2018.
- Lourenço, Luísa, "O reenvio prejudicial para o TJUE e os pareceres consultivos do Tribunal EFTA", *Julgar*, núm. 35, 2018.
- Martínez Girón, Jesús, "La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán", *Revista de Derecho Social*, núm. 72, 2015.
- Martínez Girón, Jesús, "Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Sobre la nueva Ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44, 2016.
- Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, «El "amicus curiae" en el contencioso judicial norteamericano de seguridad social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 2, 2015.
- Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, "El abogado laboralista ante la cuestión prejudicial europea", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 21, 2017.
- 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 y Arufe Varela, Alberto, "Contratación temporal y a tiempo parcial", en Susana Rodríguez Escanciano y Henar Álvarez Cuesta (Directoras), *Avanzando en transiciones justas en la Unión Europea: el trabajo decente como motor de cambio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- Moitinho de Almeida, José Carlos, *O reenvio prejudicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*, Almedina, Coimbra, 1992.
- Nogueira Guastavino, Magdalena, "De la primera cuestión prejudicial española a la primera planteada por el Tribunal Constitucional: A vueltas con el principio de irregresividad, el caso Giménez Zaera", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 102, 2013.
- Pereira Coutinho, "Os Juízes Portugueses e o Reenvio Prejudicial", en Maria Luísa Duarte, Luís Fernandes y Francisco Pereira Coutinho (Coordinadores), *20 Anos de Jurisprudência da União sobre Casos Portugueses: o que fica do diálogo entre os juízes portugueses e o Tribunal de Justiça da União Europeia*, Instituto Diplomático, Lisboa, 2011.
- Rebelo de Sousa, Marcelo, *Constituição da República Portuguesa comentada*, Lex, Lisboa, 2000.
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, "El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 26, 2011.
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, "Aproximación a la coordinación de regímenes de seguridad social en el Reglamento 883/2004 y en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 1, núm. 2, 2016.



- Santos Silva, Nuno, «Las “pensiones europeas” en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 44, 2025.
- Santos Silva, Nuno, “La complejidad jurídica extrema de los expedientes administrativos a los que se aplican los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los Estados miembros. Un análisis inductivo de jurisprudencia portuguesa comparada con el Derecho español sobre el tema”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 46, 2026.
- Santos Silva, Nuno, “El cumplimiento por Portugal de los preceptos de la Carta Social Europea revisada en materia de seguridad social. Un análisis comparado con el Derecho español, por la vía de control de informes gubernamentales”, *Lex social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 16, núm. 1, 2026.
- Sierra Benítez, Esperanza Macarena, “Cuestiones relativas al ámbito de aplicación subjetivo y material del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, en Eva Garrido Pérez (Coordinadora), *Protección social en España, en la Unión Europea y en el Derecho Internacional*, Laborum, Murcia, 2017.
- Silveiro de Barros, Mário, “La protección social de las personas dependientes en Portugal”, *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 8, 2017.
- Silveiro de Barros, Mário, “La protección social por dependencia en Portugal. Un estudio de Derecho comparado, comunitario europeo e internacional”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 12, 2017.
- Silveiro de Barros, Mário, “La protección social de las personas mayores en Portugal. El sistema de protección de la dependencia”, en Salvador Perán Quesada y Francisco Vila Tierno (Directores), *La protección de seguridad social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Bomarzo, Albacete, 2022.
- Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, Almedina, Coimbra, 2024.
- Tavares Lanceiro, Rui, “Notas sobre o Conhecimento do Recurso Previsto na Alínea i) do n.º 1 do Artigo 70.º da LTC Quando Está em Causa a Integração Europeia – em Jeito de Comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 711/2020”, *Revista Portuguesa de Direito Constitucional*, núm. 2, 2022.



Comentarios de sentencias



La “doctrina Cakarevic” y su aplicación según la Sala Cuarta del Tribunal Supremo: comentario a su sentencia de 28 de enero de 2026 (rcud. núm. 3239/2024)

THE “CAKAREVIC DOCTRINE” AND ITS APPLICATION ACCORDING TO THE FOURTH CHAMBER OF THE SUPREME COURT: COMMENTARY ON ITS JUDGEMENT OF 28 JANUARY 2026 (APPEAL NO. 3239/2024)

Miriam Monjas Barrena

Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Extremadura

mmonjas@unex.es  0000-0001-6438-2915

Recibido: 01.06.2026. Aceptado: 09.06.2026

RESUMEN

La sentencia escogida resuelve un recurso de casación para la unificación de doctrina en materia de reintegro de prestaciones indebidas derivadas de una pensión no contributiva de incapacidad permanente por comunicación extemporánea de la variación de datos de la unidad económica familiar. Aunque la Sala IV desestima el recurso de casación para la unificación de doctrina por ausencia de contradicción, la resolución posee un indudable interés pues contiene un completo análisis de la sentencia del Tribunal Europeo de 26 de abril de 2018, Cakarevic vs. Croacia y de la doctrina en ella contenida. También explica cómo afecta su obligada aplicación a nuestro régimen jurídico de reintegro de prestaciones indebidas en los casos de error imputable a la Administración y, en fin, de qué modo se ha venido implementando por la Sala IV del Tribunal Supremo hasta el momento en diversos supuestos de reintegro de prestaciones indebidas en materia de desempleo.

ABSTRACT

The selected judgment rules on an appeal on a point of law seeking to establish a consistent legal position regarding the recovery of unduly paid benefits arising from a non-contributory permanent disability pension, due to the late notification of a change in the household's financial circumstances. Although Chamber IV dismisses the appeal for the unification of doctrine on the grounds of lack of contradiction, the ruling is undoubtedly of interest as it contains a comprehensive analysis of the European Court's judgment of 26 April 2018, Cakarevic v. Croatia, and the doctrine contained therein. It also explains how its mandatory application affects our legal regime for the recovery of unduly paid benefits in cases of error attributable to the Administration and, finally, how it has been implemented by Chamber IV of the Supreme Court to date in various cases of recovery of unduly paid unemployment benefits.

PALABRAS CLAVE

Doctrina Cakarevik
Reintegro de prestaciones indebidas
Error administrativo
Buena fe
Sustento básico

KEYWORDS

Cakarevik doctrine
Recovery of unduly paid benefits
Administrative error
Good faith
Basic subsistence.

SUMARIO

- VII. PLANTEAMIENTO
 - E. Hechos relevantes
 - F. La sentencia de instancia
 - G. La sentencia de suplicación
- VIII. EL RECURSO DE CASACIÓN PARA LA UNIFICACIÓN DE DOCTRINA
 - A. Los términos del debate casacional
 - B. La fundamentación jurídica
 - C. El fallo desestimatorio
- IX. LA “DOCTRINA CAKAREVIC” Y SU SIGNIFICADO PARA LA SALA IV
 - A. El problema suscitado en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
 - B. Análisis general de la sentencia Cakarevic
 - C. Su aplicación por la Sala IV del Tribunal Supremo
- X. A MODO DE CONCLUSIÓN
 - Bibliografía

I. PLANTEAMIENTO

La sentencia, de la que es ponente D. Antonio V. Sempere Navarro, desestima el recurso de casación para la unificación de doctrina al considerar que concurren tanto falta de contradicción como de contenido casacional, por lo que no entra a conocer sobre el fondo del asunto ni sienta doctrina, al menos en sentido estricto. A pesar de ello, la resolución tiene gran interés pues ofrece un valioso análisis de la “doctrina Cakarevic” así como de su interpretación y aplicación por nuestro Alto Tribunal¹.

El recurso tiene su origen en la reclamación planteada por la beneficiaria de una pensión de invalidez no contributiva (hoy incapacidad) frente a la resolución administrativa que acuerda la extinción de esta y la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, todo ello con fundamento en la comunicación extemporánea por aquella de la variación de circunstancias de su unidad económica familiar.

A. Hechos relevantes

A la vista de los hechos declarados probados en la instancia y en el expediente administrativo de remisión, el conflicto queda planteado como sigue:

- La demandante venía disfrutando desde el 13 de octubre de 2011 de una pensión de invalidez no contributiva reconocida por la Dirección General de Servicios Sociales e Infancia de la Consejería de Servicios Sociales de la Junta de Extremadura.

1. Esta doctrina se contiene en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril de 2018, asunto Cakarevic vs. República de Croacia.



- En la fecha de concesión, la unidad económica de convivencia estaba formada por la beneficiaria, su esposo y un hijo común, que deja la residencia familiar el 12 de julio de 2019.
- La pensionista comunicó por escrito presentado el 18 de febrero de 2020 (es decir, 7 meses después) la variación en la unidad económica de convivencia, que había pasado a estar formada únicamente por ella y su esposo.
- La beneficiaria reiteró su comunicación en sucesivos escritos presentados el 4 de marzo de 2021 y el 2 de marzo de 2022 junto con las preceptivas declaraciones anuales de ingresos y rentas de la unidad económica de convivencia.
- La Administración demandada acordó, mediante escrito de 9 de junio de 2022, la extinción del derecho a la prestación y el reintegro de 17.701'13 euros en concepto de mensualidades indebidamente percibidas entre el 1 de agosto de 2019 y el 31 de mayo de 2022.

B. La sentencia de instancia

Tras la desestimación de la preceptiva reclamación administrativa previa, la pensionista presentó demanda contra la Dirección General de Servicios Sociales que fue también desestimada por sentencia 243/2023, de 24 de julio, del Juzgado de lo Social núm. 3 de Badajoz, con aplicación de los artículos 363 y 368 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS) sobre pensión de incapacidad no contributiva. La resolución destaca la circunstancia de que la actora había incumplido su obligación de comunicar a tiempo un hecho relevante, como es la marcha de su hijo del domicilio familiar el 12 de julio de 2019, fecha a partir de la que debe operar la extinción del derecho a seguir percibiendo la pensión y la obligación de reintegro de las cantidades indebidas.

C. La sentencia de suplicación

Planteado el recurso de suplicación por la beneficiaria, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura lo va a estimar parcialmente, mediante sentencia de 22 de mayo de 2024², revocando la sentencia de instancia y declarando, por un lado, la extinción del derecho de la recurrente a percibir la pensión de incapacidad desde el 1 de agosto de 2019 y, por otro, la obligación de reintegrar únicamente la cantidad de 3.144'40 euros en concepto de cantidad indebidamente percibida durante el periodo que se extiende desde el 1 de agosto de 2019 (primer día del mes siguiente a la fecha en que el hijo deja el domicilio familiar) al 1 de marzo de 2020 (primer día del mes siguiente al de la fecha del escrito en que la recurrente comunica dicha circunstancia).

2. STSJ de Extremadura (Sala de lo Social) de 22 de mayo de 2024 (rec. núm. 530/2023).



Entiende la Sala que, en el presente caso, concurren los presupuestos requeridos para la aplicación de la “doctrina Cakarevic”, a partir de las siguientes circunstancias:

- Aun cuando la beneficiaria tardó siete meses en comunicar la variación de datos, no puede deducirse que su actuación fuera contraria a la buena fe pues lo hizo posteriormente, y de forma reiterada, al tiempo que presentaba las declaraciones anuales de 2020, 2021 y 2022.
- La percepción indebida de la prestación se debe, en su mayor parte, al error de la propia Administración, que disponía de los datos aportados por la beneficiaria desde febrero de 2020 por lo que, de haber atendido en ese momento a la comunicación, el importe a devolver hubiera sido notoriamente inferior, tan solo de siete mensualidades frente a las treinta y nueve que ahora le reclama la Administración, evitando así cualquier consecuencia de su actuación (o, más bien, omisión), y haciéndola recaer íntegramente sobre la recurrente.
- La prestación de incapacidad no contributiva satisface necesidades básicas de subsistencia a través de la percepción de una cantidad modesta inferior a los 400 euros mensuales.

En este contexto, la Sala concluye que no parece razonable que toda la carga del error recaiga únicamente sobre la beneficiaria, pues hay una clara concurrencia de falta de diligencia de la Administración, que tardó más de dos años en reaccionar, contados a partir de la comunicación extemporánea de aquélla. Por ello, entiende que la recurrente debería devolver únicamente la prestación indebidamente percibida durante el periodo en que no comunicó la variación de datos (siete meses), pues solo durante ese periodo se le puede atribuir una actuación negligente respecto de la percepción de la prestación que se le reclama, debiendo asumir la Administración las consecuencias de su error respecto del resto del periodo reclamado.

205

II. EL RECURSO DE CASACIÓN PARA LA UNIFICACIÓN DE DOCTRINA

A. Los términos del debate casacional

La Letrada de la Junta de Extremadura formaliza recurso ante el Tribunal Supremo alegando que la sentencia dictada en suplicación vulnera el artículo 55.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad³. Aporta como contradictoria la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 3 de octubre de 2017⁴, en la que, ante un supuesto en el que la Consejería demandada mantuvo por error el pago de

3. De acuerdo con este precepto, “la obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los cuatro años, contados a partir de la fecha de su cobro, o desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución, con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputable a la entidad gestora”.

4. STSJ del Principado de Asturias (Sala de lo Social) de 3 de octubre de 2017 (rec. núm. 1909/2017).

una pensión de jubilación no contributiva durante quince meses, aun disponiendo de los datos relativos a la variación de circunstancias, la Sala, aplicando dicho artículo, y sin atender a ninguna otra circunstancia, declara la devolución de los ingresos percibidos durante todo el periodo indebidamente abonado y no afectado por el plazo de prescripción.

La representación de la pensionista, por su parte, se opone al recurso alegando, entre otras razones, que no puede existir contradicción sobre la aplicación de la “doctrina Cakarevic” respecto de una sentencia de fecha anterior, así como la posible falta de contenido casacional porque la cuestión ya está resuelta, en sentido positivo, por otras sentencias del Tribunal Supremo.

En el informe del Ministerio Fiscal aparecen argumentos similares y así, se considera que no existe contradicción porque la sentencia aportada como contraste no pudo aquilatar las consecuencias de una doctrina acuñada años después por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y generalmente aplicada en sentencias del Tribunal Supremo posteriores a aquélla.

Fijadas de este modo las posiciones de las partes, el objeto del debate casacional (siempre que se supere el juicio de contradicción) debe proyectarse sobre el reintegro de una pensión no contributiva de incapacidad permanente percibida indebidamente, siendo extemporánea la comunicación de la variación de datos de la unidad económica familiar.

B. La fundamentación jurídica

El razonamiento del Alto Tribunal que desemboca en la sentencia desestimatoria se funda en la ausencia de la necesaria contradicción que abre la posibilidad de decidir sobre el fondo del asunto, es decir, dar respuesta a la cuestión debatida, conforme a lo dispuesto en el artículo 219 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS). Así:

- Sobre la “doctrina Cakarevic”:
Con carácter previo al análisis de contradicción, el ponente considera oportuno ofrecer una previa explicación acerca del significado de la “doctrina Cakarevic” aplicada por la Sala de suplicación en la sentencia recurrida y de su significado para nuestro ordenamiento jurídico, cuestión que, por su interés, se tratará de modo separado en el epígrafe siguiente.
- Sobre la falta de contradicción y de interés casacional:
Como es de sobra conocido, el recurso de casación para la unificación de doctrina tiene naturaleza extraordinaria pues su finalidad primordial es la de preservar los criterios interpretativos del Tribunal Supremo en el ámbito jurisdiccional social. Este carácter excepcional impone su sujeción a una serie de exigencias de viabilidad objeto de severo control por parte de aquél entre las que se encuentra la necesaria y previa contradicción entre sentencias, presupuesto clave para la admisión del recurso. De acuerdo con ello el ponente,

después de recordar la reiterada doctrina de la Sala en esta materia, lleva a cabo las siguientes consideraciones sobre el caso concreto:

- a) La unificación de doctrina solo cabe respecto de sentencias que se hayan basado en los mismos fundamentos, es decir, que hayan llegado a soluciones distintas a partir de la interpretación de un mismo entorno normativo.
- b) Las concretas circunstancias de los casos recogidos en las sentencias objeto de contraste son similares, pero no lo suficiente a los efectos del artículo 219.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social pues la “doctrina Kakarevic”, aplicada por la sentencia recurrida, exige comparar tanto la conducta de la persona beneficiaria como la diligencia de la Administración gestora de la prestación a la hora de regularizar una situación objetivamente anómala.
- c) Desde esta perspectiva, se observa que, ante una conducta similar por parte de las personas beneficiarias en una y otra (comunicación tardía del cambio en la unidad económica familiar), la conducta de las Administraciones autonómicas, por el contrario, es mucho más diligente en la sentencia de contraste que en la recurrida.

Así, mientras que en esta última la Administración tarda en reaccionar más de dos años (contados desde la comunicación extemporánea de la variación de datos en la unidad familiar) en la sentencia de contraste lo hace en solo seis meses en los que además se tramita el expediente de revisión correspondiente a la extinción de la prestación.

En definitiva, la conducta administrativa es notoriamente distinta en un caso y otro, lo que permite apreciar en la sentencia recurrida la concurrencia de culpas, en los términos ya vistos.

Para concluir, se recuerda también que la sentencia de contraste aplica la doctrina del enriquecimiento injusto, abandonada ya por la Sala IV en favor de la repetida “doctrina Kakarevik” por lo que carece ya de valor referencial para fundamentar un recurso de casación para la unificación de doctrina.

C. El fallo

Con base en el razonamiento jurídico precedente la Sala, tras apreciar la falta de contradicción entre las sentencias comparadas, desestima el recurso de casación para la unificación de doctrina, declara firme la sentencia dictada en suplicación por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura e impone a la Administración autonómica recurrente las costas causadas, por un importe de 1.800 euros.



III. LA “DOCTRINA CAKAREVIC” Y SU SIGNIFICADO PARA LA SALA IV

A. El problema suscitado en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

La demandante, ciudadana croata, tenía reconocido un subsidio de desempleo de duración determinada (doce meses) desde 1996 pero, por un error administrativo, se le siguió abonando durante casi tres años más allá de la duración máxima legal, es decir, desde junio de 1998 a marzo de 2001.

Advertido el error, las autoridades competentes proceden a declarar extinguido el subsidio *ex tunc* (desde junio de 1998) y a demandar judicialmente a la pensionista para reclamarle las cantidades indebidamente abonadas más los intereses, todo ello con fundamento en un enriquecimiento injusto.

Los tribunales croatas, en sus sucesivas instancias, dan la razón a la Administración confirmando la obligación de reintegro en todos sus términos por tratarse de cantidades que legalmente no corresponden a la beneficiaria.

Así las cosas, la Sra. Cakarevik acude al Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando que tal condena a reintegrar unas prestaciones que había percibido entre junio de 1998 y marzo de 2001, declaradas después indebidas en 2009, constituye una vulneración de su derecho a la propiedad, en el sentido de pacífico disfrute de sus posesiones, protegido por el artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

208

B. Análisis general de la sentencia Cakarevic

A la vista de la demanda presentada, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos va a examinar en su sentencia las siguientes cuestiones:

1. En primer lugar, se plantea si existe un bien jurídico protegido, es decir, si la pensionista tiene un derecho de posesión en sentido estricto sobre unas prestaciones que había recibido de buena fe, en virtud de una decisión administrativa favorable y, por tanto, una expectativa legítima a poder conservarlas. En este sentido, entiende el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en principio, toda persona tiene derecho a confiar en la validez de una decisión administrativa firme que le es favorable, así como en los actos de ejecución derivados de la misma, siempre que no haya contribuido con dolo o negligencia a que dicha decisión sea adoptada de forma errónea. En particular, en este caso concreto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene en cuenta los siguientes factores para concluir la existencia de ese bien jurídico protegido:
 - La beneficiaria no contribuyó al error, no hubo ocultación ni datos falsos por su parte, siendo la continuidad en el pago (más allá del límite legal) un error exclusivo de la Administración.

- Percibió las prestaciones de buena fe, convencida de su derecho a hacerlo a la vista de su pago periódico por la Administración.
- La resolución administrativa que le reconoció el subsidio no advertía de forma expresa del límite legal de doce meses.
- Transcurre un largo plazo de inactividad administrativa en el que se sigue pagando la pensión, lo que reforzó la apariencia de legalidad de los mismos.
- El subsidio tiene la naturaleza de sustento básico y atiende las necesidades elementales de una beneficiaria desempleada y con problemas de salud que depende de este ingreso para su subsistencia.

Sobre la base de todo ello, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluye que, en este caso, la beneficiaria tiene una expectativa legítima y protegida sobre las cantidades ya abonadas y a que no se le reclame con efectos retroactivos lo percibido de buena fe pues ello constituye una injerencia en su derecho de propiedad.

En otras palabras, si la Administración comete un error, sin participación ni culpa del ciudadano, este puede presumir que lo recibido en virtud de esa decisión es legítimamente suyo y no puede ser reclamado salvo que existan razones de peso de interés general.

2. Una vez reconocida la intromisión en el derecho que supone la orden de reintegro retroactivo de las prestaciones en estas concretas circunstancias, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos entra a analizar si tal injerencia era proporcionada y ajustada al objetivo perseguido (protección de los fondos públicos y evitar el enriquecimiento injusto). En este punto, afirma el Tribunal que, tales intereses legítimos deben conjugarse con la protección de los derechos individuales, alcanzando un equilibrio justo y que, en el presente caso, la aplicación del principio de “buena gobernanza” (que exige a la Administración una actuación eficaz, correcta y coherente, especialmente en materia de prestaciones sociales) conduce a la consideración de que la medida que obliga a la pensionista a devolver todos los pagos recibidos por error, más los intereses, rompe dicho equilibrio al imponer a ésta una carga individual excesiva, sin reconocer a la Administración ninguna cuota de responsabilidad por el error, a la vista de las siguientes circunstancias: a) la ausencia de culpa de la beneficiaria; b) el retraso y la falta de diligencia de la Administración, que agrava la situación al aumentar la cantidad a devolver por la pensionista; c) el carácter vital de la prestación y la situación de vulnerabilidad de aquélla; d) la exigencia de una devolución íntegra con intereses que exime de toda carga a la Administración que cometió el error.

A la vista de todo lo anterior, el Tribunal termina condenando al Estado croata a pagar a la Sra. Cakarevic una indemnización por daño moral (aproximadamente en la misma cuantía que se le reclamaba), reconociendo así el perjuicio sufrido.



C. Su aplicación por la Sala IV del Tribunal Supremo

La doctrina emanada de la sentencia que se acaba de analizar conduce a nuestro Alto Tribunal a reinterpretar la normativa de Seguridad Social sobre el reintegro de prestaciones indebidas en los casos de error administrativo.

Así, como es de sobra conocido, nuestro ordenamiento jurídico permite, en determinados casos, que la Administración pueda revisar de oficio sus actos declarativos de derechos y declarar, si procede, el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas (dentro del plazo de prescripción de cuatro años), con independencia de cuál sea la causa que origina la devolución e incluso en los casos de que el error sea exclusivamente de la propia Administración⁵.

Como explica la sentencia comentada, hasta hace pocos años, la doctrina jurisprudencial venía considerando obligado el reintegro en la gran mayoría de los supuestos de prestaciones indebidas para evitar el enriquecimiento injusto del beneficiario. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha obligado a abandonar esta doctrina y a reexaminar los casos de reintegro de prestaciones indebidas por error administrativo bajo el prisma de la “doctrina Cakarevik”. Así lo hecho, hasta ahora el Alto Tribunal ha aplicado a propósito de la percepción indebida de prestaciones por desempleo ante dos tipos de situaciones: por un lado, en diversos casos de resoluciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) para el reintegro de prestaciones por subsidio de desempleo para mayores de 52 o de 55 años⁶ y, por otro, en varios supuestos de percepciones de prestaciones de desempleo derivados de expedientes de regulación temporal de empleo covid-19 que luego se dejaron sin efecto por el citado organismo porque la reducción de la jornada desbordaba el tope máximo legal del 70 %⁷.

En todas estas resoluciones, el Tribunal Supremo, aplicando la citada doctrina, resolvió que (1) dado que los errores eran únicamente imputables a las autoridades no debían remediarse a expensas de los beneficiarios, (2) especialmente si actuaron de buena fe y (3) si las prestaciones percibidas cubrían necesidades básicas pues exigirles el reintegro les impondría una carga desproporcionada, debiendo corresponder al SEPE asumir las consecuencias de su propio error.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como ya se ha apuntado, la sentencia objeto de comentario posee un indudable interés no tanto por el sentido del fallo (limitado a la desestimación del recurso de casación para la unificación de doctrina por falta de contradicción y de contenido casacional) como por llevar a cabo una encomiable tarea de interpretación y sistematización de

5. Así se recoge en los artículos 146.2 de la LRJS y 55.3 del TRLGSS.

6. Con cita de las SSTs de 26 de noviembre de 2025 (rcud. núm. 1136/2025), de 11 de marzo de 2025 (rcud. núm. 180/2025), de 15 de octubre de 2024 (rcud. núm. 1186/2024) y de 27 de mayo de 2025 (rcud. núm. 477/2025).

7. Se citan las SSTs de 4 de abril de 2024 (rcud. núm. 1156/2023), de 29 de abril de 2024 (rcud. núm. 1158/2023), de 30 de mayo de 2024 (rcud. núm. 1093/2023) y 27 de mayo de 2025 (rcud. núm. 4152/2023).



los criterios contenidos en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril de 2018 y de su proyección sobre nuestro régimen jurídico de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas por error administrativo⁸.

La resolución de la Sala IV contiene toda una declaración de intenciones sobre el abandono definitivo de la doctrina previa del enriquecimiento injusto y de la plena asunción de la “doctrina Čakarević” como muestra la detenida relación que hace de las sentencias en las que ya ha tenido la ocasión de aplicarla⁹.

En fin, a la espera de la oportuna reforma normativa, la Sala IV confirma que el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas en caso de error administrativo debe interpretarse de acuerdo con la doctrina comentada lo que exige atender a las circunstancias concurrentes y, en particular, a la naturaleza de la prestación y al comportamiento desplegado tanto por la persona beneficiaria como por la propia Administración que la gestiona.

Bibliografía

- Arenas Gómez, Miguel: “Cómo y cuándo se aplica la doctrina Čakarević, A propósito de la STS 274/2026”, disponible en <https://miguelonarenas.blogspot.com/2026/02/como-y-cuando-se-aplica-la-doctrina.html> (última consulta 19/05/2026).
- Lousada Arochena, José Fernando: “El Tribunal Supremo explica la doctrina Čakarević y su incidencia”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2/2026, https://doi.org/10.55104/RJL_00718.
- Martínez Moya, Juan: “Reintegro de prestaciones indebidas por desempleo y doctrina TEDH Čakarević v. Croatia: ¿colmando o integrando lagunas normativas?”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 10/2024, https://doi.org/10.55104/RJL_00595.
- Vivero Serrano, Juan Bautista: “Jaque mate al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas por error de la Administración. El control de convencionalidad a cargo del Tribunal Supremo”, Briefs AEDTSS, número 57, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, disponible en <https://www.aedtss.com/jaque-mate-al-reintegro-de-prestaciones-indebidamente-percibidas-por-error-de-la-administracion-el-control-de-convencionalidad-a-cargo-del-tribunal-supremo/> (última consulta 18/05/2026).

8. Para mayor detalle, pueden consultarse los comentarios de Arenas Gómez, Miguel: “Cómo y cuándo se aplica la doctrina Čakarević, A propósito de la STS 274/2026”, disponible en <https://miguelonarenas.blogspot.com/2026/02/como-y-cuando-se-aplica-la-doctrina.html>; y de Lousada Arochena, José Fernando: “El Tribunal Supremo explica la doctrina Čakarević y su incidencia”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2/2026, https://doi.org/10.55104/RJL_00718.

9. Sobre estas resoluciones, véase Martínez Moya, Juan: “Reintegro de prestaciones indebidas por desempleo y doctrina TEDH Čakarević v. Croatia: ¿colmando o integrando lagunas normativas?”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 10/2024, https://doi.org/10.55104/RJL_00595; y Vivero Serrano, Juan Bautista: “Jaque mate al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas por error de la Administración. El control de convencionalidad a cargo del Tribunal Supremo”, Briefs AEDTSS, número 57, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024, disponible en <https://www.aedtss.com/jaque-mate-al-reintegro-de-prestaciones-indebidamente-percibidas-por-error-de-la-administracion-el-control-de-convencionalidad-a-cargo-del-tribunal-supremo/>



Recensiones



Recensión de la obra de Djamil Tony Kahale Carrillo (dir.): *III Congreso Internacional «Educación 4.0: Cuestiones actuales sobre la docencia universitaria»*, Laborum, Murcia, 2025

José María Uris Lloret

Doctor en Género e Igualdad y Doctor en Sociedad, Desarrollo y Relaciones Laborales

Universidad de Murcia

josemurisll@gmail.com  0000-0002-7936-1567

Recibido: 12.05.2026. Aceptado: 09.06.2026

La obra que dirige el Doctor Djamil Tony Kahale Carrillo con el título “III Congreso Internacional «Educación 4.0: Cuestiones actuales sobre la docencia universitaria»” es un manual publicado por Ediciones Laborum.

La era digital ha cambiado, entre otras, nuestra forma de trabajar, de relacionarnos, de ocio, de viajar, en fin ha originado profundas modificaciones en todos los ámbitos de nuestra vida, por lo que es obvio su importante incidencia en una materia tan básica para nuestro desarrollo como personas, como es la formación.

En este sentido, las herramientas tecnológicas están siendo de gran utilidad para el aprendizaje en todos los campos de la ciencia y los últimos avances, como la inteligencia artificial, en el que aún queda mucho camino por recorrer, nos descubren un mundo de posibilidades al que no teníamos acceso.

En los diversos capítulos del manual que les estamos presentando, que principalmente se centra más en la docencia en el área jurídica, las autoras y autores nos exponen las ventajas, pero también los inconvenientes, que también hay que tenerlos en cuenta, para la utilización de las nuevas tecnologías en la educación.

En primer lugar, el profesor Kahale Carrillo presenta el manual en su tercera edición, indicando que el libro se conforma por treinta y un capítulos firmados por un gran elenco de profesores provenientes de diferentes universidades españolas, así como del extranjero. Asimismo, contiene trece pósteres científicos.

También nos informa, que esta edición (22433/OC/24) está financiada por la Fundación Séneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia con cargo al Programa Regional de Movilidad, Colaboración Internacional e Intercambio de Conocimiento “Jiménez



de la Espada” (Plan de Actuación 2024). Este hecho nos indica la importancia y repercusión que ha tenido la celebración del citado Congreso.

A continuación, nos comunica los títulos y autores de los distintos capítulos que componen la obra, así como de los pósteres que fueron debatidos en el congreso, participándonos que la novedad de esta edición ha sido la entrega de premios a las mejores comunicaciones.

La primera ponencia es del profesor Daniel Pérez-Berenguer, con el título: “Indie: Plataforma para la creación de contenido digital interactivo para todos”. INDle es «un ecosistema técnico y pedagógico desarrollado en la Universidad Politécnica de Cartagena (UPCT) que permite al profesorado crear, publicar y compartir recursos educativos accesibles y reutilizables, apoyados por inteligencia artificial y pensados para contextos reales de aprendizaje». Para que conozcamos dicho ecosistema el autor nos expone «los principios de accesibilidad y sostenibilidad que guían su diseño, las soluciones innovadoras implementadas (como el copiloto basado en IA), los resultados alcanzados en entornos reales y las perspectivas de evolución futura».

El Coordinador de actividades para América Latina del Programa ACTRAV, Jesús García Jiménez expone “Los retos del micro learning como modalidad efectiva de enseñanza aprendizaje”. En los primeros apartados del artículo, el autor hace unas reflexiones muy interesantes y con profundidad de la actitud de los y las jóvenes hacia el trabajo y la formación que les permita acceder a un empleo, centrándose especialmente en la formación sindical por la trascendencia que tiene en el entorno laboral. Dichos razonamientos los hilvana con la presentación de «una experiencia piloto que combina cine, inteligencia artificial y micro aprendizaje vía WhatsApp para abordar temas cruciales como la discriminación, los derechos laborales y la inclusión». Exponiendo en el desarrollo de la ponencia, en qué consiste el programa de formación citado.

Las profesoras y profesores Aurora Martínez Martínez, Juan Gabriel Cegarra Navarro, Inocencia M.ª Martínez León, Antonio Juan Briones Peñalver de la Universidad Politécnica de Cartagena y Juan Pedro Mellinas Cánovas de la Universidad de Murcia han presentado la ponencia “Aprendizaje activo y conocimiento basado en tecnologías digitales: perspectiva de estudiantes y docentes”. «Este trabajo tiene por objetivo contribuir en la mejora de la enseñanza-aprendizaje en el nuevo contexto docente universitario, fomentando el uso de estrategias de Tecnologías de aprendizaje y conocimiento (TAC) para aumentar la motivación de los estudiantes y por supuesto, adquirir las competencias y conocimientos pretendidos».

El profesor Francisco Javier Arrieta Idiákez expone “La tutoría online (Plataforma ALUD): Herramienta potente en el proceso de enseñanza-aprendizaje”. Para desarrollar su ponencia, en primer lugar, el autor, examina el concepto de tutoría, para indicarnos a continuación que la definición y caracterización de la mencionada herramienta «es trasladable a la versión online de la tutoría, es decir, a aquella tutoría que se desarrolla por medios tecnológicos». En los apartados siguientes nos muestra las características del modelo de aprendizaje de la Universidad de Deusto (MAUD), acreditando



que «la tutoría online permite interactuar con el alumnado en todas y cada una de las fases del MAUD, de ahí que se conciba como una herramienta transversal».

El profesor Abraham Fernández Murcia aborda el siguiente tema “La pedagogía clave en la competencia digital y participación de espacios de aprendizaje colaborativo a distancia”. En el primer apartado, el autor trata la importancia de la Pedagogía en la educación y subraya la necesidad de incorporar las ventajas que aportan las nuevas tecnologías a los retos educativos que emergen. A continuación, en el desarrollo de la ponencia nos muestra los retos que tiene la Pedagogía en la era digital y realiza una aproximación al aprendizaje colaborativo y al aprendizaje cooperativo.

El profesor Rafael García-Purriños García expone “La utilización de realidad virtual y realidad aumentada en la enseñanza de la prevención de riesgos laborales”. El autor inicia la ponencia indicando en qué consiste la realidad virtual y la realidad aumentada, para después desarrollar de forma amplia la utilidad que tienen estas dos herramientas para la prevención de riesgos laborales, tanto para la evaluación de riesgos como para la formación, así como las ventajas e inconvenientes de dichos sistemas y los retos que afrontan.

La doctora Alejandra Selma Penalva, realiza un análisis sobre “La IA en la elaboración de las tesis doctorales ¿Enemigo o aliado?”. Dentro de los avances que se están realizando en el campo de las nuevas tecnologías en los últimos años, con toda seguridad, el que más relevancia está teniendo es la Inteligencia Artificial, ventajas e inconvenientes que presenta su utilización. Si la cuestión por sí misma es sumamente compleja, dicha dificultad se incrementa cuando nos situamos en el campo de la investigación. Por lo que es muy importante el examen que realiza la autora, así como información que facilita sobre esta materia y las reflexiones que lleva a cabo, señalando que «se ha de dar una respuesta clara a las nuevas dudas que suscita la incorporación de la IA al ámbito investigador, delimitando de forma precisa la sutil línea que separa el uso del abuso de estas nuevas herramientas de trabajo».

El profesor Salvador Tomás Tomás expone “Justicia digital e inteligencia artificial: Reflexiones para la formación de los juristas del siglo XXI”. El autor analiza en qué medida las nuevas tecnologías afectan al Derecho procesal, señalando que «el profesional del derecho de este siglo debe ser capaz de manejarse en distintos ámbitos. En primer lugar, ha de conocer los entornos digitales de la Administración de Justicia; los canales de comunicación a través de los cuales operar en este ámbito. En segundo término, debe dominar y manejarse con las herramientas que facilitan, con ahorro de costes y tiempo, la gestión de tareas (back-office), la búsqueda de información doctrinal y jurisprudencial, así como el diseño de la estrategia y la preparación del caso».

La profesora Soledad María Martínez María-Dolores presenta “Pensamiento crítico y docencia universitaria en tiempos de inteligencia artificial”. Una de las características más importantes de la era digital es el acceso a fuentes de información prácticamente infinitas. Por esa razón es muy importante, como afirma la autora, que «las personas deben tener la habilidad de distinguir entre fuentes fiables y engañosas, valorar la autenticidad de los datos y mantener una postura crítica frente a los mensajes de los medios».



El profesor Dario Caldeara examina “Inteligencia artificial, educación y transición digital”. El presente trabajo, como manifiesta el autor «se propone explorar el doble impacto de la inteligencia artificial en la educación universitaria en Italia, así como las repercusiones de la transición digital en el Derecho del Trabajo italiano». Aunque la investigación está centrada en la República Italiana, las reflexiones y conclusiones del estudio son de sumo interés en todos los ámbitos.

La profesora Monika Haczkowska analiza las “Tecnologías útiles para la educación de personas con discapacidad en la educación universitaria” (Tecnologie utili per l’educazione delle persone con disabilità nell’istruzione universitaria). La autora desarrolla la ponencia sobre el acceso a la educación universitaria y qué tecnologías son más útiles en la formación superior de las personas con discapacidad en Polonia.

La profesora Natacha Ornelas expone “Explorando la eficacia del aprendizaje basado en problemas en el desarrollo de competencias digitales: una investigación con estudiantes Erasmus”. La autora nos muestra que «El aprendizaje basado en problemas» es una metodología eficaz en la educación universitaria para el desarrollo de competencias digitales y que su implementación «ha ido ganando terreno en instituciones de educación superior de Portugal y Brasil».

La profesora Francisca Rosique Contreras muestra el proyecto “Greenworl: empoderamiento de las mujeres del ámbito rural basado en la formación y mentorización en emprendimiento verde”. La autora nos presenta el desarrollo de un programa significativo, por la materia que trata y por estar destinado a la formación de “mujeres adultas del entorno rural, con el objetivo de dotarlas de competencias digitales y emprendedoras para facilitar la creación de negocios sostenibles”.

La profesora Duarte Abrunhosa e Sousa analiza “La actividad de los influencers digitales en el mundo universitario: Una perspectiva desde Portugal”. Como señala la autora «este artículo analiza el impacto de los influencers digitales en las universidades portuguesas, explorando su rol en la promoción institucional, el apoyo a la docencia y la experiencia estudiantil, con un enfoque particular en ejemplos concretos del contexto portugués».

La profesora María del Carmen Pastor del Pino, plantea “El aprendizaje experiencial en materias jurídicas a través de simulacros informáticos”. Las nuevas tecnologías han modificado, y aún queda mucho camino por recorrer, en mayor o menor medida la forma de afrontar las tareas en todas las profesiones. Uno de los ámbitos, como señala la autora, en donde más impacto ha tenido es en el Derecho, por ello en su moción, aborda, entre otras, el Derecho digital, la Informática Jurídica y la formación de los futuros operadores del Derecho.

El profesor Stefano Bellono, expone “La nueva educación 4.0 y la regulación del tiempo de trabajo en las formas tecnológicas de empleo”. En este ensayo se aborda, entre otras, una de las cuestiones fundamentales en el tejido productivo: el concepto del tiempo de trabajo en la era digital. Asimismo, al desarrollar este hecho tan importante en el ámbito laboral, también trata de forma extensa el derecho a la desconexión, que tantas dudas y polémicas ha generado y es ineludible avanzar en su concreción.



La profesora Nuria Martínez Sánchez, plantea la “Innovación tecnológica en el teatro como herramienta para la enseñanza jurídica”. La autora nos muestra un estudio sobre la conexión que existe entre el teatro y el derecho. En los dos escenarios «se lleva a cabo un proceso de construcción narrativa» y «ambos comparten la retórica como herramienta esencial para la legitimación de sus respectivos discursos». Por ello, es importante conocer qué recursos tecnológicos son más adecuados para aplicar al teatro jurídico.

Los investigadores Vahhbiz Persi Engineer, Charmy Shaileshkumar Patel, Kārlis Valtīņš, M^a Francisca Rosique-Contreras, Djamil Tony Kahale Carrillo, Joaquín Roca-González presentan la ponencia “La misión transnacional de la Universidad Europea de Tecnología (EUT+) para la mejora de la inclusión en instituciones de educación superior: La cooperación con universidades de la India como caso de estudio”. «En este trabajo se presenta como la alianza EUT+ actúa como catalizador de procesos transformadores orientados a la equidad, la diversidad y la inclusión (EDI) en educación superior, tomando como estudio de caso el proyecto Erasmus+ InEq-SL desarrollado con universidades indias».

La investigadora Aída Cabello Roldán presenta la comunicación “Docencia 4.0 inclusiva; adaptaciones digitales para jóvenes universitarios/as con dislexia en entornos virtuales de aprendizaje”. La autora hace un estudio muy amplio de las circunstancias en que se desenvuelven las personas con dislexia en el ámbito universitario y concluye afirmando que «la inclusión del alumnado con dislexia en la universidad y educación superior y, concretamente, en los ámbitos jurídicos, no debe considerarse como un objetivo a futuro, sino como una responsabilidad inmediata que exige compromiso institucional, innovación pedagógica y transformación cultural».

Los investigadores M.^a de los Ángeles Caveró Caveró y Gerardo Perigali Otero exponen “De la disección al holograma: anatomía sin fronteras”. En el desarrollo de la comunicación, los autores analizan la evolución de la enseñanza anatómica, así como las transformaciones que está originando en este campo de la ciencia las nuevas tecnologías, afirmando, que las tecnologías de realidad virtual y aumentada: «permiten modelar el conocimiento, visualizar la complejidad del cuerpo humano y traducir lo invisible en comprensible».

Los investigadores Ariana Expósito Gázquez, Salvador Cruz Rambaud y Paula Ortega Peral han presentado la comunicación “Implantando ChatGPT en las prácticas de Derecho Administrativo”. Los autores, en primer lugar, nos dan a conocer el sistema de inteligencia artificial ChatGPT y nos informan sobre la evolución del Derecho Administrativo desde su consolidación como disciplina autónoma. Siguiendo esos argumentos, en el desarrollo del artículo examinan, entre otras, las aplicaciones específicas de ChatGPT en el Derecho Administrativo, los riesgos epistémicos y las limitaciones operativas, así como las perspectivas futuras, para finalizar con las recomendaciones para el uso ético y pedagógico de ChatGPT en la disciplina académica objeto del estudio.

La doctora María del Mar López Bueno presenta la comunicación “*Flipped Classroom* en la enseñanza del Derecho Penal: un enfoque práctico y participativo”. El *Flipped*



Classroom «con carácter general, se trata de una estrategia pedagógica que sustituye la transmisión pasiva de conocimientos, propia de las clases magistrales, por un sistema en el que el alumnado accede previamente a los contenidos teóricos, de manera autónoma, reservando el tiempo en el aula para realizar actividades prácticas que favorecen la aplicación activa y crítica de dichos conocimientos». Según la autora, «la adopción de la dinámica de aula invertida en la docencia del Derecho penal -con un marcado sesgo práctico y de participación activa- se revela como un recurso pedagógico versátil, transferible y de probada eficacia para enriquecer la formación jurídica universitaria».

La profesora Dolores Fuensanta Martínez Martínez expone “Rediseñando la clase magistral participativa para la docencia de Derecho Constitucional en un Centro Universitario de la Defensa”. En el desarrollo del artículo, la autora nos relata su experiencia como profesora de Derecho Constitucional en la Academia General del Aire y del Espacio. Señalando, que dadas las características del centro, así como la de los alumnos que «no son dueños de “su tiempo” debido al estricto horario de tareas y actividades al que están sujetos durante todo el día y que forma parte de su disciplina militar», considera que la clase magistral participativa «puede ser una de las metodologías más eficientes para la docencia/aprendizaje del Derecho constitucional en los Centros Universitarios de la Defensa».

La profesora Ana Montiel Vargas ha presentado la comunicación “Innovación docente en Derecho Mercantil: repaso activo e inteligencia artificial”. Los cambios tan profundos que han originado las nuevas tecnologías en la formación en las universidades «plantea nuevos desafíos, pero también enormes oportunidades para repensar la enseñanza». La autora en «este trabajo pretende demostrar que la innovación docente bien orientada no es una amenaza para el rigor académico, sino una palanca de cambio que permite mejorar los resultados, fomentar la participación y hacer del aula universitaria un espacio más vivo, inclusivo y conectado con la realidad del alumnado».

La profesora María Concepción Pérez-Cárceles expone “La incorporación consciente de la inteligencia artificial en el proceso de aprendizaje”. La autora nos muestra el desarrollo de una actividad de debate que permita al alumnado tomar conciencia de las ventajas y riesgos que conlleva el uso de la IA en el aprendizaje, dirigida a los alumnos de segundo curso de Ingeniería en Organización Industrial del Centro Universitario de la Defensa de San Javier en el curso 2024/2025 en la asignatura de Economía y Administración de la Empresa.

El investigador José Iván Pérez López ha presentado la comunicación “El uso de Chat GPT como herramienta docente en la enseñanza universitaria”. «Este trabajo busca explorar, aunque sea someramente, el papel que Chat GPT desempeña actualmente en el ámbito universitario, destacando tanto sus aportes como las consideraciones necesarias para un uso responsable y efectivo». Aun cuando, como manifiesta el autor, se trata de forma breve el papel de Chat GPT, la lectura de su ensayo nos permite conocer la evolución de dicha herramienta y la aplicación tan importante que tiene en la docencia universitaria.



La profesora Raquel Poquet Catalá analiza “La inteligencia artificial en educación superior”. La autora profundiza en la presente comunicación en los desafíos y retos que plantea la inteligencia artificial en la educación superior, así como las estrategias y medidas a tomar para evitar sus efectos colaterales. Finaliza el artículo, señalando con relación a ChatGPT, entre otras cuestiones, que «se basa en la información de internet, información que es genérica, y no especializada en una disciplina científica. Por consiguiente, si se está llevado a cabo una investigación en un ámbito muy especializado, se presenta como una herramienta incompleta e inadecuada».

Mariana Quintero Medina y Yordy Demian Echeverry Solano de la Universidad de Tolima, presentan la comunicación “IA y pensiones por invalidez: innovación jurídica en la formación clínica”. El objetivo general de este estudio es «analizar el impacto de la incorporación de la IA en la etapa de diagnóstico de casos de pensión por invalidez en los consultorios jurídicos universitarios colombianos, con el fin de optimizar la calidad de la asesoría legal y la formación práctica de los estudiantes».

La profesora María Concepción Rayón Ballesteros y el profesor José Luis González Ávila analizan “Inteligencia artificial generativa en la Universidad: oportunidades y desafíos tecnológicos y jurídicos, con propuesta de un marco de implementación responsable”. La incorporación de las nuevas tecnologías supuso un cambio profundo en las universidades, pero la irrupción de la inteligencia artificial «no representa un mero avance técnico, sino un verdadero cambio de paradigma que redefine los modos de producción, transmisión y validación del conocimiento». Ante estas circunstancias, es necesario conocer las propuestas de un marco de implementación responsable, como las que exponen los autores del presente artículo, para optimizar el uso de la IA en la enseñanza superior.

La profesora Selena Tierno Barrios y el profesor Adán Carrizo González-Castell, presentan la comunicación “Aplicaciones de Voyant Tools como recurso didáctico digital en la enseñanza del derecho procesal: el análisis de la interseccionalidad”. Los autores han desarrollado el trabajo de la siguiente forma: En primer lugar, abordan la importancia de garantizar la igualdad, el respeto a la diversidad y el principio de no discriminación en el derecho de acceso a la justicia. En segundo lugar, exponen las funcionalidades que proporciona la herramienta Voyant Tools y su «aplicabilidad como metodología de enseñanza-aprendizaje en el ámbito del Derecho procesal».

La investigadora Amine Vega Pirasteh aborda “Replanteando los límites de las herramientas de inteligencia artificial en las titulaciones jurídicas”. «Este trabajo propone abordar la IA como un objeto para implementar en las metodologías de aprendizaje, desde un análisis principalmente pedagógico. Se realiza a través del diseño e implementación de un ejercicio práctico con estudiantes de titulaciones jurídicas, buscando probar formas idóneas de incorporar la IA en la docencia, pero, sin duda, desde una mirada crítica que promueva la reflexión, el contraste de información y el aprendizaje profundo».

Finaliza la obra con trece pósteres científicos, a los que no podremos darles todo el espacio que por su relevancia merecen, debido a las limitaciones que tiene

la publicación de una reseña, pero aunque sea de forma breve, consideramos que debemos transmitir la importante aportación que hacen a la obra que les estamos presentando.

Julieth Ávila y Cristian Tafur, de la Universidad del Tolima. "Repensar la enseñanza del derecho en la era 4.0: hacia una formación jurídica innovadora desde los consultorios jurídicos".

Gema Catalán Mejía, Octavio Corral Pazos de Provens, Guillermo García González, Profesores de la Universidad Internacional de La Rioja. "Integración de la salud laboral en la formación de Derecho del Trabajo y SS mediante nuevas tecnologías: un enfoque interdisciplinar".

Javier Echeburúa Martínez, Guillermo García González, Cristina Ramírez Calderón. Profesores de la Universidad Internacional de La Rioja. "Innovación docente y aprendizaje servicio virtual en la formación jurídica: el modelo microconsultas".

García-Ros, Ruescas-Nicolau, Cezón-Serrano, Hernández-Guillén y Sánchez-Sánchez, de la Universidad de Valencia. "Comparando los efectos entre la observación y la participación activa en la enseñanza basada en simulación: un estudio en neurofisioterapia".

Hayet Kerras, Jorge Luis Sánchez-Navarro, María Dolores de Miguel Gómez; profesores del Departamento de Economía de la Empresa (Área de Economía, Sociología y Política Agraria) en la Universidad Politécnica de Cartagena. "El uso del lenguaje de género en la docencia universitaria: desafíos de la Educación 4.0".

Beatriz Lucas-Molina, Rafael García-Ros, M^a Asunción Aguilar, Amparo Bonilla, Beatriz Gil, Vicente Morell, M^a Carmen Abengózar, Salvador Alberola, Yolanda Andreu, Sandra Arnáez, Laura Badenes, Carmen Berenguer, Patricia Bosó, María Botella, M^a José Cantero, Jesús Castro, M^a Jesús Cava, Berta Chulvi, Víctor Ciudad, Inma Colorado, Maite Cortés, Carmen Dasí, Usue de la Barrera, Ernestina Etchemendy, Irene Fernández, María Fernández, Olga Fernández, Adoración Ferreres, M^a Castillo Fuentes, Laura Galiana, Joaquín García, Gemma García, M^a Dolores Gil, José Giménez, Alicia Juan, Laura Lacomba, M^a Jesús López, Laura Lorente, Elisabeth Malonda, Sara Martínez, Adriana Mira, Marta Miragall, Patricia Motos, Juan E. Nebot, Sandra Pérez, Diana Pons, Rosa Redolat, María Roncero, Eva Rosa, M. Belén Roselló, Juan Carlos Ruiz, Alicia Sales, Paula Samper, Noemí Sánchez, Marian Serrano, Sandra Simó, Ana Soto, Inés Tomás, Esther Villajos, Juan José Zacarés y Alfredo Zarco de la Universidad de Valencia. "Coordinación docente en el grado en psicología: una estrategia clave para el desarrollo de competencias transversales".

Beatriz Lucas-Molina, Rafael García-Ros, M^a Asunción Aguilar, Amparo Bonilla, Salvador Alberola, Francisco Alonso, Carmen Berenguer, M^a Jesús Cava, Inma Colorado, Maite Cortés, Carmen Dasí, Usue de la Barrera, Mireia Faus, M^a Castillo Fuentes, Joaquín García, Gemma García, José Giménez, Beatriz Gil, M^a Jesús López, Elisabeth Malonda, Patricia Motos, Sandra Pérez, Rosa Redolat, María Roncero, M. Belén Roselló, Juan Carlos Ruiz, Alicia Sales, Paula Samper, Noemí Sánchez, Sandra Simó y Inés Tomás de la Universidad de Valencia. "Diseño y validación de rúbricas transversales para la mejora de la competencia comunicativa en contextos universitarios".



Salvador Cruz Rambaud, Ariana Expósito Gázquez, Paula Ortega Peral, Javier Sánchez García, Ana María Sánchez Pérez y Jorge Hernández Pérez de la Universidad de Almería. "Resolución de casos reales en el proceso de enseñanza y aprendizaje en asignaturas de Economía Financiera".

Mariana Quintero Medina y Yordy Demian Echeverry S., de la Universidad del Tolima. "IA y Pensiones por Invalidez: Innovación Jurídica en la Formación Clínica".

Cristina Ramírez Bandera, Investigadora predoctoral, contratada FPU, Departamento del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Málaga. "La Inteligencia Artificial en el marco de la docencia universitaria del derecho del trabajo y de la seguridad social: retos y oportunidades".

José Enrique Ruiz Saura, Investigador Posdoctoral del Departamento del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Murcia. "Las nuevas tecnologías en la docencia universitaria: desafíos y oportunidades".

Carmelo Gómez, Francisco Cavas, José S. Velázquez, Beatriz Lucas-Molina y Rafael García-Ros, de, respectivamente, el Centro Universitario de la Defensa, Universidad Politécnica de Cartagena y Universidad de Valencia. "Compromiso académico e inteligencia emocional en estudiantes de ingeniería".

José S. Velázquez, Francisco L. Sáez-Gutiérrez, Francisco Cavas, Carmelo Gómez, María C. Fuentes y Rafael García-Ros, de, respectivamente, la Universidad Politécnica de Cartagena, Centro Universitario de la Defensa y Universidad de Valencia. "Mental Rotation Test en estudiantes de nuevo acceso a los grados de ingeniería".

De la lectura de los pósteres, podemos observar que se abarcan varias disciplinas académicas, con lo cual nos dan un amplio horizonte de conocimientos, en relación a la docencia universitaria en la era digital.

La educación es el punto de partida y la base fundamental para el desarrollo de las personas, por ello ha de estar constantemente actualizada e incorporar las nuevas herramientas que sean de utilidad. En un momento, como el actual, en el que los avances digitales han originado profundas transformaciones en la sociedad, es ineludible que esos cambios estén también presentes en la docencia. En el manual que les hemos presentado, se nos informa de forma precisa sobre los recursos que nos proporcionan las nuevas tecnologías en los estudios universitarios, así como sus ventajas e inconvenientes, por lo que consideramos que estamos ante una obra imprescindible en la era digital.



Recensión de la obra de David Vila-Viñas (editor): *Nuevos escenarios del cuidado desde una perspectiva sociojurídica. Empleo de hogar y de camareras de piso en establecimientos turísticos. Dykinson, Madrid, 2025*

Cristina Sánchez-Rodas Navarro

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Sevilla, España

csrodas@us.es 0000-0001-9780-7860

Recibido: 15.05.2026 | Aceptado: 15.05.2026

Es un honor presentar la recensión de esta monografía colectiva, cuya aparición en el panorama editorial jurídico y social no podría ser más oportuna. Deseo comenzar expresando mi gratitud al editor, el Dr. David Vila-Viñas, por la cuidada coordinación de un volumen que logra armonizar voces de diversas disciplinas bajo un objetivo común: la dignificación y protección de los sectores del cuidado.

La trayectoria del Dr. Vila-Viñas, marcada por un compromiso firme con el análisis de las periferias del Derecho, se ve aquí respaldada por un elenco de autores de excepcional solvencia investigadora. La participación de académicos y expertos como Cristina Monereo Atienza, Esperanza Macarena Sierra Benítez, Esther Carrizosa Prieto, María Pina Fersini, Noelia Rodríguez Suárez, Gabriel Sotomayor Rivera, Sofía Jiménez Castellón, Pilar Cruz Zúñiga, Paz Olaciregui Rodríguez, María José Lozano Vega y Carmen Mesa Raya, garantiza una visión poliédrica que transita desde la filosofía del derecho hasta la praxis de la salud laboral.

La presente monografía constituye una respuesta académica a la urgente necesidad de repensar la protección social en sectores marcados por la invisibilidad y la precariedad estructural. La obra parte de una premisa fundamental: el cuidado no es una actividad privada o secundaria, sino un eje central para el sostenimiento de la vida y del sistema económico.

El Dr. Vila-Viñas (editor) articula la investigación en torno a lo que denomina un «acontecimiento global común»: la crisis de los cuidados. Esta crisis no es meramente local, sino que posee una dimensión transnacional, alimentada por cadenas globales donde mujeres de clases populares, frecuentemente migrantes, asumen las tareas de reproducción social



en los países del Norte global. El libro analiza cómo los “imaginarios del cuidado” —es decir, las construcciones culturales que naturalizan estas tareas como esencialmente femeninas— han servido de pretexto para mantener garantías jurídicas débiles y circuitos de protección insuficientes.

Un punto crítico abordado en esta primera sección es la interseccionalidad. La obra demuestra que la vulnerabilidad de estos colectivos no solo deriva de su clase social, sino de la convergencia de su género y su estatus migratorio, lo que genera una “protección social de segunda clase” que el Derecho del Trabajo contemporáneo tiene la obligación ética y legal de corregir.

La investigación se adentra en dos escenarios específicos que operan como laboratorios de la precariedad en el ordenamiento español: 1) El Empleo de Hogar: La obra analiza la brecha entre la norma y la efectividad. A pesar de los avances hacia la plena integración en el Régimen General, persisten zonas de sombra como la dificultad de la inspección laboral debido a la inviolabilidad del domicilio. Se destaca la necesidad de fortalecer los “circuitos de impugnación”, permitiendo que la trabajadora tenga herramientas reales para denunciar abusos sin miedo a la pérdida inmediata de su sustento. 2) Las Camareras de Piso en el Sector Turístico: Aquí el análisis se centra en el impacto de la externalización y la hiper-flexibilidad. La obra denuncia cómo los modelos de negocio basados en la subcontratación degradan las condiciones de salud laboral. El estudio de las patologías físicas y el desgaste mental de las “Kellys” sirve para reclamar una prevención de riesgos laborales que no sea meramente documental, sino que incluya el reconocimiento de enfermedades profesionales específicas y la adaptación de ritmos de trabajo.

Un aspecto técnico relevante es el análisis de las reclamaciones judiciales. La obra sostiene que los derechos de información y consulta, así como los derechos a la salud, deben ser tratados como “derechos exigibles”. No basta con la “buena intención” del legislador; se requiere una estructura institucional que permita a estos grupos ejercer un poder de impugnación efectivo frente a las empresas y las administraciones.

La parte final de la monografía se centra en la capacidad de resistencia y la dimensión política del cuidado. Se documenta cómo movimientos como el de las camareras de piso han logrado trasladar sus demandas desde la invisibilidad de los pasillos de los hoteles al centro del debate legislativo europeo y nacional.

Entre las principales conclusiones y líneas de propuesta destacan: 1) Salud como eje transversal: La salud laboral debe ser el pilar de la nueva regulación. Se aboga por una protección que considere la penosidad y la toxicidad de las tareas de limpieza, facilitando el acceso a jubilaciones anticipadas. 2) Superación de la brecha de información: La obra propone reducir la asimetría informativa que impide a las trabajadoras conocer sus derechos, especialmente en contextos de migración y vulnerabilidad lingüística. 3) Hacia una corresponsabilidad real: El libro concluye que la profesionalización del cuidado no puede recaer exclusivamente sobre los hombros de las trabajadoras. Es necesaria una intervención estatal que garantice la sostenibilidad de la vida mediante servicios públicos de calidad y una fiscalización rigurosa de las condiciones de empleo en el sector privado y turístico.



En definitiva, la obra de David Vila-Viñas se consolida como una herramienta de investigación de primer orden. Supera la frustración del análisis teórico para proponer una vía de acción: el fortalecimiento de las instituciones sociales como único camino para que los derechos sociales dejen de ser “garantías débiles” y se conviertan en realidades tangibles para quienes sostienen el mundo con su trabajo de cuidado.



Recensión de la obra de Paulo Sergio João: *Direito Do Trabalho em Transformação*, Lacier, 2025

Esperanza Macarena Sierra Benítez

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Sevilla, España

emsierra@us.es  0000-0001-5335-0360

Recibido: 20.05.2026 | Aceptado: 20.05.2026

En primer lugar, quisiera expresar mi gratitud por el envío de esta monografía, que constituye una aportación de notable calado doctrinal. Es de rigor reconocer la dilatada trayectoria académica e investigadora del Profesor Paulo Sergio João, cuya solvencia en el análisis de las instituciones laborales brasileñas e internacionales le permite ofrecer, en esta ocasión, una visión actualizada de las transformaciones que operan en nuestra disciplina.

La monografía del Profesor Paulo Sergio João ofrece un análisis sistemático de las transformaciones que atraviesa el Derecho del Trabajo en el actual contexto económico y tecnológico, caracterizado por la digitalización de los procesos productivos, la reorganización empresarial y la progresiva internacionalización de las relaciones laborales. Partiendo de una concepción dinámica de esta rama del ordenamiento jurídico, la obra plantea la necesidad de repensar sus categorías clásicas para evitar una pérdida de eficacia de su función protectora.

Uno de los ejes centrales del estudio es la revisión crítica del concepto de subordinación, tradicionalmente configurado como elemento definidor de la relación laboral. El autor analiza cómo las nuevas formas de organización del trabajo, basadas en cadenas de suministro complejas, externalización productiva y gestión algorítmica, tienden a diluir los mecanismos tradicionales de dirección y control empresarial. Esta evolución plantea importantes desafíos desde el punto de vista jurídico, en la medida en que puede facilitar estrategias de fragmentación de responsabilidades y elusión de obligaciones laborales y de seguridad social. Frente a ello, la obra sostiene la necesidad de una reinterpretación funcional de la subordinación, capaz de adaptarse a los nuevos entornos productivos sin renunciar a su finalidad garantista.

En estrecha conexión con lo anterior, la monografía dedica una atención específica a las formas contemporáneas de flexibilización contractual. El autor examina figuras como el trabajo intermitente, las relaciones formalmente autónomas y los fenómenos de falsa



autonomía —especialmente relevantes en el ámbito de las plataformas digitales—, poniendo de relieve los riesgos que estas modalidades comportan para la estabilidad en el empleo y la protección de los derechos laborales. El análisis resulta de notable interés desde una perspectiva comparada, al permitir establecer paralelismos con las tendencias observadas en otros ordenamientos, en particular en el espacio europeo, donde se han adoptado reformas normativas orientadas a reforzar la presunción de laboralidad y a combatir el uso abusivo de determinadas formas contractuales.

La obra aborda asimismo el impacto de la digitalización sobre los derechos de la personalidad de las personas trabajadoras, con especial atención a la protección de la salud laboral en sentido amplio. En este contexto, el derecho a la desconexión digital ocupa un lugar relevante, siendo analizado no solo como una garantía de ordenación del tiempo de trabajo, sino como una manifestación del derecho a la integridad física y psíquica del trabajador. El autor examina la incidencia de las tecnologías digitales en la intensificación del trabajo, la disponibilidad permanente y el incremento de los riesgos psicosociales, subrayando la necesidad de que el ordenamiento jurídico incorpore mecanismos eficaces de prevención y tutela de la salud mental en el entorno laboral digitalizado.

Otro aspecto destacado de la monografía es el análisis de la inteligencia artificial y su utilización en la gestión del trabajo, particularmente en los procesos de selección, evaluación y control de la actividad laboral. El autor pone de relieve los problemas de transparencia, discriminación algorítmica y opacidad decisional que pueden derivarse del uso de estos sistemas, reclamando un reforzamiento de los derechos de información, consulta y participación de la representación de las personas trabajadoras. En este sentido, la obra se alinea con las corrientes doctrinales que conciben la regulación del trabajo digital como un ámbito en construcción, en el que el diálogo social desempeña un papel esencial para garantizar un equilibrio adecuado entre innovación tecnológica y protección de los derechos fundamentales en el trabajo.

En la parte final del estudio, el autor sostiene que el Derecho del Trabajo contemporáneo ha de ser concebido como un derecho necesariamente inacabado y evolutivo, llamado a adaptarse de forma constante a los cambios que se producen en la organización del trabajo. Esta adaptación no debe implicar, sin embargo, una renuncia a sus principios estructurales, sino una reformulación de sus instrumentos jurídicos para asegurar su efectividad en contextos productivos cada vez más complejos y transnacionales.

En conjunto, la monografía del Profesor Paulo Sergio João constituye una aportación sólida y bien fundamentada al debate actual sobre el futuro del Derecho del Trabajo. Su enfoque, que combina el rigor dogmático con una atención sostenida a los problemas prácticos que emergen en la realidad empresarial, convierte la obra en una referencia útil tanto para la investigación académica como para la práctica jurídica. Especialmente valiosa resulta su proyección comparada, que facilita la reflexión sobre los desafíos comunes que afrontan los distintos ordenamientos laborales ante la digitalización y la globalización de las relaciones de trabajo.



Varia



“El justiciero” antepasado de Bad Bunny: el guadalupense Jerónimo Lebrón

“THE AVENGER” ANCESTOR OF BAD BUNNY:
JERÓNIMO LEBRÓN FROM GUADALUPE

Cristina Sánchez-Rodas Navarro

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Sevilla

csrodas@us.es  0000-0001-9780-7860

Recibido: 11.02.2026 | Aceptado: 11.02.2026 | Preprint: 24.02.2026

RESUMEN

Se realiza una breve semblanza de Jerónimo Lebrón, prominente personaje del siglo XVI de quien el cantante Bad Bunny es descendiente.

ABSTRACT

A brief profile is provided of Jerónimo Lebrón, a prominent figure of the 16th century, from whom the singer Bad Bunny is descended.

PALABRAS CLAVE

Lebrón
Bad Bunny
Cantante
Guadalupe

KEYWORDS

Lebrón
Bad Bunny
Singer
Guadalupe

Bad Bunny, cantante oriundo de Puerto Rico, ha estado en el foco de los periodistas con motivo de su triunfo en la entrega de los premios Grammy, seguido por su rompedora actuación en la Super Bowl 2026 cantando en español.

Entre lo mucho que sobre él ha escrito la prensa me llama la atención un artículo publicado en el periódico El Mundo ¹ cuyo titular es: “El justiciero antepasado español de Bad Bunny que fue como Bartolomé de las Casas”.

Este antepasado es Jerónimo Lebrón, del que comparto algunos datos biográficos por mí recopilados al investigar la vida y obra de su hermano pequeño, Lorenzo.

Jerónimo Lebrón nació en Guadalupe (Cáceres) pero la fecha exacta se ignoraba hasta que en 2019 con ayuda de D. Antonio Ramiro Chico –Cronista de la Villa de Guadalupe–, localicé su partida de bautismo fechada en 1505.

En el S. XVI el Monasterio de Guadalupe estaba regido por la Orden de los Jerónimos, y probablemente dada la estrecha vinculación de la familia con el Monasterio explica la elección de ese nombre de pila.

Fue el primogénito del matrimonio formado por Cristóbal Lebrón, que llegaría ser oidor (magistrado) de la Audiencia de Santo Domingo en la Isla Española, y de Doña María de Quiñones.

El matrimonio tuvo tres hijos más: Luisa, Isabel (que no llegó a la edad adulta) y Lorenzo.

No era infrecuente en el siglo XVI que hermanos de padre y madre utilizaran apellidos diferentes, optando discrecionalmente por el que considerasen de mayor categoría o prestigio, o incluso por otro diferente. Es el caso de los hermanos Lebrón: mientras el mayor firmaba como Jerónimo Lebrón, la hija fue conocida como doña Luisa de Quiñones y sólo Lorenzo optó por firmar como Lebrón de Quiñones.

Respecto a su formación académica no constan datos fidedignos, pero hay que descartar que Jerónimo Lebrón fuera licenciado ya que no anteponía ese título a su nombre en los documentos oficiales, como era la práctica en esa época.

La trayectoria de Jerónimo Lebrón como servidor de la Corona española está bien documentada en la historia de América²: comienza en 1533, fecha en que solicitó al monarca la merced de los oficios de alcaide y regidor de Santo Domingo que habían quedado vacantes por muerte de Alonso de Ávila.

A partir de ahí su carrera fue en ascenso ya que no solo fue regidor de Santo Domingo, sino que posteriormente fue nombrado gobernador y capitán general en Santa Marta y Nuevo Reino de Granada. Su gobierno se caracterizó por una política de entendimiento con los naturales antes que la violencia.

Falleció en enero de 1545 ocupando el cargo de gobernador de San Juan de Puerto Rico.

Pero los historiadores nunca habían indagado sobre los años de juventud de este ilustre personaje. Y es aquí donde la realidad supera a la ficción: tras cotejar los catálogos del Archivo General de Indias se concluye irrefutablemente que Jerónimo

1. <https://www.elmundo.es/loc/celebrities/2026/02/09/6989d88721efa0f0578b459c.html>

2. <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/26057-jeronimo-lebron-de-quinones>

Lebrón a los dieciocho años era clérigo de la diócesis de Plasencia. Tal conclusión se infiere de la lectura de la Real Provisión de 25 de agosto de 1523 dirigida a Alexander Geraldino, obispo de la Iglesia de Santo Domingo en la que se indica que *“catando la suficiencia e idoneidad de Jerónimo Lebrón, hijo del licenciado Cristóbal Lebrón, oidor de la Audiencia de Santo Domingo, clérigo de la diócesis de Plasencia, ordena al obispo que lo haya por presentado en dicha canonjía y le dé su posesión, presentando Jerónimo Lebrón esta provisión en el plazo de doce meses desde la data del documento”*.

La conducta como clérigo de Jerónimo Lebrón distó mucho de ser ejemplar, hasta el punto que las quejas llegaron a la Corte: de fecha 31 agosto de 1526 es la Real Cédula a los provisos en sede vacante de la Iglesia de Santo Domingo de la isla La Española para que *“hagan justicia en lo referente a requerir a Jerónimo Lebrón, canónigo de esta Iglesia, a que viva en la ciudad de Santo Domingo y lleve hábito en lugar de capa y espada”*.

Asimismo, en un documento de 17 de noviembre de 1526 Rodrigo de Bastidas, deán de Santo Domingo, afirmaba que *“el dicho Gerónimo Lebrón, aunque tiene la posesión de la dicha canongía, nunca la ha servido ni residido, antes anda en hábito de lego e usa del exerçio de la miliçia en juego de cañas y en todas las otras fiestas que los cavalleros y legos exerçitan...”*

Dada la poca predisposición de Jerónimo Lebrón hacia la vida religiosa no sorprende que hiciera renunciación y dejación de su canonjía en noviembre de 1529. Ese mismo mes murió su padre súbitamente, y no se puede descartar que la conducta de su hijo no influyera.

Tras colgar los hábitos, Jerónimo Lebrón *“casó y fue velado según orden de la Santa Madre Iglesia”*, matrimonio que tendría lugar en torno a 1530-1532. Su esposa fue Ana de Acevedo, hija de Aldonza de Acevedo y de Juan de Villoria (apodado el *“viejo”*). Este último fue repostero de camas de Fernando el Católico y pasó a la Española en 1509 llegando a ostentar el puesto de teniente general del Almirante.

En realidad, los Lebrón y los Villoria hicieron una doble alianza matrimonial puesto que la hermana de Jerónimo –doña Luisa– casó con Juan de Villoria, hermano de doña Ana de Acevedo.

Fruto del matrimonio de Jerónimo Lebrón y Ana de Acevedo nacieron dos hijos legítimos: Juan Lebrón de Quiñones (capitán de infantería y alcalde ordinario de Santo Domingo, que contraería matrimonio con doña Francisca Soderín) y doña María de Quiñones.

La familia Lebrón no ha sido olvidada en su Guadalupe natal, donde siendo alcalde D. Felipe Sánchez Barba se rotuló en 2023 una calle con el nombre de *Lorenzo Lebrón de Quiñones* en honor de quien fuera fundador de la Audiencia de Nueva Galicia. Pero esa es otra historia.

BIBLIOGRAFÍA

Cristina Sánchez-Rodas Navarro; Epistolario del muy magnífico licenciado Lorenzo Lebrón de Quiñones, oidor alcalde mayor de la Audiencia de Nueva Galicia. Laborum. Murcia. 2021.



1. **Identify the main topic of the text.**

2. **Summarize the main points of the text.**

3. **Identify the main argument of the text.**

4. **Identify the main evidence used to support the argument.**

5. **Identify the main conclusion of the text.**

6. **Identify the main purpose of the text.**

7. **Identify the main audience of the text.**

8. **Identify the main tone of the text.**

9. **Identify the main style of the text.**

10. **Identify the main structure of the text.**

11. **Identify the main content of the text.**

12. **Identify the main message of the text.**

13. **Identify the main theme of the text.**

14. **Identify the main subject of the text.**

15. **Identify the main focus of the text.**

16. **Identify the main goal of the text.**

17. **Identify the main outcome of the text.**

18. **Identify the main result of the text.**

19. **Identify the main impact of the text.**

20. **Identify the main effect of the text.**

21. **Identify the main consequence of the text.**

22. **Identify the main implication of the text.**

23. **Identify the main conclusion of the text.**

24. **Identify the main message of the text.**

25. **Identify the main theme of the text.**