

Propuestas para la coordinación de los sistemas de seguridad social

de los Estados de Iberoamérica
y la Unión Europea



Con el apoyo:



Propuestas para la coordinación de los sistemas de seguridad social

de los Estados de Iberoamérica
y la Unión Europea



Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

Para cualquier consulta, póngase en contacto con la Secretaría General de la OISS en el teléfono +34 91 561 17 47, en el correo electrónico sec.general@oiss.org o en los medios de contacto que encontrará en www.oiss.org.

Esta publicación cuenta con la financiación de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El contenido de esta es responsabilidad exclusiva de sus autores/as y no refleja necesariamente las opiniones de la AECID ni de la OISS.

Coordinación:

- María José Tarrero Martos

Autores/as:

- María José Tarrero Martos
- Arturo Vidal Amaral
- Cristina Sánchez-Rodas Navarro

Diciembre de 2025

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material sin la autorización expresa de la OISS. El contenido e información de esta publicación podrá ser citado siempre que se mencione la fuente. Prohibido el uso de esta obra con fines comerciales.

ISBN En tramitación

Con la financiación de:



PRÓLOGO	9
PREÁMBULO	11
I. “LA MOVILIDAD GLOBAL Y EN LA UNIÓN EUROPEA: REPERCUSIONES SOCIALES, LABORALES Y ASPECTOS NORMATIVOS Y JURÍDICOS”.	13
1. Introducción/Contexto	13
1.1. Movimientos migratorios/migración laboral	14
1.2. Antecedentes de la coordinación de los sistemas de Seguridad Social	16
1.3. Nuevas formas de trabajo: teletrabajo y nómadas digitales	23
2. Movilidad laboral justa en la Unión Europea: el desplazamiento temporal de trabajadores	25
3. Proceso de toma de decisiones en la Unión Europea/ Instrumentos legislativos.....	26
3.1. Instrumentos jurídicos de los que dispone la Unión Europea:	29
4. La libre circulación de trabajadores en el seno de la Unión Europea.....	30
5. La coordinación de los sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea	31
5.1. Reglamentos 883/2004 y 987/2009	31
5.2. Aplicación a nacionales de terceros países	34
6. Las nuevas formas de trabajo en la coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea.....	35
6.1. El teletrabajo o trabajo remoto	36
6.2. Los nómadas digitales	37
6.3. El trabajo fronterizo.....	39
7. La movilidad de los ciudadanos de terceros países.....	39
8. Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina	40
II. “LA MOVILIDAD LABORAL EN AMÉRICA LATINA”	41
1. La transformación de las comunidades por la inmigración	41
2. La migración en América	43
3. Situación actual.....	44
4. La seguridad social como salvaguarda de los DDHH de los migrantes.....	45
5. El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de 1978.-.....	46
6. El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur.....	47
7. El Instrumento Andino de Seguridad Social	49
8. Proyecto de Código Iberoamericano de Seguridad Social.....	50

9. El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS).....	50
10. Posible puente jurídico del CMISS con Estados de la UE	57

III. “UN “PUENTE JURÍDICO” EURO-IBEROAMERICANO ENTRE EL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL REGLAMENTO (CE) 883/2004”

61

1. (In)Suficiente respuesta de los convenios internacionales y multilaterales de seguridad social ante la globalización de las migraciones	61
1.1. Aplicación de los convenios bilaterales de seguridad social entre Estados de la Unión Europea y Estados Iberoamericanos a todos los ciudadanos de la Unión Europea: Luces y sombras de la sentencia Gottardo	63
2. El desiderátum de extender el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social a Estados de la Unión Europea.....	64
2.1. ¿Por qué no debería abrirse el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social a estados ajenos a la Comunidad Iberoamericana?	65
2.2. ¿Sería factible la extensión del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social mediante una directiva? El antecedente del Convenio OIT sobre el trabajo marítimo y la Directiva 2009/13	66
3. El precedente de los Acuerdos Euro-mediterráneos: Coordinación de Seguridad Social con los países del Magreb	67
4. Sobre la viabilidad de un “puente jurídico” entre El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y el Reglamento 883/2004	68
5. (In)Compatibilidad del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social con el Reglamento 883/2004	70
5.1. Ámbito de aplicación subjetivo: Coincidencias y divergencias	70
5.2. Ámbitos de aplicación material no idénticos	72
5.3. Ámbitos de aplicación territorial	72
5.4. Libre circulación de trabajadores y coordinación de seguridad social, objetivos compartidos por el convenio multilateral iberoamericano de seguridad social y el reglamento 883/2004	73
5.5. Pilares de la coordinación en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y en el Reglamento 883/2004.....	74
5.6. Competencia jurisdiccional: Divergencias.....	76
6. Aplicación del Reglamento 883/2004 y del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social: Cuestiones previas a tomar en consideración	77
6.1. Extraterritorialidad de los reglamentos de coordinación de sistemas de seguridad social	77
6.2. Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social a ciudadanos de estados en los que se aplique el derecho de la UE	79
6.3. Aplicación del Reglamento 883/2004 a nacionales de países iberoamericanos: el Reglamento 1231/2010	79
6.4. Exportación de pensiones contributivas de seguridad social a todos los Estados	

iberoamericanos: El caso español	82
6.5 Totalización de períodos cuando resultan aplicables el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y el Reglamento 883/2004: Divergencias entre la práctica administrativa española y la doctrina judicial	83
7. Hoja de ruta hacia una Convención Marco Euro-iberoamericana de seguridad social.....	86
7.1. Cuestiones generales	86
7.2. Convención Marco Euro-Iberoamericana: La terminología es importante	87
7.3. Una ruta alternativa más expeditiva: una Convención Marco Euro Iberoamericana redactada por la OISS y abierta a la firma de los Estados Parte del CMISS, de la UE y de sus Estados Miembros.....	92
8. Conclusiones	94
IV. A MODO DE CIERRE	97
V. BIBLIOGRAFÍA	101

PRÓLOGO

Hace más de veinte años, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) llevó a la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Salamanca (España) en 2005, lo que después se convertiría en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, suscrito por 16 países iberoamericanos y vigente ya en 13 de ellos. En ese momento, aunque los movimientos migratorios ya empezaban a cambiar, la apuesta por un mecanismo de coordinación de sistemas de seguridad social a una escala tan amplia y sin una institución que la sustentara, fue una apuesta visionaria.

Décadas después, las migraciones se han convertido en uno de los fenómenos que define nuestras sociedades actuales, no solo en la región iberoamericana, sino en el ámbito global. Europa es uno de los principales destinos de la migración latinoamericana, al tiempo que América Latina es un destino en alza para la migración europea, vinculado con los cambios en las alianzas geoestratégicas globales.

La formalización laboral de las personas migrantes en ambas regiones y su afiliación a sistemas de seguridad social contributivos es esencial para su plena participación en las sociedades de acogida y para procurarles una calidad de vida digna. Para que migrar no suponga perder los aportes realizados en origen o en otros países en los que se ha cotizado, ya sea a regímenes de reparto, capitalización o mixtos, los Estados Miembros de la Unión Europea disponen de reglamentos comunitarios que coordinan sus sistemas de seguridad social, mientras que los países Iberoamericanos pueden aplicar el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Pero, quienes se desplazan entre ambas regiones, no siempre disponen de mecanismos para que las cotizaciones en otros países sigan siendo de utilidad.

Ciertamente, existen convenios bilaterales entre algunos de estos países, pero sería necesaria la firma de un alto número de nuevos acuerdos para cubrir todos los posibles casos. Solo en la región Iberoamericana están en vigor 53 convenios bilaterales, de los 231 que serían posibles.

Por ello, parece más urgente que nunca la necesidad de buscar cómo coordinar los sistemas de seguridad social entre ambas regiones.

Ese es el propósito de esta importante publicación, en la que, una vez revisadas la situación de la migración laboral y las posibles herramientas, tres reputadas personas expertas -a quienes aprovecho para agradecer su colaboración-, nos presentan sus propuestas sobre cómo avanzar hacia esa coordinación birregional en materia de seguridad social. La modificación del CMISS, la adaptación de los reglamentos comunitarios, o la creación de una convención

marco Euro-iberoamericana, son algunas de las posibles vías que se exploran, aportando luz sobre su viabilidad y sobre los aspectos positivos y negativos de cada una de ellas.

Cualquiera de las opciones supondría un largo camino de negociaciones entre los países europeos, las instituciones comunitarias y los países Iberoamericanos; un camino complejo, sin duda, pero con una meta tan importante que seguro compensaría las eventuales dificultades.

En noviembre de 2026, España volverá a acoger una Cumbre Iberoamericana, un escenario idóneo para marcar el inicio de este proceso de búsqueda del mejor instrumento para articular la coordinación birregional en seguridad social.

La OISS, cumpliendo con su misión de fomentar el bienestar económico y social de la ciudadanía de la región, aporta estas valiosas reflexiones al proceso y reitera, una vez más, su disposición a acompañar estos debates y a contribuir con la experiencia de más de 70 años al servicio de la seguridad social en Iberoamérica.

Y concluyo agradeciendo a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por su apoyo a esta organización y al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que ha sido clave para fortalecer la seguridad social en la región.

Madrid, diciembre de 2025.

Gina Magnolia Riaño Barón

Secretaria General

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

■ PREÁMBULO

Desde el principio de los tiempos, los seres humanos han buscado asentarse en los entornos que les proporcionaran las mejores condiciones de vida y oportunidades de evolución. Así, los movimientos migratorios han sido una constante en la historia de la evolución del hombre.

El hombre moderno no ha sido una excepción, con las implicaciones que ello conlleva desde un punto de vista regulatorio, siendo los ámbitos de los derechos laborales y de protección social unos de los más afectados. Asegurar la cobertura de las situaciones de necesidad por la actualización de los riesgos protegidos se convierte así en un pilar básico de la movilidad laboral.

En este estudio se pretende analizar la situación de los movimientos migratorios entre América Latina y la Unión Europea, y cómo se podrían establecer mecanismos de enlace para que en el cálculo de las prestaciones de seguridad social puedan tenerse en cuenta tanto si se han efectuado en un ámbito territorial como en el otro.

Para ello, se han recopilado tres artículos. El primero, elaborado por María José Tarrero, pretende contextualizar la situación, con un análisis más profundo de los reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea, los procesos de toma de decisiones comunitarios y la situación de los movimientos migratorios y su tratamiento.

El segundo, a cargo de Arturo Vidal, partiendo del análisis del Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social, en el que como ha señalado la Dra. Gina Magnolia Riaño Barón, secretaria general de la OISS, *“el impulso constante de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) ha sido clave para la negociación, ratificación y aplicación de este convenio, al dinamizar las negociaciones entre gobiernos, informar de sus beneficios, realizar acciones de difusión y formación, que han ayudado a derribar las reticencias que en un primer momento se generaron”*¹, explora la opción de modificar el CMISS para ampliar su ámbito de aplicación más allá de los países iberoamericanos.

Y, el tercero, por Cristina Sánchez-Rodas Navarro, ahonda en varias posibles vías para establecer una coordinación o puente entre ambos instrumentos: la adaptación de los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea, 883/2004 y

1.— Riaño Barón, Gina Magnolia. (2021). “Una década del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”. <https://somosiberoamerica.org/tribunas/construyendo-ciudadania-10-anos-del-convenio-multilateral-iberoamericano-de-seguridad-social/>

987/2009, y del Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social, así como el posible desarrollo de un nuevo instrumento euro-iberoamericano.

Este trabajo se cierra con algunas reflexiones a modo de resumen de los aportes realizados por los autores.

I. “LA MOVILIDAD GLOBAL Y EN LA UNIÓN EUROPEA: REPERCUSIONES SOCIALES, LABORALES Y ASPECTOS NORMATIVOS Y JURÍDICOS”.

María José Tarrero Martos

Técnico Superior de la Administración de la Seguridad Social ²

1. Introducción/Contexto

La protección social de los trabajadores y sus familiares supone un pilar esencial de los estados de bienestar, de la justicia social y de los movimientos migratorios.

Desde la revolución industrial se han ido implementado a lo largo y ancho de los países diversas fórmulas para dar cobertura a las situaciones de necesidad que se producen cuando se actualizan determinados riesgos.

Así, como embriones de todo este entramado de derechos y obligaciones, se encuentran los sistemas establecidos en Alemania y el Reino Unido por Bismarck y Beveridge respectivamente.

La base de ambos difería sustancialmente, puesto que mientras el sistema británico se apoyaba en la idea de una protección básica para todos los ciudadanos, que podría ser ampliada o mejorada para los trabajadores por las empresas o los gremios, el modelo implementado por Bismarck nació con la idea de la contributividad, vinculando la protección a aquellas circunstancias en las que, por razones ajenas a la voluntad de los trabajadores, se producía una pérdida de rentas y, en algunos casos, un incremento de los gastos.

De este modo, se puede decir que el sistema británico ha inspirado las prestaciones de carácter asistencial y universal, mientras que el modelo continental sustenta los principios de los modelos contributivos.

Sin embargo, en la actualidad, no existen sistemas puros, puesto que, con el transcurso del tiempo y la evolución de las sociedades, se han producido sinergias que han determinado la convivencia de ambos modelos en la mayor parte de los sistemas de seguridad social.

Además, la búsqueda de una protección adecuada y suficiente ha llevado a introducir reformas que han dado lugar a prestaciones de diferente naturaleza. Así, se puede ver cómo en los últimos tiempos, sobre todo desde la pandemia del COVID-19 y sus efectos en todos los niveles de la población, se han extendido las prestaciones de carácter mínimo o rentas mínimas universales.

2.— Consejera de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea desde julio de 2022. Las opiniones vertidas en este documento se realizan a título personal

Por otro lado, la globalización y los movimientos migratorios han llevado a la necesidad de establecer normas internacionales que aseguren la protección social de los trabajadores migrantes y sus familiares. A tal fin, la herramienta básica y primaria la componen los convenios bilaterales en la materia. No se puede perder de vista que la competencia sobre la regulación de seguridad social es esencialmente nacional, por lo que el ámbito internacional a lo que ha de buscar solución es a la mejor manera de coordinar el funcionamiento de los diversos sistemas que pueden entrar en juego a la hora de proteger la movilidad laboral.

Tras los convenios bilaterales, han llegado los instrumentos de carácter multilateral. Unos, para dar solución a la movilidad entre los ciudadanos de una organización supranacional, como es la Unión Europea, en la que cada Estado conserva su soberanía, pero en la que se establecen políticas y normas de carácter común en ciertos ámbitos. Otros, para facilitar la movilidad y la protección social entre estados con intereses comunes, basados en razones tanto históricas como económicas. Así encontramos los reglamentos comunitarios de coordinación de los sistemas de seguridad social, por una parte, y el Convenio Multilateral Iberoamericano por otro.

El objetivo de este estudio es analizar la situación en relación con los derechos y obligaciones de seguridad social de las empresas, los trabajadores y los ciudadanos que ejercen su derecho a la movilidad en ambos escenarios, así como las posibles vías de interacción de ambos instrumentos.

1.1. Movimientos migratorios/migración laboral

Los movimientos y flujo migratorios entre Europa y América Latina forman parte de la historia y los lazos entre los dos continentes. Buscando nuevas oportunidades profesionales y económicas, fueron los europeos de mediados del siglo XIX los que comenzaron a desplazarse al Nuevo Continente. Por países de origen, cabe destacar españoles, portugueses y alemanes, con destinos prioritarios Argentina, Venezuela, Brasil y Cuba.

Sin embargo, a mediados del siglo XX esta tendencia se revierte, y son los ciudadanos de América Latina los que comienzan a desplazarse a Europa.

El crecimiento de los movimientos migratorios es constante, habiendo alcanzado casi el umbral de los 170 millones de trabajadores, tal y como recogen los datos de la Organización Internacional del Trabajo. El número total de migrantes en el año 2024, según el informe de la Organización Internacional de Migraciones, se estima en 281 millones, de los que un 48% son mujeres y un 10% niños.

Los principales países europeos de aquellos que quieren emigrar son Alemania, Francia, España e Italia.

La migración tiene además una importante incidencia en las tendencias demográficas, sobre todos en aquellos países en los que el envejecimiento de la población, y por ende la disminución de la mano de obra, es más acusado.

Según las más recientes estimaciones, unos cinco millones de personas originarias de América Latina residen en países de la UE, siendo España el estado miembro con la mayor comunidad, con casi tres millones, seguida de Francia, con un millón trescientos mil; Italia con algo más de trescientos mil y Portugal y Alemania con aproximadamente cien mil cada uno.

Sin embargo, la falta de datos uniformes desglosados por nacionalidades hace muy complicado tener una foto real de los trabajadores procedentes de América Latina y Caribe en la Unión Europea.

A modo ilustrativo, en España la información de afiliación de trabajadores extranjeros contempla individualmente los nacionales de Colombia (252.869 afiliados en febrero 2026), Venezuela (213.476), Perú (101.559), y Ecuador (73.315).³

La misma situación se puede aplicar a los trabajadores de la Unión Europea en la región de América Latina y Caribe. Se estima que unos seis millones de ciudadanos europeos residen allí, pero ello incluye no solo a los trabajadores sino también a estudiantes y jubilados. La realidad es que la fuerte presencia de empresas en América Latina y Caribe fomenta la movilidad entre ambas regiones, pero tener una foto real es complicado, como ya se ha indicado, por la carencia de datos desglosados en función de la situación laboral.

En este contexto, la Unión Europea ha reconocido a la región de América Latina y Caribe como socio natural, teniendo acuerdos con veintisiete estados de la región. Hay que tener en cuenta además que la UE es el primer inversor en América Latina, y el mayor contribuyente a la cooperación al desarrollo.

Como culminación, se adoptó por la Comisión Europea, en junio de 2023, la Comunicación sobre Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y Caribe.

Esta agenda tiene como puntos prioritarios:

- La renovación de la asociación política
- La estrategia para el aceleramiento de las transiciones ecológica y digital, así como para combatir las desigualdades
- El refuerzo de la agenda comercial
- La unión de fuerzas para luchar contra la delincuencia organizada y a favor de la justicia y la seguridad ciudadana
- Promoción de la paz, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la ayuda humanitaria

Se destaca además el papel que ha de desempeñar la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamérica (EuroLat).

Para la Unión Europea, la migración laboral regular debe estar llamada a jugar un importante papel en el futuro, como una de las claves para luchar contra el reto demográfico. A tal fin, es esencial establecer las medidas precisas para garantizar la inclusión e integración de los

3.— Información estadística de afiliación Seguridad Social

migrantes en sus países de destino. Y para ello, la garantía de los derechos de protección social que estén en vías de adquisición se constituye en un pilar fundamental.

1.2. Antecedentes de la coordinación de los sistemas de Seguridad Social

Los sistemas de protección en sentido amplio, y los de Seguridad Social en particular, juegan un papel esencial en la movilidad libre y justa de los ciudadanos, especialmente de los trabajadores. La garantía del mantenimiento de los derechos adquiridos, así como de los derechos en vías de adquisición es uno de los pilares básicos de los movimientos migratorios laborales. Para alcanzar estos objetivos, los instrumentos internacionales están llamados a desempeñar un papel clave, en forma de Convenios Bilaterales o Multilaterales.

En el contexto actual, en el que la movilidad es cada vez más acusada, y así como la aparición de nuevas formas de trabajo, como el teletrabajo, o los llamados nómadas digitales, se incrementa la necesidad de alcanzar este tipo de acuerdos.

Desde sus inicios como sistemas básicos de protección, los sistemas de Seguridad Social han evolucionado hasta convertirse en verdadera herramienta para la promoción del crecimiento económico, la democracia y la cohesión social.

La Declaración Universal de Derechos del Hombre reconoce como uno de los derechos que se debe garantizar a todos los hombres el derecho a la Seguridad Social. Otros instrumentos internacionales, como el Convenio de derechos económicos, sociales y culturales también reconocen la importancia de la protección brindada por la Seguridad Social.

No se puede olvidar que los trabajadores migrantes se enfrentan a dificultades de distinto tipo, y el acceso a la protección social en general y a la Seguridad Social en particular se puede contar entre ellas. Ello se agravaría sustancialmente si no hubiera normas y reglas internacionales que minimicen, e incluso eviten, estas situaciones de dificultad.

A fin de paliar la situación de vulnerabilidad en la que estos trabajadores, y sus familiares, pueden encontrarse, ha jugado un papel primordial la Organización Internacional del Trabajo (OIT), preocupada por garantizar la protección de este colectivo desde su constitución en el año 1919.

De este modo, se han aprobado Convenios de diversa índole, destacando entre todos el Convenio 102 o norma mínima de Seguridad Social.

En general, la OIT ha perseguido asegurar la igualdad de trato de los trabajadores migrantes en relación con los trabajadores y ciudadanos nacionales, así como a evitar que se busque el cambio de residencia como consecuencia de la pérdida de derechos laborales y sociales.

Uno de los problemas a los que debe hacer frente la coordinación de los sistemas y las normas de protección social es al hecho de que dichos instrumentos de coordinación sean ratificados por pocos estados. Todos los acuerdos internacionales, para ser efectivos, tienen que ser apoyados, ratificados e implementados por un número significativo de países. De otro modo, nacerán ya con una efectividad muy limitada.

De este modo, es importante hacer referencia a uno de los primeros acuerdos en materia de coordinación de los sistemas de Seguridad Social, el Convenio 19 de la OIT, sobre Igualdad

de trato a los trabajadores nacionales y extranjeros para la cobertura de las contingencias profesionales. En su virtud, los países que ratificasen este Convenio se comprometían a garantizar a los trabajadores nacionales de otros países, que también hubieran ratificado este Convenio, y que sufran consecuencias derivadas de contingencias profesionales, la protección prevista para sus nacionales. Quedan cubiertos también los familiares de dichos trabajadores extranjeros.

Otros Convenios de la OIT que es importante tener presente en el contexto al que nos estamos refiriendo, son:

- Convenio 48 (1935) sobre el mantenimiento de los derechos de pensión de los trabajadores migrantes. Este Convenio limita su ámbito objetivo de aplicación a las pensiones de invalidez, jubilación o vejez y muerte y supervivencia, pero ha tenido una influencia sustancial en el desarrollo de los acuerdo bilaterales y multilaterales.
- Convenio 118 (1962), sobre la Igualdad de Trato en Seguridad Social
- Convenio 157 (1982), sobre el mantenimiento de los derechos de Seguridad Social.

Tanto el Convenio 118 como el Convenio 157 comprenden provisiones relativas a las nueve áreas de Seguridad Social ⁴.

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, el Derecho Internacional de Seguridad Social, los convenios bilaterales y multilaterales, han de respetar, como mínimo, los siguientes principios:

- Igualdad de trato
- Aseguramiento de los derechos en vías de adquisición
- Mantenimiento de los derechos adquiridos

En virtud del principio de igualdad de trato, todos los trabajadores, con independencia de su origen, raza, etnia o nacionalidad, deber ser objeto de los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores nacionales.

Como consecuencia del segundo de los principios indicados, los instrumentos de coordinación de los sistemas de Seguridad Social han de reforzar los derechos en vías de adquisición, estableciendo los mecanismos necesarios para el cómputo recíproco de cotizaciones y la totalización de las mismas en el reconocimiento de las prestaciones.

Finalmente, se debe garantizar que las prestaciones contributivas generadas al amparo de las normas internacionales se perciban con independencia del país de residencia.

A fin de ir dando cumplimiento a estos preceptos, se comenzó con la negociación y suscripción de Convenios bilaterales, entre países en los que se producían flujos de intercambio de migración y trabajadores. Así, los primeros convenios bilaterales en materia de Seguridad Social mediados del siglo XX, principalmente en Europa, con el objetivo de dar respuesta a la

4.– Las nueve ramas de Seguridad Social, según la OIT, son: atención a la salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, muerte y supervivencia.

movilidad laboral creciente entre países y la necesidad de proteger a estos trabajadores. Se pueden destacar:

- Convenio bilateral entre Francia e Italia, en 1947, justo a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, con el ánimo de coordinar la protección de Seguridad Social de los trabajadores migrantes de ambos países y sus familias
- Convenio bilateral entre Francia y Bélgica, en 1948, siendo su ámbito objetivo fundamental las pensiones
- Convenio bilateral entre Alemania e Italia, en 1951, con relevantes disposiciones en materia de invalidez, vejez y supervivientes
- Convenio bilateral entre España y Argentina, en 1960, siendo uno de los primeros convenios bilaterales suscritos entre un país de Europa y otro de América Latina, reflejando los importantes lazos existentes entre ambos países.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, como una consecuencia directa de la Revolución Industrial, se produce una creciente migración de trabajadores, tanto entre los países europeos como con América. Sin embargo, con unos sistemas de Seguridad Social muy incipientes ⁵, los trabajadores migrantes veían cómo al trasladarse a otros estados, perdían las expectativas de derechos que habían comenzado a generar en el país en el que habían cotizado hasta la fecha de su traslado.

Es a raíz de las medidas para la reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial cuando se comienza a abordar la necesidad de establecer mecanismos de coordinación que no pongan en riesgo la movilidad laboral, tan necesaria además en el contexto de postguerra, donde había una gran cantidad de ciudadanos desplazados, por una parte, y una importante necesidad de mano de obra por otra. De este modo, los primeros acuerdos se producen entre países colindantes, como Francia, Bélgica, Italia o Alemania.

Sin embargo, no es hasta las décadas de los 50, 60 y 70 cuando se suscriben los primeros acuerdos con América Latina, siendo Portugal, Italia y España del lado europeo los pioneros en firmar estos convenios con Argentina, Uruguay y Venezuela, principales destinos de sus ciudadanos.

Con el nacimiento de la Comunidad Económica Europea, surge la necesidad de buscar mecanismos de coordinación de los sistemas de Seguridad Social que solventen la problemática a la que se pueden enfrentar aquellos trabajadores que realizan actividades profesionales a lo largo de su carrera en diferentes países de Europa. De este modo, se aprueba el primer Reglamento de coordinación de sistemas de Seguridad Social, 3/58, complementado por el Reglamento 4/58, que contenía las normas administrativas para su aplicación.

Posteriormente, estos reglamentos fueron sustituidos por el Reglamento 1408/1971, y su Reglamento de aplicación 574/1972. Como principales avances, cabe destacar que se amplía su ámbito subjetivo de aplicación a los familiares de los trabajadores, a diferencia de los anteriores que únicamente protegían a los trabajadores. Además, añade a la cobertura de la

5.- Las primeras leyes de Seguridad Social en la Europa continental datan de 1883, en la Alemania de Bismarck, siendo el otro modelo de referencia el establecido en el Reino Unido tras el informe de William Beveridge en 1942

protección nuevas ramas de Seguridad Social, como la enfermedad, los accidentes de trabajo o el desempleo.

Con entrada en vigor en el año 2010, sustituyen a los anteriores el Reglamento 883/2004, y su Reglamento de aplicación 987/2009, complementado por el Reglamento 1231/2010, para su aplicación a los nacionales de terceros países.

La garantía de los derechos de Seguridad Social es un pilar básico para la libre circulación de trabajadores, clave en el desarrollo económico de la Unión.

En esta nueva regulación, se incluyen nuevos colectivos, como los estudiantes o los trabajadores por cuenta propia, se refuerzan los mecanismos de coordinación entre las instituciones y se avanza en la modernización y simplificación de sus reglas de aplicación.

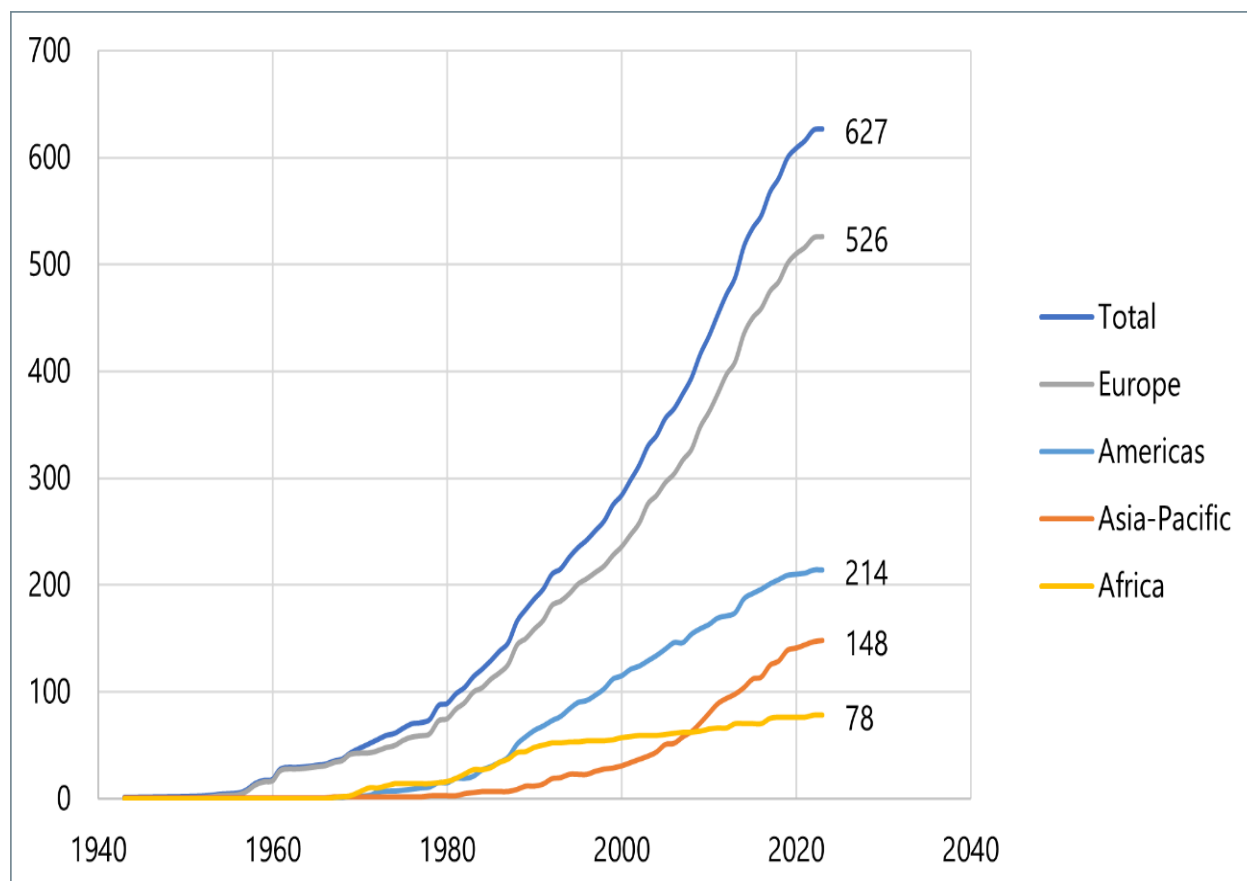
En paralelo, se va ampliando el espectro de convenios bilaterales entre los países de Europa con países de América Latina.

Según los datos de los que dispone la Asociación Internacional de Seguridad Social en 2024⁶, existen más de seiscientos acuerdos bilaterales en materia de Seguridad Social, de los que el 80% son con países europeos. En concreto, 526 convenios de los 627 existentes tienen como una parte contratante un país europeo⁷.

6.— <https://www.issa.int/es/analysis/international-social-security-agreements-europe>

7.— Se incluyen en los países europeos estados más allá de la Unión Europea

Evolución del número total de acuerdos bilaterales de seguridad social, por región de países participantes (una o ambas partes)

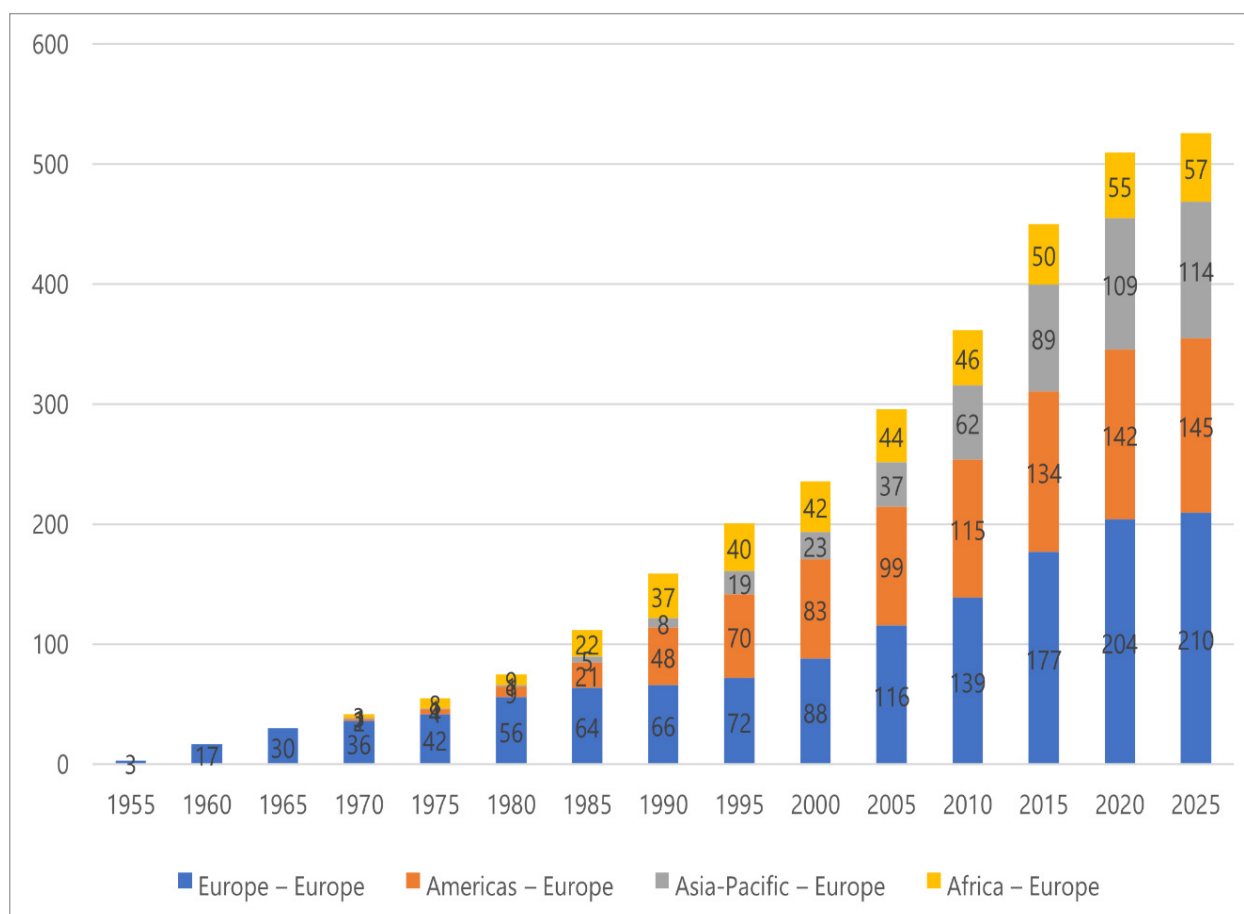


Fuente: AISS, en prensa.

Nota: Este gráfico muestra los acuerdos de seguridad social que siguen en vigor, por lo que muchos de los primeros acuerdos entre países europeos no figuran en él, ya que estas cuestiones se rigen ahora por la reglamentación de la UE.

El fenómeno de la globalización ha supuesto un incremento sustancial de los movimientos migratorios y los desplazamientos, lo que ha implicado una toma de conciencia cada vez mayor de la necesidad de establecer estos acuerdos, no solo bilaterales sino también multilaterales. Es en este contexto en el que se plantea el Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social.

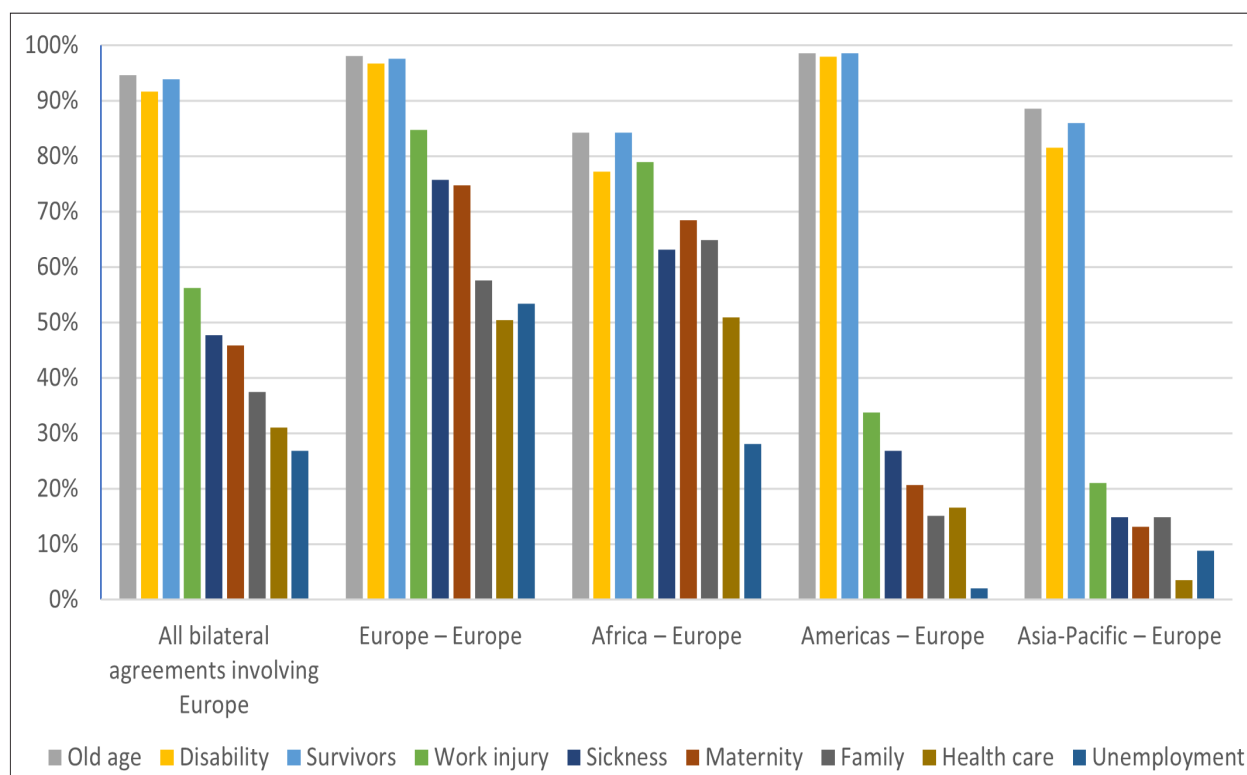
Número de acuerdos bilaterales en los que participan países europeos, según la región a la que pertenece el otro país contratante



Fuente: AISS, en prensa.

El ámbito de aplicación objetivo de estos acuerdos bilaterales se centra en su mayor parte en las ramas de protección de las pensiones de jubilación o vejez, invalidez y muerte y supervivencia. La siguiente rama de protección más habitual es la protección de las consecuencias derivadas de los accidentes de trabajo, seguidas por la enfermedad, maternidad, familia, asistencia sanitaria y desempleo, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico:

Acceso facilitado por rama en los acuerdos bilaterales en los que participan países europeos, según la región a la que pertenece el otro país contratante

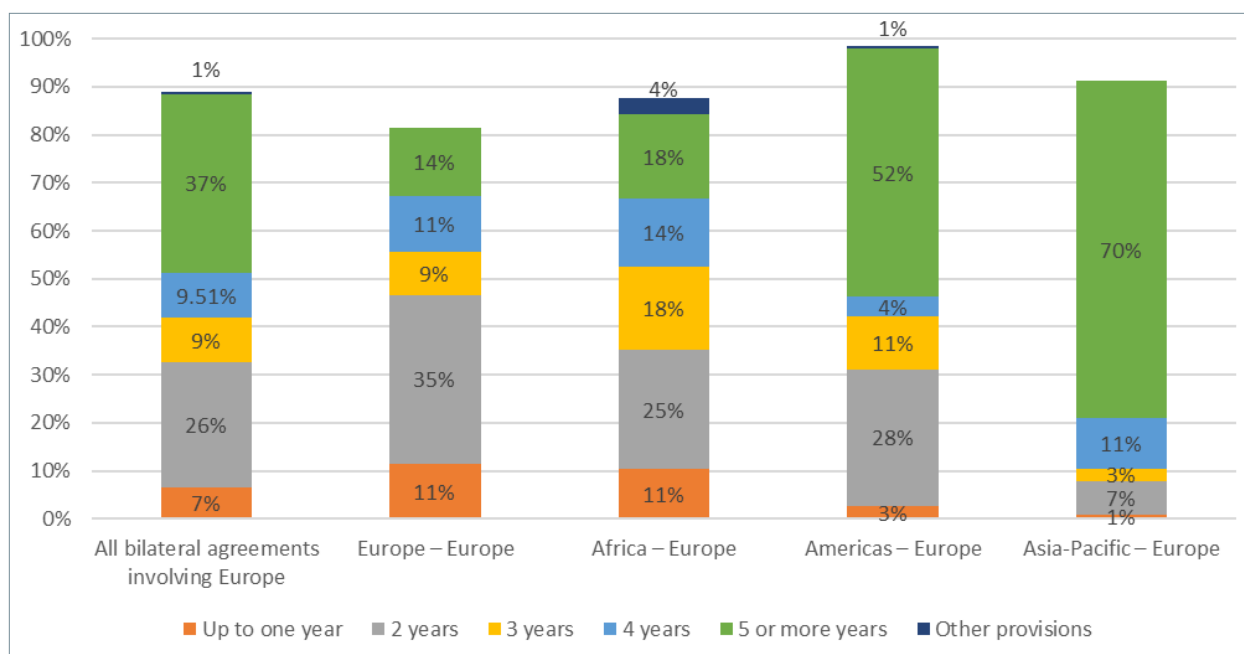


Fuente: AISS, en prensa.

Mención aparte merece la situación de los “trabajadores desplazados”, es decir, aquellos que mantienen su vinculación con los sistemas de Seguridad Social de países de origen de la contratación, y que en virtud de estos acuerdos bilaterales quedan excluidos de asumir también cotización en el país de destino.

Sin embargo, esta situación tiene una duración temporal, cuya duración es objeto normalmente inclusión en los convenios de Seguridad Social, siendo el periodo de tiempo más habitual un máximo de dos años, aunque en algunos casos se puede encontrar que alcance hasta los cinco años, como ocurre en muchos acuerdos alcanzados entre países de Europa con América.

Desplazamiento de empleados en los acuerdos bilaterales en los que participan países europeos, periodo total de exención, según la región del otro país contratante



Fuente: AISS, en prensa

Nota: Aproximadamente un tercio de los acuerdos bilaterales en los que participan países europeos (32 por ciento) especifican un periodo inicial de exención para los empleados desplazados. En este gráfico se muestra el periodo total de exención (incluidas las ampliaciones).

Aparte de los convenios o acuerdos de naturaleza bilateral, hay que referirse a los convenios o reglas de coordinación multilateral, a fin de ampliar la protección en los casos de movilidad interterritorial múltiple. Actualmente, siendo algunos países de la Unión Europea una de las partes contratantes, se puede hablar de cinco acuerdos: el Convenio de Seguridad Social con Turquía; Convenio entre los países nórdicos para complementar las disposiciones de los reglamentos de coordinación de los sistemas de Seguridad Social 883/2004 y 987/2009; Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido; Convenio de Seguridad Social entre el Espacio Económico Europeo y el Reino Unido y el Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social, ratificado por España y Portugal.

1.3. Nuevas formas de trabajo: teletrabajo y nómadas digitales

El avance de las nuevas tecnologías y su uso generalizado en el ámbito laboral ha provocado la aparición de nuevas formas de trabajo, como el teletrabajo, el trabajo híbrido, las plataformas digitales y el trabajo por cuenta propia remoto. Todo ello ha fomentado además el surgimiento de los llamados nómadas digitales, es decir, aquellos trabajadores que buscan destinos en los que el coste de la vida es más bajo, o con una mayor calidad de vida, mientras

su empresa contratante tiene la sede en otro país. De hecho, ya hay países, como Portugal, Costa Rica o México, que han establecido visados especiales para este colectivo.

Estas nuevas formas de trabajo plantean importantes retos, y tienen incidencia en diversos ámbitos.

Por una parte, se puede decir que ciertos movimientos migratorios por razones laborales se ven afectados, puesto que actualmente no es imprescindible trasladarse físicamente a otro país para poder desarrollar ciertas actividades profesionales en el extranjero.

En este punto, es importante señalar las diferencias entre estas nuevas formas de trabajo:

- I. Trabajo en remoto o teletrabajo, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia: se trata de aquel trabajo en el que se pacta que la actividad profesional se desarrollará fuera del lugar tradicional de oficina, bien desde el hogar personal o cualquier otro lugar, con acceso a internet. Este tipo de trabajo se sustenta fundamentalmente en las herramientas digitales, puesto que la comunicación se realiza principalmente por la vía del correo electrónico, las video conferencias y las herramientas de gestión digitales.
- II. Trabajo híbrido
- III. Trabajo en plataformas digitales
- IV. Trabajo fronterizo
- V. Nómadas digitales

La aparición de estas nuevas formas de trabajo conlleva importantes desafíos para los sistemas de Seguridad Social y sus reglas de coordinación, puesto que la regulación tradicional de los mismos está diseñada y planificada para el trabajo presencial, con una localización concreta, fija y conocida, bajo la dirección, organización y tutela del empresario en el caso del trabajo por cuenta ajena, y con sus reglas específicas para los trabajadores por cuenta propia, que no pueden ser aplicación en estos supuestos. Sin perjuicio del análisis individualizado que podría hacerse del uno indebido de la figura de trabajador independiente o por cuenta propia como consecuencia de ciertas lagunas en la regulación laboral.

Comenzando por el reto del **teletrabajo, o trabajo remoto**, cuya generalización se ha producido a partir de la pandemia del COVID-19, los países han abordado la problemática de diferente manera, encontrándose incluso ejemplos de regulación normativa en España, Italia, Francia, Bélgica, Argentina, Alemania, Irlanda, Países Bajos, Chile, Uruguay o Brasil. El marco jurídico difiere, bien con leyes propios, bien con regulaciones contenidas en normas de carácter general. Hay que destacar también que en muchos de ellos, el diálogo social y la participación de representantes de empresarios y trabajadores juega un papel clave.

Como aspectos comunes a estas regulaciones, se encuentra el derecho a la desconexión digital, el carácter voluntario y reversible de la situación de teletrabajo, la asunción de los gastos o el establecimiento más o menos flexible del horario y la jornada de trabajo. Sin embargo, la regulación desde el punto de vista de la seguridad social aún es escasa. En el ámbito de la Unión Europea, se sustenta en una decisión de la Comisión Administrativa de la coordinación de los sistemas de seguridad social que será objeto de análisis más adelante.

En este contexto, son importantes las guías facilitadas por la Organización Internacional del Trabajo(OIT)⁸.

En España, con la ley 10/2021, de 20 de julio, se establecen normas para el trabajo a distancia y se regulan obligaciones tanto para los empleadores como para los trabajadores.

2. Movilidad laboral justa en la Unión Europea: el desplazamiento temporal de trabajadores

Según los datos de los que se disponen en el Informe Anual de movilidad laboral intraeuropea de 2025, ⁹basada en la información sobre movilidad facilitada por los estados miembros en 2023 y 2024, más de 10 millones de ciudadanos entre 20 y 64 años han ejercido su derecho de movilidad, lo que supone un incremento del 1.9% respecto del periodo anterior. El 84% de estos ciudadanos se encuentran activos en el mercado de trabajo, y suponen un 3.9% de la fuerza de trabajo de la unión. La afluencia de ciudadanos de terceros países superó los tres millones de ciudadanos, que implica una reducción de un 12% respecto del periodo anterior, fundamentalmente al descenso de los ciudadanos procedentes de Ucrania como consecuencia de la invasión rusa, que se había incrementado de manera importante en el periodo anterior.

Estos ciudadanos se enfrentan a mayores riesgos de pobreza y exclusión social, siendo este riesgo aún más acusado en el caso de los nacionales de terceros países. En 2024, el 27% de los europeos móviles estaban el riesgo de pobreza y exclusión social, en comparación con el 19% de los nacionales y el 46% de los nacionales de terceros países. La falta de datos desagregados por nacionalidad hace difícil tener una foto exacta de la situación de los nacionales de terceros países en función de su país de origen.

Más de la mitad de los ciudadanos que ejercen su derecho a la movilidad residen en Alemania, España e Italia.

Garantizar una movilidad justa en el seno de la Unión Europea es una de las principales preocupaciones de todos los implicados en los procesos de toma de decisiones y diseño de políticas europeas. Así, se espera que en este mandato (2024-2029), la Comisión Europea presente un paquete de movilidad laboral, que aborde las distintas problemáticas que se producen.

La situación de los nacionales de terceros países merece un análisis propio, ya que el marco jurídico que la regula es complejo y variado, puesto que no entran en juego únicamente normas laborales o de seguridad social, sino también la regulación que cada estado miembro establece para su establecimiento y trabajo.

Todo ello sin perjuicio de que el TJUE ya ha dictaminado que los nacionales de terceros países con permiso de trabajo y residencia en un estado miembro puede ser desplazado en el seno de la Unión Europea para desarrollar un trabajo de forma temporal, sin necesitar ningún otro tipo de permiso adicional¹⁰.

8.- Manual de buenas prácticas en teletrabajo. OIT. 2011

9.- <https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/annual-report-intra-eu-labour-mobility-2025.en>

10.- Caso Vander Elst y caso 445/2003

Los trabajadores nacionales de terceros países pertenecen principalmente a los sectores de la construcción, transporte y agricultura, siendo Austria, Bélgica, Alemania y Países Bajos los mayores receptores de estos trabajadores.

La regulación de los desplazamientos de los trabajadores a nivel europeo se encuentra en la Directiva 96/71, que establece el cuerpo esencial de sus derechos y protección. Esta Directiva fue revisada en el año 2018, revisión en la que se fortaleció el principio de igualdad de salario por el mismo trabajo en el mismo lugar, al tiempo que se extendía a estos trabajadores las previsiones en materia de alojamientos, cobertura de los gastos de alojamiento, así como el mismo trato para los trabajadores desplazados a través de empresas de trabajo temporal.

A pesar de que en esta Directiva no se contempla un periodo máximo de desplazamiento, pasados los doce meses, o dieciocho con determinadas condiciones, será de aplicación al trabajador desplazado toda la normativa laboral del estado de recepción, salvo las medidas en materia de seguridad social, que se pueden mantener las del país emisor por un periodo de hasta veinticuatro meses.¹¹

El desplazamiento de trabajadores experimenta un crecimiento constante, adaptándose a las nuevas realidades y necesidades, y ello incluye a los trabajadores de terceros países. Y ello provoca nuevos retos desde el punto de vista de la regulación del acervo comunitario. La política migratoria es una competencia compartida entre la Unión Europea y los estados miembros.

El nacional de un tercer país, como se ha dicho, para ser desplazado temporalmente, necesita tener permiso de trabajo y residencia en el estado miembro de envío, siendo válido en el de destino el permiso de trabajo, pero ello no se aplica al permiso de residencia. Respecto de este último, cada estado miembro aplica sus propias reglas, y sus propios procedimientos administrativos. Y ello tiene un impacto directo en la posibilidad de residir en este segundo estado miembro. Para estancias por trabajo temporal de menos de noventa días, la mayoría de los países de la Unión Europea no requieren condiciones adicionales, mientras que para los de duración superior, es frecuente que se exija contar con un permiso de residencia temporal.

3. Proceso de toma de decisiones en la Unión Europea/ Instrumentos legislativos

La Unión Europea fue fundada tras la Segunda Guerra Mundial, en 1951, por seis países: Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. Tras diversos procesos de ampliación, cuenta en la actualidad con veintisiete estados miembros, con una población de más de 448 millones de personas, lo que representa cerca del 6% de la población mundial. De ellos, se calcula que unos veintisiete millones tienen nacionalidad de un tercer país de fuera de la Unión.

11.— [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/753957/EPRS_ATA\(2023\)753957_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/753957/EPRS_ATA(2023)753957_EN.pdf)

El funcionamiento de la Unión Europea se asienta en siete instituciones:

- Comisión Europea: representa el interés de la Unión Europea en su conjunto y ostenta, entre otras competencias, la iniciativa legislativa y la representación exterior de la Unión
- Parlamento Europeo: representa a los ciudadanos de la Unión Europea, y es elegido directamente por ellos. Asume el papel de colegislador en el proceso de toma de decisiones y aprobación de la normativa europea
- Consejo Europeo: compuesto por los primeros ministros y presidentes de los Estados Miembros, tiene como función principal la definición de la dirección política general y las prioridades de la Unión Europea. No adopta normativa, salvo cuando se trata de la modificación de los Tratados de la Unión Europea.
- Consejo de la Unión Europea: institución en la que están representados los Estados Miembros individualmente. Asume el papel de colegislador junto con el Parlamento tras la iniciativa de la Comisión
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea: asegura la aplicación e interpretación correcta de la legislación comunitaria
- Banco Central Europeo: es responsable de la política monetaria y la estabilidad de precios en la Eurozona
- Tribunal de Cuentas Europeo: vigila las finanzas de la Unión Europea

De estas siete instituciones, son la Comisión, el Consejo Europeo, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea las que asumen un papel predominante en el desarrollo de las políticas y la legislación europeas.

Por lo que se refiere a la legislación, se puede decir que la Comisión propone la nueva legislación, y el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea las aprueban, tras los correspondientes procesos de enmiendas y negociaciones. La responsabilidad de la implementación recae en los estados miembros individualmente considerados, y la Comisión se encarga de velar por su correcta aplicación.¹²

En este punto, es importante tener presentes los principales tratados de la Unión, en los que se asientan las bases de sus valores y funcionamiento, teniendo como guía fundamental el estado de derecho. De este modo, no se pueden presentar iniciativas sobre materias que no estén contenidas en los tratados, puesto que excederían las competencias de la Comisión.

Sin perjuicio de los tratados fundacionales y sus posteriores modificaciones, de los que en la actualidad se encuentran vigentes, es importante mencionar el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su versión actual fue aprobada en Lisboa en 2007 y entró en vigor en el año 2009.

Este Tratado de Lisboa fue consecuencia del intento fallido de tener una Constitución de la Unión Europea. Con él, se clarificó el funcionamiento de sus instituciones y organismos; se ampliaron las competencias de la Comisión en cuanto a la iniciativa legislativa y se estableció

12.— www.european-union.europa.eu

la mayoría cualificada como la forma habitual de adopción de acuerdos, en detrimento de la unanimidad, que quedó limitada a cuestiones concretas que afecten directamente a los valores principales de la Unión, así como a su funcionamiento básico. De este modo, por ejemplo, aquellas propuestas legislativas que afecten al principio de igualdad de trato seguirán requiriendo ser aprobadas por unanimidad. La misma situación se produce cuando la Comisión quiere adoptar acuerdos en nombre de la Unión.

El procedimiento para la negociación y adopción de acuerdos internacionales por parte de la Comisión en nombre de la Unión se recoge en los artículos 207 (sobre política comercial común) y 216 y siguientes (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Estos acuerdos internacionales pueden producirse tanto con países terceros no miembros de la UE como con organizaciones internacionales (Organización Mundial de la Salud, Organización de Naciones Unidas, OTAN.....).

En este proceso, juega un papel muy importante el Consejo de la Unión Europea como representante de los estados miembros.

La competencia para la suscripción de acuerdos internacionales puede ser exclusiva de la UE, y ejercida por la Comisión, o compartida con los estados miembros. Si se trata de materias que afecten a normas generales o comunes de la Unión, los estados miembros no tienen la facultad de llegar a acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales.

Por el contrario, en aquellos supuestos en los que las competencias son compartidas entre la Unión y los estados miembros, éstos tienen la capacidad de desarrollar acuerdos bilaterales.

En todo el proceso de negociación y suscripción de acuerdos internacionales, el Consejo de la Unión Europea juega un papel esencial, dado su carácter de representación de los estados miembros.

De este modo, el Consejo está implicado en todo el proceso desde el primer momento, participando en todas las fases de la negociación. Desde el momento en que se provee el mandato a la Comisión, pasando por la autorización de la firma y la decisión final sobre su implementación en el acervo comunitario.

Para las competencias compartidas entre los estados miembros y la Unión Europea, como pueden ser las cuestiones relativas a los acuerdos de comercio o la política exterior, los primeros han de dar un mandato concreto para negociar. El Consejo tiene la capacidad incluso de suspender o terminar la aplicación de un acuerdo internacional.

Normalmente, la postura del Consejo se adopta en base a la mayoría cualificada, lo que requiere el apoyo de al menos quince estados miembros que a su vez aglutinen el 65% de la población. Sin embargo, algunas materias, como pueden ser las relativas impuestos, han de ser adoptadas por unanimidad.

Los representantes de los estados miembros pueden también designar un comité especial de consulta que desempeñe un papel asesor durante todo el proceso. A fin de concluir el acuerdo, debe adoptar una decisión que lo valide.

Salvo en aquellos casos en los que el acuerdo se refiera exclusivamente a la política común exterior y a la seguridad, el Consejo debe obtener el consentimiento del Parlamento, antes de la adopción de la decisión, en los siguientes supuestos:

- Acuerdos de asociación
- Acuerdos para el acceso de la Unión a la Convención sobre la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales
- Acuerdos que establezcan un marco institucional específico con la organización de procedimientos de cooperación
- Acuerdos con significativas implicaciones presupuestarias
- Acuerdos relativos a aspectos en los que aplique bien el procedimiento legislativo ordinario, bien el procedimiento legislativo especial, en el que el consentimiento del Parlamento es requerido. Este caso afectaría a las cuestiones relativas a la coordinación de los sistemas de seguridad social, cuya base jurídica es el artículo 157 del TFUE, y para cuya adopción se ha de seguir el procedimiento legislativo ordinario.

En otras materias, basta con la consulta al Parlamento, sin que su opinión tenga carácter vinculante.

Con carácter general, el Consejo de la Unión Europea actuará en base a la mayoría cualificada, siendo excepcionalmente requerida la unanimidad.

Una vez que el acuerdo se ha alcanzado, los estados miembros deberán incluirlo en sus legislaciones nacionales siguiendo su propio procedimiento constitucional.

3.1. Instrumentos jurídicos de los que dispone la Unión Europea:

3.1.1.- Reglamentos: normas de carácter jurídico directamente aplicable por los estados miembros, obligatorios en todos sus elementos. Esto significa que se integran automáticamente en la legislación nacional sin necesidad de una ley interna que los desarrolle, y pueden ser invocados y cumplidos por los ciudadanos ante los tribunales.

Los reglamentos se usan para establecer reglas comunes en diversos ámbitos, como la coordinación de los sistemas de seguridad social entre los Estados miembros o la protección del medio ambiente. Son un pilar fundamental de la legislación de la Unión Europea.

Algunas de las materias que abordan son la coordinación de los sistemas de seguridad social o las reglas de funcionamiento del mercado único, a fin de facilitar el libre movimiento de bienes y servicios. Son claves para implementar políticas comunes para la integración europea, asegurando que haya normas uniformes y directas en todos los Estados miembros. En ningún caso puede invadir competencias que los Tratados reservan a los estados miembros.

Por ello, se considera que no son la herramienta apropiada para el establecimiento del puente entre el CMISS y los Reglamentos comunitarios de coordinación de los sistemas de seguridad social.

3.1.2.- Directivas: actos jurídicos de la Unión Europea que establecen objetivos y resultados que todos los Estados miembros deben cumplir, pero que permiten a cada país elegir cómo alcanzar esos objetivos a través de sus propias leyes nacionales, en el proceso de transposi-

ción. De este modo, las Directivas son vinculantes en cuanto al resultado, pero los estados miembros tienen libertad para elegir la forma que más se adecúe a su ordenamiento jurídico. Su función principal es establecer objetivos vinculantes para todos los Estados miembros de la Unión Europea y aproximar las legislaciones nacionales para lograr un fin común.

Precisamente este carácter armonizador, es el que supone que no pueda considerado como un instrumento adecuado para el establecimiento de una regulación puente en materia de seguridad social entre continentes.

4. La libre circulación de trabajadores en el seno de la Unión Europea

El derecho a la libre circulación de los ciudadanos en el territorio de la Unión Europea reconocido en el artículo 21 del TFUE así como en el artículo 45 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

A fin de establecer las reglas esenciales para la libre circulación de trabajadores, una de las cuatro libertades básicas del ideal europeo, se aprobó el Reglamento (CEE) 1616/68, que tras ser modificado en diversas ocasiones, ha sido sustituido por el Reglamento 492/2011, de 5 de abril.

Así, los ciudadanos de la UE tienen la potestad de circular y trabajar libremente entre los estados miembros sin que les sea requerido permiso de trabajo o residencia alguno. Esto es lo que les distingue principalmente de los ciudadanos de terceros países.

Su objetivo principal es el aseguramiento de esta libre circulación, esencial para la configuración y desarrollo del mercado único. De este modo, es clave garantizar la igualdad de trato de todos los trabajadores de los estados miembros, sin que se pueda producir discriminación por razón de nacionalidad, respecto del empleo, salario o retribución y condiciones de trabajo.

Además, esta libre movilidad afecta asimismo a las familias de los trabajadores.

De este modo, el principio de igualdad y no discriminación entre los trabajadores de la UE supone que han de tener el mismo trato que los nacionales del estado miembro de que se trate.

Para que la movilidad de los trabajadores sea una realidad justa, es imprescindible que los derechos de protección social se garanticen en todo momento, con independencia del país o países en los que se ha desarrollado una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia.

Teniendo siempre presente que la regulación de los sistemas de seguridad social es una competencia exclusiva de los estados miembros, el papel que debe jugar la UE se limita a la coordinación de los mismos.

Como explicaremos más detenidamente más adelante, los trabajadores nacionales de terceros países que residan y trabajen legalmente en cualquier estado miembro, tienen limitado este derecho a la libre circulación para trabajar.

5. La coordinación de los sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea

5.1. Reglamentos 883/2004 y 987/2009

Tal y como se establece en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, en relación con las políticas sociales, dentro de las cuales se encuentra la regulación de los sistemas de seguridad social, la UE únicamente asume la capacidad de la adopción de iniciativas para la coordinación de los mismos.

Dicha coordinación es clave para garantizar uno de los principios fundacionales de la Unión, como es la libertad de movimiento y de establecimiento de ciudadanos, trabajadores y empresas.

La primera regulación para dicha coordinación se encuentra en los reglamentos 1408/1971 y 574/1972, que fueron posteriormente sustituidos por el Reglamento 883/2004 y su Reglamento de aplicación 987/2009.

Los principios sobre los que gira esta coordinación son:

- Igualdad de trato: los ciudadanos que ejerzan su derecho a la movilidad en la Unión Europea están sujetos a las mismas obligaciones y tienen los mismos derechos que los nacionales del estado en el que estén residiendo o trabajando
- Acumulación de periodos: a la hora de calcular las prestaciones de la seguridad social, se tendrán en cuenta todos los periodos de aseguramiento que se acrediten en los diferentes estados miembros
- Única legislación aplicable: los trabajadores y sus familiares quedarán sujetos a una única legislación de seguridad social
- Exportación de las prestaciones: las prestaciones de seguridad social podrán ser recibidas en el país de residencia, con independencia de que se trate del mismo o diferente del que reconoció dicha prestación.

Desde su constitución, la Unión Europea ha tenido una especial preocupación en la garantía de los derechos de seguridad social de los trabajadores y sus familiares, pues es una pieza clave para la libre movilidad.

Así, el artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que *"todos tienen el derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada. Cada ciudadano de la Unión tiene la libertad para buscar trabajo, trabajar y ejercer su derecho de establecimiento y prestación de servicios en cualquier estado miembro. Los nacionales de terceros países que dispongan de autorización para trabajar el territorio de los estados miembros, tienen derecho a trabajar en condiciones equivalentes a las de los ciudadanos de la Unión"*.

Es importante destacar que las reglas de coordinación de los sistemas de seguridad social en ningún caso sustituyen a las previsiones nacionales, ni los armonizan.

De hecho, el artículo 48 del TFUE estipula que el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, podrán adoptar aquellas medidas que sean necesarias, en el campo de la seguridad social, para garantizar el libre movimiento de los trabajadores, debiendo garantizar la protección de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a sus familiares.

Pero también recoge este artículo una previsión en virtud de la cual, si un estado miembro considera que las medidas que se quieren aprobar pueden afectar de manera importante a aspectos de su sistema nacional de seguridad social, incluyendo el ámbito de aplicación, sus costes o estructura financiera, e incluso a su sostenibilidad, puede solicitar que se eleve al Consejo Europeo la controversia, de modo que, tras un periodo de suspensión del procedimiento por un tiempo máximo de cuatro meses, la medida concreta se reformule o incluso se retire.

Hay que destacar asimismo que el propio Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), ha resaltado que la coordinación de los sistemas de seguridad social se ha de interpretar en todo caso a la luz de este artículo 48, es decir, a fin de asegurar la movilidad de los trabajadores con la protección suficiente.

Aparte de a los veintisiete estados miembros de la Unión Europea, estos reglamentos son de aplicación también cuando el movimiento se produce en Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

En otro orden de cosas, pero necesario tener presente en todo momento, esta coordinación se sustenta en la confianza y la buena coordinación y cooperación de las instituciones nacionales de seguridad social, puesto que es preciso un buen intercambio de datos a fin de que los derechos de los trabajadores puedan ser realmente ejercidos, así como que las obligaciones a las que quedan sujetos, ellos y sus empleadores, sean correctamente exigibles. De este modo lo recoge el artículo 76 del Reglamento 883/2004. En la mejora de los procesos de coordinación, intercambio de información, simplificación de los procesos y disminución de las cargas administrativas para empleadores y trabajadores está el reto de futuro, en el que tanto la Comisión como los estados miembros trabajan conjuntamente.

Un papel clave en todo este proceso lo juega la Comisión Administrativa, cuyo rol se ha ido reforzando con el paso del tiempo, reconociéndose en la actualidad su función en los artículos 71 y 74 del Reglamento 883/2004. Cuenta con dos subcomités, la Comisión Técnica, cuyo objetivo principal es la mejora de los procedimientos para el intercambio de información, y el Comité de cuentas, que debe velar porque los procesos de reembolso de las prestaciones en especie (fundamentalmente la asistencia sanitaria), se lleven a cabo en tiempo y forma.

La aplicación de los reglamentos 883/2004 y 987/2009, de coordinación de los sistemas de seguridad social, a los nacionales de terceros países está prevista en el reglamento 1231/2010, siempre sujeta a la condición de residente legal en el estado miembro en el que se presten los servicios, en el contexto de la normativa comunitaria al respecto.

Las prioridades básicas de esta coordinación son:

- Contribuir a la justicia social, así como a un mejor y más justo mercado interior
- Establecer reglas claras, justas y exigibles que faciliten la movilidad laboral

- Facilitar la libertad de movimiento de los trabajadores, como uno de los pilares esenciales del mercado interior, al tiempo que se refuerzan las herramientas de las que puedan disponer los estados miembros para luchar contra el fraude o el abuso.

El ámbito subjetivo de aplicación de los reglamentos de coordinación se recoge en su artículo 2, según el cual se aplicará a los nacionales de los estados miembros, las personas apátridas y los refugiados que residan en un estado miembro y estén sujetos a su legislación, así como a sus familiares y sus supervivientes.

En el artículo tercero se describe el ámbito material de la coordinación de los sistemas de seguridad social, que comprende las siguientes ramas prestacionales:

- Prestaciones de enfermedad
- Beneficios por maternidad y paternidad
- Prestaciones de invalidez
- Prestaciones de vejez
- Prestaciones de supervivencia
- Protección por accidentes de trabajo y enfermedad profesional
- Indemnizaciones por fallecimiento
- Prestaciones de desempleo
- Beneficios de jubilación anticipada
- Prestaciones familiares

Con carácter general, se aplica el principio general del derecho internacional de la *lex loci laboris*, es decir, los trabajadores deberán quedar sujetos a la legislación del país en el que se prestan efectivamente los servicios. Sin embargo, hay determinados supuestos en los que se puede continuar aplicando, de manera temporal, la legislación del estado miembro de origen. Esto ocurre en los denominados desplazamientos temporales de trabajadores, regulados en el artículo 12 del Reglamento 883/2004, con una duración máxima de veinticuatro mensualidades.

Situación diferente es la que afecta a los trabajadores bajo el ámbito de aplicación del artículo 13 del Reglamento 883/2004, que desempeñen sus servicios en más de un estado miembro al mismo tiempo, es decir, que se encuentran en situación de pluriactividad.

Mención aparte merece la situación respecto al Reino Unido tras su salida de la Unión Europea desde 1 de enero de 2021. El Brexit ha tenido un impacto significativo en la coordinación de la seguridad social entre el Reino Unido y los países de la Unión Europea, ya que hasta ese momento le eran de aplicación completa los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social, y tras su salida hubo que buscar la vía para que los derechos de los ciudadanos de ambas partes, sobre todo aquellos que ya habían desarrollado carreras de cotización en el Reino Unido y países de la UE, no vieran dañadas sus expectativas de derecho.

Así, tras un período transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020, con efectos de 1 de enero de 2021, se firmó un Acuerdo de Comercio y Cooperación UE-Reino Unido que fija las nuevas

reglas, en la materia que nos concierne, amparadas en un Protocolo sobre Coordinación de la Seguridad Social:

- Se mantiene cierta coordinación, pero no tan amplia como bajo las normas de la UE.

Sigue existiendo totalización de periodos de cotización entre Reino Unido y UE.

Se garantiza el acceso a determinadas prestaciones, como:

Pensiones: Las personas seguirán recibiendo pensiones basadas en años cotizados en ambos lados.

Prestaciones por enfermedad, maternidad/paternidad y accidente de trabajo.

Prestaciones de desempleo están más limitadas que antes.

Ya no se aplica la tarjeta sanitaria europea para británicos en la UE y viceversa (salvo en casos excepcionales), aunque se han creado acuerdos bilaterales o sustitutos (como la *Global Health Insurance Card* - GHIC en el Reino Unido).

5.2. Aplicación a nacionales de terceros países

En el año 2012, ya emitió la Comisión una Comunicación sobre la dimensión exterior de la coordinación de la seguridad social¹³. La complejidad de esta dimensión exterior parte del hecho de que tiene un enfoque doble, ya que por un lado está la coordinación que debe hacerse a nivel europeo y por otro los acuerdos bilaterales que cada estado miembro tiene con terceros países. Y el mapa de estos últimos es insuficiente y dispar entre los estados miembros. Además, hay estados miembros que forman parte de acuerdos multilaterales, como ocurre con España y Portugal y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Los acuerdos bilaterales responden a diferentes objetivos, unos a la finalidad de atraer fuerza de trabajo y empresarial, mientras que en otros subyacen intereses de carácter político o tienen bases históricas.

La mayoría de estos acuerdos bilaterales recogen disposiciones sobre la legislación aplicable, la igualdad de trato y las pensiones. Además, se contempla la posibilidad de la exportación de las prestaciones. Dentro del capítulo de la legislación aplicable, se establecen normalmente las condiciones que han de cumplirse en caso de desplazamiento temporal de trabajadores, de modo que puedan seguir sujetos a la legislación del país de origen en lugar de a la del país de destino. A este respecto, es determinante el plazo durante el cual se puede considerar a un trabajador como desplazado. Mientras que en los reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social se establece el plazo máximo general de dos años, existen convenios bilaterales en los que este periodo es más amplio, pudiendo llegar a tres o cinco años.¹⁴

Estos acuerdos bilaterales son objeto de impacto de las normas de coordinación de seguridad social europea, puesto que ya el TJUE, en 2002, en la sentencia sobre el caso Gottardo, señaló

13.- COM (2012)153

14.- Véase el Convenio Bilateral de España con Colombia

que, en virtud de lo dispuesto en el actual artículo 45 del TFUE, los estados miembros no pueden limitar el alcance de las previsiones de los acuerdos bilaterales en materia de seguridad social a sus propios nacionales, sino que han de tratar de manera igual a los nacionales de otros estados miembros que puedan quedar al amparo de dichos acuerdos bilaterales.

Con la aprobación del Reglamento 1231/2010, se ponen las bases para que los nacionales de terceros países, incluso en situación de *cross-borders*, se puedan beneficiar de la aplicación de las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social.

Este reglamento garantiza a los nacionales de terceros países (por ejemplo, inmigrantes extracomunitarios) los mismos derechos en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social que los ciudadanos de la UE, si residen legalmente en un Estado miembro y se desplazan dentro de la Unión Europea.

En concreto, cubre aspectos como:

- Prestaciones por enfermedad y maternidad/paternidad.
- Pensiones (vejez, invalidez, supervivencia).
- Prestaciones por accidente de trabajo o enfermedad profesional.
- Prestaciones por desempleo.
- Prestaciones familiares.
- Otros beneficios vinculados a los regímenes de seguridad social.

Su ámbito subjetivo se extiende a los nacionales de terceros países que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

Están legalmente residiendo en un Estado miembro.

Se han desplazado legalmente dentro de la UE (no se aplica si la situación es puramente interna, es decir, si la persona ha vivido, trabajado y cotizado solo en un país de la UE sin moverse a otros).

Se aplica a todos los Estados miembros de la UE, excepto Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, que optaron por no participar en este reglamento.

Hay que tener en cuenta que los nacionales de terceros países tienen limitada su libertad de movimiento y establecimiento en la Unión Europea en función de las reglas establecidas al efecto, pero pueden ser objeto de desplazamiento temporal o "*posting*" en todo momento.

6. Las nuevas formas de trabajo en la coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea

Con el desarrollo industrial y la generalización de las nuevas tecnologías, la forma de desarrollar el trabajo ha sido una realidad cambiante a lo largo de la historia, pero en los últimos años, consecuencia de la globalización, y empujado por las necesidades impuestas por la pandemia del COVID-19, el teletrabajo o trabajo remoto se ha hecho cada vez más frecuente. Al mismo tiempo, ha surgido una nueva categoría de trabajadores, los llamados nómadas digitales, que

aprovechando la libertad que provee la posibilidad de realizar ciertas actividades desde cualquier lugar del mundo, optan por no tener un lugar fijo de residencia, ni, por extensión, de prestación de servicios.

Esta situación provoca nuevas realidades a las que tanto la legislación laboral como la regulación de seguridad social han de hacer frente, puesto que los derechos de los trabajadores han de seguir protegidos, al tiempo que las obligaciones deben poder ser exigibles.

6.1. El teletrabajo o trabajo remoto

Con la generalización del teletrabajo y el trabajo remoto en la pandemia del COVID-19, la Comisión Administrativa de la coordinación de los sistemas de seguridad social, estableció una serie de medidas de carácter temporal para dar solución a aquellos supuestos en los que el trabajador prestaba sus servicios desde un estado miembro diferente del estado en el que se encontraba el empleador, señalándose que no se debía producir ningún cambio en cuanto a la afiliación del trabajador. Sin embargo, esta interpretación dejó de ser aplicable el 30 de junio de 2023.

Teniendo presente, no obstante, que el teletrabajo se ha convertido en una nueva forma de actividad laboral, con implicaciones directas en los derechos y obligaciones de seguridad social, a partir de 1 de julio de 2023 se encuentra vigente la nota de orientación sobre el teletrabajo y el Acuerdo Marco sobre el Teletrabajo Transfronterizo.

Este acuerdo se aplica a los casos en los que ambos estados, donde tiene su sede el empleador y donde se encuentra el trabajador, son firmantes de este Acuerdo, dividiéndose el trabajo a distancia y el trabajo presencial. De este modo, se diferencian las siguientes situaciones:

- El tiempo de teletrabajo en el estado de residencia es inferior al 25% del tiempo de trabajo: se mantiene la afiliación y alta en la Seguridad Social del estado de su empleador, debiendo comunicarse esta circunstancia a la administración competente en el estado de residencia.
- El tiempo de teletrabajo en el estado de residencia se sitúa entre el 25% y el 49%, se puede mantener el aseguramiento en el estado miembro del estado del empleador, por un periodo de hasta tres años, siendo renovable
- En el caso de que el tiempo de teletrabajo supere el 50%, o en aquellos supuestos en los que siendo superior al 25% uno de los estados no sea firmante de este Acuerdo, con carácter general se deberá producir el aseguramiento en el estado de residencia. Sin embargo, en aplicación del artículo 16 del reglamento 883/2004, se podría aprobar la afiliación y alta en el estado miembro del empleador si ambos estados implicados aceptan esta situación.¹⁵

15.— Artículo 16 Reglamento 883/2009: "1. Dos o más Estados miembros, las autoridades competentes de dichos Estados miembros o los organismos designados por dichas autoridades podrán prever de común acuerdo, y en beneficio de determinadas personas o categorías de personas, excepciones a los artículos 11 a 15.

2. La persona que reciba una o más pensiones o rentas en virtud de las legislaciones de uno o más Estados miembros, y que resida en otro Estado miembro, podrá quedar exenta, si así lo solicita, de la aplicación de la legislación de este último Estado, siempre que no esté sometido a esta legislación a causa del ejercicio de una actividad por cuenta ajena o propia."

De este modo, se pretende dar solución a una situación cada vez más extendida que afecta a un número importante de trabajadores, que se acogen a esta forma de trabajo. Es importante contar con un marco jurídico claro, puesto que las normas de seguridad social son obligatorias, y no pueden quedar al albur de las negociaciones entre empresarios y trabajadores, sino que son los estados miembros los que deben encontrar las soluciones a los posibles conflictos que puedan surgir. Por ello, los reglamentos de coordinación recogen también las vías para solventar las discrepancias.

6.2. Los nómadas digitales

Otro de los retos a los que se debe hacer frente en los tiempos actuales es a la cobertura de los derechos y las obligaciones de los denominados nómadas digitales.

El concepto de nómada digital se refiere a aquellos trabajadores que trabajan de forma remota y no tienen una localización fija, ya que, gracias a las nuevas tecnologías, puede realizar su trabajo a distancia desde cualquier punto geográfico.

Esto supone que tienen unas características propias que lo diferencian sustancialmente de las formas de prestación de la actividad laboral tradicionales, ya que no están sujetos a un horario, de modo que lo adaptan al lugar desde el que estén trabajando; gozan de una alta independencia, lo que en muchos casos los lleva a adoptar la modalidad de freelance, y no están sujetos a una oficina o localidad fija.

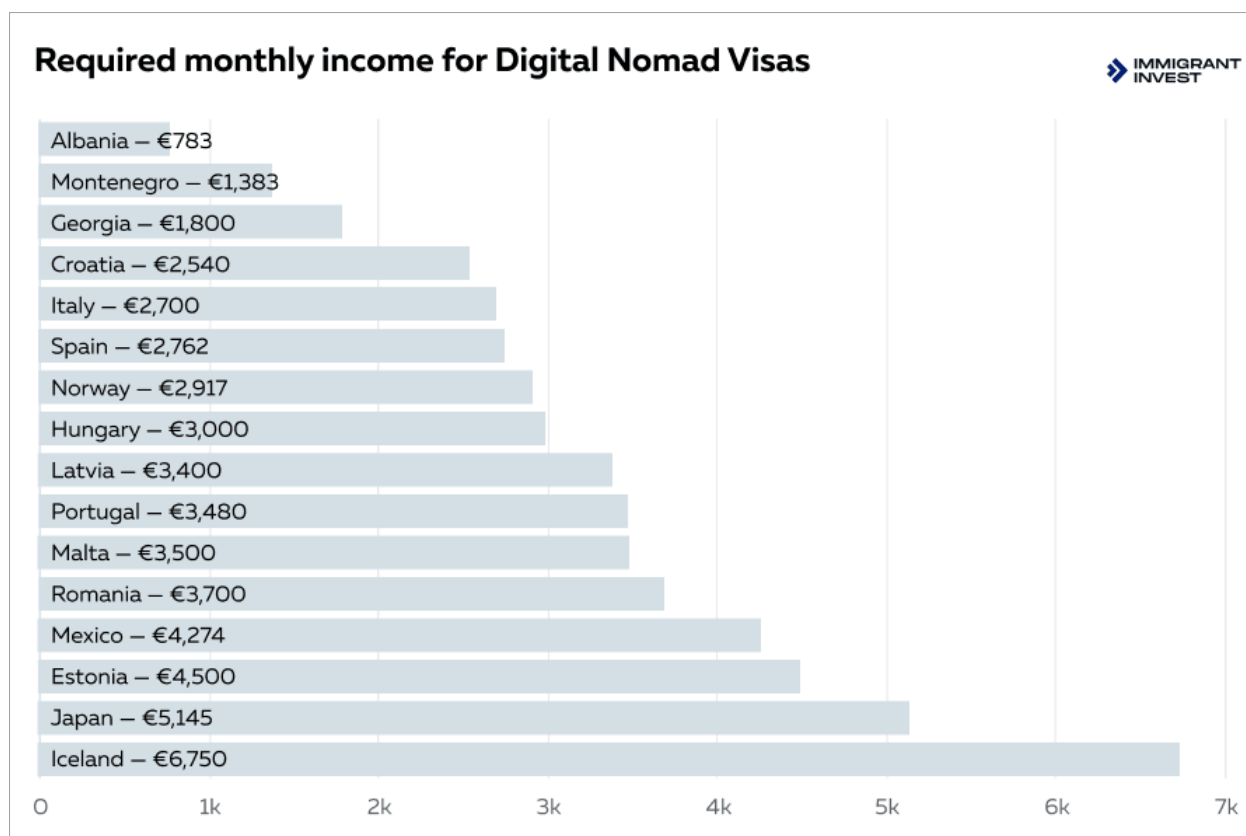
Ante esta circunstancia, los países se han visto obligados a ir introduciendo regulaciones al efecto. De este modo, en España, para los ciudadanos no comunitarios, es decir, los extranjeros que no pertenezcan a un país miembro de la Unión Europea podrán solicitar una residencia por teletrabajo de carácter internacional, que les permitirá trabajar desde España para una empresa radicada fuera del territorio nacional. En caso de que presten servicios para una empresa española, el porcentaje de este trabajo no puede ser superior al 20% del total de dicha actividad profesional.

A efectos de seguridad social, la solución es compleja, teniendo siempre presente el principio general del derecho internacional de seguridad social de la aplicación de la *lex loci laboris*. De este modo, en España, un trabajador nómada digital por cuenta ajena, en los supuestos de inexistencia de convenio bilateral, debe quedar encuadrado en el sistema de seguridad social español, de modo que la empresa está obligada a abrir una cuenta de cotización.

Otros países europeos han comenzado también a implementar regulaciones sobre los nómadas digitales, como Portugal, Grecia, Croacia, Malta, Hungría o Italia, al igual que en el resto del mundo, (Albania, Andorra, Argentina, Bali, Belize, Brasil, Colombia, Dubái, Ecuador, El Salvador, Grecia, Hungría, Italia, Japón, Letonia, Malasia, Namibia, Panamá, Rumania, Corea del Sur, España. Emiratos Árabes y Uruguay).

Con carácter general, es requisito imprescindible que estos trabajadores dispongan de un seguro de cobertura sanitaria, siendo la duración más habitual de los visados o autorizaciones

que se les conceden de un año. Asimismo, es común que se exija un nivel mínimo de ingresos mensuales, como se puede ver en el siguiente cuadro elaborado por *Immigrant Invest*:¹⁶



Si bien el TJUE aún no ha emitido jurisprudencia concreta en lo que a la situación de los nómadas digitales se refiere, sí que se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación con lo que se debe entender como centro o lugar de trabajo.

Así, estas sentencias¹⁷ han establecido criterios tales como:

- Lugar del desempeño efectivo de la actividad, de modo que se entiende que es el país en el que se realiza la actividad principal por parte del trabajador, con independencia de dónde radique la empresa
- Lugar de dirección y control de la actividad: en algunos casos, ha señalado el Tribunal que habría que entender que el lugar de trabajo en aquél en el que se encuentra la dirección y el control de la actividad laboral

Lugar de residencia: para los casos del teletrabajo transfronterizo, el Tribunal considera que el lugar de residencia del trabajador es un factor determinante.

16.- <https://immigrantinvest.com/digital-nomad-visa/>

17.-

6.3. El trabajo fronterizo

El concepto de trabajo fronterizo encuentra su definición en el ámbito del marco jurídico comunitario, entendiéndose por tal aquel trabajador que desempeña su actividad profesional en un estado miembro pero que reside en otro diferente, al que regresa todos los días o al menos una vez por semana.

Esta circunstancia tiene importantes implicaciones no solo en relación con la carga impositiva, sino también respecto de la protección social, en los campos de la asistencia sanitaria, las prestaciones familiares o de desempleo y las pensiones. En estos casos, las normas laborales de aplicación son las del estado miembro de desempeño laboral, así como la mayor parte de la regulación en materia de seguridad social.

Evidentemente, esta situación provoca diversos retos que hace aun más importante la coordinación de las normas de seguridad social.

Así, la afiliación, alta y cotización a la seguridad social ha de efectuarse en el estado miembro en el que se realiza la actividad profesional, al tiempo que las pensiones se calcularán conforme a las reglas establecidas con carácter general en los Reglamentos 883/2004 y 987/2009, es decir, teniendo en cuenta todos los periodos cotizados o de residencia, según señale la normativa nacional, a efectos de determinar bien la pensión nacional, bien la pensión prorata.

Sin embargo, hay ciertas prestaciones cuya solución es más compleja, por la inmediatez de las mismas. Están en este ámbito, por ejemplo, las prestaciones de asistencia sanitaria y las de desempleo.

De este modo, respecto de las prestaciones de asistencia sanitaria, los trabajadores fronterizos y cross-borders, tendrán derecho a recibirla en ambos estados miembros. Esto mismo opera respecto de sus familiares, salvo que el trabajo se esté desempeñando en Dinamarca, Irlanda, Croacia, Finlandia, Suecia, Islandia, Noruega o el Reino Unido, en cuyo caso los familiares solamente tendrán derecho a la prestación de la asistencia sanitaria en el estado de trabajo bajo determinadas condiciones.

7. La movilidad de los ciudadanos de terceros países

Como se ha señalado anteriormente, la libre movilidad de los ciudadanos nacionales de terceros países se encuentra limitada respecto de la que tienen los nacionales de los estados miembros de la UE. De este modo, solamente las siguientes categorías de estos ciudadanos gozan de tal libertad:

- Residentes de larga estancia
- Trabajadores altamente cualificados, que podrán tener acceso a la denominada Tarjeta azul.
- Investigadores
- Estudiantes

Mientras que todos los ciudadanos que dispongan de un permiso de residencia válido en un estado miembro ostentan el derecho de circular libremente por la UE por un periodo que

varía entre los tres y los seis meses, la posibilidad de establecer su residencia en otro estado miembro y trabajar no está abierto a todos.

El propio TJUE ha dictaminado que los artículos 18 y 21.2 del TFUE, donde se recoge el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, aplican únicamente a los ciudadanos de la UE, sin que pueda extenderse a los nacionales de terceros estados.

Además, de este modo, la regulación del status de los ciudadanos de estos terceros países recae en el ámbito de la competencia nacional exclusiva, no habiendo un marco jurídico único y uniforme a nivel europeo.

Es importante tener presente el artículo 34 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que en su apartado segundo recoge el derecho de todos los que residan y se muevan legalmente en el territorio de la Unión a los beneficios de seguridad social y asistencia social, según la normativa comunitaria y nacional.

8. Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina

Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea son históricas, amplias y estratégicas, basadas en vínculos culturales, económicos, políticos y sociales. Aunque han tenido altibajos, en general se caracterizan por una voluntad compartida de cooperación, multilateralismo y desarrollo sostenible.

A nadie se le escapa que los países de la UE que tienen una especial vinculación con América Latina son España y Portugal, que en coherencia forman parte del CMISS.

Para desarrollar esta cooperación, existen diversas actuaciones, tales como la Cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), que se celebra desde el año 1999. La última tuvo lugar en 2023, con el reforzamiento del compromiso mutuo para la revitalización de la relación mutua. Además, se mantiene una estrecha colaboración para el impulso de iniciativas comunes en foros mundiales tales como la ONU.

Como ejemplo de esta cooperación, se puede mencionar el Acuerdo UE-Mercosur, que es uno de los tratados comerciales más importantes y ambiciosos entre bloques regionales a nivel mundial. Se trata de un acuerdo de asociación (no solo comercial) entre la Unión Europea y los países del Mercosur (Brasil; Argentina; Uruguay y Paraguay).

El día 6 de diciembre de 2024 tuvo lugar el anuncio político del cierre del acuerdo UE-MERCOSUR, en el marco de la Cumbre de Líderes del MERCOSUR (Montevideo). Este acuerdo toma como base el acuerdo de principio alcanzado en junio de 2019, con un refuerzo adicional, especialmente en las áreas correspondientes al Comercio y Desarrollo Sostenible, y tiene tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Una vez se culminen los trabajos administrativos, se espera su aprobación por el Consejo de la UE.

Este largo proceso da una visión de la complejidad para el establecimiento de mecanismos de cooperación, pero demuestra también la posibilidad de los mismos.

■ II. “LA MOVILIDAD LABORAL EN AMÉRICA LATINA”

Arturo Vidal Amaral

Asesor en Convenios Internacionales del Banco de Previsión Social, Uruguay

1. La transformación de las comunidades por la inmigración

Se estima que 304 millones de personas se desplazan actualmente por distintas zonas del planeta. Es decir, que el 3,7 por ciento de la población mundial son migrantes, por motivaciones muy diversas: sea migración aspiracional o por voluntad propia, con miras a mejorar su calidad de vida, su educación y/o perfeccionamiento académico y profesional, en virtud de las atracciones generadas por las desigualdades existentes por el grado de desarrollo económico, o bien migración forzada, condicionada por crisis económicas y/o conflictos sociales, movimientos derivados de situaciones políticas, guerras o por acontecimientos naturales vinculados al cambio climático.

El destino de los migrantes internacionales, en su mayoría suelen ser países con ingreso medio, estimándose que un 20 por ciento de ellos se dirigen y establecen en las 20 ciudades más grandes del planeta.

Estos movimientos, si bien son cíclicos, complejos y cambiantes, son constantes y continuamente en aumento. Por ello es necesario focalizar la atención para comprender un fenómeno tan complejo -que fuera calificado por José Luis Monereo Pérez como un “fenómeno social total”-, para hacer las previsiones que fueren necesarias en cada caso, a los efectos de que resulte positivo para las comunidades receptoras de migrantes.

Cuando los flujos son muy significativos a nivel cuantitativo y especialmente cuando se provocan en forma repentina, es necesario actuar en consecuencia a diferentes niveles, tanto en las políticas públicas y sociales, en los mercados de trabajo, como en la prestación de servicios, dando lugar a la búsqueda de soluciones urgentes, que no siempre son las mejores.

Asimismo, cabe señalar que las reacciones sociales y culturales suelen ser muy diferentes, impactando en el ámbito político, en los servicios de seguridad social, en la economía local, como en los distintos servicios generales de los lugares de destino.

Se puede afirmar que en general, la recepción de migrantes por las ciudades de destino, especialmente cuando se trata de cantidades importantes de personas desplazándose, en un principio suele ser de rechazo; debido a prejuicios fundados en temores ante las diferencias de cultura, de religión, de idioma, de hábitos sociales y en determinados ámbitos laborales,

principalmente en el área de servicios, por temor frente a la posibilidad de pérdida de sus empleos o que los mismos puedan verse empeorados frente a la mayor oferta de mano de obra.

Por ello, la importancia de estar preparados para gestionar eficientemente las diferentes situaciones que se plantean y a la vez difundirlo para visibilizar los beneficios que pueden aportar las personas migrantes para el impulso del desarrollo local y nacional, a fin de facilitar su integración a las sociedades de destino, sin perjuicio que dada la complejidad y diversidad de situaciones que se pueden generar, no sea fácil adelantarse para tomar decisiones en todos los niveles que se requieren.

Es necesario generar en las comunidades receptoras una actitud de flexibilidad, apertura al intercambio, de confianza en la riqueza que produce la convivencia de personas de diferentes culturas en un espacio común; es decir, promover sociedades interculturales, en donde cada colectividad aporte sus conocimientos y saberes, promoviendo la aceptación de los nuevos integrantes de la sociedad.

La aplicación de estrategias para lograr una integración apropiada en las ciudades de destino puede lograr que se implementen servicios básicos eficaces y de acceso amplio, rápido y fácil.

Se puede afirmar que históricamente, las sociedades han estado siempre vinculadas entre sí, (en un inicio facilitado por la cercanía geográfica), mezclándose las poblaciones, intercambiando tecnologías, saberes y aportes en todos los niveles culturales, (lenguaje, costumbres, inventos-descubrimientos, transportes, arquitectura, literatura, música, filosofía, entre muchos otros aspectos). Desde esta mirada, no hay sociedades que no sean híbridas y las más ricas son aquellas en donde la diversidad biológica y cultural es mayor, en donde las influencias mutuas son más fluidas, al mismo tiempo que cada país, ciudad, barrio, zona, mantiene su singularidad que permite a los otros su reconocimiento e identificación. De ello se desprende que algunas sociedades que por su geografía, (islas, cadenas montañosas, desiertos, etc.) han sido las más aisladas, conservadoras y cerradas, manteniendo estilos de vida muy tradicionales, actualmente han ido cambiando radicalmente.

Estos hechos sociales producen cambios profundos en las ciudades y países, los cuales se van transformado por el ingreso de colectividades extranjeras, que si bien seguramente a su llegada sufrieron limitaciones a sus derechos, a través del paso del tiempo, relacionándose con la población receptora, habiendo constituido sus familias, realizado emprendimientos nuevos para el lugar, sus descendientes ya consustanciados con la sociedad, aun cuando conserven muchos de los hábitos de sus países de origen, se van creando procesos de integración cultural, de tolerancia y respeto, en donde se valoran positivamente los aportes realizados.

Pero no hay soluciones generales que puedan adaptarse en cualquier comunidad para lograr la aceptación de individuos extranjeros y que posibiliten su integración sin límites específicos, porque los orígenes de las migraciones son diferentes y se van modificando, lo que hace que también las soluciones deban ser transitorias, sea para flexibilizar el acceso a diferentes tipos de necesidades como la vivienda, la alimentación, la salud o el trabajo.

2. La migración en América

Se puede afirmar que en América la migración ha sido un elemento esencial en la evolución de las distintas comunidades a lo largo de la historia. E incluso, que la realidad actual, en gran parte es el resultado de la influencia de los grandes contingentes de inmigrantes que fueron llegando al continente desde el siglo XVI, inicialmente españoles y portugueses y más tarde italianos y en menor medida, de otros países europeos y medio oriente.

Especialmente durante el siglo XVIII, la evolución de la emigración de europeos a las colonias iberoamericanas fue muy importante, diferenciándose notoriamente de la ocurrida en el siglo anterior. Se estima que emigraron 700 mil portugueses -fundamentalmente a Brasil- y 120 mil españoles, mientras que en el siglo XVII, la estimación es que emigraron aproximadamente 50 mil portugueses a América.

Las razones fundamentales de tales flujos fueron las crisis europeas que dieron lugar a una gran atracción por el Nuevo mundo, generada por el importante crecimiento económico que se fue dando por el desarrollo de actividades industriales -como la explotación de minas-, las actividades agrícolas -como las plantaciones de café- realizadas con mayor tecnología y el comercio internacional, basado en la navegación entre los continentes. Todo ello dio lugar a generar serias expectativas para buscar en otras tierras la posibilidad de un muy probable enriquecimiento, donde abundaban los recursos naturales, se producía un rápido crecimiento y había escasez de mano de obra.

Dicha evolución de la emigración se fue facilitando a medida que mayor cantidad de gente se incorporaba al movimiento, por lo que dejaba de constituir una aventura -a la que se llamó popularmente "hacer la América"-, en tanto el costo de los viajes, en sus principios muy oneroso, se fue haciendo más accesible, sumado a la existencia de mayores opciones para viajar. Asimismo, jugaron un papel importante la información, que también fue cada vez fue más accesible y generalizada y la existencia de zonas con mayor seguridad, brindada por representaciones de las Coronas en los territorios así como la presencia de autoridades de control, existentes especialmente en las fronteras.

Todos los países de Europa fueron parte de este fenómeno, cuya tasa de emigración fue evolucionando ininterrumpidamente hasta llegar a los años de la Primera guerra Mundial. Sin embargo, se observa que fueron cambiando las características de la emigración.

En efecto, las que se verificaron a mediados del siglo XIX, en general se trataba de familias que se trasladaban a trabajar en medios agrícolas, con miras a instalarse en forma definitiva. En cambio, la migración de finales del siglo XIX y principios del XX, procedente en su mayoría de la Europa del sur, en general se hacía con miras de volver en poco tiempo a su lugar de origen con una mejor calidad de vida, por lo cual fue esencialmente masculina, de baja calificación profesional, debiendo adaptarse al trabajo urbano e industrial.

La presencia tal cantidad de inmigrantes en las sociedades americanas dieron lugar a cambios profundos en la economía, el arte, las costumbres, la religión, etc.

Los movimientos reseñados, provocaron diferentes tipos de reacciones en las comunidades americanas, recurriendo a políticas públicas con distintos objetivos. Aunque mayormente, la reacción fue intervenir mínimamente, en algunos casos se buscó favorecer los ingresos, para

atraer mano de obra, aunque estableciendo limitaciones, determinadas por el sexo, la edad, la raza y las posibilidades de trabajar en determinados oficios, así como en algunos casos, poblar zonas estratégicas.

En cuanto a las causas que generan la emigración, se bien suele atribuirse a una de las principales, como lo es la diferencia salarial que pueda obtenerse con el trabajo fuera del lugar de residencia, Hatton y Williamson indican que existen también determinantes demográficas, como el aumento de la población, el grado de urbanización e industrialización de los países de origen, la existencia de familiares y amigos en el lugar de destino, que facilitan la inserción, así como la continuidad de los flujos migratorios.

3. Situación actual

En el año 2015, se estimaba que había en el mundo 244 millones de migrantes, lo cual, comparado con los 304 millones que hay actualmente, significa que ha habido un aumento de un 25 por ciento, en tanto en el mismo período, la población mundial aumentó un 11 por ciento.

En cuanto a su distribución, se estima que, en el año 2024, 5 millones de migrantes procedentes de América Latina y el Caribe, especialmente de Brasil, Ecuador, Colombia, Argentina, Perú, República Dominicana, Bolivia, Chile y Uruguay residían en Europa. Dentro del continente europeo, la distribución es muy desigual, dependiendo fundamentalmente de las políticas públicas aplicadas por los diferentes Estados.

Estos migrantes latinoamericanos son en promedio más jóvenes que otros migrantes del continente -en el entorno de los 37,6 años-, existiendo una marcada asimetría en género, siendo un 55,3 por ciento mujeres, con una significativa proporción de niños y niñas (8,6 por ciento, según censo de 2011). En cuanto al nivel de calificación, los niveles son altos en comparación con otros grupos de inmigrantes de edades similares.

El número actual de migrantes en Latinoamérica es de aproximadamente 14.800.000, de los cuales 10.009.000 se encuentran en los once países americanos que son Parte del CMISS.

El volumen e incremento de estos movimientos poblacionales, ha generado una alerta por los cambios importantes que se generan tanto en los Estados de origen como en las ciudades de destino, por la afectación que implica en todos los ámbitos, pues significan retos en cuanto a la inserción en diferentes actividades, la aceptación de otras costumbres, la posibilidad de beneficiarse de nuevas habilidades de trabajos, la utilización de espacios, las diferencias idiomáticas, religiosas, artísticas, gastronómicas, etc.

Y uno de los aspectos más preocupantes, teniendo en cuenta que en general son personas con mayor vulnerabilidad, es la normativa aplicable, especialmente en materia de seguridad social, puesto que además de ser esencial la igualdad de trato, también lo es el derecho al amparo ante las principales contingencias que deben enfrentar las personas -nacimiento, educación, salud, alimentación, trabajo, seguridad y amparo hasta el momento de la muerte y derechos de los supervivientes.

4. La seguridad social como salvaguarda de los DDHH de los migrantes

En términos generales, en todos los sistemas nacionales de seguridad social resulta aplicable la legislación del país en el que se desarrolla el trabajo, rige el principio de territorialidad, salvo excepciones expresamente previstas por la ley.

Esto determina que todos aquellos que migran o pretenden hacerlo, tengan en cuenta si el traslado a un país de destino conlleva una limitación de sus derechos.

En virtud de ello, el tema se viene abordando desde tiempo atrás, tanto por los Estados como por Organismos Internacionales, en busca de proponer soluciones que minimicen las dificultades que generan las migraciones, facilitando la integración, combatiendo la xenofobia y la discriminación y buscando asegurar que se respete la diversidad cultural y todos los derechos humanos de los migrantes, cualquiera sea su estatus.

Coincidentemente con las propuestas que fue aprobando la OIT, los Estados han recurrido a la celebración de convenios de seguridad social, tanto bilaterales como multilaterales.

En los mismos se busca facilitar la movilidad de los trabajadores con las mayores garantías, incluyendo principios esenciales como la igualdad de trato, la *lex loci laboris* y sus excepciones, así como la intangibilidad de las prestaciones.

Y resulta sumamente importante, prever la posibilidad de poder acreditar años de cotizaciones realizados en otros Estados a efectos de acceder a las prestaciones, en virtud que la mayoría de los sistemas de seguridad social exigen un mínimo de períodos de cotizaciones o de servicios para acceder a las prestaciones.

También resulta de suma necesidad la obligación de colaborar administrativamente entre los Estados Parte, así como también la autorización para que los trabajadores que se trasladen temporariamente a otros Estados y puedan continuar amparados por la seguridad social de su país de origen.

Desde el año 1926 la OIT ha ido aprobando Convenios en materia de igualdad de trato en materia laboral. El Convenio N° 19, refiere a la igualdad de trato entre trabajadores extranjeros y nacionales en materia de accidentes de trabajo, abarcando a sus derechohabientes, sin condiciones de residencia.

El Convenio N° 97, vigente desde 1952, asegura a los trabajadores migrantes los mismos derechos que rigen para los nacionales, sin ningún tipo de discriminación.

En 1955, se aprobó el Convenio N° 102, relativo a la norma mínima de seguridad social e igualdad de trato para residentes no nacionales.

En 1960, el Convenio N° 111, promovió la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación evitando la discriminación por raza, color, sexo, religión, opinión política u origen social.

El Convenio N° 118, aprobado en 1964, es particularmente importante puesto que refirió a la igualdad de trato en materia de seguridad social, especificando las prestaciones que deben cubrir a la población migrante.

En 1969, el Convenio N° 128, amplió la cobertura mínima establecida en el Convenio N° 102, refiriendo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia.

En 1978, para evitar empleos clandestinos y el trabajo ilegal de migrantes, se aprobó el Convenio N° 143, sobre disposiciones complementarias para el control de migraciones clandestinas.

Otro Convenio trascendental en la materia es el N° 157, del año 1986, que promueve la firma de convenios entre Estados, para garantizar la conservación de derechos en materia de seguridad social.

En 2007, se aprobó un plan de acción dentro de un Marco multilateral para las migraciones laborales basado en los derechos, dentro del cual se establecen principios, orientaciones y prácticas relativas a trabajadores migrantes, para favorecer la aplicación de políticas públicas dentro de ese enfoque.

En 2011, el Convenio N° 189, trató específicamente el trabajo doméstico, en el cual las personas migrantes suelen enfrentar la discriminación y el abuso de sus derechos.

El Laborista francés Paul Durand en 1954, decía que *“el fenómeno jurídico más trascendente ocurrido en la mitad del siglo es el advenimiento de la seguridad social”*.

Los convenios Internacionales de Seguridad Social - más allá de expresiones aisladas y fragmentales que obraron como invalores antecedentes, inicia su etapa de desarrollo en Europa, en la segunda post guerra concomitantemente con una fuerte expansión de los distintos sistemas de seguridad social.

Es a partir de la década del setenta que se asiste a un fenómeno general caracterizado por la suscripción de numerosos convenios y acuerdos internacionales de Seguridad Social ante el aumento creciente del movimiento migratorio de trabajadores, lo que demandó un esfuerzo permanente de los distintos sistemas de seguridad social en procura de facilitar la libre circulación y de otorgarles amparo así como asegurarles un efectivo reconocimiento y cobertura de sus derechos así como la mayor sensibilidad de los Estados ante esta situación.

5. El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de 1978.-

Bajo el impulso de la OISS, el 26 de enero de 1978, fue suscrito en la ciudad de Quito el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social por los Gobiernos de Ecuador, España, Panamá, Chile, Perú, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Bolivia, Argentina y la OISS, así como también el Convenio Iberoamericano de Cooperación en Seguridad Social, en relación al intercambio de información, de experiencias, asesoramiento, asistencia técnica, especialización y colaboración financiera en casos de transferencia de tecnología.

Dicho Convenio consistió en un acuerdo marco, cuya mecánica de aplicación, fue que los Estados que hubieren cumplido con el requisito de su ratificación, celebraran Acuerdos administrativos de carácter bilateral, regulando su aplicación, acordando formas de comunicación, etc. constituyendo una nueva modalidad a efectos de flexibilizar la vigencia práctica del mismo, ya que se trata de actos de naturaleza administrativa, por lo que su instrumentación y aprobación

resulta más rápida y se realiza mediante un procedimiento más sencillo que si se tratara de sancionar una Ley.

En tanto el convenio era la base legal, al tratarse de acuerdos de implementación, resultaba suficiente su aprobación en la órbita del Poder Ejecutivo, lo cual facilitaba mucho su puesta en práctica.

Sin perjuicio de ello, en virtud que el texto legal resultaba algo limitado y teniendo en cuenta las bondades que significaba la existencia del Convenio para los trabajadores migrantes, en algunos casos se recurrió a suplir esas limitaciones en el texto de los Acuerdos Administrativos, lo cual en algunos Estados se entendió que resultaba necesario que esos Acuerdos también tuvieran respaldo legal.

En el Convenio, desde el preámbulo, se plasmó un enfoque comunitario para garantizar la protección de los trabajadores migrantes.

No obstante, en dichos Acuerdos los Estados pueden ampliar, complementar y mejorar los beneficios consagrados en el Convenio marco.

El ámbito de aplicación subjetiva o personal amparaba a ciudadanos o nacionales de las partes Contratantes, a los trabajadores con independencia de su nacionalidad a sus familiares y asimilados.

En el ámbito de aplicación material se incluía además de los riesgos Invalidez Vejez y Salud, las prestaciones por enfermedad común, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El movimiento para el inicio de negociaciones con tales fines no resultó tan generalizado como se esperaba. Si bien por aplicación del Convenio se suscribieron múltiples acuerdos bilaterales, se centraron fundamentalmente en tres países, por lo que la cobertura fue muy desigual.

Ante ello, se intentó dar una mejor y mayor aplicación a las normas internacionales de seguridad social, mediante la sanción de Convenios de carácter regional.

6. El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur

Los Gobiernos de los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, suscribieron lo que se llamó el Tratado de Asunción, el 26.03.1991, con la finalidad de promover la integración económica y política entre los países de la región, creando el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El Acuerdo de Mercosur no fue el primer intento de integración en la zona pero fue el de mayor dinamismo ya que el tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 constituyó un proceso de integración (mecanismo de coordinación de diversos Estados cada uno de los cuales con su propio acervo jurídico, su sistema constitucional, sus normas) amplio y profundo que comprendió lo social, lo cultural, lo institucional.

Las condiciones de la integración están vinculadas a la proximidad geográfica, que supone vinculaciones históricas y culturales así como la voluntad política de los países evaluada en cada Estado a nivel nacional.

El Tratado de Asunción determinó la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros y estableció también la obligatoriedad de la igualdad de trato para todos los habitantes de la región, con prescindencia de su lugar de residencia. Si bien el mismo no contenía normas o disposiciones que regularan o coordinaran la integración de la seguridad social en la región sin esa coordinación no parecía posible un alto grado de integración económica, especialmente en lo referido a la libre circulación de personas. Era necesaria la existencia de mecanismos en el ámbito de la Seguridad Social que garantizaran la conservación de los derechos de Seguridad Social adquiridos o en curso de adquisición para quienes se trasladen de uno a otro país, también garantizar que las personas que transitaran en el ámbito del MERCOSUR tuviesen la oportunidad de preservar sus derechos adquiridos en su calidad de aportantes a sistemas de seguridad social de más de uno de los Estados Parte.

En ese momento existían Convenios bilaterales de Seguridad Social vigentes entre Uruguay, Brasil y Argentina, pero solo Uruguay tenía vigente un Convenio de esas características con Paraguay, por lo cual buscó establecer un mecanismo estandarizado de coordinación de los sistemas de seguridad social en el ámbito del MERCOSUR. Para ello, los países miembros solicitaron a la Organización Internacional de Seguridad Social (OISS) la posibilidad de desarrollar un instrumento que permitiese el reconocimiento de los beneficios de seguridad social a los trabajadores migrantes que prestasen servicios en dos o más de los países que formaban parte de dicho Tratado.

Dentro de dicho marco, en diciembre de 1997, los Estados Parte suscribieron el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur.

La Aprobación tanto del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, como de su Reglamento Administrativo, se produjo en ocasión de la reunión que mantuvieron los Jefes de Estado y de Gobierno del MERCOSUR el 15 de diciembre de 1997, en la ciudad de Montevideo, durante la realización de la XIII Reunión del Consejo del Mercado Común.

El Acuerdo Multilateral, por su naturaleza jurídica de Tratado y por su contenido, requirió, para su efectiva entrada en vigencia, su incorporación a los ordenamientos nacionales a través de la ratificación del Poder Legislativo de los cuatro países miembros. El Convenio entró en plena vigencia el 1° de junio de 2005, derogándose los acuerdos bilaterales previamente existentes entre los países de la región y se consagraron los principios de igualdad de trato, exportación de pensiones, conservación de derechos adquiridos, determinación de la legislación aplicable, intangibilidad de prestaciones y colaboración administrativa.

En cuanto al ámbito de aplicación personal, se incluyó a todos los trabajadores que hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Parte, sin importar su nacionalidad.

Por consiguiente, sin duda se consagró un ámbito subjetivo amplio, determinado por la residencia y la prestación de servicios en cualquiera de los Estados con independencia de la nacionalidad del trabajador.

Y en relación al ámbito de aplicación material, se dispuso que fuera la legislación referente a las prestaciones contributivas pecuniarias y de salud existentes en los Estados Parte.

Por otro lado, las prestaciones no contributivas, excluidas en este Acuerdo, generalmente benefician a personas de muy bajos recursos, de edad muy avanzada y sin posibilidades de

obtener una prestación o con severas limitaciones físicas que le impiden reintegrarse a los sistemas contributivos, y son cubiertas por cada Estado para sus habitantes y dentro de los límites de su territorio, y para ellas no resulta necesaria la aplicación del Convenio, se aplica directamente la legislación vigente en ese país.

En materia de prestaciones, además de limitarlo a las de tipo contributivo, reguló la totalización de períodos de cotización, en períodos que no se superpongan.

Previo el traslado temporario de trabajadores dependientes, mecanismo que es aplicable por períodos limitados, cuya duración inicial máxima prevista es de 12 meses, susceptibles de prorrogarse por un máximo de 12 meses más. Un requisito básico es la calificación que debe tener el personal que se envía en este régimen a otro Estado. Se vincula con el sentido natural que cabe asignar al mecanismo del traslado temporario, como elemento excepcional. Por tanto, la referida excepcionalidad solo debe estar referida a personal de calificación relevante, cuya presencia en la gestión de la empresa en el otro Estado Contratante sea realmente necesaria y no afecte a los trabajadores de los niveles de menor calificación.

En cuanto a las normas sobre prestaciones de salud y cooperación administrativa, permite que cada Estado Parte pueda dar cumplimiento a los requisitos establecidos en su legislación nacional en el otro Estado Parte por ejemplo en lo relacionado a la prueba de cierto hecho y fundamentalmente, esta colaboración es notoria en lo vinculado a los exámenes médicos-periciales referidos en el artículo 10.

En relación a los costos devengados de los exámenes médicos: hay tres hipótesis: Si un Organismo de Enlace o Entidad Gestora solicita los antecedentes médicos de un afiliado a otro Estado Parte, existe la obligación de éste, de remitir la información existente. Por tanto, en esos casos, no se devengan costos, es decir que la información se obtiene gratuitamente. Si ocurriera que el Estado solicitante que reciba la información médica, entiende que no es suficiente y que es necesario proceder a la realización de nuevos exámenes o una revisión del paciente, en ese caso la Entidad solicitante deberá hacerse cargo del costo de dichos exámenes.

Por último, en los casos en que la prestación se tramite solamente en un Estado y que el interesado resida en otro país, será necesario que se hagan exámenes médicos, que serán de interés solamente en el Estado al que se solicita la prestación, por lo cual en este caso también será necesario que el Estado solicitante se haga cargo de los costos a que den lugar los exámenes.

Por otra parte, en atención a la diferencia de regímenes de Seguridad Social vigentes en los Estados parte, se entendió necesario establecer a texto expreso, en el título VII del Acuerdo (artículo 9), que las normas establecidas en el mismo debían ser aplicadas también en los regímenes de capitalización individual, por lo cual sus disposiciones no son aplicables únicamente a las Entidades Gestoras, sino también a las Administradoras de Fondos y empresas Aseguradoras.

7. El Instrumento Andino de Seguridad Social

En la Comunidad Andina, rigieron hasta el año 2003, las normas de seguridad social contenidas en la Decisiones 113 y 148.

Con la asistencia de la OISS, la Secretaría General de la CAN impulsó su modificación, arribándose a la Decisión 546 "Instrumento Andino de Seguridad Social", aprobado en Colombia el 25 de junio de 2003, que luego fuera modificada por la Decisión 583, adoptada en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, el 7 de mayo de 2004, por la que se establece un régimen de protección social a los *"migrantes laborales, así como a sus beneficiarios"*, en el que entre otros, se prevé la igualdad de trato, la protección de los derechos adquiridos y en curso de adquisición, la totalización de períodos de cotización en otros Estados Miembro estableciéndose excepciones a la aplicación del principio de territorialidad, con una regulación similar al Acuerdo Multilateral del Mercosur.

8. Proyecto de Código Iberoamericano de Seguridad Social

La creación de un Código Iberoamericano de Seguridad Social, fue planteado en la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Guadalajara, México en 1991 y posteriormente fue impulsado en las siguientes Cumbres, realizadas en 1992 en Madrid; en 1993 en Salvador de Bahía; en 1994 en Cartagena de Indias, en la cual se alentó a la OISS a continuar los trabajos tendentes a la elaboración de un Código enmarcado en el Acuerdo de Madrid; y en 1995, en la Cumbre celebrada en San Carlos de Bariloche, se destacó la importancia del Proyecto presentado, en el que se destacó que la seguridad social es un derecho inalienable del ser humano; una garantía para conseguir el bienestar de la población y un factor de integración permanente, para la estabilidad y desarrollo armónico de la sociedad, fundado en el principio de solidaridad, la racionalización financiera y la modernización de los medios de gestión.

En el mismo se responsabilizaba a los Estados ratificantes, en cuanto a implementar programas de protección social para garantizar los derechos en todo tipo de modelo de gestión estatal y establecer preceptos que obligaban a satisfacer mínimos de seguridad social, comprometiéndose a una mejora progresiva. De manera que una vez alcanzados los niveles mínimos, continuara el compromiso para seguir elevando los niveles de protección, a efectos de cumplir el objetivo de otorgar prestaciones suficientes para superar las diferentes contingencias, extendiéndolo a toda la población, haciendo efectiva la sustitución de rentas y de garantía del poder adquisitivo en relación con el esfuerzo contributivo. Finalmente el ambicioso proyecto no tuvo aplicación, fundamentalmente en las profundas diferencias existentes entre los sistemas de protección social de los países de latino américa.

9. El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)

La situación en cuanto a derechos de seguridad social en América del Sur era muy desigual a comienzos del corriente siglo. Había países que tenían celebrados una importante cantidad de Convenios bilaterales, tanto con países de la región como con Estados de la UE.

Pese a los intentos realizados de sancionar normas que habilitaran la aplicación de normas internacionales de seguridad social, como el referido "Convenio marco" suscrito el 26 de enero de 1978, que solo requería que posteriormente los Estados celebraran acuerdos administrativos bilaterales.

Pese a ello, luego no tuvo la acogida esperada en los respectivos Estados Parte, siendo muy pocos los países que fueron incorporándose a su aplicación a partir de la suscripción de Acuerdos Administrativos.

Finalmente, en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad social, realizada en Segovia en setiembre de 2005, se aprobó poner en marcha el proceso de elaboración del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, lo que luego fue acordado en la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Salamanca en octubre de 2005.

De conformidad con lo resuelto en dicha Cumbre, se elaboró un anteproyecto, que fue remitido a los Estados iberoamericanos, y previa consulta a los Estados, fue suscrito el 10 de noviembre de 2007, por 12 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Venezuela y Uruguay) .

El 26 de noviembre de 2008, también lo hicieron Colombia y Ecuador y el 7 de octubre de 2011, fue suscrito por República Dominicana. El art. 30 del Convenio, previó que el mismo quedaría sujeto a ratificación, aceptación o aprobación de los Estados firmantes, quienes debían depositar los documentos respectivos en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a través de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Actualmente, el Convenio se encuentra vigente en trece de los países firmantes, restando únicamente la incorporación de Costa Rica y Venezuela.

Las características principales del Convenio son las siguientes:

En el Convenio Multilateral Iberoamericano se consagraron los principios específicos fundamentales de la seguridad social, ya recogidos en los Convenios bilaterales que varios de los países miembros tenían suscritos entre sí.

La igualdad de trato, art 4, a fin de conferir a todas las personas comprendidas por el Convenio los mismos derechos y obligaciones ante la Ley que los nacionales del Estado en que se encuentran. Este principio es eje fundamental en los Convenios ya que suprime las desventajas que pudieran existir para los trabajadores migrantes por el hecho de no poseer la nacionalidad del país receptor. Este principio condice con lo establecido en el Convenio Internacional de Trabajo 118, de junio de 1962, relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social que es de tal importancia que se repite en casi la totalidad de los Convenios suscritos en la materia. En ese sentido, en relación al término nacional es de destacar que en los artículos en los que el término es utilizado, es claro que se usa para brindar a las no nacionales mayores garantías, dándoles el mismo nivel de protección que a los nacionales, que son a los que las legislaciones suelen dar la mayor protección o garantía, tal es el caso de los artículos 6.2, 10 i, 28.2.

El principio de territorialidad, art. 9 y ss., si bien es la regla general para la aplicación de las normas de seguridad social, ha debido flexibilizarse frente a los hechos y facilitar la movilidad de los trabajadores dándole más que excepciones, un nuevo sentido, una nueva concepción. Es un principio en constante revisión dadas las formas actuales de trabajo. Por ejemplo en lo vinculado al trabajo de forma remota por medios informáticos, mediante el cual la actividad realizada en un Estado puede tener efectos en cualquier otro Estado del mundo, sin que los

medios utilizados tradicionalmente por los organismos competentes en Seguridad social de cada Estado sean de utilidad para realizar las comprobaciones legalmente necesarias para verificar el cumplimiento de la normativa y por tanto asegurar que los trabajadores cuenten con la cobertura necesaria. En las Reuniones del Comité Técnico Administrativo (CTA), el tema teletrabajo se ha considerado con mucha atención dadas las nuevas formas de ver este principio, el que se ha ido desarrollando en cada instancia, comenzando por conocer la situación de cada país, si es que hay reglamentación y qué formas se han adoptado para su mejor tratamiento, para la mayor protección a los trabajadores en las condiciones actuales del mercado de trabajo.

Los Traslados Temporarios de los trabajadores independientes es una novedad frente a lo que ofrece el Acuerdo del Mercosur y los acuerdos bilaterales surgidos en el Marco del Convenio Iberoamericano, que brinda cobertura a este grupo de trabajadores, que en general no se encuentran amparados en los regímenes de seguridad social y les resulta conveniente beneficiarse de la posibilidad de desempeñarse en otro país, sin que por ello deban cerrar su empresa en el país de origen.

El principio de conservación de los derechos adquiridos, art. 6, también llamado de exportación de prestaciones, que tiene por fin garantizar el derecho a percibir las prestaciones en otros Estados a efectos de que los trabajadores y sus derechohabientes puedan mantener o conservar los beneficios obtenidos, aun cuando ya no residan en el Estados donde desarrollaron su actividad e hicieron sus aportes a la Seguridad Social.

El principio de Colaboración Administrativa y de coordinación, art. 19 y ss., a fin de establecer mecanismos que permitan la puesta en funcionamiento del Convenio de manera ágil y sin trabas como podrían ser la exigibilidad de traducción de la documentación o su legalización, el intercambio de información relativa a la aplicación en casos particulares y, fundamentalmente, la realización de exámenes médicos que son de gran importancia a fin de cumplir con los requisitos establecidos en la legislación nacional de cada Estado en lo relativo a las prestaciones por invalidez; tanto para determinar una incapacidad absoluta, como también a efectos de comprobar si la imposibilidad se ha mantenido en el tiempo en el caso de prestaciones por incapacidad parcial. Al desarrollar este principio, en el texto se establece que la Colaboración Administrativa se realiza en principio sin costo, cuando un Estado cuenta con información relevante para enviar al otro Estado para la consideración del caso, como puede ser un dictamen médico, una historia clínica o antecedentes médicos que obren en su poder. No obstante, puede llegar a tener costos asociados, cuando los estudios se realicen a pedido y en interés de solo uno de los Estados. En estos casos se han establecido mecanismos para proceder al pago de dicha colaboración cuando así corresponda.

El principio de conservación de los derechos en vías de adquisición o de totalización, art 5, como es sabido es un principio destacado en los Convenios suscritos en la materia ya que por las características propias de los sistemas de seguridad social en Iberoamérica es gracias al mismo que los trabajadores migrantes se ven más ampliamente beneficiados. En aplicación del mismo podrán sumar los periodos de cotización acreditados en los distintos Estados en los que han desempeñado tareas a efectos de poder cumplir con uno de los requisitos principales establecidos por las legislaciones de la región para la obtención de una prestación, que es el cumplimiento de una cantidad mínima de años de cotización, además de tener que alcanzar una determinada edad. Siendo esta la necesidad más acuciante para los trabajadores

migrantes, se cree que habría sido la causa fundamental que dio origen a los primeros Acuerdos de Seguridad Social.

De acuerdo con lo establecido en el art. 5 se recurrirá a la totalización siempre que 1) resulte necesario y 2) que los períodos cumplidos en ambos Estados no se superpongan. Si ocurre una superposición, cada Estado va a considerar únicamente los períodos efectivamente cotizados dentro de su territorio en aplicación del principio de la realidad.

No obstante, se ha entendido que aunque se reúnan las condiciones para acceder a una prestación en un Estado sin que resulte necesario totalizar los períodos cotizados en otros países, la opción de totalizar no debe descartarse, considerando que se debe buscar la solución más favorable para el beneficiario.

En este sentido, en el artículo 13 se dispone, a diferencia de los Multilaterales anteriores, la posibilidad del beneficiario de solicitar una totalización de forma unilateral. Es decir que es posible obtener una prestación completa en el Estado en el que se alcancen las causales jubilatorias sin necesidad de totalización y en otro Estado, una prestación por totalización, de acuerdo con lo que le resulte más conveniente a cada beneficiario.

Por su parte, se abandonó el criterio establecido a nivel del Acuerdo Multilateral del Mercosur en su artículo 6 b) del Reglamento Administrativo, el cual condicionaba la totalización de períodos de cotización, a que los trabajadores tuvieran cotizaciones posteriores a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo, dejando a quienes ya hubiesen cesado en su actividad laboral o a las personas impedidas de trabajar, sin la posibilidad de solicitar la aplicación del Acuerdo. Nuevamente el Convenio multilateral demuestra que se trata de un instrumento de mayor amplitud, más moderno, que libera a los trabajadores de las trabas que otros Acuerdos disponen para su aplicación abogando nuevamente por brindar mayor protección a los trabajadores.

Principio de Solución de Controversias, el art. 28, establece a texto expreso detallados mecanismos que posibiliten mediante la negociación, una rápida solución en cuanto a las controversias que pudieran surgir en la interpretación de la normativa aplicable, teniendo como fin último alcanzar soluciones que eviten causar lesión a los beneficiarios del Convenio y a los restantes Estados Parte.

En el título I del Convenio, referente a reglas generales y determinación de la legislación aplicable, se estableció, como es de estilo, la definición de los términos más relevantes del texto, así como sus ámbitos de aplicación. Varios de los principios vertebrales del Convenio, se encuentran en este título, en el que se sientan las bases de todo el texto.

Respecto del ámbito de aplicación personal, se establece en el art. 2, que *"será aplicable a las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados Partes"* excluyendo cualquier tipo de discriminación por nacionalidad lo que lo diferencia de otros Convenios de seguridad social vigentes. En tal sentido, dado el carácter multilateral de este Convenio, aceptar que fuera aplicable solo a los nacionales de todos los países suscriptores ya hubiera sido un gran avance en favor de la consagración del principio de universalidad subjetiva, considerando que estamos ante un importante número de países y por tanto un importante contingente de trabajadores migrantes nacionales de alguno de los Estados que se podrían beneficiar, pero dada la vocación de este Convenio en la búsqueda de ampliar su

cobertura a la mayor cantidad de personas posibles se optó por no restringir su aplicación con el requisito de la nacionalidad.

La definición del campo de aplicación personal finaliza indicando que es aplicable también *"a sus familiares beneficiarios y derechohabientes"* lo que es destacable, ya que de esta forma se establece a texto expreso que los derechos derivados de la relación laboral o la pensión del beneficiario, también se aplicarán en caso de que el beneficiario se encuentre sujeto a la legislación de otro de los Estados Parte.

En lo que al ámbito de aplicación material respecta, en el artículo 3, se acordó establecer la protección ante los riesgos de incapacidad, vejez y sobrevivencia, así como las prestaciones económicas de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional.

Se excluyen a texto expreso las prestaciones médicas, pero se flexibiliza esta disposición permitiendo que los Estados que así lo decidan puedan realizar Acuerdos bilaterales o multilaterales a fin de ampliar el ámbito objetivo de este artículo. La disposición no tiene establecidas limitaciones por lo que podrán ampliarlo tanto como deseen hacerlo. En tal sentido, se indica expresamente que esas disposiciones particulares que se acuerden entre los Estados en virtud de este artículo solo serán aplicables entre los Estados Parte que hayan suscrito esa modificación y no así al resto de Estados miembros del Convenio. Estos Acuerdos deberán ser comunicados a la Secretaría General de la OISS para su inscripción en el ANEXO III y asegurar de esta forma la publicidad del mismo.

La modificación con respeto a los Convenios multilaterales anteriores se realizó considerando la experiencia obtenida principalmente de la aplicación del Convenio Iberoamericano del año 1978, que incluyó la asistencia médico - sanitaria y que en la práctica resultó de imposible aplicación, por lo que se buscó una solución, que si bien parecía más restrictiva, en los hechos permitió que la aplicación del Convenio fuera efectiva, apegada a la realidad de cada Estado y por tanto más armónica, ya que este tipo de prestaciones difieren mucho de Estado a Estado en lo que a la forma de prestar el servicio refiere, así como la forma de su retribución, dando lugar a un sinnúmero de dificultades en la determinación de los montos adecuados que se deben abonar en cada caso por los servicios médicos brindados.

En el numeral 2 se establece que será aplicable a los regímenes contributivos generales y especiales de seguridad social y la posibilidad de que los Estados Partes exceptúen de la aplicación del Convenio a los regímenes especiales que así lo consideren, siempre y cuando estos casos sean comunicados a la Secretaría General de la OISS para su inclusión en el ANEXO I formalidad que no debe ser incumplida a riesgo de reclamos por los posibles beneficiarios.

De la misma forma y con las mismas consecuencias que en el párrafo anterior, se podrán exceptuar las prestaciones económicas que no tengan relación con las establecidas en este artículo 3.1 siempre que se incluyan en el ANEXO II.

Se excluyeron de este ámbito de aplicación las prestaciones de carácter no contributivo, la asistencia social y los regímenes de prestaciones en favor de las víctimas de la guerra, apegándose al criterio general que los han mantenido fuera de este tipo de Convenios.

Otra particularidad del convenio se establece en el artículo 8 en el que se indica la forma en la que podrán coexistir los Convenios bilaterales suscritos entre los Estados Parte del CMISS.

Son varios los países que ya contaban con Acuerdos bilaterales con países de Iberoamérica y por tanto, considerando que el CMISS no deroga los Convenios anteriores, este artículo establece el procedimiento por el cual se busca dar seguridad a los beneficiarios en lo que a la aplicación de las disposiciones más favorables de ambos textos refiere.

En tal sentido, los Estados deben acordar cuáles son las disposiciones más favorables establecidas en cada uno e informar del consenso alcanzado a la Secretaría General de la OISS, que registrará los textos en el Anexo IV.

A la fecha, hay más de 18 textos acordados que han sido registrados en el referido Anexo y es usual que durante las reuniones anuales del Comité Técnico Administrativo se haga propicia la instancia para la firma presencial de los que se han ido concertando por vías telemáticas.

No obstante, si bien estos acuerdos son de gran utilidad, ya que en la aplicación práctica de los textos nos indican la norma aplicable que se estima es la más beneficiosa para la mayoría de los casos, ello no obsta a que en casos particulares se entienda que otra solución podría ser más beneficiosa y por tanto resulte aplicable, ya que los dos textos, tanto el bilateral como el multilateral son leyes vigentes y por tanto aplicables, debiéndose estar en último término a lo que el beneficiario considere más conveniente.

En el título II se establecen las disposiciones particulares para las distintas categorías de prestaciones, que se divide en tres capítulos, el primero refiere a las prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia, el segundo sobre los regímenes de capitalización individual para los sistemas en los que sea aplicable y el tercero, sobre las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Se detalla la forma en la que se deberán determinar las prestaciones, así como se establecen previsiones para las condiciones que pudieran surgir en la legislación de cada Estado Parte al momento de considerar la elegibilidad para las prestaciones u otorgar beneficios especiales. En el capítulo 2 se establece la forma en la que se procederá a aplicar el Convenio en los países cuya legislación ha optado por un sistema de capitalización individual estableciendo como regla general que los afiliados financiarán sus pensiones con el saldo acumulado en sus cuentas de acuerdo a la legislación de cada Estado. El capítulo 3 contiene un único artículo que por aplicación del principio de territorialidad remite a la aplicación de la legislación del Estado al que se encuentra sujeto el trabajador a la fecha del suceso.

El título III refiere a los mecanismos de cooperación administrativa, en los que se detalla y regula la aplicación del principio de colaboración administrativa a nivel de las prestaciones por invalidez, las que se complementan con las disposiciones del Acuerdo Administrativo -art. 24 a 29-. La normativa establecida es de gran relevancia para la aplicación efectiva del Convenio, en lo que refiere al intercambio de documentación y la aceptación de los dictámenes médicos realizados por profesionales de la salud de otro Estado Parte, lo que beneficia enormemente a los solicitantes que no deberán trasladarse para cumplir con los requerimientos establecidos en su normativa nacional.

En el título IV se crea el Comité Técnico Administrativo, art. 23 y ss., estableciendo en detalle su composición -un representante del gobierno de cada Estado parte y sus consejeros técnicos-, y sus funciones -tales como la aplicación uniforme del Convenio entre los Estados Parte, la resolución de cuestiones a nivel administrativo, la promoción y desarrollo de la colaboración entre Estados a fin de sustentar la coordinación de los sistemas de seguridad social, fomentar

el desarrollo de nuevas tecnologías, así como ejercer otras funciones dentro de sus competencias en el marco del Convenio y su Acuerdo Administrativo.

Se trata de un organismo político y al mismo tiempo especializado en Seguridad Social, que tiene por objetivo facilitar la puesta en funcionamiento del Convenio, el mantenimiento de sus procesos así como la promoción y apoyo a los países de Iberoamérica a fin de incentivarlos a la suscripción del Convenio a fin de alcanzar a todos los países del área, lo cual se ha realizado fundamentalmente desde la OISS, que ha sido la gran promotora de la entrada en vigor de este Convenio dada su gran capacidad de convocatoria y su vasto conocimiento en la materia.

En el título V, dentro de las Disposiciones Finales se dispone la forma de reglamentar el Convenio mediante un Acuerdo de Aplicación, que fuera redactado en la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social en Lisboa Portugal en setiembre de 2009.

Se ubica en este título la solución de las controversias ya referida y es de gran importancia el contenido de los artículos 29 y ss., dado el tema en consideración.

En cuanto al campo de aplicación del Convenio, el art. 29 estableció que el mismo esta “... abierto a la firma de los Estados Miembros de la Comunidad Iberoamericana”, e igualmente se limitó su adhesión, al mismo núcleo de Estados (art. 30.2).

En virtud de ello, del continente europeo, el Convenio solo resulta aplicable a España y Portugal, por lo cual, para que los Estados Parte puedan aplicar normas de seguridad social con otros Estados de la Unión Europea, resulta necesario que los países de Iberoamérica celebren convenios bilaterales de Seguridad Social en forma individual con cada uno de los demás Estados de la Unión. Ello significaría que -sin perjuicio de los convenios ya celebrados- serían necesarios 275 convenios para vincular a los 11 Estados Parte latinoamericanos del CMISS, con los otros 25 Estados Miembro de la UE.

En relación a estos convenios bilaterales, la política de los países americanos ha sido dispar.

Solo Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, han celebrado convenios bilaterales de seguridad social con otros Estados de Europa, como se indica en el cuadro siguiente:

Convenios de Seguridad Social celebrados entre Estados americanos y europeos

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Alemania				
Austria				
Bélgica				
Dinamarca				
Eslovenia				
Finlandia				
Francia				

Grecia				
Italia				
Luxemburgo				
Liechtenstein				
Noruega				
Países Bajos				
Rep. Checa				
Rumania				
Suecia				
Suiza				

La mayoría de los Estados americanos no tienen otros vínculos en la materia con países europeos, que los que surgen del CMISS (el país americano que más convenios bilaterales ha celebrado con Estados europeos, lo ha hecho con nueve Estados -además de España y Portugal-), por tanto, resultaría muy importante encontrar una vía para que el Convenio iberoamericano pudiera extenderse a otros países de la UE, ya que no solo ampliaría enormemente el campo de protección de los trabajadores migrantes, sino que además reduciría al mínimo las gestiones necesarias para llevar a cabo nuevos convenios bilaterales, con todo lo que implican las negociaciones, las aprobaciones administrativas y sanciones legislativas.

10. Posible puente jurídico del CMISS con Estados de la UE

El CMISS en su art. 30.2, limita la adhesión al mismo a los Estados que forman parte de la Comunidad Iberoamericana.

Como señalaba D. Adolfo Jiménez, el Convenio Multilateral -en un hecho sin precedentes- fue aprobado sin que hubiera previamente una infraestructura política o jurídica, como sí existía en el Acuerdo del Mercosur, en el Pacto Andino o en los Reglamentos de la UE.

Por lo tanto, haber ampliado su ámbito de aplicación más allá de la Comunidad Iberoamericana, en su momento hubiera resultado contraproducente a los efectos de lograr su objetivo, que era concretar el nacimiento de una fuente de derechos sociales en beneficio de uno de los continentes con mayor desigualdad.

Pero sin lugar a dudas, la idea de quienes han llevado adelante estos acuerdos de seguridad social era de indudable vocación universalista. El objetivo era y continúa siendo, que pueda resultar aplicable a los habitantes de la mayor cantidad de Estados, por lo que una apertura del mismo no significaría contradecir su intención original, sino que, por el contrario, resultaría continuar desarrollando la idea originaria.

Por lo tanto, la limitación impuesta por el mencionado art. 30.2 del Convenio, hace necesario que para que pueda ser aplicable a los países de la UE, se realice una enmienda a su texto,

determinando de común acuerdo de qué manera ampliar su ámbito de aplicación, estableciendo qué Estados podrían adherirse al mismo.

Sin perjuicio de que resultaría ideal la suscripción de un Tratado entre los Estados iberoamericanos y europeos, que posibilite ampliar la protección de los trabajadores migrantes, las condiciones políticas, económicas y sociales actuales lo hacen ver como una utopía. Por ello, la propuesta de una convención marco que se plantea en este trabajo, resulta realista y tiene la virtud de generar, con un texto específico, un marco jurídico preciso.

Ahora, si desde el punto de vista de los Estados Parte del CMISS, lo que se aspira es a lograr que la normativa vigente resulte aplicable también a los Estados de la UE, para seguir adelante con la propuesta, es imprescindible conocer la voluntad de éstos. Y la propuesta de enmienda del texto del Convenio, permitiría tomar conocimiento de ello en forma inmediata, por lo cual podría constituirse en el paso inicial para transitar el proceso necesario para abrir las puertas a la adhesión de otros Estados.

Seguramente, la propuesta resultará muy interesante, puesto que podrá ser muy beneficioso, para aquellos Estados americanos que aún no han celebrado convenios de seguridad social con Estados europeos, mientras que los Estados que ya han celebrado convenios con algunos Estados les facilitaría la ampliación de las normas internacionales en un ámbito mucho más amplio; sin necesidad de realizar nuevas negociaciones. Y debe tenerse en cuenta que asimismo podría favorecer la adhesión de otros Estados iberoamericanos que aún no han suscrito el Convenio, como Cuba, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

Dicha solución tiene la virtud de ser práctica -aunque requiere de un procedimiento especial- y efectiva, a los efectos de generar el derecho a que los Estados de la Unión que tengan interés, puedan adherirse al Convenio.

En cuanto a la forma en que deben procesarse las propuestas de enmienda, su reglamentación está prevista en el art. 32 del Convenio, el que dispone que deberá ser solicitado por tres Estados Parte, por medio de sus Autoridades Competentes, siendo la OISS quien debe recopilar las propuestas y convocar a una Conferencia de Partes para su tratamiento.

Una vez aprobada la enmienda, queda sujeta a ratificación, aceptación o aprobación por los Estados Parte y entra en vigor respecto de los Estados Parte ratificantes, 90 días después de la fecha en que se deposite en la Secretaría General Iberoamericana el instrumento pertinente.

No es un proceso exento de complejidades, puesto que cada Estado Parte deberá sancionar la enmienda de conformidad con los requisitos exigidos por su legislación y como lo prevé el numeral 4º del art. 32: "Cuando una enmienda entre en vigor, será vinculante solo para los Estados Parte que hayan expresado su consentimiento al respecto. Los demás Estados Parte quedarán sujetos a las disposiciones del presente convenio, así como a cualquier otra enmienda anterior que hubiesen ratificado, aceptado o aprobado."

Una vez entrada en vigor la enmienda, los Estados Miembro de la UE podrán adherirse al Convenio de la misma forma en que está estipulado por el Convenio para los Estados suscriptores. Para ello es necesario que se apruebe el Acuerdo de Aplicación en cada Estado y sea depositado en la Secretaría General Iberoamericana, a través de la OISS, para completar la adhesión.

Estas adhesiones, como lo establece el Convenio, no implicarían la derogación de los convenios de seguridad que hubiere vigentes entre Estados de la UE y los Estados iberoamericanos.

Como el CMISS no tiene en cuenta la nacionalidad para su aplicación, no existiría la limitación que rige en las normas de seguridad social europeas. A su vez con la adhesión al Convenio, quedaría consagrada la igualdad de trato, la protección de los derechos adquiridos y en curso de adquisición, la exportación e intangibilidad de las prestaciones y la colaboración administrativa, habilitando la aplicación del régimen de excepción de los traslados temporales para trabajadores por cuenta propia y ajena.

Es de destacar que no obstante la existencia de algunos Acuerdos bilaterales entre Estados europeos y americanos, el movimiento que genera la posibilidad de formar parte de un convenio multilateral de esta magnitud, suele dar lugar a un mayor impulso para su perfeccionamiento, así como para dar lugar a nuevas adhesiones.

En cuanto a la trascendencia que puede tener la ampliación del área de protección que brinda el Convenio Multilateral incluyendo países de la UE, se puede señalar entre otros: favorecer el empleo formal, facilitar la movilidad de trabajadores a través del instituto del traslado temporal, asegurando el amparo a la seguridad social de los migrantes y llevando mejor tecnología a otros países; evitar la doble imposición; posibilitar el cobro de prestaciones fuera del territorio; evitar la pérdida de derechos de los familiares en caso de fallecimiento; y totalizar los años de servicio acreditados en otro Estado Parte a fin de acceder a las prestaciones de seguridad social.

III. “UN “PUENTE JURÍDICO” EURO-IBEROAMERICANO ENTRE EL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL REGLAMENTO (CE) 883/2004”

*“Ayudadnos también vosotros a **construir puentes mediante el diálogo**”,
León XIV, 8 de mayo 2025*

Cristina Sánchez-Rodas Navarro

Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Sevilla

1. (In)Suficiente respuesta de los convenios internacionales y multilaterales de seguridad social ante la globalización de las migraciones

Históricamente, los convenios internacionales de Seguridad Social surgieron para proteger a los trabajadores migrantes *“mediante el establecimiento de reglas de conexión que no exijan tener que establecer un régimen común de Seguridad Social”*¹⁸.

El número de convenios internacionales de Seguridad Social que cada Estado tiene en vigor actualmente varía considerablemente, ya que la decisión de celebrar, o no, un convenio viene dada por múltiples factores de diversa índole.

Pero esta red de convenios bilaterales y multilaterales de Seguridad Social puede no ser suficiente actualmente para dar respuesta a las demandas de los flujos migratorios intercontinentales, que se han incrementado exponencialmente gracias a los avances en los medios de transportes, unido a nuevas formas de trabajo auspiciadas por el auge de las tecnologías de la información y comunicación que incluso ha traído consigo la aparición del “nómada digital”.

En todo caso, ni la existencia a nivel internacional de convenios bilaterales y multilaterales de Seguridad Social garantiza al día de hoy a la población migrante disfrutar de los mismos derechos, sino que estos dependerán del contenido específico del convenio aplicable. Y es que cada convenio de Seguridad Social tiene su propia idiosincrasia por lo que sus contenidos

18.— Sánchez Carrión, Joaquín Luis. (2003). Los Convenios Bilaterales de Seguridad Social suscritos por España y su conexión con el Derecho Comunitario. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (47), pp. 17-48.

pueden variar considerablemente, incluso cuando han sido suscritos por un mismo Estado. Especialmente notables serán las diferencias en cuanto al ámbito de aplicación personal y material de cada uno de ellos porque ni protegerán a los mismos sujetos ni cubrirán los mismos riesgos sociales. A lo que hay que añadir que el ámbito de aplicación territorial de los convenios se restringirá a los Estados en los que se aplique.

Asimismo, desde el prisma de Derecho Internacional habría que tener en cuenta que la posición jerárquica de los convenios internacionales y su recepción por los ordenamientos internos nacionales puede no ser coincidente.

Actualmente, España tiene convenios bilaterales de Seguridad Social en vigor con los siguientes países iberoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela¹⁹. Ratificó el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) el 12 de febrero de 2010, entrando en vigor el 1 de mayo de 2011.

En Portugal, el CMISS entró en vigor en 2014. En la Comunidad iberoamericana tiene convenios bilaterales de Seguridad Social²⁰ con Argentina, Brasil, Chile y Venezuela.

Otros Estados Parte del CMISS tienen también convenios bilaterales de Seguridad Social con Estados de la UE y con Estados en los que se aplica el Derecho de la Unión Europea:

- Argentina²¹: con Bélgica, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal.
- Brasil²²: con Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal.
- Chile²³: con Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia Países Bajos, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.
- Uruguay²⁴: con Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Países Bajos, Italia, Luxemburgo, Portugal, Rumanía y Suiza.

Sin restar un ápice de importancia a la red de convenios de Seguridad Social existente, aún queda un largo camino por recorrer hasta que las personas migrantes puedan totalizar todos los períodos de seguro, cotización o empleo cumplidos a ambos lados del Atlántico a la hora de calcular sus prestaciones sociales y exportarlas a un Estado distinto del que las abona. Mientras tanto, los migrantes se enfrentan a un panorama legal fragmentario en el plano internacional ya que sus expectativas a cobrar prestaciones de Seguridad Social estarán condicionadas por múltiples variables jurídicas.

19.- Las siguientes páginas webs fueron consultadas el 20 de agosto 2025:

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/32078/32253>

20.- <https://www.bps.gub.uy/12610/convenios-internacionales.html>

21.- <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/internacionalesvigentes>

22.- [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais/acuerdos-internacionales-de-previdencia-social](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais/acuerdos-internacionais-de-previdencia-social)

23.- <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-5936.html>

24.- <https://www.bps.gub.uy/12610/convenios-internacionales.html>

1.1. Aplicación de los convenios bilaterales de seguridad social entre Estados de la Unión Europea y Estados Iberoamericanos a todos los ciudadanos de la Unión Europea: Luces y sombras de la sentencia Gottardo

Una de las notas características del Derecho de la UE es su primacía, que se predica también respecto a los convenios bilaterales de Seguridad Social en vigor en los Estados miembros de la UE, como ejemplifica la sentencia Gottardo²⁵.

Dando un giro de 180 grados con respecto a la respuesta dada a un caso exactamente análogo en la cuestión prejudicial Grana-Novoa²⁶, en la sentencia Gottardo el Tribunal afirmó que *"cuando un Estado miembro celebra con un Tercer Estado un convenio internacional de Seguridad Social, el principio fundamental de igualdad de trato obliga al Estado miembro en cuestión a conceder a los nacionales de los demás Estados miembros las mismas ventajas que las que disfrutaban sus propios nacionales en virtud de dicho convenio, a menos que pueda justificar objetivamente su denegación"*. El que *"los países Terceros no tengan que respetar ninguna obligación con arreglo al Derecho comunitario es, a este respecto, irrelevante"*.

Con fecha 19 de junio de 2013, la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes adoptó la Recomendación H1²⁷ *"relativa a la jurisprudencia Gottardo, según la cual deben concederse a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros las mismas ventajas de que disfrutaban los trabajadores nacionales de un Estado miembro en virtud de un convenio bilateral de Seguridad Social que éste haya celebrado con un tercer Estado"*.

Dado que hay un elenco de Estados de la UE que tienen en vigor convenios bilaterales de Seguridad Social con países iberoamericanos, esos convenios podrán ser invocados por cualquier ciudadano de la UE que haya estado sujeto a la legislación del Estado miembro de la UE que lo suscribió.

No obstante, se ha destacado que las obligaciones derivadas de la sentencia Gottardo son vinculantes para los Estados en los que se aplique el Derecho de la UE, pero no respecto a Terceros Estados. Ello pone de relieve *"la dificultad para la ejecución de la sentencia, ya que el Estado Tercero se puede negar a ampliar el campo de aplicación personal del convenio y, por tanto, a cumplimentar un certificado, a reconocer el derecho a prestaciones de enfermedad o, simplemente, a remitir datos de personas que no están comprendidas en el ámbito subjetivo del Convenio"*²⁸.

25.— STJUE de 15 de enero de 2002, -55/00 (Gottardo) ECLI:EU:C:2002:16. La cuestión prejudicial trae causa de la demanda interpuesta por la Sra. Gottardo, italiana de origen, que tuvo que adquirir forzosamente la nacionalidad francesa al contraer matrimonio con un ciudadano francés. Como trabajadora por cuenta ajena estuvo empleada en Italia, Suiza y Francia. Estos dos últimos dos países le reconocieron el derecho a cobrar pensiones de jubilación, no así Italia porque no cumplía el período de carencia legalmente exigido pero que sí podría acreditar en caso de que se tomaran en consideración los períodos de seguro cubiertos en Suiza al amparo del Convenio Italo-Suizo (no aplicable a ciudadanos franceses).

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

27.— [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32013H0927\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32013H0927(01))

28.— Dictamen del Comité Económico y Social Europeo. (2012). *Sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Dimensión Exterior de la Coordinación en materia de Seguridad Social de la UE*, p. 7.

https://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/ces930-2012_00_00_tra_ac_es.pdf

Por tanto, aun reconociendo la relevancia de la sentencia Gottardo, hay que concluir que la misma no crea ninguna obligación para los Estados iberoamericanos que tengan convenios bilaterales de Seguridad Social con Estados de la UE.

2. El desiderátum de extender el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social a Estados de la Unión Europea

Con el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) de 2007 culminó una antigua aspiración en el seno de la Comunidad Iberoamericana²⁹.

Desde su génesis, el CMISS está estrechamente vinculado a la OISS.

La posibilidad de abrir el CMISS a la firma de Estados de la UE no es una idea novedosa sino que ya fue expresada hace más de una década por el Comité Económico y Social Europeo³⁰ al manifestar que *"desearía que por parte de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social se examinase la posibilidad de que otros Estados miembros de la UE, además de Portugal y España, puedan adherirse en el futuro a este Convenio, con el fin de que con un único acto de ratificación puedan establecerse relaciones en materia de Seguridad Social con varios Estados latinoamericanos, evitándose una multiplicidad de negociaciones y convenios bilaterales"*.

Sin perjuicio del protagonismo que la OISS pueda asumir en esta iniciativa no parece razonable hacer recaer todo el peso sobre esta Organización. Sería preciso coordinar esfuerzos, ya que para la consecución de esa meta resultará indispensable un sólido y activo respaldo político por parte de todos los países donde actualmente está en vigor el CMISS junto con las instituciones de la UE, que han de ser capaces de trasladar a sus Estados miembros la necesidad y conveniencia de estrechar lazos jurídicos con Estados Iberoamericanos. Porque, siendo realistas, y aunque en Derecho nada sea imposible, es necesario contar con la voluntad política de los Estados. Y no todos, ni probablemente la mayoría, compartan ese mismo interés o la necesidad de avanzar en esa dirección.

Y si hasta la fecha no se ha podido materializar ese objetivo es, sin duda, por la complejidad de la empresa.

Pese a todo, la OISS no ha cejado en el empeño y en 2025 ha impulsado *"la elaboración de un documento de análisis sobre posibles mecanismos para extender la aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social a países de la Unión Europea"*.

Hay que resaltar, porque ello condicionará toda propuesta que en Derecho se pueda plantear en este informe, el hecho de que ni el Comité Económico y Social Europeo en su día, ni ahora la OISS, propugnan una extensión universal del CMISS ni tampoco su aplicación a todos los países europeos. El circunscribir la pretensión de extender el CMISS sólo a Estados de la Unión Europea nos da la clave de que, en última instancia, a lo que se ha de aspirar es a explorar jurídicamente si, dado que la redacción del articulado del CMISS está inspirada direc-

29.— Jacob Sánchez, Francisco. (2016). La Génesis del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. E-Revista Internacional de la Protección Social (2), pp.1-11.

30.— Dictamen del Comité Económico y Social Europeo. (2012). Óp. cit.; *La Dimensión Exterior de la Coordinación en Materia de Seguridad Social de la UE*, p.7.

tamente en el Reglamento³¹ 883/2004 sobre la coordinación³² de los sistemas de Seguridad Social -aplicable en todos los Estados de la UE- sería factible incorporar a sus ordenamientos jurídicos el articulado del CMISS. O los Estados de la UE suscribir el CMISS.

En todo caso, se trata de un desiderátum de carácter "unidireccional" y no "bidireccional" puesto que una hipotética aplicación de Reglamento 883/2004 a los Estados Parte del CMISS queda totalmente al margen de este debate.

2.1. ¿Por qué no debería abrirse el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social a estados ajenos a la Comunidad Iberoamericana?

Hoy, la pretensión de extender el CMISS a los Estados de la UE choca con la propia redacción del Convenio, que claramente establece en su artículo 30.2 que *"el presente Convenio estará abierto a la adhesión de todos los Estados que forman parte de la Comunidad Iberoamericana"*. A sensu contrario, quedan excluidos todos los demás.

El "alma" del CMISS es, precisamente, su carácter "iberoamericano" que es su rasgo distintivo único frente a otros convenios de Seguridad Social: los Estados Parte tienen como lengua el español o el portugués. Y, precisamente por ello, estos son los dos únicos idiomas en que está redactado el CMISS (artículo 34 CMISS).

Iberoamericano, tengámoslo siempre presente, no es sinónimo de hispanoamericano ni tampoco de latinoamericano que suelen ser utilizados coloquialmente como sinónimos, cuando no lo son. Precisamente por ello, de todos los países de la UE únicamente España y Portugal cumplen los requisitos para poder ser Partes del CMISS.

Y el CMISS será iberoamericano o no será. Porque si se llevara a cabo una hipotética reforma de la redacción del articulado del CMISS para ampliar el elenco de potenciales Estados Parte, cuya lengua no fuera el español o el portugués, se estaría desvirtuando la propia esencia y razón de ser del CMISS que tendría incluso que modificar su nomenclatura puesto que, en rigor, ya no podría ser calificado de Convenio "iberoamericano".

"Sacrificar" el carácter iberoamericano del CMISS tampoco creemos que fuera suficiente para que países de la UE pudieran firmar el nuevo Convenio si no se llevarán, además, otras reformas, porque entre el articulado del CMISS y el Reglamento 883/2004 hay divergencias. Que los Estados en los que actualmente el CMISS está en vigor estuvieran dispuestos a acometer reformas más allá de la mera modificación del artículo 30.2 es discutible.

A mayor abundamiento, las diversas reformas que pudieran ser necesarias para aunar la voluntad de todos los potenciales Estados Parte de este "puente jurídico" darían como resultado un nuevo y diferente Convenio internacional multilateral. Lo que nos lleva a preguntarnos si

31.— El término Reglamento en el ámbito del Derecho de la Unión Europea tiene un significado propio y no coincidente con la figura de los reglamentos como fuente del derecho interno. El Reglamento en la Unión Europea tiene alcance general y es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

32.— La coordinación se limita a establecer los criterios de conexión entre las diferentes legislaciones nacionales, así como de distribución de las cargas entre los distintos regímenes nacionales, sin que los derechos en materia de Seguridad Social de los migrantes se vean afectados por su lugar de empleo o residencia.

no decaería entonces el protagonismo que actualmente ostenta la OISS respecto al CMISS al perder este nuevo Convenio resultante su carácter iberoamericano.

Que no se abogue por abrir el CMISS a la adhesión de los Estados de la UE no significa, en modo alguno, que no se defienda la conveniencia e, incluso necesidad, de instaurar un “puente jurídico” que permita coordinar las legislaciones de los Estados Parte del CMISS en materia de pensiones contributivas de Seguridad Social con las de los Estados de la UE, pero bajo la premisa de explorar otras alternativas jurídicas que permitan alcanzar ese fin sin necesidad de reformar el CMISS.

2.2. ¿Sería factible la extensión del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social mediante una directiva? El antecedente del Convenio OIT sobre el trabajo marítimo y la Directiva 2009/13

El 23 de febrero de 2006 se adoptó el Convenio OIT sobre el Trabajo Marítimo, que entre sus objetivos aspira a consolidar en un único instrumento jurídico todas las normas actualizadas aplicables al trabajo marítimo internacional.

La Comisión Europea prestó ayuda financiera y coordinó las posiciones de los Estados miembros, fomentó la ratificación del Convenio y supervisó la compatibilidad entre el Convenio OIT y el Derecho comunitario³³. Sin embargo, a la Comisión Europea no le fue factible ratificar el Convenio OIT porque sólo los Estados pueden ser Partes del mismo, así que hubo que explorar otras alternativas para aplicar el Convenio OIT 2006 a los Estados de la UE:

A) La Decisión 2007/431 del Consejo de 7 de junio de 2007 por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar en interés de la Comunidad Europea el Convenio sobre el Trabajo Marítimo.

B) La Directiva 2009/13 del Consejo, de 16 de febrero de 2009³⁴, por la que se aplica el Acuerdo celebrado entre las Asociaciones de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) relativo al Convenio sobre el Trabajo Marítimo, 2006. Destinatarios de la Directiva son los Estados miembros, obligados en cuanto a los resultados que deben conseguirse, si bien queda a su elección la forma y los medios para alcanzarlos³⁵.

Es éste un ejemplo paradigmático de cómo el contenido de un tratado internacional fue implementado en los Estados miembros de la UE a través de una Directiva.

33.– Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2009). El Convenio sobre el Trabajo Marítimo y el Derecho Social Comunitario. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (82), pp. 45-64.

34.– A esta Directiva le siguieron la Directiva 2009/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado de abanderamiento. Y la Directiva 2013/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, sobre determinadas responsabilidades del Estado del pabellón en materia de cumplimiento y control de la aplicación del Convenio sobre el trabajo marítimo, de 2006.

35.– Directiva 2018/131 de 23 de enero de 2018 por la que se aplica el Acuerdo celebrado entre las Asociaciones de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) para modificar la Directiva 2009/13.

Pero la Directiva 2009/13 no incluyó *“las distintas obligaciones que en materia de Seguridad Social contemplaba el Convenio OIT sobre el Trabajo Marítimo, por lo que en esta materia las distintas obligaciones de los Estados derivaban de su ratificación, o no, del Convenio”*³⁶.

Y si no las incluyó fue, precisamente, porque conforme al Derecho de la UE la legislación de Seguridad Social no es materia armonizable mediante una Directiva, aunque sí puede ser objeto de coordinación al amparo del artículo 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Y es que la legislación de Seguridad Social no se encuentra entre las competencias nacionales atribuidas a la Unión Europea, sino que es competencia de los Estados miembros.

Precisamente, *“la diferencia entre coordinación y armonización reside en que la primera no afecta al contenido de las legislaciones nacionales sino sólo a su funcionamiento, en tanto que la armonización sí modifica el contenido de las legislaciones nacionales, ya que establece nuevas normas de Seguridad Social unitarias para todos los Estados”*³⁷.

Por las consideraciones expuestas, el CMISS que es un tratado multilateral de Seguridad Social, no puede ser implementado en la UE a través de una Directiva que es por excelencia una norma armonizadora.

3. El precedente de los Acuerdos Euro-mediterráneos: Coordinación de Seguridad Social con los países del Magreb³⁸

Mediante los Acuerdos Euro-mediterráneos se creó una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros con Marruecos, Argelia y Túnez, que sustituyeron a los Acuerdos de Cooperación de 1976.

Las disposiciones en materia de coordinación de Seguridad Social son idénticas en los tres Acuerdos por lo que se examinarán conjuntamente:

Los Acuerdos se aplican a las prestaciones de enfermedad y maternidad, las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional, los subsidios por defunción, las prestaciones por desempleo y las prestaciones familiares.

Reconocen el derecho a la totalización de los períodos de seguro, empleo o residencia cumplidos en los Estados de la UE respecto a las pensiones y rentas de vejez, invalidez y supervivencia, las prestaciones familiares, las prestaciones por enfermedad y maternidad, así como de la asistencia sanitaria.

También reconocen los tres Acuerdos Euro-mediterráneos el derecho a exportar las pensiones y rentas de vejez, supervivencia y accidente de trabajo o enfermedad profesional, así como de invalidez, en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

36.— Vicente Palacio, Arantzazú. (2021). El Reglamento 883/2004 y las Obligaciones de los Armadores en el Ámbito de la Seguridad Social. En VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum, p.87.

37.— Luis Sánchez Carrión, Joaquín. Los Convenios Bilaterales de Seguridad Social suscritos por España y su conexión con el Derecho Comunitario. Óp.. cit., pp. 17-48.

38.— Magreb es el territorio situado al norte de África que, aun careciendo de unidad política, se identifica con el territorio comprendido por Argelia, Marruecos y Túnez.

No contemplan, sin embargo, el derecho a la totalización respecto a las prestaciones por desempleo ni tampoco la exportación de las mismas. Y, expresamente, se declaran inexportables las prestaciones especiales de carácter no contributivo.

A la vista de lo expuesto, y dado el rigor técnico a la par que la claridad y concisión con que están redactados los escasos artículos relativos a la coordinación de prestaciones sociales en los Acuerdos Mediterráneos con el Magreb sería un buen ejemplo a seguir para implementar un “puente jurídico” entre el CMISS y el Reglamento 883/2004, si no fuera porque la mayor parte de sus disposiciones no son directamente aplicables³⁹ pues precisan de un desarrollo normativo que al no haberse materializado impiden su efectividad⁴⁰.

A pesar de todo, estos Acuerdos evidencian la existencia de base legal suficiente para que la UE y sus Estados miembros puedan negociar con Terceros Estados de otro continente la totalización y exportación de pensiones contributivas.

4. Sobre la viabilidad de un “puente jurídico” entre El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y el Reglamento 883/2004

Descartando totalmente por nuestra parte la vía de abrir el CMISS a la firma de Estados ajenos a la Comunidad iberoamericana, y no pudiendo sus cláusulas ser incorporadas a los ordenamientos de los Estados de la UE mediante normas de Derecho secundario de la UE, procede replantear la investigación bajo otras premisas:

- Hay que poner en valor el hecho de que, transcurrida más de una década desde su entrada en vigor, el CMISS es junto con el Reglamento 883/2004 *“la norma de coordinación de pensiones más completa de las actualmente vigentes”*⁴¹.
- El CMISS y el Reglamento 883/2004 son instrumentos jurídicos de salvaguarda de los derechos de las personas migrantes en el ámbito de la Seguridad Social en sus respectivos ámbitos territoriales. Y contribuyen a promover un mercado laboral internacional inspirado en los principios de trabajo decente y justicia social. Tanto el uno como el otro se basan en los principios de igualdad de trato, totalización y exportación de pensiones.
- Dado que los redactores del CMISS se inspiraron en el articulado del Reglamento 883/2004, los Estados de la UE y los Estados Parte del CMISS aplican, *de facto*, reglas de coordinación de pensiones contributivas similares, cuando no idénticas.

39.— Una excepción es la prohibición de discriminación en el sector de la Seguridad Social pues el TJUE ha sostenido que está redactada “en términos claros, precisos e incondicionales” y “contiene una obligación clara y precisa que no está subordinada, ni en su ejecución ni en sus efectos, a ningún acto ulterior”.

40.— García de Cortázar Nebrada, Carlos (sin fecha). *Coordinación de los Regímenes de Seguridad Social entre la Unión Europea y Países de Euromed*. Consejo Económico y Social. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-02-16-992-es-n.pdf>

41.— López González, María Teresa., y Molins Roger, Laura. (2021). Retos a los que se enfrenta el Convenio que ha permitido coordinar, de manera multilateral, los sistemas de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana. En VV.AA., *10 Años de Vigencia. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*. OISS, p.143.

- Siendo innegable la existencia de un paralelismo entre el CMISS y el Reglamento 883/2004 ha de ser viable política y jurídicamente consensuar un nuevo texto legislativo de coordinación de pensiones contributivas con el articulado del CMISS como referente, pero que no coincidiría literalmente con el mismo.

Porque también hay que tener en cuenta que entre el Reglamento 883/2004 y el CMISS existen relevantes diferencias que habrían de ser objeto de negociación a fin de encontrar un “puente jurídico” para que a la hora del cálculo de las pensiones contributivas de Seguridad Social se garantice a la población migrante el derecho a totalizar todos los períodos acreditados bajo legislaciones coordinadas por el CMISS y por el Reglamento 883/2004, así como su exportación. Esa y no otra es la meta de este informe.

Y aunque el objetivo a alcanzar se pueda llevar a cabo por distintas vías, hay que enfatizar que son enfoques diametralmente opuestos propugnar la extensión del CMISS a países de la UE que abogar, como aquí hacemos, por un nuevo y único instrumento jurídico internacional aplicable tanto en los Estados Parte del CMISS como en los Estados de la UE que tendría como referente el articulado del CMISS, incorporando las reformas y novedades que fueran necesarias para lograr el consenso del mayor número de Estados.

Pero para lograr adoptar un nuevo texto de coordinación de pensiones contributivas que pudiera ser ratificado por el mayor número posible de Estados Parte del CMISS y de la UE es necesario hacer previamente un análisis comparativo entre el CMISS y el Reglamento 883/2004 para identificar elementos comunes y puntos de fricción.

Asimismo, podría contribuir a mover la voluntad de los Estados para integrar en un único instrumento jurídico las reglas comunes de coordinación de pensiones contributivas que ya aplican el CMISS y el Reglamento 883/2004 en sus respectivos ámbitos, el comprobar que no se trata de una pretensión en modo alguno contraria a sus propias prácticas jurídicas: actualmente el Reglamento 883/2004 resulta aplicable -bajo ciertos requisitos- a ciudadanos de Estados Parte del CMISS. Y el mismo CMISS es aplicable a ciudadanos de Estados de la UE.

En otro orden de ideas, en el actual contexto político internacional implementar un “puente jurídico” entre la Unión Europea, sus Estados miembros y los Estados Parte del CMISS que supere las limitaciones de los convenios bilaterales de Seguridad Social vigentes, reforzaría, sin duda, los vínculos entre la Unión Europea e Iberoamérica.

Contribuiría, además, a estrechar relaciones entre países que comparten valores comunes a la par que fortalecería la influencia política y el liderazgo tanto de la Unión Europea (en un momento de crisis de su influencia mundial) como de la OISS, como impulsoras de los derechos sociales de las personas trabajadoras a nivel internacional en una economía globalizada⁴². Es más, implementar un “puente jurídico” en materia de coordinación de Seguridad Social entre Estados iberoamericanos y Estados de la UE sería un perfecto complemento al puente comercial que conlleva el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur.

42.— Que la Unión Europea está abierta a explorar nuevas iniciativas en el plano internacional lo evidencia la propuesta realizada en junio 2025 por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, de poner en marcha una institución alternativa a la Organización Mundial del Comercio (OMC), sin Estados Unidos, para reforzar los lazos comerciales con socios alternativos.

No menos importante es el hecho de que este “puente jurídico” no afectaría a la vigencia del CMISS ni del Reglamento 883/2004 que seguirían desplegando plena eficacia en sus respectivos ámbitos de aplicación personal y territorial.

De llegar a materializarse este “puente”, se facilitaría la consecución del objetivo de la “globalización social”⁴³ que está presente en Convenios y Recomendaciones de la OIT⁴⁴ y en el Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales (2006), que abogan por la celebración de acuerdos internacionales en materia de coordinación de prestaciones para facilitar el disfrute de los derechos de los migrantes a la protección social⁴⁵.

5.(In)Compatibilidad del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social con el Reglamento 883/2004⁴⁶

5.1. *Ámbito de aplicación subjetivo: Coincidencias y divergencias*

El Comité Económico y Social Europeo describió al CMISS como “auténtico legatario de las normas europeas de coordinación”⁴⁷, afirmación que refleja el hecho de que los redactores del CMISS claramente se inspiraron para su elaboración en el articulado del Reglamento 883/2004.

Hasta tal punto existe un paralelismo evidente entre ambas normas que muchos artículos del CMISS prácticamente reproducen otros tantos artículos del Reglamento 883/2004.

Este es, precisamente, el caso del artículo 2 del CMISS que lleva por rúbrica “campo de aplicación personal” y que dispone que se aplicará “a las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados Parte, así como a sus familiares beneficiarios y derechohabientes”.

Paralelamente, el artículo 2.1 del Reglamento 883/2004 dispone que el mismo será aplicable a “a las personas nacionales de uno de los Estados miembros y a los apátridas y refugiados residentes en uno de los Estados miembros, que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus derechohabientes”. Y el artículo 2.2 del citado Reglamento 883/2004 prevé que “asimismo, el presente Reglamento se aplicará a los supervivientes de las personas que hayan estado sujetos a la legislación de uno o varios Estados miembros, cualquiera que sea la nacionalidad de tales

43.— Dictamen del Comité Económico y Social Europeo. (2012). Óp. cit., p.1: “la mundialización de la economía... requiere ahondar en un proceso de internacionalización de las normas sociales para conseguir que los ciudadanos en general y los trabajadores, migrantes o sedentarios, en particular, con independencia de su nacionalidad, no se vean perjudicados en sus derechos y puedan beneficiarse de lo que podríamos denominar “globalización social”.

44.— Convenio OIT n.º 118 sobre la Igualdad de Trato (1962). Convenio OIT n.º 157 sobre la Conservación de los Derechos en materia de Seguridad Social (1982). Recomendación OIT n.º 167 sobre la Conservación de los Derechos en materia de Seguridad Social (1983).

45.— OIT; *Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners*. (2021), p. 67.

46.— Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2016). 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 (1), pp.1-11.

47.— Dictamen del Comité Económico y Social Europeo. (2012). Óp. cit., p.5.

personas, cuando dichos supérstites sean nacionales de uno de los Estados miembros, o apátridas o refugiados que residan en uno de los Estados miembros”.

Sin embargo, pese a que el CMISS utilice la expresión “persona” para delimitar su ámbito de aplicación subjetivo, por inspirarse claramente su redacción en el artículo 2.1 del Reglamento 883/2004, esta aparente supresión de la laboralidad o profesionalidad de la actividad para delimitar su ámbito de aplicación es solo eso: aparente. Porque, en la práctica, la aplicación del CMISS va a estar supeditada al requisito de que la persona migrante sea, o haya sido, trabajador/a por cuenta ajena, por cuenta propia o funcionario/a (o ser familiar o derechohabiente de los anteriores)⁴⁸.

Esta conclusión se infiere del análisis del ámbito de aplicación material del CMISS, restringido a las prestaciones contributivas de Seguridad Social. Y puesto que para ser protegido por un régimen contributivo de Seguridad Social es necesario, como regla general⁴⁹, ejercer una actividad retribuida por cuenta ajena o por cuenta propia, sólo estos sujetos podrán invocar las disposiciones del CMISS. Esta conclusión se ve reforzada con la lectura del Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral, que a la hora de concretar su ámbito de aplicación personal ya no emplea el término “persona” sino “trabajador”.

El Reglamento 883/2004 y el CMISS también comparten una laguna: ninguno aclara si los familiares y derechohabientes de los sujetos protegidos pueden invocar los derechos reconocidos como derechos propios, o sólo como derechos derivados de tal condición de familiares o derechohabientes. Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sido oscilante.

También coinciden el Reglamento 883/2004 y el CMISS al excluir ambos de su ámbito de aplicación material a las víctimas de guerra.

Existe, sin embargo, una diferencia muy relevante entre el artículo 2 del CMISS y el Reglamento 883/2004: el CMISS no subordina su aplicación al requisito de la nacionalidad, mientras que el Reglamento 883/2004 sí lo hace, aunque admitiendo amplias excepciones puesto que el Reglamento es también aplicable a refugiados, apátridas, familiares y derechohabientes de los sujetos protegidos por el Reglamento 883/2004, así como a nacionales de Terceros Estados incluidos en el Reglamento 1231/2010.

Asimismo, otra diferencia remarcable entre ambos textos deriva de que el CMISS permite excluir a colectivos que están incluidos en el Reglamento 883/2004: el artículo 3.2 del CMISS autoriza a exceptuar de su ámbito de aplicación a regímenes especiales de Seguridad Social siempre que se incluyan en su Anexo I. España ha notificado en dicho Anexo a “*los Regímenes especiales de los Funcionarios Civiles del Estado, de las Fuerzas Armadas y de la Administra-*

48.— Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2011). El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (26), pp. 12-15.

49.— Cabe que existan excepciones, como ocurre en la legislación española de Seguridad social con la inclusión de los clérigos y religiosos.

ción de Justicia". Por tanto, a estos funcionarios no se les aplica CMISS, aunque sí son sujetos protegidos por el Reglamento 883/2004.

5.2. Ámbitos de aplicación material no idénticos

Mientras que el Reglamento 883/2004 coordina tanto prestaciones económicas como en especie el CMISS sólo se aplicará a las prestaciones de Seguridad Social de contenido económico.

El Reglamento 883/2004 coordina regímenes de Seguridad Social contributivos y no contributivos. Por su parte, el CMISS sólo se aplica a los contributivos.

El número de contingencias coordinadas por el Reglamento 883/2004 es más extenso que el del CMISS. En efecto, están incluidas en el ámbito de aplicación material del Reglamento 883/2004 las prestaciones de enfermedad; las prestaciones de maternidad y de paternidad asimiladas; las prestaciones de invalidez; las prestaciones de vejez; las prestaciones de supervivencia; las prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional; los subsidios de defunción; las prestaciones de desempleo; las prestaciones de prejubilación y las prestaciones familiares. A mayor abundamiento, aunque la prestación por dependencia no aparece expresamente listada en el artículo 3 del Reglamento 883/2004, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la ha calificado como prestación coordinada.

Por el contrario, el CMISS es aplicable sólo a *"las ramas de Seguridad Social relacionadas con las prestaciones económicas de invalidez; las prestaciones económicas de vejez; las prestaciones económicas de supervivencia; y las prestaciones económicas de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional"* (artículo 3.1).

Asimismo, otra importante diferencia entre ambas normas es que en el caso del CMISS quedan excluidas de su ámbito de aplicación las prestaciones médicas (artículo 3.1 *in fine*).

Coinciden el Reglamento 883/2004 y el CMISS en que no son de aplicación a las prestaciones de Asistencia Social, pero no encontramos en ninguno de ellos una definición de la misma.

Esa laguna nos obliga a remitirnos al artículo 1.2 del Convenio Multilateral que indica que *"los demás términos o expresiones utilizadas en el Convenio tienen el significado que les atribuya la legislación aplicable"*.

Por el contrario, aunque tampoco contiene el Reglamento 883/2004 una definición de Asistencia Social ni de Seguridad Social, en el ámbito de la Unión Europea la exigencia de una aplicación uniforme del Derecho de la UE implica que el alcance de los términos empleados por el Reglamento 883/2004 no puede ser alterado por interpretaciones nacionales. Y cómo el Tribunal de Justicia ha aquilatado su propio concepto de prestación de Seguridad Social y de Asistencia Social dichos conceptos "comunitarios" prevalecen sobre los conceptos nacionales, no siempre coincidentes.

5.3. Ámbitos de aplicación territorial

El Reglamento 883/2004 resulta aplicable en los 27 Estados que forman la Unión Europea y, asimismo, en Islandia, Liechtenstein y Noruega (Acuerdo del Espacio Económico Europeo) y

en Suiza (Acuerdo sobre la Libre Circulación de personas entre Suiza y la UE). Sin olvidar que también es aplicado a los ciudadanos del Reino Unido que hubieran emigrado antes de que finalizara el periodo de transición del Brexit⁵⁰ (Acuerdo de Retirada entre la Unión Europea y el Reino Unido).

Por su parte, el CMISS está actualmente en vigor en trece Estados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, El Salvador, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay.

Confrontando el ámbito de aplicación territorial del Reglamento 883/2004 y del CMISS se constata que solo hay dos países europeos Parte del CMISS que son, además, los únicos en los que el Reglamento 883/2004 y el CMISS son aplicables simultáneamente: España y Portugal.

5.4. Libre circulación de trabajadores y coordinación de seguridad social, objetivos compartidos por el convenio multilateral iberoamericano de seguridad social y el reglamento 883/2004

Resulta innegable que el CMISS contribuye a facilitar la libre circulación de trabajadores en el seno de la Comunidad Iberoamericana. De hecho, esa finalidad late desde su propia génesis: en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros/Máximos Responsables de Seguridad Social (2005) se plasmó la necesidad de *"contar con un instrumento único de coordinación de las legislaciones nacionales en materia de pensiones que, con plena seguridad jurídica, garantice los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, protegidos bajo los esquemas de Seguridad Social de los diferentes Estados Iberoamericano"*.

Por lo que a la UE se refiere, el derecho a la libre circulación de trabajadores está expresamente reconocido en el artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y es, además, uno de los pilares del Derecho de la Unión Europea. Pero poder ejercitar este derecho sería complejo, o devenir imposible en la práctica, si no se hubieran instaurado técnicas que permitiesen a los migrantes salvar los escollos derivados de haber estado sujetos a diferentes legislaciones nacionales de Seguridad Social. Es por eso que el artículo 48 del TFUE proclama que *"el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán, en materia de seguridad social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores"*.

El artículo 48 del TFUE es el fundamento legal del Reglamento 883/2004 sobre coordinación de los sistemas de Seguridad Social.

El CMISS y el Reglamento 883/2004 tienen otro nexo en común: ninguno de los dos tiene por finalidad unificar ni armonizar los sistemas de Seguridad Social, sino que su función es más limitada: coordinar las prestaciones de Seguridad Social de los Estados en los que se aplican.

La coordinación, en palabras del TJUE, permite que coexistan "diferentes regímenes que generan créditos diversos contra instituciones diversas, con respecto a las cuales el beneficiario

50.- 31 de diciembre de 2020. A partir del 1 de enero de 2021 es aplicable el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido.

posee derechos directos en virtud, ya sea únicamente del Derecho interno, ya sea del Derecho interno completado por el Derecho de la Unión si ello resulta necesario”⁵¹.

En ningún caso la coordinación conlleva la derogación o modificación de los sistemas nacionales de Seguridad Social coordinados, ni su sustitución por un único sistema común. Tampoco merma las competencias de los Estados Parte para regular sus sistemas de Seguridad Social, que siguen subsistiendo con todas sus peculiaridades.

5.5. Pilares de la coordinación en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y en el Reglamento 883/2004

El CMISS y el Reglamento 883/2004 se basan en *“los principios generales comúnmente aceptados en los instrumentos de coordinación en materia de Seguridad Social en el ámbito internacional”*⁵².

Pero la coincidencia no es absoluta ya que el Reglamento 883/2004, además, incluye en su artículo 5 el principio de asimilación de prestaciones, ingresos, hechos o acontecimientos⁵³, que no existe en el CMISS.

5.5.1. Unicidad de la legislación aplicable

Para evitar la duplicidad de legislaciones aplicables -claramente perjudicial para los intereses de las personas migrantes-, tanto el Reglamento 883/2004⁵⁴ como el CMISS⁵⁵ consagran el principio de unicidad de la legislación aplicable, quedando por tanto las personas migrantes sujetas a una sola legislación de Seguridad Social que, por regla general⁵⁶, coincidirá con la del Estado en que se se presten servicios por cuenta ajena o por cuenta propia (*“lex loci laboris”*).

La sentencia del Tribunal de Justicia CW⁵⁷ afirmó que *“las disposiciones del Reglamento 883/2004 sobre legislación aplicable constituyen un sistema completo y uniforme de normas de conflicto de leyes que tienen por finalidad no solo evitar la aplicación simultánea de varias legislaciones nacionales y las complicaciones que puedan resultar de ello, sino también impedir que las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento se vean privadas de protección en materia de seguridad social, a falta de legislación aplicable”*.

51.— SSTJCE de 3 de abril de 2008, -331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188; y de 21 de febrero de 2013, -619/11 (Dumont de Chassart) ECLI:EU:C:2013:92.

52.— Jiménez Fernández, Adolfo. (2010). Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. En VV.AA., El Futuro de la Protección Social. Laborum, p.378.

53.— García de Cortázar Nebreda, Carlos. (2018). Principio de Asimilación en el Reglamento 883/04. E-Revista Internacional de la Protección Social (1), p.8: el principio de asimilación “actúa como un instrumento legal que indirectamente extiende y abre el campo geográfico estrictamente nacional de los ordenamientos internos de Seguridad Social al espacio territorial de la Unión, posibilitando en algunas ocasiones y obligando en otras que determinados hechos que se han producido en un Estado puedan ser tomados en consideración en otro Estado”.

54.— Artículo 11.1: “Las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Esta legislación será determinada con arreglo al presente título”.

55.— Artículo 9: “las personas a quienes sea aplicable el presente Convenio estarán sujetas exclusivamente a la legislación de Seguridad Social del Estado Parte en cuyo territorio ejerzan una actividad, dependiente o no dependiente, que dé lugar a su inclusión en el ámbito de aplicación de dicha legislación”.

56.— El artículo 10 del Convenio Multilateral contiene hasta 10 excepciones al principio de “lex locis laboris”.

57.— STJUE de 5 de marzo de 2020, -135/19 (CW) ECLI:EU:C:2020:177.

5.5.2. Igualdad de trato

Se encuentra consagrado en el artículo 4 del Convenio Multilateral Iberoamericano y en el artículo 4 del Reglamento 883/2004, respectivamente.

Su finalidad es impedir que los trabajadores migrantes -por el simple hecho de no ostentar la nacionalidad del Estado cuya legislación de Seguridad Social les resulta aplicable- puedan encontrarse en una situación menos ventajosa que los propios nacionales. Por tanto, constituye la "piedra angular" de la coordinación de los regímenes de Seguridad Social pues evita discriminaciones por razón de la nacionalidad.

A efectos prácticos se traduce en que tanto el Reglamento 883/2004 como el Convenio Multilateral garantizan a los sujetos incluidos dentro de sus respectivos ámbitos de aplicación un trato igual al dispensado a los trabajadores nacionales.

5.5.3. Totalización de períodos

El CMISS consagra el principio de totalización en su artículo 5. El Reglamento 883/2004 lo hace en su artículo 6.

La totalización evitará que por haber ejercido una actividad en más de un Estado las personas migrantes vean suprimidos o mermados sus derechos de Seguridad Social adquiridos, o en curso de adquisición, bajo la legislación de uno o varios Estados⁵⁸.

En la sentencia Chuck⁵⁹ el Tribunal de Justicia resolvió que es indiferente el lugar de residencia del trabajador en el momento de su solicitud de pensión, por lo que los sujetos protegidos por el Reglamento 883/2004 que no residan en el territorio de la Unión Europea podrán invocar el principio de totalización respecto a los períodos cubiertos en países en los que se aplique el Derecho de la Unión Europea.

El principio de totalización se completa con la regla del prorrateo, según la cual cuando sea preciso recurrir a la totalización, la pensión será satisfecha por cada Estado en el que el migrante haya cotizado a prorrata del tiempo efectivamente cumplido en cada Estado miembro en el que haya estado asegurado⁶⁰.

5.5.4. Supresión de cláusulas de residencia

Se le conoce también con el nombre de "exportación de prestaciones". Este principio conlleva la prohibición de reducción, suspensión, modificación, supresión o confiscación de una prestación económica de Seguridad Social por el mero hecho de que los beneficiarios residan en un Estado distinto del que radica la institución deudora.

58.— Cfr. Rojas Castro, Manuel. (1993). *Derecho Comunitario Social. Guía de Trabajadores Migrantes*. Comares, p.97.

59.— STCE de 3 de abril de 2008, -331/06 (Chuck) ECLI:EU:C:2008:188.

60.— Cfr. Palmero Zurdo, Javier. (1997). *Las Normas de Coordinación en Materia de Seguridad Social para Trabajadores Migrantes*. En VV.AA., *La Seguridad Social de los Migrantes*. Unión, p.36.

No cabe duda de que la posibilidad de exportar las prestaciones de Seguridad Social contribuye claramente a favorecer la libre circulación de los migrantes al evitar los perjuicios económicos que, en otro caso, podrían derivarse del traslado de residencia.

En el Reglamento 883/2004 aparece contenido en su artículo 7.

El Tribunal de Justicia ha declarado que *"ni el Reglamento ni ninguna otra disposición de Derecho comunitario obligan a los Estados miembros a abonar pensiones en Estados Terceros, cuestión ésta que queda sujeta a las disposiciones del Derecho nacional del Estado miembro de la institución deudora de dicha prestación"*⁶¹. Pese a todo, en virtud del principio de igualdad de trato, en la actualidad los Estados de la Unión Europea también pueden verse obligados a exportar prestaciones a Terceros Estados causadas por beneficiarios extranjeros si sus propios nacionales tienen reconocido ese derecho.

En el CMISS el pago de prestaciones en el extranjero está recogido en su artículo 6 que resulta técnicamente más completo que el Reglamento 883/2004 ya que su apartado segundo explícitamente regula que las pensiones contributivas reconocidas por aplicación de este Convenio a beneficiarios que residan en un tercer país se harán efectivas en las mismas condiciones y con igual extensión que a los propios nacionales que residan en ese tercer país. Es decir, que la exportación de pensiones no solo se garantiza en los territorios en los que el CMISS está en vigor, sino que los Estados Parte habrán de exportarlas igualmente a Terceros Estados si lo hacen con sus propios nacionales.

5.6. Competencia jurisdiccional: Divergencias

El CMISS constituye un extraordinario ejemplo de cooperación multirregional: es una "experiencia pionera porque plantea lograr un acuerdo en materia de Seguridad Social en un ámbito en el que no existe una previa asociación política que facilite el sustrato jurídico que podría darle apoyo"⁶².

Pero, precisamente de esta carencia deriva la ausencia a nivel de la Comunidad Iberoamericana de un tribunal supranacional para conocer de los litigios que suscite la aplicación del CMISS, a diferencia de lo que ocurre con el Reglamento 883/2004 puesto que la aplicación uniforme del Reglamento 883/2004 está garantizada por la existencia del TJUE.

En cambio, respecto al CMISS serán los tribunales nacionales los competentes para su aplicación. Esta pluralidad de tribunales nacionales con jurisdicción para interpretar la aplicación del CMISS puede provocar que se dicten sentencias contradictorias entre los distintos Estados Parte o, incluso, dentro de un mismo Estado.

Un ejemplo de esto último es la doctrina judicial española sobre si es factible acreditar por otros medios de prueba -al margen de los modelos formularios y procedimiento fijado en el CMISS y en su Acuerdo de Aplicación- los períodos cotizados en los Estados Parte:

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 1 de julio 2020 (ECLI:ES: TSJ-GAL:2020:4100) confirmó la sentencia de instancia en la que, ante el silencio de la adminis-

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

62.- Jiménez Fernández, Adolfo. (2010). Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Óp. cit., p.375.

tración extranjera uruguaya -que no había dado respuesta al requerimiento efectuado por el INSS- reconoce como períodos cotizados los contenidos en el documento que aporta el actor obtenido del BPS uruguayo con el sello del consulado. Y ello, aunque las cotizaciones alegadas por el actor no están sustentadas por un documento a los que hace referencia ni el CMIS ni el Convenio de Seguridad Social con Uruguay del año 1997.

En la misma línea que la sentencia anterior resolvió la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 5 de julio de 2023 (ECLI:ES:TSJCAT:2023:7032): *“la potestad conferida al órgano de instancia para valorar la prueba no obsta a la regulación de los formularios tipo entre organismos administrativos del Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, no privando a aquél de la facultad conferida por el artículo 97.2 de la norma rituarial laboral que determina aseveración fáctica no combatida en esta sede”*.

En cambio, por una respuesta negativa se decantó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 14 de junio de 2023 (ECLI:ES:TSJAND:2023:10890) en la que se sostuvo que para que sean válidas las supuestas cotizaciones realizadas por la actora en Brasil debe presentarse a través de los modelos, siguiendo el procedimiento fijado en el Convenio Iberoamericano y a través de los respectivos organismos de enlace. Consecuentemente, *“aun admitiendo los días que se dicen cotizados en Brasil, no es posible el reconocimiento de la prestación sin el obligado trámite contenido en el Convenio de referencia, y en la norma complementaria. Admitir lo contrario implica desatender la voluntad de los Estados firmantes del mismo, del Protocolo establecido y las normas de reconocimiento entre los Estados que son las que han servido para la redacción de dicho Convenio”*.

6. Aplicación del Reglamento 883/2004 y del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social: Cuestiones previas a tomar en consideración

6.1. Extraterritorialidad de los reglamentos de coordinación de sistemas de seguridad social

La coordinación de los regímenes de Seguridad Social se articula en el seno de la Unión Europea a través de Reglamentos: el primero fue el Reglamento 3/58, sustituido por el Reglamento 1408/71 que, a su vez, fue derogado por el vigente Reglamento 883/2004.

Tempranamente declaró el Tribunal de Justicia que *“los Reglamentos, como actos de las instituciones adoptados basándose en el Tratado, tienen, en principio, el mismo ámbito de aplicación territorial que el propio Tratado”*⁶³.

Aunque la extraterritorialidad del Derecho de la Unión Europea ha sido factible en contados casos *“como medio ambiente, transportes, salud, seguridad alimentaria, o servicios económicos y financieros”*⁶⁴ y la protección de datos⁶⁵, no existe cobertura jurídica para extender unila-

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

64.— Gallego Hernández, Ana Cristina. (2020). La Aplicación de la Extensión Territorial del Derecho de la Unión Europea. Cuadernos Europeos de Deusto (63), p.305.

65.— El Reglamento 2016/679 (Reglamento General de Datos) prevé su aplicación a los responsables o encargados del tratamiento

teralmente el ámbito de aplicación del Reglamento 883/2004 a Terceros Estados conculcando el principio de territorialidad.

Dicho lo cual también procede hacer matizaciones: un caso *sui generis* de aplicación de los Reglamentos de coordinación de regímenes de Seguridad Social fuera del territorio europeo fue el caso de Argelia. Pero ello fue debido a que en el artículo 227.2 del Tratado de la Comunidad Económica Europea expresamente se incluyó a Argelia por imposición de Francia, ya que por aquellas fechas (1958) Argelia era aún colonia francesa.

Ha habido otros supuestos puntuales en los que los Reglamentos de coordinación de regímenes de Seguridad Social se han aplicado extramuros del territorio europeo utilizándose el argumento de que *"las disposiciones de Derecho comunitario pueden aplicarse a las actividades profesionales ejercidas fuera del territorio de la Comunidad cuando la relación laboral posee un vínculo de conexión suficientemente estrecho con el territorio de la Comunidad"*⁶⁶. Tal ocurre, por ejemplo, cuando un nacional de un Estado miembro tiene su residencia permanente en un país Tercero en el que está empleado en la embajada de otro Estado miembro de la UE⁶⁷.

Conocida es también la cuestión prejudicial Van Roosmalen, concerniente a un misionero belga que desarrollaba su actividad pastoral en el antiguo Congo Belga. El Tribunal de Justicia⁶⁸ dictaminó que para determinar el alcance de la expresión legislación coordinada, el criterio relevante no es el lugar donde se ha desempeñado la actividad profesional, aunque se trate de un Estado Tercero sino *"el vínculo que une al trabajador con un régimen de Seguridad Social de un Estado miembro en el cual haya cubierto los períodos de seguro, sea cual sea el lugar donde desempeñe o haya desempeñado su actividad profesional"*.

Asimismo, en los asuntos Prodest⁶⁹ y Aldewered⁷⁰, el Tribunal de Justicia admitió la procedencia de la aplicación del Reglamento de coordinación de regímenes de Seguridad Social en supuestos de desplazamientos temporales de trabajadores de la Unión a Terceros Estados.

A mayor abundamiento, hay que reconocer que actualmente los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social son aplicados en Estados que ni son, ni han sido, Estados miembros de la Unión Europea. Ello solo ha sido posible previa celebración de tratados internacionales entre la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) y todos sus Estados miembros, de una parte, y de otra parte Terceros Estados: es el caso del Tratado del Espacio Económico Europeo en vigor desde 1994 y del Acuerdo sobre la Libre Circulación de personas entre Suiza y la UE vigente desde 2022.

de datos personales que estén ubicados fuera de la Unión Europea.

66.— SSTJCE de 12 de julio de 1984, -237/83 (Prodest) ECLI:EU:C:1984:277; de 27 de septiembre de 1989, -9/88 (Lopes da Veiga) ECLI:EU:C:1989:346; y 29 de junio de 1994, -60/93 (Aldewereld) ECLI:EU:C:1994:271.

67.— STJUE de 30 de abril 1996, -214/94 (Boukhalfa) ECLI:EU:C:1996:174. Resolución de 12 de agosto de 2025 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones de España, por la que se declara la asimilación a funcionarios, al personal laboral al servicio de las misiones diplomáticas y oficinas consulares españolas en un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, en Suiza o en el Reino Unido, contratados por la Administración española a partir de 1 de mayo de 2010, a los exclusivos efectos de la aplicación del artículo 11.3.b) del Reglamento 883/2004.

68.— STJCE de 23 de octubre de 1986, -300/84 (Van Roosmalen) ECLI:EU:C:1986:402.

69.— STJCE de 12 de julio de 1984, -237/83 (Prodest) ECLI:EU:C:1984:277.

70.— STJUE de 29 de junio de 1994, -60/93 (Aldewered) ECLI:EU:C:1994:271.

En todo caso, estos últimos ejemplos no son extrapolables al caso que nos ocupa de vislumbrar un “puente” entre el Reglamento 883/2004 y el CMISS porque debido a las divergencias entre el Reglamento y el CMISS, sobre todo en lo que atañe a su ámbito de aplicación material, hoy por hoy es utópico pensar que los Estados Parte del CMISS (con excepción de España y Portugal) estuvieran en disposición de negociar un tratado internacional para aplicar el extenso Reglamento 883/2004 en sus respectivos territorios. Ni tampoco se aprecia la existencia de una voluntad política por parte de los Estados de la UE en tal sentido.

Pero los ejemplos del Tratado del Espacio Económico Europeo y del Acuerdo sobre la Libre Circulación con Suiza sí permiten alcanzar dos claras conclusiones: en primer lugar, que cuando existe voluntad política resulta jurídicamente factible establecer “puentes jurídicos” para aplicar los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social a Terceros Estados. Y, en segundo lugar, que estos “puentes jurídicos” se materializan a través de un tratado internacional.

6.2. Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social a ciudadanos de estados en los que se aplique el derecho de la UE

Aunque únicamente en dos Estados de la UE está vigente el CMISS, el mismo también será de aplicación a ciudadanos de otros Estados en los que se aplique el Derecho de la UE siempre y cuando dichas personas hayan estado sujetas a las legislaciones de Estados Parte del CMISS.

A esta conclusión aboca la redacción del artículo 2 del CMISS que proclama que: *“el presente Convenio se aplicará a las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados Parte, así como a sus familiares beneficiarios y derechohabientes”*.

Consecuentemente, el Convenio Multilateral resultará aplicable a ciudadanos de cualquier Estado en el que se aplique el Derecho de la UE incluso aunque dicho Estado no sea Parte del CMISS.

6.3. Aplicación del Reglamento 883/2004 a nacionales de países iberoamericanos: el Reglamento 1231/2010

Con el fin de otorgar en el ámbito de la protección social un *“trato justo a los nacionales de Terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros y concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión Europea”*⁷¹ se aprobó el Reglamento 859/2003⁷² (no aplicable en Dinamarca e Irlanda) que extendió la aplicación del Reglamento de coordinación de regímenes de Seguridad Social a los nacionales de Terceros países que, *“debido únicamente a su nacionalidad, no estuvieran ya incluidos en su ámbito de aplicación, así como a los miembros de sus familias y a sus supervivientes”*.

71.— Considerando primero del Reglamento 859/2003.

72.— El Reglamento 859/2003 se promulgó en base al “Título IV del Tratado de la Comunidad Europea introducido tras la reforma operada por el Tratado de Ámsterdam y muy en particular del artículo 63.4 del Tratado de la Comunidad Europea, actualmente art. 79, apartado 2, letra b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. Cfr. Asín Cabrera, María Asunción. (2015). La Dimensión Exterior de la Coordinación en Materia de Seguridad Social de la Unión Europea y su Impacto en los Acuerdos Internacionales Bilaterales concluidos por España con Terceros Estados Africanos”. Documentación Laboral (103), p.243.

Fue sustituido por el vigente Reglamento 1231/2010⁷³, que regula la aplicación de las disposiciones del Reglamento 883/2004 y de su Reglamento de aplicación 987/2009, a los nacionales de Terceros Estados que, debido únicamente a su nacionalidad, no estuvieran incluidos dentro de sus ámbitos de aplicación personal, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites.

El Reglamento 1231/2010, en palabras de la Comisión Europea, es *“un puente que permite acogerse a las normas de coordinación de la UE a todas las personas que residan legalmente en un país de la UE, pero que presenten algún elemento transfronterizo”*⁷⁴. Y entre las cuales se encuentran obviamente incluidas los ciudadanos de países iberoamericanos.

La aprobación del Reglamento 1231/2010 pone de manifiesto la competencia exclusiva de la UE en el ámbito de la coordinación de los derechos de Seguridad Social de los migrantes de Terceros países que se encuentran en una situación transfronteriza en la UE⁷⁵.

Indudablemente el Reglamento 1231/2010 ha supuesto un gran avance en aras de la “globalización social” puesto que implica que a los migrantes nacionales de Terceros Estados incluidos en su ámbito de aplicación personal también se les aplicará el Reglamento 883/2004.

Consecuencia de la anterior premisa es que se les habrán de totalizar los períodos acreditados en diferentes Estados en los que el Derecho de la UE resulte aplicable y también exportar las prestaciones de Seguridad Social dentro del territorio de la UE. Y todo ello sin que, por su parte, la UE reclame un trato recíproco para los nacionales de Estados de la UE en esos Terceros países.

Sin embargo, la aplicación de las normas de coordinación del Reglamento 883/2004 a los ciudadanos de Terceros Estados, y entre ellos los ciudadanos de países iberoamericanos, no es incondicional ni absoluta, sino que está subordinada a los siguientes requisitos acumulativos:

- Que los extranjeros residan legalmente en el territorio de un Estado Miembro.
- Sobre el tema de la residencia, la Consulta 5/2015 de 16 de julio de 2015 de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social resolvió que *“a la luz del Considerando n.º 13 del Reglamento 1231/2010 y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia, debe entenderse que el requisito de residencia legal en un Estado Miembro debe exigirse durante el período en que el trabajador nacional de un tercer país realizó la actividad laboral que le da derecho a una pensión en aplicación de los Reglamentos Comunitarios de Seguridad Social, no en el momento de solicitar la misma”*.
- El segundo requisito es que su situación no esté circunscrita en todos sus aspectos al interior de un solo Estado miembro. Este sería el caso, por ejemplo, de un ciudadano peruano que sólo ha trabajado en su país y en un único Estado de la UE, por lo que estaría excluido del ámbito de aplicación personal del Reglamento 1231/2010.

73.— Tampoco es aplicable en Dinamarca e Irlanda.

74.— Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2012). Óp. cit., p.4.

75.— Ídem.

Este inexcusable elemento transfronterizo *"se produce cuando los elementos a considerar como el trabajo, residencia, estancia, familia, etc., estén situados en el territorio de más de un Estado miembro"*⁷⁶.

Para cerrar este epígrafe conviene resaltar que el Reglamento 1231/2010 no otorga a los ciudadanos de Terceros Estados un derecho a la libre circulación en la UE sino que, por el contrario, tal y como indica su décimo Considerando *"la aplicación del Reglamento 883/2004 y del Reglamento 987/2009 a los nacionales de Terceros Países que, debido únicamente a su nacionalidad, no están cubiertos por ellos no puede dar a los interesados ningún derecho de entrada, estancia ni residencia ni tampoco acceso al mercado laboral en un Estado miembro. La aplicación de dichos Reglamentos no debe afectar, en consecuencia, a la potestad de los Estados miembros de denegar o retirar un permiso de entrada, estancia, residencia o trabajo en su territorio, o de denegar la renovación de tales permisos, de conformidad con el Derecho de la Unión"*.

6.3.1 Exportación (limitada) fuera del territorio de la Unión Europea de pensiones causadas en la UE por nacionales de países iberoamericanos

El Reglamento 1231/2010 no regula la exportación de prestaciones fuera del territorio de la Unión Europea (ni tampoco la totalización de períodos cumplidos en Terceros Estados) pero sí que garantiza la aplicación de las disposiciones del Reglamento 883/2004 a los nacionales de Terceros Estados residentes legales que hubieran estado sujetos a dos o más legislaciones nacionales de Seguridad Social en la UE.

De la premisa anterior deriva la aplicación a este colectivo del artículo 4 del Reglamento 883/2004 (igualdad de trato) en virtud del cual si la legislación de un país en el que se aplica el Derecho de la UE permite a sus ciudadanos la exportación de prestaciones sociales a Terceros Estados, igualmente habrá de autorizarlo cuando se trate de sujetos protegidos por el Reglamento 1231/2010⁷⁷.

Dando un paso más, la igualdad de trato en materia de exportación de prestaciones fue incluida en la Directiva 2011/98, actualmente refundida en la Directiva 2024/1233, por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. Su artículo 12.4 dispone 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"*.

76.— Trillo García, Andrés. (2021). La Coordinación de las Prestaciones Sanitarias en la Unión Europea. En VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum, p.119.

77.— Debiès, Elise. (2021). La Prestación de Vejez en los Reglamentos de Coordinación de Seguridad Social, o como Garantizar Derechos Sociales a Largo Plazo y Libre Circulación en la Unión Europea. En VVA.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum, p.352.

Una similar previsión encontramos en el artículo 23.1.i) de la Directiva 2014/36 sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros.

En conclusión, si un Estado miembro de la Unión Europea abona a sus nacionales pensiones en Terceros Estados el mismo tratamiento habrá de dispensar no solo a los nacionales de otros Estados miembros de la UE, sino también respecto a los ciudadanos de Terceros Estados en situación administrativa regular. En este colectivo estarán, obviamente, incluidos migrantes procedentes de Estados Iberoamericanos.

6.4. Exportación de pensiones contributivas de seguridad social a todos los Estados iberoamericanos: El caso español

A fecha de 2025 la Administración española abona pensiones contributivas de Seguridad Social en 129 Estados.

En ese listado están incluidos, por supuesto, los Estados miembros de la Unión Europea, e Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza. Y también los veintiséis Estados con los que España tiene convenios bilaterales de Seguridad Social.

Actualmente, España abona pensiones contributivas por aplicación del CMISS o de convenios bilaterales⁷⁸ en los siguientes Estados iberoamericanos: Argentina⁷⁹, Bolivia⁸⁰, Brasil⁸¹, Chile⁸², Colombia⁸³, Ecuador⁸⁴, El Salvador⁸⁵, México⁸⁶, Paraguay⁸⁷, Perú⁸⁸, República Dominicana, Uruguay⁸⁹ y Venezuela⁹⁰.

Igualmente exporta pensiones españolas de Seguridad Social a países que tienen el español como lengua y con los que no existen convenios internacionales de Seguridad Social ni tampoco son parte del CMISS: Costa Rica⁹¹, Cuba⁹², Guatemala⁹³, Honduras⁹⁴, Nicaragua⁹⁵, Panamá⁹⁶ y Puerto Rico⁹⁷.

78.— España tiene convenios bilaterales de Seguridad Social en vigor con los siguientes Estados Parte del CMISS: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Perú y República Dominicana.

79.— Ocaso Buenos Aires (Argentina).

80.— Correo postal. No existe convenio de Seguridad Social entre España y Bolivia.

81.— Ocaso Sao.

82.— Ocaso Chile.

83.— Ocaso Colombia.

84.— Volare Import & Export.

85.— Speedway. No existe convenio de Seguridad Social entre El Salvador y España.

86.— Ocaso Mex. México no es parte del CMISS.

87.— International Service (Agent en Paraguay).

88.— Ocaso Perú.

89.— Ocaso (Uruguay).

90.— Sólo se paga por transferencia bancaria. Venezuela no es parte del CMISS.

91.— Aeroenvíos Net. S.A. (Agente en Costa Rica).

92.— Correo postal

93.— Comserlog, S.A.

94.— Caex TGU.

95.— Real Express (Agent en Nicaragua).

96.— Ocaso (Panamá).

97.— Correo postal.

Aun así, los resultados estadísticos arrojan el sorprendente resultado de que en dos tercios de los Estados en los que España paga pensión contributiva lo hace sin que esa obligación derive de una norma de Derecho internacional o se funde en el principio de reciprocidad: es el caso de Nepal, Sri Lanka, Sierra Leona...

Cuando la pensión se exporta a territorios situados fuera de la Unión Europea, España realiza por regla general el pago mediante correo postal, mientras que cuando es a países en los que se aplica el Derecho de la Unión Europea el medio de pago utilizado es la transferencia bancaria.

6.5 Totalización de períodos cuando resultan aplicables el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y el Reglamento 883/2004: Divergencias entre la práctica administrativa española y la doctrina judicial

6.5.1. Práctica administrativa: doble totalización

En los expedientes de pensiones contributivas en los que se acrediten períodos de seguro en España, en países de la UE y en Estados Parte del CMISS (o con Estados con los que exista convenio de Seguridad Social) el Instituto Nacional de la Seguridad Social empleará hasta tres vías para calcular la pensión teórica, abonando la que resulte ser de mayor importe: la que correspondería aplicando solo legislación interna española; la resultante de totalizar los períodos de seguro con el Estado/s Parte/s del CMISS (o del Estado con el que exista convenio de Seguridad Social); y la obtenida tras totalizar los períodos de seguro al amparo del Reglamento 883/2004⁹⁸.

Lo destacable es que la Administración no totaliza los períodos cotizados en países con convenio bilateral⁹⁹ o multilateral con los cotizados en los países en los que se aplique el Reglamento 883/2004. Si no que cuando la persona migrante haya estado sujeta tanto al CMISS (o a un convenio de Seguridad Social) como al Reglamento 883/2004 efectuará una doble totalización. Es decir, si por ejemplo una persona hubiera trabajado en España, Brasil y Bulgaria, nuestro país calcularía, de una parte, la pensión totalizando todos los períodos cumplidos en España y Bulgaria conforme al Reglamento 883/2004. Y aplicando el CMISS, los períodos cumplidos en Brasil y en España, de otra parte. Y el importe de la pensión teórica más elevada sería el que abonaría. Pero en ningún caso se totalizarían acumulativamente los períodos de seguro acreditados en España, Brasil y Bulgaria¹⁰⁰.

Al no totalizarse todos los períodos cotizados conjuntamente no sólo el importe de la pensión a percibir puede verse minorado, sino que incluso pudiera ocurrir que no hubiera derecho

98.- <https://revista.seg-social.es/-/una-vida-laboral-en-varios-pa%C3%ADses>. Consultada el 10 de agosto 2025.

99.- Como se indica en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 9 de diciembre de 2022 (ECLI:ES:TSJGAL:2022:8646), existen dos modelos de solicitud: "uno para Reglamentos comunitarios y otro para convenios bilaterales".

100.- <https://revista.seg-social.es/-/una-vida-laboral-en-varios-pa%C3%ADses>

pensión alguna por no cumplir el período mínimo de carencia en los Estados en los que se ha trabajado.

6.5.2. Doctrina judicial: Totalización conjunta de períodos cotizados al amparo de convenios internacionales de seguridad social y del Reglamento 883/2004

En este epígrafe se analizará la respuesta de los tribunales españoles a la cuestión de si resulta conforme a Derecho la práctica administrativa española de totalizar separadamente los períodos cotizados en países en los que se aplica el Reglamento 883/2004 y, por otro lado, los períodos cotizados en un Estado extracomunitario con el que España tiene convenio internacional de Seguridad Social vigente.

En la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 7 de octubre de 2021 (ECLI:ES:TSJNA:2021:741) el demandante había cotizado en España, Italia y Marruecos, planteándose la cuestión “de si las cotizaciones que el demandante acredita en España e Italia pueden entenderse como realizadas en realidad por un mismo estado miembro de la Unión Europea. Si esto es así, a las cotizaciones efectuadas en estos países (España e Italia) totalizadas, sí cabría añadir las efectuadas en Marruecos”.

Aunque la norma internacional analizada en la citada sentencia sea el convenio Hispano Marroquí de Seguridad Social, los fundamentos jurídicos y el fallo de la sentencia son perfectamente extrapolables a cualquier convenio internacional o multilateral, incluido obviamente el CMISS. De ahí su relevancia.

La Sala del Tribunal de Justicia de Navarra invoca el artículo 6 del Reglamento 883/2004 que dice así: *“Salvo disposición en contrario del presente Reglamento, la institución competente de un Estado miembro cuya legislación subordine: la adquisición, la conservación, la duración o la recuperación del derecho a las prestaciones, la admisión a una legislación, o el acceso o la exención del seguro obligatorio, voluntario o facultativo continuado, al requisito de haber cubierto períodos de seguro, de empleo, de actividad por cuenta propia o de residencia, tendrá en cuenta, en la medida necesaria, los períodos de seguro, de empleo, de actividad por cuenta propia o de residencia cubiertos bajo la legislación de cualquier otro Estado miembro, como si se tratara de períodos cubiertos bajo la legislación que dicha institución aplica”.*

En base al artículo 6 transcrito el Tribunal llega a la conclusión de que “es evidente que la normativa transcrita permite totalizar los períodos cotizados en España e Italia por ser ambos países miembros de la Unión Europea”.

Por otro lado, el artículo 8 del Convenio Hispano Marroquí de Seguridad Social dice: *“para la adquisición, mantenimiento o recuperación de los derechos previstos en el presente Convenio, cuando un trabajador haya estado sujeto a las legislaciones de los dos países contratantes, los períodos de seguro cumplidos bajo las mismas serán totalizados siempre que no se superpongan y con arreglo a las siguientes normas...”*. En base a lo cual el Tribunal concluye que el Convenio Hispano Marroquí regula y admite la totalización de períodos cotizados para poder cumplir con el requisito de carencia exigible en la ley española para acceder a una pensión.

En base a los fundamentos jurídicos expuestos, el Tribunal resolvió que *“las cotizaciones efectuadas por la parte actora tanto en Italia como en Marruecos pueden ser consideradas cumulativamente a efectos de totalización, por existir una obligación categórica de cómputo recíproco*

de cuotas que para España establece, por un lado, el Reglamento Comunitario, y, por otro, el Convenio con Marruecos, sin que exista precepto que prohíba tal acumulación". Esta última afirmación es digna de ser resaltada porque, efectivamente, ninguna disposición del ordenamiento jurídico español se infringe al proceder a tal totalización acumulativa.

Sobre análoga cuestión ya se había pronunciado la Sala del Tribunal Superior de Justicia Navarra en sentencia de 2 de septiembre de 2020 (ECLI:ES:TSJNA:2020:393): en aquella resolución la totalización afectaba a cotizaciones efectuadas en España, Canadá (con el que existe convenio sobre Seguridad Social) y Portugal. El Tribunal declaró que las cotizaciones del actor en Portugal, país miembro de la Unión Europea, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Reglamento 883/2004, debían ser tenidas en cuenta como si se tratara de cotizaciones efectuadas en España. A mayor abundamiento, *"las cotizaciones efectuadas por la parte actora tanto en Portugal como en Canadá pueden ser consideradas cumulativamente a efectos de totalización, por existir una obligación categórica de cómputo recíproco de cuotas que para España establece, por un lado, el Reglamento Comunitario, y, por otro, el Convenio con Canadá, sin que exista precepto que prohíba tal acumulación".*

Por su parte, la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 5 de marzo de 2013 (ECLI:ES:TSJCAT:2013:2521) resolvió la cuestión de si, a efectos de acreditar la carencia genérica para la pensión solicitada, resulta posible la totalización de los períodos de cotización acreditados en España, Suiza y Uruguay. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Convenio Hispano Uruguayo por un lado, y por otro que los Reglamentos de coordinación de sistemas de Seguridad Social son aplicables en Suiza, el Tribunal resolvió que *"las cotizaciones efectuadas por la parte actora tanto en Uruguay como en Suiza pueden ser consideradas cumulativamente a efectos de totalización, por existir una obligación categórica de cómputo recíproco de cuotas que para España establece, por un lado, el Reglamento Comunitario, y, por otro, el Convenio con Uruguay".*

Hay que destacar que el posicionamiento de los tribunales españoles, proclives a totalizar todos los períodos de cotización acreditados ante la ausencia de una normativa que expresamente lo prohíba, está en la línea del objetivo del Convenio 157 de la OIT sobre la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social, (ratificado por España) que en su artículo 7.4 dispone que: *"si una persona ha cumplido períodos bajo las legislaciones de tres o más miembros que estén obligados por diferentes instrumentos bilaterales o multilaterales, esos períodos deberán ser totalizados, en la medida necesaria, de conformidad con las disposiciones de estos instrumentos, por todo Miembro simultáneamente obligado por dos o más de los instrumentos pertinentes, a los fines de adquisición, conservación o recuperación del derecho a las prestaciones".*

7. Hoja de ruta hacia una Convención Marco Euro-iberoamericana de seguridad social

7.1. Cuestiones generales

A la vista de las consideraciones expuestas en las páginas precedentes, habiendo descartado la posibilidad de extender el CMISS a Estados ajenos a la Comunidad iberoamericana y no siendo jurídicamente viable implementar el CMISS a los Estados de la Unión Europea mediante Directivas o Reglamentos emanados de la UE, la alternativa de elaborar y adoptar un nuevo tratado internacional de coordinación de pensiones contributivas de Seguridad Social se presenta como la más eficaz y factible jurídicamente para poder instaurar un “puente” entre el CMISS y el Reglamento 883/2004.

Junto con la OISS, España y Portugal deberían ser el “motor” de esta iniciativa por la obvia razón de que en ambos países se aplican tanto el CMISS como el Reglamento 883/2004 en su doble condición de Estados iberoamericanos y miembros de la UE.

Entre los previsibles obstáculos que se presentarían para lograr ese objetivo, el principal será aunar las voluntades políticas necesarias para que se pueda materializar ese hipotético tratado, dado el elevado número de potenciales Estados Parte a ambos lados del Atlántico. Por eso sería recomendable que, como paso previo, se organizaran conferencias internacionales sobre este posible “puente jurídico” donde estuvieran representados los Estados Partes del CMISS y de la UE. Asimismo, sería conveniente contar con la participación en estos foros de representantes de la Comisión Europea, del Consejo y del Consejo Económico y Social Europeo, entre otros. Igualmente podrían llevarse a cabo campañas en los medios de comunicación para sensibilizar a la sociedad.

Será, por supuesto, esencial recabar el apoyo de los Estados de la UE, especialmente de los que reciban un mayor número de inmigrantes de la Comunidad iberoamericana, así como de aquellos Estados Parte del CMISS que cuenten con mayores cifras de ciudadanos de la UE residiendo en sus respectivos territorios. Un dato que debería tenerse en cuenta es que el 73% de la población de ciudadanos iberoamericanos en Europa se concentra básicamente en cuatro países: Alemania (28%), España (16%), Francia (15%) e Italia (14%)¹⁰¹. Dándose la circunstancia de que, como reiteradamente se ha indicado, España es Estado Parte del CMISS; y los otros tres países han celebrado diversos convenios bilaterales de Seguridad Social con Estados en los que está vigente el CMISS.

Un tema recurrente cuando se aborda la Seguridad Social es el de su impacto en el gasto social, pero el coste económico de implementar un “puente jurídico” no debiera ser un serio obstáculo para los Estados de la UE puesto que la normativa de la UE, bajo ciertas premisas, ya permite la totalización y exportación de pensiones a Terceros Estados (Reglamento 1231/2010 y Directivas 2024/1233 y 2014/36, respectivamente). Sin olvidar los convenios bilaterales de Seguridad Social ya existentes entre Estados de la UE y de la Comunidad iberoamericana que igualmente regulan la totalización y exportación de prestaciones.

101.— Tribunal de Cuentas Europeo. (2024). *Informe Especial. Integración de los Nacionales de Terceros Países en la UE* (26). En <https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-26>, p.9.

Respecto al impacto económico para los Estados Parte del CMISS sería preciso disponer de más información.

El articulado de este hipotético tratado que se propone debería tomar como referente el del CMISS, por su concisión y claridad.

En cuanto a las lenguas oficiales de este hipotético tratado obviamente debieran ser la de todos los Estados Parte, no solo el español y el portugués como ocurre con el CMISS.

7.2. Convención Marco Euro-Iberoamericana: La terminología es importante

Para evitar que la falta de interés en el proyecto, o incluso la oposición de algunos Estados de la UE o de la Comunidad iberoamericana impidieran que ese tratado internacional se materialice, la alternativa que en este epígrafe se propone es la vía del tratado “a dos velocidades” o “escalonado”.

La peculiaridad de este hipotético tratado es que del mismo no derivarán *per se* obligaciones que puedan invocarse ante los Estados Parte por las personas migrantes. Para la efectividad de los compromisos internacionales previstos sería preciso que, adicionalmente, y de manera voluntaria, los Estados Parte suscriban un Protocolo/s o Acuerdo/s de Aplicación ulterior para lo que no estarían sometidos a plazo alguno. De esta manera la entrada en vigor en el territorio de cada Estado se difiere en el tiempo según la voluntad política de cada Estado Parte.

La idea en sí no es novedosa, ya que este *iter* procedimental fue precisamente empleado por el propio CMISS: su entrada en vigor en los Estados Parte que lo ratifiquen se subordina al requisito de que dichos Estados suscriban el Acuerdo de Aplicación que lo desarrolla.

En Derecho Internacional la figura que cumple con los requisitos que estamos describiendo es la Convención marco, que ha sido definida como un tratado que “establece los principios y objetivos generales en una materia, dejando a los Estados partes la flexibilidad para desarrollar y adaptar las disposiciones a sus circunstancias nacionales”. Un ejemplo paradigmático es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (ratificada en 1994 por la UE y sus Estados miembros) y su Protocolo de Kioto.

Aunque como se denomine la norma internacional (Tratado, Acuerdo, Convención marco...) resulte desde el punto de vista de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de Tratados irrelevante, proponemos calificar al hipotético “puente jurídico” entre el CMISS y el Reglamento 883/2004, como Convención marco Euro-iberoamericana. La precisión en la terminología es importante porque los posibles Estados Parte variarían si en vez de calificarla de “iberoamericana” se optara por “latinoamericana”.

7.2.1. Pilares de la convención marco

Estos pilares serían el principio de igualdad de trato en el ámbito de la Seguridad Social, la unicidad de legislación aplicable, la totalización de períodos y la supresión de cláusulas de residencia.

Puesto que como se expuso *supra* la regulación de estos pilares es sustancialmente idéntica en el CMISS y en el Reglamento 883/2004 su inclusión en una Convención marco Euro-ibe-

roamericana no supondría ningún reto jurídico para los Estados de la UE ni para los Estados Parte del CMISS puesto que ya son aplicados en sus territorios.

No sería recomendable, sin embargo, incorporar el principio de asimilación de prestaciones, ingresos, hechos o acontecimientos (de creación jurisprudencial por parte del TJUE) y actualmente regulado en el artículo 5 del Reglamento 883/2004, porque el mismo no figura entre el articulado del CMISS.

7.2.2. *Ámbito de aplicación personal*

Como ya se ha expuesto, una importante diferencia entre el CMISS y el Reglamento 883/2004 radica en que el primero no exige el requisito de la nacionalidad y el segundo sí (aunque con excepciones).

Las opciones que los negociadores de la Convención marco manejarían serían:

- Si hubiera consenso político, suprimir el requisito de la nacionalidad.
- La segunda alternativa sería requerir ostentar la nacionalidad de cualquiera de los Estados Partes, pero extendiendo su ámbito de aplicación personal también a los refugiados y apátridas, y a los familiares y derechohabientes de los sujetos protegidos, independientemente de la nacionalidad respecto a estos últimos colectivos (como hace el Reglamento 883/2004).
- Una fórmula intermedia que, exigiendo el requisito de la nacionalidad lo “neutralizase” sería añadir una cláusula -en línea con el Reglamento 1231/2010- por el cual la hipotética Convención marco fuera aplicable también a los nacionales de Terceros países que hayan estado sujetos a regímenes contributivos de Seguridad Social en dos o más Estados Parte.

En todo caso, esta hipotética Convención marco Euro-iberoamericana, habría de aplicarse solo a migrantes en situación administrativa regular, excluyendo a los que se encontraran en una situación irregular, en sintonía igualmente con el Reglamento 1231/2010 y con el hecho de que la condición de trabajador en situación regular es necesaria para ser sujeto protegido por los regímenes contributivos coordinados por el CMISS.

Un escollo a tener en cuenta es que el Reglamento 883/2004 es aplicable a los regímenes especiales de funcionarios, en contraposición al CMISS que permite excluirlos si los Estados los notifican en el Anexo I, tal y como han hecho diversos Estados, entre ellos España. Es por ello que para lograr el necesario consenso político no sería posible incorporar sin excepciones a los regímenes especiales de Seguridad Social de funcionarios en una hipotética Convención marco Euro-iberoamericana.

7.2.3. *Ámbito de aplicación material*

La propuesta que se defiende es que las prestaciones de Seguridad Social coordinadas coincidieran exactamente con las incluidas en el ámbito de aplicación material del CMISS. Pretender hacerlo coincidir con el ámbito de aplicación material del Reglamento 883/2004, mucho más extenso, resulta del todo irrealista desde un punto de vista político.

Quedarían, por tanto, excluidas del ámbito de aplicación de esta Convención marco las prestaciones médicas, los subsidios por defunción, las prestaciones familiares, las prestaciones por desempleo, las prestaciones no contributivas de Seguridad Social, la Asistencia Social y los regímenes de prestaciones en favor de las víctimas de guerra o de sus consecuencias.

Otro tema vidrioso es el de la coordinación de regímenes de Seguridad Social de capitalización individual, regulada en el artículo 16 del CMISS que no encuentra equivalente en el Reglamento 883/2004 que coordina solamente regímenes de reparto. Es por ello que estos regímenes debieran ser excluidos de una hipotética Convención marco.

Nada obsta, sin embargo, a que se regulara que el ámbito de aplicación material pudiese ser ampliado a prestaciones o regímenes excluidos de la Convención marco si dos o más Estados Parte así expresamente lo acordaran y quedara reflejado en un Anexo de la propia Convención. Obviamente, esta ampliación sólo se aplicará respecto a los Estados que la hubieran pactado.

7.2.4. *Ámbito de aplicación territorial*

La hipotética Convención marco obviamente se aplicaría en todos los Estados Parte en que estuviera vigente.

Pero igualmente debiera garantizarse que las prestaciones reconocidas por aplicación de esta hipotética Convención marco a beneficiarios que residan en un Tercer Estado se hagan efectivas en las mismas condiciones y con igual extensión que a los propios nacionales que residan en ese Tercer Estado.

No debiera haber oposición por parte de los Estados de la UE puesto que habrán de aplicar la misma solución en virtud del Reglamento 1231/2010 y de las Directivas 2014/36 y 2024/1233.

Ni tampoco por parte de los Estados Parte del CMISS porque ya lo contempla su artículo 6.2.

7.2.5. *La utópica (pero necesaria) totalización conjunta de períodos de cotización*

Esta, sin duda, es una cuestión de la mayor trascendencia a la vista de la práctica administrativa nacional consistente en que cuando se ha de calcular una pensión causada al amparo del Reglamento 883/2004 y un convenio internacional se proceda a llevar una doble totalización: una al amparo del convenio y otra conforme al Reglamento 883/2004, abonándose la pensión más alta de las dos cifras resultantes.

Para conseguir el objetivo de instaurar un auténtico “puente jurídico” sin obstáculos que puedan perjudicar las expectativas legítimas de los migrantes sería necesario que se incluyera en el articulado de la Convención marco un precepto que expresamente reconozca que todos los períodos cotizados al amparo del CMISS y del Reglamento 883/2004 se totalizarán conjuntamente para el cálculo de la pensión y no por separado.

Sobre el papel, sería sencillo porque bastaría para lograr este objetivo que la hipotética Convención marco transcribiera en su articulado el artículo 7.4 del Convenio 157 de la OIT sobre la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social: “*Si una persona ha cumplido períodos bajo las legislaciones de tres o más miembros que estén obligados por diferentes*

instrumentos bilaterales o multilaterales, esos períodos deberán ser totalizados, en la medida necesaria, de conformidad con las disposiciones de estos instrumentos, por todo Miembro simultáneamente obligado por dos o más de los instrumentos pertinentes, a los fines de adquisición, conservación o recuperación del derecho a las prestaciones”.

Sin embargo, el bajísimo número de ratificaciones del Convenio 157 (sólo 5 Estados) augura que sea poco realista poder alcanzar un consenso político sobre este punto. Mientras tanto el “puente jurídico” no podrá ser plenamente efectivo.

7.2.6. Partes de la Convención Marco: Estados Parte del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, la Unión Europea y sus Estados Miembros

La hipotética Convención marco Euro-iberoamericana no estaría abierta a la ratificación indiscriminada de cualquier país puesto que no nace con vocación universal sino con un objetivo muy específico: crear un “puente” entre el CMISS y el Reglamento 883/2004.

Por tanto, la firma de la Convención estaría abierta únicamente a:

- Estados de la Comunidad iberoamericana en los que el CMISS estuviera en vigor y que aplican ya un sistema de coordinación de pensiones contributivas de Seguridad Social análogo al establecido en la UE por el Reglamento 883/2004.
- De otro lado, Estados miembros de la Unión Europea, pero no genéricamente cualquier país europeo: solo podrían ser Parte de esta hipotética Convención marco Estados en los que el Reglamento 883/2004 estuviera vigente. Por esta última vía podrían también incorporarse Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

La necesidad de una “acción a escala europea” hace años que fue puesta de relieve por el Parlamento Europeo ante la *“imposibilidad de que los Estados miembros celebren acuerdos bilaterales de carácter recíproco en materia de seguridad social con todos los terceros países, pues intentarlo conduciría a un sistema fragmentado en el que se registraría un trato desigual de los ciudadanos de la UE”*¹⁰². Por eso defendemos que debiera aspirarse a que la propia UE, junto con sus Estados miembros, sea Parte ya que ello fortalecería y estrecharía aún más la cooperación geopolítica y social a ambos lados del Atlántico y daría un mayor peso político a la hipotética Convención marco. Como precedentes podemos traer a colación el Tratado del Espacio Económico Europeo (firmado tanto por las Comunidades Europeas como sus Estados miembros), los Acuerdos Euro-mediterráneos con los países del Magreb y el Acuerdo sobre la libre circulación con Suiza.

Restringir la celebración de un Acuerdo internacional entre la UE y Estados extracomunitarios Partes de un previo Convenio internacional no solo sería factible sino que ya contamos con el antecedente de la Decisión de 7 de diciembre de 1992 por la que Consejo autorizó a la Comisión para negociar un acuerdo multilateral sobre las normas aplicables al transporte fluvial de viajeros y mercancías entre la Comunidad Económica Europea, por una parte, y Polonia y

102.— Resolución del Parlamento Europeo (2013). *Sobre la integración de los inmigrantes, el impacto sobre el mercado de trabajo y la dimensión externa de la coordinación de los sistemas de seguridad social en la UE*, apartado Q.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0092_ES.html?redirect

los Estados Partes del Convenio del Danubio (Hungría, Checoslovaquia, Rumanía, Bulgaria, antigua URSS, antigua Yugoslavia y Austria), por otra parte”¹⁰³.

En todo caso, está fuera de toda duda que la Unión Europea podría firmar esta hipotética Convención marco, porque conforme al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, puede celebrar acuerdos con uno o varios Terceros Estados u organizaciones internacionales.

Los artículos 207.3 y 218 del TFUE regulan el procedimiento de negociación y adopción de acuerdos con terceros países, que se inicia con una propuesta de la Comisión al Consejo. El *iter* procedimental se explica en la web de la UE¹⁰⁴.

7.2.6.1. Exclusión de la OISS

De igual manera que la OISS no es Parte del CMISS tampoco podría serlo de una hipotética Convención Euro-iberoamericana, ya que no tiene atribuidas competencias para celebrar un Convenio vinculante en nombre de los Estados que forman parte de dicha Organización.

No obstante, en la elaboración de esta Convención marco la OISS, como organismo internacional de carácter técnico y especializado, sí podría desempeñar un importante papel de asesoramiento a los Estados y a la UE por su dilatada experiencia previa en el campo de la Seguridad Social y como promotora del propio CMISS.

De hecho, el papel de la OISS puede ser crucial en el proceso negociador de la hipotética Convención marco como interlocutora entre la UE, los Estados de la UE y los Estados Parte del CMISS.

7.2.7. Coexistencia del CMISS y de la Convención Marco

De la misma manera que la entrada en vigor del CMISS no supuso la derogación los convenios bilaterales de Seguridad Social vigentes entre Estados Parte, la adopción de una hipotética Convención marco Euro-iberoamericana tampoco conllevaría la derogación del CMISS ni afectaría a la vigencia del Reglamento 883/2004.

Tampoco implicaría la derogación de los convenios bilaterales de Seguridad Social anteriores en el tiempo más favorables para los migrantes suscritos entre Estados Parte.

En este punto, la hipotética Convención marco podría perfectamente copiar el artículo 8 del CMISS que proclama que en los casos en que existan convenios bilaterales o multilaterales de Seguridad Social vigentes entre los Estados Parte se aplicarán las disposiciones que resulten más favorables al beneficiario.

Similares previsiones encontramos recogido en los Acuerdos Euro-mediterráneos con Argelia, Marruecos y Túnez que expresamente incluyen cláusulas de aplicación del principio de norma más favorable en caso de concurrencia¹⁰⁵.

103.– Citado en la STJUE de 5 de junio de 2005, -266/03 (Comisión Europea contra Luxemburgo) ECLI:EU:C:2005:341.

104.– <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/international-agreements/>.

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/international-agreements-eu-adoption-procedures.html>

105.– Artículo 68 del Acuerdo con Marruecos: “Las disposiciones adoptadas por el Consejo de asociación de conformidad con el artículo 67 no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de los acuerdos bilaterales existentes entre Marruecos y

La coexistencia de una Convención marco Euro-iberoamericana con el CMISS presenta la ventaja añadida de que Estados que actualmente no son Parte del CMISS pudieran adherirse en un futuro sin que, necesariamente tuvieran que suscribir la hipotética Convención marco.

7.2.8. Solución de controversias

El máximo intérprete del Reglamento 883/2004 es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuyos fallos han de ser acatados por los Estados miembros pero que, obviamente, no tiene jurisdicción sobre los Estados Parte del CMISS (a excepción de Portugal y España).

A diferencia de la UE, entre los Estados Parte del CMISS no existe una previa asociación política ni un tribunal supranacional con competencias para su aplicación. Por ello, la hipotética Convención marco Euro-iberoamericana habrá de regular específicamente en su articulado cómo solventar los posibles conflictos que plantearía su aplicación.

A priori el arbitraje se presenta como el mecanismo más adecuado para conocer de eventuales controversias. Esta última es la solución que el propio CMISS contempla en su artículo 28. Pero otros Tratados (UE-Mercosur) prevén tanto la mediación como la conciliación para resolver disputas.

7.3. Una ruta alternativa más expeditiva: una Convención Marco Euro Iberoamericana redactada por la OISS y abierta a la firma de los Estados Parte del CMISS, de la UE y de sus Estados Miembros

Dado que durante la última década poco o nada se ha avanzado para “conectar” el CMISS con el Reglamento 883/2004 otra posible iniciativa que proponemos para dinamizar este proceso es que la OISS, con el asesoramiento de expertos/as en negociación de convenios internacionales y Derecho de la UE, elabore un proyecto de Convención marco Euro-iberoamericana y de su Acuerdo de Aplicación.

Sería también extraordinariamente útil contar en este proceso de elaboración con la participación de la Comisión Europea para que velara por la compatibilidad entre la hipotética Convención marco y el Derecho de la UE, coordinando también las posiciones de los Estados miembros (como ya hizo en su día respecto al Convenio OIT sobre el Trabajo Marítimo).

En cuanto al contenido de esta Convención marco, todas las observaciones realizadas en los epígrafes anteriores serían perfectamente extrapolables.

La diferencia radicaría en que, de seguirse esta ruta, el peso de la redacción y negociación de la Convención marco Euro-iberoamericana recaería sobre la OISS que habría de consensuar un texto susceptible de ser firmado tanto por los actuales Estados Parte del CMISS como por Estados de la UE interesados en suscribir el CMISS pero que actualmente estuvieran excluidos por no ser países iberoamericanos.

los Estados miembros, en la medida en que éstos prevean un régimen más favorable en beneficio de los nacionales marroquíes o de los nacionales de los Estados miembros”.

Esta Convención marco estaría abierta a la firma de los Estados Parte del CMISS, de la UE y de sus Estados miembros, y de que aquellos que aun no siendo miembros de la UE apliquen en sus territorios el Reglamento 883/2004.

Dicho con otras palabras, lo que se está proponiendo es que la OISS elabore directamente una hipotética Convención marco multilateral tomando como referencia el texto del CMISS, pero introduciendo las reformas necesarias para que fueran compatibles con las disposiciones del Reglamento 883/2004. El texto resultante debe aspirar a alcanzar la “máxima común coordinación” en materia de pensiones contributivas de Seguridad Social que fuera asumible tanto para los Estados Parte del CMISS como para Estados de la UE y la propia UE. Estos mismos criterios debieran utilizarse para elaborar el Acuerdo de Aplicación de la Convención.

Como los puntos de fricción entre el CMISS y el Reglamento 883/2004 -así como sus similitudes- ya han sido expuestos en epígrafes anteriores, lograr un texto de consenso no parece misión imposible.

Redactar esta nueva Convención marco dejando inalterado el contenido del CMISS presenta la ventaja añadida de que no hace necesario poner en marcha el mecanismo de enmienda previsto en el artículo 32 del CMISS, y que está sujeto en todo caso a ratificación, aceptación o aprobación por los Estados Parte. De esta manera no se pondría en riesgo todo lo que ya se ha avanzado en materia de coordinación de pensiones contributivas en la Comunidad iberoamericana gracias al CMISS.

Otro punto a favor es que seguir esta vía impediría que el proyecto de Convención marco multilateral fuera paralizado o se demorara *sine die* por la oposición o falta de interés de algunos Estados. Mientras que, por otra parte, evitaría a los Estados realmente interesados en tender puentes jurídicos entre dos continentes arduas negociaciones para lograr acuerdos bilaterales de Seguridad Social.

En todo caso, que la OISS iniciara esta empresa no es incompatible con intensificar la presión sobre las instituciones europeas para que conforme al TFUE adopten una Convención marco que permita avanzar en la globalización social entre los Estados que aplican el CMISS y/o el Reglamento 883/2004. Realmente se puede llegar al mismo objetivo por ambas rutas, lo que varía es qué institución/es llevarían el peso de la negociación de la Convención marco en un supuesto o en otro.

8. Conclusiones

Abrir el CMISS a la firma de Estados ajenos a la Comunidad iberoamericana es jurídicamente factible si hay voluntad política por parte de los Estados firmantes del CMISS. Pero de seguirse esta opción previamente habría que introducir reformas en el articulado del CMISS porque su actual redacción lo impide.

No obstante, esta solución, que es por otro lado también la más rápida, desvirtuaría claramente la propia esencia del CMISS y en modo alguno garantiza que los Estados de la UE lo firmaran, ya que el articulado del CMISS y el del Reglamento 883/2004 de coordinación de sistemas de Seguridad Social no son idénticos.

El CMISS ya es aplicable a ciudadanos de Estados en los que se aplique el Derecho de la UE mientras que el Reglamento 883/2004, por imperativo del Reglamento 1231/2010, es aplicable a ciudadanos de la Comunidad iberoamericana bajo ciertas premisas.

Es factible que las prestaciones causadas al amparo del CMISS puedan ser exportables a Estados de la Unión Europea, mientras que las prestaciones reconocidas al amparo del Reglamento 883/2004 podrían ser circunstancialmente exportadas a Estados de la Comunidad Iberoamericana.

En virtud de la jurisprudencia del TJUE, los convenios bilaterales de Seguridad Social entre Estados de la UE y de la Comunidad iberoamericana son aplicables a los ciudadanos de Estados en los que se aplica el Derecho de la UE que hayan estado sometidos a la legislación de un Estado miembro de la UE.

Extender la aplicación de las normas de coordinación del Reglamento 883/2004 más allá de las fronteras de la UE mediante tratados internacionales es jurídicamente factible, como lo evidencia el Tratado del Espacio Económico Europeo y el Acuerdo sobre la Libre Circulación de personas con Suiza.

Asimismo, existe base legal para que la UE y sus Estados miembros celebren tratados internacionales sobre coordinación de prestaciones de Seguridad Social con Terceros Estados ubicados en otros continentes, como lo demuestra la existencia de los Acuerdos de Asociación Euro-mediterráneos.

Puesto que la protección que los convenios bilaterales y multilaterales dispensan a los migrantes que han trabajado a ambos lados del Atlántico es fragmentaria, en aras a que la globalización económica vaya en paralelo a la globalización social sería recomendable avanzar en la búsqueda de un puente jurídico entre el CMISS y el Reglamento 883/2004 que garantizase la totalización de todos los períodos acreditados en los Estados Parte del CMISS y en los Estados de la UE para el cálculo de la pensión, así como la supresión de las cláusulas de residencia.

Para lograr este objetivo no puede recurrirse ni a Reglamentos ni a Directivas de la UE, sino que la solución que se defiende es elaborar un nuevo convenio internacional que garantice el principio de igualdad de trato a los sujetos protegidos por el mismo, y reconozca la totalización y exportación de prestaciones entre los Estados en los que resulte aplicable. Este tratado adoptaría la forma de una Convención marco cuyo articulado debiera aspirar a alcanzar la máxima común coordinación asumible por los Estados Parte del CMISS y los Estados de la UE. La Convención marco habría de ser complementada por un Acuerdo de Aplicación.

Dado que esta Convención marco coordinaría solo regímenes de Seguridad Social de Estados Parte del CMISS y de Estados en los que se aplica el Reglamento 883/2004 se propone la denominación de Convención marco Euro-Iberoamericana.

Desde un punto de vista geopolítico, sería recomendable que esta Convención marco fuera suscrita por la UE, sus Estados miembros y los Estados Parte del CMISS. Si ello no fuera factible por obstáculos políticos, cabría también la posibilidad de que la OISS iniciara los trabajos de elaboración de esta Convención marco -preferiblemente con el asesoramiento de la Comisión Europea- para que pudieran adherirse voluntariamente los Estados de la UE interesados y los Estados Parte del CMISS.

Esta Convención marco Euro-Iberoamericana no derogaría ni modificaría el CMISS ni las legislaciones nacionales de Seguridad Social de los Estados Parte. Ni afectaría a las condiciones más favorables para los migrantes derivadas de acuerdos bilaterales o multilaterales de Seguridad Social.

La Convención marco facilitaría la migración circular a la par que sería un freno disuasorio de la inmigración irregular.

Para poner en marcha este proyecto se recomienda que la OISS inicie conversaciones al más alto nivel con las instituciones de la UE, especialmente con Comisión Europea. Y que se cree un grupo de trabajo formado por expertos para la organización de foros internacionales que sean un punto de encuentro con las autoridades nacionales y agentes sociales en aras a impulsar esta iniciativa.

En resumen, no sólo es factible modificar el articulado del CMISS para que países de la UE pudieran adherirse, sino que también sería jurídicamente factible elaborar una Convención marco Euro-iberoamericana de coordinación de prestaciones contributivas de Seguridad Social que tomando como punto de partida el texto del CMISS aspire a regular a través de un único instrumento jurídico las máximas cotas de coordinación de prestaciones contributivas de Seguridad Social compatibles con el CMISS y el Reglamento 883/2004, cuyos articulados permanecerían inalterados. Y a la luz del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sería viable que tanto la UE como sus Estados miembros pudieran ratificar dicha Convención.

■ IV. A MODO DE CIERRE

Como conclusión del análisis realizado, se puede afirmar que la protección social se constituye como una piedra angular de la garantía de los derechos y el bienestar de los ciudadanos que ejercen su derecho a la movilidad internacional. En este contexto, cobran especial importancia las reglas para la coordinación de los sistemas de seguridad social. Dentro de este ámbito, y debido a su carácter multilateral, hay que destacar los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, inspirados ambos instrumentos por el principio esencial de garantizar los derechos a las prestaciones que se generen por las cotizaciones en diferentes países. El problema se suscita al no haber un puente entre ellos, que permitiera una protección mayor de aquellos que desarrollan su actividad profesional a lo largo del tiempo en países de los dos continentes.

El objetivo de este estudio es analizar las posibles vías para establecer esta relación, de modo que todos aquellos que ejerzan la movilidad Unión Europea- América Latina vean garantizados sus derechos prestacionales de seguridad social. Como se ha indicado, los sistemas de seguridad social se configuran como la piedra angular para una movilidad justa, cada vez más importante en el contexto geopolítico y económico mundial, de una alta competitividad.

De este modo, se han explorado las siguientes vías, sin perjuicio de que todo radica en la voluntad política de las partes implicadas y los poderes públicos que han de trabajar en ello:

1.- Instrumentos jurídicos de los que dispone la Unión Europea:

1.1.- Reglamentos: normas de carácter jurídico directamente aplicable por los estados miembros, obligatorios en todos sus elementos. Esto significa que se integran automáticamente en la legislación nacional sin necesidad de una ley interna que los desarrolle, y pueden ser invocados y cumplidos por los ciudadanos ante los tribunales.

Los reglamentos se usan para establecer reglas comunes en diversos ámbitos, como la coordinación de los sistemas de seguridad social entre los Estados miembros o la protección del medio ambiente. Son un pilar fundamental de la legislación de la Unión Europea.

Algunas de las materias que abordan son la coordinación de los sistemas de seguridad social o las reglas de funcionamiento del mercado único, a fin de facilitar el libre movimiento de bienes y servicios. Son claves para implementar políticas comunes para la integración europea, asegurando que haya normas uniformes y directas en todos los Estados miembros. En ningún caso puede invadir competencias que los Tratados reservan a los estados miembros.

Por ello, se considera que no son la herramienta apropiada para el establecimiento del puente entre el CMISS y los Reglamentos comunitarios de coordinación de los sistemas de seguridad social.

1.2.- Directivas: actos jurídicos de la Unión Europea que establecen objetivos y resultados que todos los Estados miembros deben cumplir, pero que permiten a cada país elegir cómo alcanzar esos objetivos a través de sus propias leyes nacionales, en el proceso de transposición. De este modo, las Directivas son vinculantes en cuanto al resultado, pero los estados miembros tienen libertad para elegir la forma que más se adecúe a su ordenamiento jurídico. Su función principal es establecer objetivos vinculantes para todos los Estados miembros de la Unión Europea y aproximar las legislaciones nacionales para lograr un fin común.

Precisamente este carácter armonizador, es el que supone que no pueda ser considerado como un instrumento adecuado para el establecimiento de una regulación puente en materia de seguridad social entre continentes.

1.3.- Acuerdos de colaboración/Acuerdos internacionales: la Comisión Europea, en su condición de órgano ejecutivo de la Unión Europea, puede, en virtud del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la UE, firmar acuerdos internacionales en nombre de todos sus Estados miembros, en las materias de su competencia. Para ello, ha de recibir el mandato del Consejo de la UE, y, en su caso, el consentimiento del Parlamento. Una vez alcanzado el acuerdo, el Consejo ha de adoptarlo formalmente.

En el caso de las materias relativas a los sistemas de seguridad social, hay que tener presente que la Unión Europea no tiene la competencia exclusiva, sino compartida en lo que a la coordinación de los mismos respecta, por afectar a la libre movilidad (artículo 48 TFUE). Así, podría suscribir convenios para la coordinación de las prestaciones cuando afecten a trabajadores móviles de terceros países. Sin embargo, al tratarse de una competencia de las denominadas compartidas, siendo la regulación de los sistemas de seguridad social competencia exclusiva de los Estados miembros, el acuerdo sería mixto, es decir, firmado por la Unión Europea y los propios Estados miembros, cuyos parlamentos deberían ratificar.

2.- Instrumento al amparo del Convenio Multilateral Iberoamericano: como se ha indicado, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) es un instrumento internacional que tiene por objetivo coordinar los sistemas de seguridad social de los países iberoamericanos, para proteger los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, esencialmente de prestaciones de carácter contributivo.

Se aplica en el territorio de los estados parte que han culminado su ratificación, es decir Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay.

Son firmantes del Convenio sin haberlo aún ratificado Costa Rica y Honduras. Venezuela, a pesar de haber procedido a la ratificación en el año 2009, no ha depositado aún este instrumento, por lo que no les resulta de aplicación.

En este contexto, se han identificado dos vías de actuación para el posible establecimiento de un puente entre los reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social: la suscripción de un Acuerdo internacional con la UE/Estados miembros y la apertura del CMISS a países terceros.

La primera de las opciones adolece de problemas de cara a la interlocución para las negociaciones en la parte que corresponde al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, dado que el órgano de supervisión del mismo, la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, a día de hoy, carece de competencia en la materia. No hay una única autoridad que pueda, en nombre de los países suscriptores del Convenio, suscribir acuerdos o convenios con terceras instituciones. Esta cuestión podría solventarse con una modificación de los Estatutos o con una encomienda a dicha Secretaría General por parte del Comité Técnico Administrativo del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Por lo que se refiere a la posibilidad de abrir la suscripción del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social a terceros países, podría afectar a la naturaleza del propio Convenio, sustentada en las relaciones históricas entre los países de América Latina, España y Portugal, afectando incluso a su denominación.

Teniendo en cuenta que la iniciativa del propio Convenio Multilateral nació en una Cumbre de Jefes de Estado, se entiende que debería ser esta misma Cumbre la que promoviera la exploración de este posible puente, tanto si se opta por la negociación de un Acuerdo con la UE como si se prefiere la apertura del CMISS a países no iberoamericanos.

Cabría indicar que, si se optara por la vía del Acuerdo o Convención con la UE, todo el proceso debería comenzar con una aproximación para la negociación con la Comisión Europea, a fin de elaborar un texto que pudiera ser aceptable para los Estados miembros. A continuación, siempre tras la obtención de las autorizaciones oportunas, la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social podría asumir la interlocución para los trabajos de diseño y redacción de la propuesta.

Si, por el contrario, se optara por la apertura del CMISS a otros estados no iberoamericanos, se deberían realizar negociaciones directas con los países a los que se quisiera dar cabida en el ámbito de aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social. Como ya se ha señalado, tras la obtención del refrendo oportuno, la Secretaría General de la OISS podría asumir la coordinación de dichas negociaciones.

Finalmente, sería importante señalar que, como se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, el contexto actual justifica la necesidad de una vía para la coordinación entre los sistemas de seguridad social, que en todo caso necesita de una decisión e impulso político, considerándose la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno el foro adecuado y competente para ello. Si existe la voluntad política, hay vías jurídicas para poder dar cobertura a esta necesidad.

■ V. BIBLIOGRAFÍA

- Asín Cabrera, M^a Asunción. (2015). La Dimensión Exterior de la Coordinación en Materia de Seguridad Social de la Unión Europea y su Impacto en los Acuerdos Internacionales Bilaterales concluidos por España con Terceros Estados Africanos. Documentación Laboral (103).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2012). *La Dimensión Exterior de la Coordinación en materia de Seguridad Social de la UE*.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo. (2012). Sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Dimensión Exterior de la Coordinación en materia de Seguridad Social de la UE.
- Debiès, Elise. (2021). La Prestación de Vejez en los Reglamentos de Coordinación de Seguridad Social, o como Garantizar Derechos Sociales a Largo Plazo y Libre Circulación en la Unión Europea. En VVA.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum.
- Gallego Hernández, Ana Cristina. (2020). La Aplicación de la Extensión Territorial del Derecho de la Unión Europea. Cuadernos Europeos de Deusto (63).
- García de Cortázar Nebreda, Carlos. (Sin fecha). Coordinación de los Regímenes de Seguridad Social entre la Unión Europea y países de Euromed. Consejo Económico y Social.
- García de Cortázar Nebreda, Carlos (2018). Principio de Asimilación en el Reglamento 883/04. (2018). E-Revista Internacional de la Protección Social (1).
- Jacob Sánchez, Francisco; La Génesis del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. (2016). E-Revista Internacional de la Protección Social (2).
- Jiménez Fernández, Adolfo. (2010). Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. En VV.AA., *El Futuro de la Protección Social*. Laborum.
- López González, María Teresa., y Molins Roger, Laura. (2021). Retos a los que se enfrenta el Convenio que ha permitido coordinar, de manera multilateral, los sistemas de Seguridad Social de la Comunidad Iberoamericana. En VV.AA., *10 Años de Vigencia. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*. OISS.
- OIT; Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners. (2021). Ginebra.

- Palmero Zurdo, Javier. (1997). Las Normas de Coordinación en Materia de Seguridad Social para Trabajadores Migrantes. En VV.AA., *La Seguridad Social de los Migrantes*. Unión.
- Resolución del Parlamento Europeo. (2013). Sobre la integración de los inmigrantes, el impacto sobre el mercado de trabajo y la dimensión externa de la coordinación de los sistemas de seguridad social en la UE.
- Riaño Barón, Gina Magnolia. (2021). "Una década del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social". Somos iberoamerica.
- Rojas Castro, Manuel. (1993). Derecho Comunitario Social. Guía de Trabajadores Migrantes. Comares.
- Sánchez Carrión, Joaquín Luis. (2003). Los Convenios Bilaterales de Seguridad Social suscritos por España y su conexión con el Derecho Comunitario. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (47).
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2009). El Convenio sobre el Trabajo Marítimo y el Derecho Social Comunitario. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (82).
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2011). El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (26).
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina. (2016). 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 (1).
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2024). Informe especial. Integración de los Nacionales de Terceros Países en la UE (26).
- Trillo García, Andrés. (2021). La Coordinación de las Prestaciones Sanitarias en la Unión Europea. En VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum.
- Vicente Palacio, Arantzazú. (2021). El Reglamento 883/2004 y las Obligaciones de los Armadores en el Ámbito de la Seguridad Social. En VV.AA., *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Laborum.
- Pérez, Mariana Alicia. De Europa al Nuevo Mundo: La inmigración europea en Iberoamérica entre la colonia tardía y la independencia.
- Antúñez, Micaela y Núñez, Inés.- Migrantes y seguridad social. Cobertura en seguridad social del BPS. El caso específico de los inmigrantes 2013-2019. BPS
- Monereo Pérez, José Luis. (2024) Migraciones y Derechos. Teoría e ideología. Revista de la Seguridad Social. Laborum. Extraordinaria N° 7 (51)
- Burgueño, María Inés; Bortagaray, Alfredo y Vidal, Arturo. (2016) Estudio sobre el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Secretaría General de la OISS
- Rodríguez Azcúe, Alvaro. La migración desde la perspectiva de la seguridad social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, Dirección Nacional de Seguridad Social
- Petit, Juan Miguel. Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre niños, familias, derechos. CEPAL

Sánchez Alonso, Blanca. Procesos migratorios, economía y personas. La época de las grandes migraciones. Mediterráneo económico 1. Expansión/Datosmacro.com. Inmigración 2020. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/migracion>

Stock de migrantes internacionales 2024. Naciones Unidas .

<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

OIM. Informe sobre las migraciones en el mundo 2024 <https://worldmigrationreport.iom.int/msite/wmr-2024-interactive/?lang=ES>

BID Inmigrando: fortalecer ciudades destino -Felipe Vera y Verónica Adler 2020

Morales Ramírez María - Migración y Portabilidad de derechos CMISS - UNAM - México 2015

Bayona Jordi y Avila Rosalía - Latin America and Caribbeans in Europe, A cross country analysis. OIM 2019

Hatton, Timothy & Williamon, Jaffrey (2000). La era de la migración masiva: causas e impacto económico. Revista de migración internacional 76(3).https://www.researchgate.net/publication/227466774_The_Age_of_Mass_Migration_Causes_and_Economic_Impact



Secretaría Técnica:



Organización Iberoamericana de Seguridad Social

Secretaría General
c/ Velázquez, 105. 1.ª planta
28006 Madrid - España
Correo electrónico: sec.general@oiss.org
www.oiss.org