

## Capítulo XII. Sinopsis del Reglamento 883/2004 y del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social<sup>1</sup>

CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO  
*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
*Universidad de Sevilla*

### Resumen

---

El Reglamento 883/2004 y el Convenio Multilateral tienen por finalidad la coordinación de sistemas de Seguridad Social. Este último se caracteriza porque es el primer instrumento internacional de estas características que se adopta en el seno de la comunidad Iberoamericana.

### Abstract

---

Regulation 883/2004 and the Ibero-American Multilateral Convention on Social Security have both the same aim: the coordination on social security systems. The second one is the first international instrument of its kind within the Ibero-American Community.

## 1. EL REGLAMENTO 883/2004 DE COORDINACIÓN DE SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

### 1.1. Antecedentes

Con el objetivo de facilitar el derecho a la libre circulación de los trabajadores, el artículo 51 del Tratado de la Comunidad Europea, actualmente artículo 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea proclama, que “el Parlamento Europeo y el Consejo...adoptarán en materia de seguridad social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a sus derechohabientes:

- a) la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas.
- b) el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros.

En virtud de dicho mandato se aprobaron los Reglamentos 3/58 y 4/58 que fueron sustituidos por los Reglamentos 1408/71 y 574/72, que a su vez quedaron derogados con la entrada en vigor el 1.5.2010 del Reglamento 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y su Reglamento de Aplicación 987/2009. Ambos Reglamentos despliegan eficacia en todos los Estados en los que se aplica el Derecho de la Unión Europea<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D “Buenas Prácticas Jurídico-Procesales en Derecho Laboral y Comunitario para Reducir el Gasto Social con Coste Cero” financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER 2012-32111).

<sup>2</sup> STS de 13.7.1991 (RJ.5985): “a partir del 1.1.1986, fecha en que entró en vigor el Tratado de Adhesión, España asumió las mismas obligaciones que los demás Estados miembros”.

## 1.2. Objetivos: simplificar, clarificar, modernizar e incrementar los derechos de los sujetos protegidos

Entre las causas que propiciaron la promulgación del Reglamento 883/2004 hay que destacar que las sucesivas y frecuentes reformas de que fue objeto el Reglamento 1408/71 a lo largo de las casi cuatro décadas en que estuvo vigente provocaron que el articulado resultante fuera no sólo sumamente extenso sino extremadamente complejo y de difícil comprensión.

A lo que se sumó la necesidad de adaptar el Reglamento a los cambios experimentados por las legislaciones nacionales, y también a la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A título ilustrativo puede comprobarse fácilmente que la cuestión prejudicial 290/00 (Duchon) inspira la redacción del artículo 5 del Reglamento 883/2004; la 368/96 (Vanbraeckel) el artículo 26.7 del Reglamento 987/2009; y la 178/97 (Banks) los artículos 5.1 y 6.3 del Reglamento 987/2009.

Otro de los motivos que impulsaron la adopción del Reglamento 883/2004 fue la necesidad de modernizar, clarificar, simplificar, reforzar la cooperación administrativa entre los Estados e incrementar los derechos de los sujetos.

Aspira también el Reglamento 883/2004 a incrementar los derechos de los ciudadanos en el ámbito de la coordinación comunitaria lo que se materializa, por ejemplo, en los artículos 2 y 3 del Reglamento 987/2009. Asimismo, se evidencia el esfuerzo por implementar procedimientos administrativos más eficientes, mejorando los procedimientos de reembolso, fortaleciendo la cooperación y agilizando el intercambio de información entre las Administraciones.

En España, como Estado miembro de la Unión Europea, resulta de aplicación directa el Reglamento 883/2004 de coordinación de sistemas de Seguridad Social.

## 2. GÉNESIS DEL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Desde sus orígenes el Convenio Multilateral ha estado íntimamente ligado a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Precisamente fue en el congreso que ésta última organizó en el año 2004 donde surgió la idea de su elaboración. La idea comienza a materializarse a partir de 2005 con ocasión de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros/Máximos Responsables de Seguridad Social, celebrada en Segovia, con el propósito 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 Iberoamericanos”.

El proyecto del Convenio Multilateral se aprobaría dos años más tarde, con motivo de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social celebrada en Chile en 2007. Siendo aprobado el texto definitivo ese mismo año durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Santiago de Chile.

Está redactado en español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos. En cuanto su estructura, lo integran 35 artículos, distribuidos en 6 Títulos y 5 Anexos.

Por lo que a España se refiere, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social fue ratificado el 12 de febrero de 2010 y publicado, junto a su Acuerdo de aplicación (2009) en el BOE nº 7 de 8 de enero de 2011. Entró en vigor en nuestro país el 1 de mayo de 2011.

### **3. PARALELISMOS Y DIVERGENCIAS ENTRE EL REGLAMENTO 883/2004 Y EL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL**

El Convenio Multilateral no tiene por objeto ni armonizar ni unificar los sistemas de Seguridad Social de los Estados signatarios, sino que tiene una finalidad mucho más restringida: coordinar las prestaciones contributivas de Seguridad Social de los Estados parte (15 Estados lo han firmado, 12 lo han ratificado, y está en vigor actualmente en 9 países<sup>3</sup>).

Estamos ante un instrumento internacional para facilitar la libre circulación de trabajadores en el seno de la Comunidad Iberoamericana.

Que la redacción del articulado del Convenio Multilateral está inspirada en el Reglamento 883/2004 resulta indudable, ya que hay numerosos artículos del primero que literalmente copian preceptos del segundo<sup>4</sup>.

Pero, a diferencia de la normativa de la Unión Europea de coordinación de sistemas de Seguridad Social, el Convenio Iberoamericano 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”<sup>5</sup>.

Otra obvia divergencia entre el Reglamento 883/2004 de coordinación de sistemas de Seguridad Social y el Convenio Multilateral es el distinto ámbito de aplicación territorial de cada uno de ellos. De hecho sólo hay 2 Estados de la Unión Europea en los que el Convenio Multilateral sea aplicable: España y Portugal.

Asimismo, a nivel de fuentes del Derecho, es de destacar que el Reglamento 883/2004 es una norma de Derecho derivado emanado de las instituciones de la Unión Europea, del que se predicen las notas de primacía y eficacia directa; mientras que el Convenio Multilateral es un tratado internacional para cuya aplicación en los Estados signatarios se precisa su recepción por el Derecho interno.

A efectos prácticos la diferencia más remarcable en cuanto a la interpretación y aplicación de ambos instrumentos de coordinación radica en el hecho de que a nivel de

<sup>3</sup> Para la aplicación efectiva del Convenio Multilateral no es suficiente la ratificación del mismo sino que es preciso que los Estados Parte firmen el Acuerdo de Aplicación (2009).

<sup>4</sup> Cfr. ARELLANO ORTÍZ, P., “Reception of Social Security coordination in the Ibero-american region. A process following the European Experience” en: C. Sánchez-Rodas Navarro (Dir.); Good Practices in Social Law. Thomson-Aranzadi. Pamplona. 2015; pp.251-165.

<sup>5</sup> JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A.; “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social” en: VV.AA.; “El Futuro de la Protección Social”. Laborum. Murcia. 2010; p.375.

la Unión Europea existe un Tribunal supranacional (el Tribunal de Justicia de la UE) que es el máximo intérprete del Derecho de la UE y cuyas sentencias han de ser acatadas por los tribunales nacionales. Por lo que al Convenio Multilateral se refiere, serán los tribunales nacionales los únicos competentes para aplicarlo.

#### **4. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE COORDINACIÓN**

Ni en el ámbito del Derecho de la Unión Europea ni en el articulado del Convenio Multilateral encontramos una definición jurídica de coordinación.

Aunque de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE se infiere que la coordinación<sup>6</sup> se caracteriza por las siguientes notas:

- Coordinación no implica unificación ni armonización de sistemas de Seguridad Social.
- Tampoco conlleva la derogación, reforma, o modificación de los sistemas nacionales de Seguridad Social coordinados que subsisten con todas sus peculiaridades.
- No veda las competencias soberanas de los Estados para legislar en el ámbito de la Seguridad Social.
- La coordinación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para facilitar, en última instancia, la libre circulación de trabajadores en el seno de la Comunidad Iberoamericana (por lo que al Convenio Multilateral se refiere) y en el ámbito de la Unión Europea por lo que respecta al Reglamento 883/2004.
- La coordinación permite salvaguardar los derechos adquiridos y en curso de adquisición de los migrantes en el ámbito de la Seguridad Social, evitando que los trabajadores migrantes no vean mermados sus derechos y/o expectativas de derecho en materia de Seguridad Social.
- Mediante la técnica de la coordinación 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. PILARES DE LA COORDINACIÓN EN EL REGLAMENTO 883/2004 Y EN EL CONVENIO MULTILATERAL IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL**

En ambos instrumentos jurídicos la coordinación se articula en torno a cuatro pilares fundamentales:

##### **a) Unicidad de la legislación aplicable**

A fin de evitar la concurrencia de diversas legislaciones nacionales con los subsiguientes problemas que ello supondría para los trabajadores migrantes y las instituciones nacionales de Seguridad Social, el artículo 9 del Convenio Multilateral,

---

<sup>6</sup> Frente al clásico término de coordinación, Miranda Boto propone utilizar una nueva terminología “articulación de sistemas de Seguridad Social”. Cfr. MIRANDA BOTO, J.M.; “El Estadio Previo: Algunos Problemas Terminológicos de la Seguridad Social Comunitaria” en: VV.AA.; El Reglamento Comunitario. Nuevas Cuestiones. Viejos Problemas. Laborum. Murcia. 2008; pp. 26-28.

como también hace el Reglamento 883/2004 (artículos 11-16), opta por el principio de unicidad de la legislación aplicable.

Esto implica que los trabajadores migrantes estarán sometidas a una sola legislación, que –por regla general– será la del Estado en cuyo territorio el trabajador preste servicios por cuenta ajena o por cuenta propia (“*lex locis laboris*”).

#### b) Igualdad de trato

El derecho a la igualdad de trato constituye la “piedra angular” de la coordinación de los regímenes de Seguridad Social para evitar discriminaciones basadas en la nacionalidad.

Mediante este principio se pretende evitar que los trabajadores migrantes –por el simple hecho de no ostentar la nacionalidad del Estado cuya legislación les resulta aplicable– puedan encontrarse en una situación menos ventajosa que los propios nacionales.

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

#### c) Totalización de períodos

Cuando el reconocimiento de una prestación de Seguridad Social esté subordinado por el Derecho nacional al cumplimiento de períodos de actividad profesional o empleo, resulta de capital importancia para los trabajadores migrantes que se arbitren mecanismos que impidan que, por el simple hecho de haber ejercido una actividad en diversos Estados se vean mermados sus derechos en materia de Seguridad Social adquiridos, o en curso de adquisición, bajo la legislación de uno o varios Estados miembros<sup>7</sup>.

De ahí que resulte esencial que todos los períodos de cotización acreditados bajo una pluralidad de legislaciones nacionales puedan computarse, de ser necesario, para el reconocimiento de la prestación de Seguridad Social solicitada. En tales casos, y por regla general, la prestación económica se abonará por los respectivos Estados a prorrata de los períodos cumplidos bajo las diferentes legislaciones.

Esta materia está regulada por el artículo 5 del Convenio Multilateral, y por el artículo 6 del Reglamento 883/2004<sup>8</sup>, respectivamente.

#### d) Supresión de cláusulas de residencia

Es conocido también como principio de exportación de prestaciones.

Se traduce en la prohibición de reducción, suspensión, modificación, supresión o confiscación de una prestación económica de Seguridad Social por el mero hecho de que la persona beneficiaria haya fijado su residencia en un Estado miembro distinto del que radica la institución deudora.

<sup>7</sup> ROJAS CASTRO, M.; “Derecho Comunitario Social. Guía de Trabajadores Migrantes”. Comares. Granada. 1993; p.97.

<sup>8</sup> No resulta aplicable a las prestaciones de prejubilación coordinadas por el Reglamento 883/2004.

La supresión de la cláusula de residencia tiene, por tanto, por finalidad favorecer la libre circulación de los trabajadores protegiendo a los interesados contra los perjuicios que podrían derivarse de trasladar su residencia de uno a otro Estado miembro<sup>9</sup>.

Está regulado en el artículo 6 del Convenio Multilateral y en el artículo 7 del Reglamento 883/2004.

## **6. SUJETOS PROTEGIDOS POR EL CONVENIO MULTILATERAL Y EL REGLAMENTO 883/2004**

El Convenio multilateral 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 (art. 2 del Convenio Multilateral).

Conforme al artículo 2 del Reglamento 883/2004, éste se aplicará 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.

La diferencia más remarcable entre ambos preceptos radica en que en el Convenio Multilateral no existe referencia alguna al requisito de la nacionalidad que por el contrario sí es resulta exigible en el Reglamento 883/2004.

Por tanto, la conclusión obligada que debemos extraer es que el ámbito de aplicación personal del Convenio Multilateral no se circunscribe a los nacionales de los Estados Parte, sino que éste también resultará aplicable a los extranjeros nacionales de Terceros Estados, refugiados y apátridas, que estén o hayan estado sujetos a la legislación de Seguridad Social de alguno/s de los Estados Parte.

Cabría, por tanto, considerar que el texto del Convenio Multilateral es más progresista que el del Reglamento 883/2004. Pero esta conclusión resulta errónea tras una lectura sistemática del Convenio Multilateral: y es que aunque expresamente no se mencione en el art. 2 del Convenio Multilateral, para que los extranjeros puedan invocar las disposiciones de este Convenio será preciso que se trate de trabajadores “legales” o “regulares”. Ello se infiere del hecho de que tal requisito resulta necesario para ser sujeto protegido por los regímenes contributivos de Seguridad Social de los Estado Parte a los que se aplica el Convenio Multilateral.

En segundo lugar, hay que recordar que las disposiciones comunitarias sobre coordinación de sistemas de Seguridad Social contenidas actualmente en el Reglamento 883/2004 también son aplicables a extranjeros de Terceros Estados. Y ello en virtud de lo expresamente dispuesto en el Reglamento 1231/2010, cuya aplicación a este colectivo está subordinado a que “el interesado se encuentre previamente en situación de residencia legal en territorio de un Estado miembro”. La legalidad de la residencia es, por lo tanto, una condición previa a la aplicación del Reglamento 1231/2010.

---

<sup>9</sup> SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.; “La Nueva Regulación de las Prestaciones No Contributivas. La Aplicación de Cláusulas de Residencia”. Noticias de la Unión Europea nº 157/1998.; pp.57-66.

A la vista de las consideraciones expuestas, la conclusión que se alcanza es que la nacionalidad no es un requisito inexcusable para aplicar las reglas de coordinación existentes en la Unión Europea, como tampoco lo es para ser incluido en el ámbito de aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Por el contrario, en ambos casos sí que será preciso que los sujetos causantes ostenten la condición de migrantes en situación regular o legal.

En otro orden de ideas, y en relación con el ámbito de aplicación del Convenio Multilateral y del Reglamento 883/2004 se observa cómo ambos adolecen de una laguna: no abordan expresamente la cuestión de si los familiares y derechohabientes de los sujetos protegidos por el Convenio pueden invocar los derechos reconocidos por este instrumento internacional como derechos propios o derivados precisamente de tal condición de familiares o derechohabientes.

En el ámbito de la Unión Europea ello ha generado una contradictoria jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE<sup>10</sup>.

## 7. ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL

Indudablemente el ámbito de aplicación material del Reglamento 883/2004 es mucho más extenso que el del Convenio Multilateral.

En primer lugar cabría destacar que mientras el Reglamento 883/2004 coordina tanto prestaciones contributivas y no contributivas de Seguridad Social, el Convenio Multilateral sólo incluye a las contributivas.

También el elenco de contingencias coordinadas por el Reglamento 883/2004 es muy superior al del Convenio Multilateral ya que este último sólo se aplica 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).

Cabe también resaltar que el Convenio Multilateral sólo se aplicará a las prestaciones de Seguridad Social de contenido económico, quedando excluidas las prestaciones en especie. Mientras que el Reglamento 883/2004 coordina tanto prestaciones económicas como en especie.

El Convenio Multilateral excluye de su ámbito de aplicación material a las prestaciones médicas. Establece su art. 3.1 in fine que la “las prestaciones médicas previstas en las legislaciones de los Estados Parte quedan excluidas del presente Convenio, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 del presente artículo”.

Por su parte, el art. 3.5 dispone que “dos o más Estados Parte del presente Convenio podrán ampliar el ámbito objetivo del mismo, extendiéndolo a prestaciones o regímenes excluidos en principio. Los acuerdos bilaterales o multilaterales mediante los que se

---

<sup>10</sup> SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C.; “El Impacto de la sentencia Cabanis sobre la Protección dispensada por el Derecho Comunitario a los Familiares del Trabajador Migrante”. *Temas Laborales* n° 45/1997; pp. 167-180.

proceda a esa extensión y los efectos de la misma se inscribirán en el «Anexo III». Por el momento, el citado Anexo III está vacío de contenido.

A pesar de la exclusión de las prestaciones médicas del ámbito de aplicación del Convenio Multilateral, y por lo que a España se refiere, hay que tener presente la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que ha sido objeto de sucesivas reformas. De conformidad con su art. 12 “los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria”, lo que nos remite al artículo 3 ter de la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, introducido por el Real Decreto-ley 16/2012.

#### 7.1. Exclusión de regímenes especiales incluidos en el anexo I

Al amparo de lo prevenido en el art. 3.2 del Convenio Multilateral España ha notificado en el Anexo I “los regímenes especiales de los Funcionarios Civiles del Estado, de las Fuerzas Armadas y de la Administración de Justicia”.

La exclusión de estos regímenes conlleva a la exclusión de los funcionarios públicos por ellos protegidos del campo de aplicación personal del Convenio Multilateral (pero no del Reglamento 883/2004 que sí les resulta aplicable).

#### 7.2. Exclusión de prestaciones incluidas en el anexo II

De conformidad con el art 3.3. del Convenio Multilateral “el presente Convenio no será de aplicación a las prestaciones económicas reseñadas en el Anexo II, que bajo ninguna circunstancia podrá incluir alguna de las ramas de seguridad social señaladas en el apartado 1 de «este artículo»”. En dicho Anexo II España ha notificado el auxilio por defunción.

### 8. CONCURRENCIA DEL CONVENIO MULTILATERAL Y OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

El artículo 8 del Convenio Multilateral establece que el mismo “tendrá plena aplicación en todos aquellos casos en que no existan convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social vigentes entre los Estados Parte. En caso de que sí existan convenios bilaterales o multilaterales se aplicarán las disposiciones que resulten más favorables al beneficiario. Cada Estado Parte informará a la Secretaría General Iberoamericana, a través del Secretario General de la OISS, los convenios bilaterales y multilaterales que están vigentes entre ellos, la cual procederá a registrarlos en el Anexo IV de este Convenio. Una vez vigente el presente Convenio, los Estados Parte de los convenios bilaterales o multilaterales inscritos en el Anexo IV determinarán las disposiciones más favorables de los mismos y lo comunicarán al Secretario General de la OISS”.

De dicho precepto se infiere que el Convenio Multilateral no deroga los vigentes convenios internacionales suscritos por los Estados Parte. Es más, en caso de que las disposiciones contenidas en estos últimos resultaran más favorables para los trabajadores migrantes prevalecerán estas frente a la regulación contenida en el propio Convenio Multilateral.



También se deduce que a la hora de efectuar la comparación de lo más favorable no se ha optado por la técnica del “conglobamento” (lo más favorable en su conjunto) sino la del “espiguelo” (las disposiciones más favorables de cada instrumento internacional).

## 9. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Tanto el Reglamento 883/2004 como el Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano dedican un artículo específico a la cuestión de la protección de los datos personales (art. 7 en el primer caso, art. 5 en el segundo).

Ambos instrumentos se inspiran en la misma premisa: cuando para la aplicación del Reglamento o del Convenio Multilateral sea preciso comunicar datos personales a otra institución extranjera, esa comunicación se regirá por la legislación en materia de protección de datos de carácter personal del Estado emisor.

Por el contrario, será de aplicación la legislación en materia de protección de datos del Estado receptor de dichas comunicaciones por lo que respecta a la protección, registro, modificación o destrucción de dichos datos.

## 10. CONCLUSIONES

La redacción del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social está indudablemente inspirada en el articulado del Reglamento 883/2004.

Tanto uno como otro tienen por finalidad la coordinación de sistemas de Seguridad Social.

El ámbito de aplicación personal y material del Convenio Multilateral es más restringido que el del Reglamento 883/2004.