

**QUO VADIS, LEGISLATOR. EL NOVEDOSO CARÁCTER
REGRESIVO DE LA LEY 40/2007 EN LA PROTECCIÓN
DE LA VIUEDAD EN EL SISTEMA PÚBLICO
ESPAÑOL DE SEGURIDAD SOCIAL**

Ricardo Pedro Ron Latas

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

Univerddidade da Coruña

Magistrado Suplente (TSJ Galicia)

RESUMEN:

Sobre el carácter parcialmente regresivo de la reforma de la pensión de viudedad del sistema español de Seguridad Social (art. 174 de la Ley General de Seguridad Social) por la Ley 40/2007. El particular tratamiento otorgado ahora en la norma a los viudos divorciados o separados.

Palabras clave: Pensión de viudedad – viudos divorciados o separados.

ABSTRACT:

Some words about partially regressive character of the reform of the widow's pension in the Spanish Social Security System (article 174 General Law on Social Security) by the Law 40/2007. The special treatment granted now in the law to divorced or separated widows and widowers.

Keywords: Widow's pension – divorced or separated widows and widowers

Quo vadis, Legislator. El novedoso carácter regresivo de la Ley 40/2007 en la protección de la viudedad en el sistema público español de Seguridad Social

1.- Aunque el título de esta colaboración en el Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña pueda hacer pensar al lector que en ella encontrará una narración épica —a semejanza de la novela del premio Nobel polaco de literatura Henryk Sienkiewicz, llevada al cine en su versión más conocida por Mervyn LeRoy, que me ha sugerido el título— sobre la prestación de viudedad del sistema de Seguridad Social español, lo cierto es que en efecto, así será, puesto que se tropezará con la epopeya de una de las prestaciones de nuestro sistema de Seguridad Social de mayor rancio abolengo; pero descubrirá también que esa extensa historia —que ha resultado ser una historia de constante mejora— presenta una última etapa (además de abigarrada y confusa) ciertamente regresiva. Pero empecemos por el principio.

2.- Las prestaciones por viudedad tienen en España antecedentes remotos, que pueden rastrearse a mediados del siglo XVIII. Así, por ejemplo, en la Gaceta de Madrid de 14 de abril de 1772 se otorga pensión de viudedad a la mujer del director de la fábrica de hierros de Valencia en cuantía de cien pesos al año¹. Se trataba, por lo demás, de la tónica habitual de la época, ya que las pensiones de viudedad solían concederse de manera graciable por el Jefe del Estado, o en favor de determinada categoría de servidores públicos, anticipando así lo que posteriormente será conocido como sistema de Clases Pasivas del Estado². Para encontrar pensiones de viudedad otorgadas a trabajadores por cuenta ajena habrá que esperar hasta la primera norma de protección social obrera (esto es, la Ley de Accidentes de Trabajo de 31 de enero de 1900³), que permitía al empresario otorgar pensiones de viudedad vitalicias a las viudas de los trabajadores fallecidos en accidente de trabajo⁴.

3.- Tal y como las conocemos hoy en día, las prestaciones de viudedad fueron configuradas por el legislador franquista. Es cierto que a lo largo de la primera mitad del siglo XX se puede constatar la existencia de diversas clases de prestaciones que se otorgaban a las viudas de los trabajadores fallecidos⁵, pero el antecedente más inmediato de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social resulta ser la prestación creada en el año 1955 por un Decreto-ley de 2 septiembre 1955⁶ (que elevaba la prestación de vejez e invalidez), por el cual el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (más conocido por su acrónimo SOVI) pasaba de ser justamente eso, un seguro de vejez e invalidez, a convertirse en un complejo seguro de vejez, invalidez y muerte o supervivencia, concediendo a partir de entonces prestaciones, aparte de al trabajador asegurado, a sus causahabientes.

Dicho Decreto-ley, que se hacía eco de la “sentida necesidad”⁷ (sigo sin saber quién sintió esa necesidad en 1955, y no antes) de establecer “pensiones de viudedad en

1 El director en cuestión era el platero Francisco Ros, que había “inventado para texer Terciopelos”.

2 Que al día de hoy encuentra el grueso de su regulación en el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 abril, aprobando el Texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado (BOE de 27 de mayo de 1987).

3 Gaceta de Madrid de 31 de enero de 1900.

4 En concreto, en su art. 10.

5 Sobre la evolución histórica de la pensión de viudedad, véase DE LA FLOR FERNANDEZ, M.L., “*Régimen jurídico de la pensión de viudedad*”, CARL (Sevilla, 2002), p. 77 y ss.

6 BOE de 23 de octubre de 1955.

7 Así se expresaba su Exposición de Motivos.

favor de las viudas de trabajadores que ya vinieran percibiendo el Subsidio de Vejez e Invalidez⁸, reconocía el derecho a obtener prestaciones vitalicias de viudedad a las viudas de los trabajadores amparados por el sistema de protección social existente en aquellos momentos, en una cuantía que oscilaba entre 125 y 200 pesetas⁹.

4.- Con la implantación —en forma de Ley General— en 1967 del actual sistema público de Seguridad Social¹⁰, las pensiones de viudedad mantuvieron (en lo esencial) el régimen jurídico pre-sistema, pudiendo ser otorgadas a las viudas (por aquel entonces, los hombres no tenían la posibilidad de acceder a esa situación protegida, salvo que se encontrasen incapacitados para el trabajo, con el sostén económico de su mujer¹¹) que hubieran convivido con el cónyuge causante, incluso en el supuesto de que se hubiesen separado legalmente¹² (eso sí, siempre que la sentencia de separación la hubiera reconocido como inocente, u obligase al marido a prestarle alimento¹³). La única novedad reseñable se circunscribía a la posibilidad de otorgar un subsidio temporal de viudedad a favor de determinada clase de viudas¹⁴.

5.- La segunda Ley General de Seguridad Social de 1974¹⁵, aunque decidió prescindir de la prestación temporal de viudedad, mantuvo no obstante la necesidad de ser mujer para poder acceder a la pensión¹⁶. Esa situación (discriminatoria a todas luces) fue modificada tras la aprobación de nuestra Norma Suprema, al prohibir toda discriminación por razón de sexo. No es de extrañar, pues, que el Tribunal Constitucional acabase declarando en una de sus primeras resoluciones que aquellos artículos de la normativa de Seguridad Social que contuviesen distinto régimen jurídico según se tratase de viudo o viuda resultaban nítidamente contrarios a los dictados de la Constitución. Justamente, decía el Tribunal Constitucional, “lo contrario a la igualdad preconizada por su art. 14”¹⁷, lo cual vino a suponer, en definitiva, la igualdad de derechos (en el acceso a las pensiones de viudedad) de viudos y viudas. Más peliagudo resultaba el tema de los separados o divorciados, especialmente después de haberse aprobado la Ley 30/1981, de 7 de julio¹⁸, que modificó la regulación del matrimonio en el Código Civil y determinó el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio.

La solución que se acabó otorgando al problema que presentaba ese nuevo colectivo fue sugerida por diversas sentencias del Tribunal Supremo¹⁹, y positivizada luego por la Ley General de la Seguridad Social de 1994²⁰, que obligaba a repartir la pensión de viudedad entre los cónyuges, según el tiempo de convivencia; dicho con otras pala-

8 Párrafo 5º de la Exposición de Motivos del Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955.

9 Cfr. su art. 3 y ss.

10 En efecto, el actual sistema público de Seguridad Social inició su andadura el día 1 de enero de 1967, según dispuso la disposición final primera, apartado 2, del Decreto 907/1966, de 21 de abril, que aprobó el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (BOE de 22 de abril).

11 Cfr. art. 160.2 de la Ley General de Seguridad Social de 1966.

12 Cfr. art. 160.1 a) de la Ley General de Seguridad Social de 1966.

13 *Ibidem*.

14 En concreto, en su art. 161.

15 Aprobada por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo (BOE de 20 y 22 de julio de 1974).

16 Su art. 160.2 indicaba, en efecto, que “El viudo tendrá derecho a pensión únicamente en el caso de que, además de concurrir los requisitos señalados en los apartados a) y b) del número anterior, se encuentre al tiempo de fallecer su esposa incapacitado para el trabajo y a su cargo”.

17 Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1983, de 22 de noviembre (RTC 103\1983).

18 BOE de 20 de julio.

19 Véase, por todas, sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1995 (Aranzadi 2171/1995).

20 En su art. 174.2.

bras, si el potencial beneficiario se separaba o divorciaba de la persona que posteriormente causaría derecho a pensión de viudedad, cobraría igualmente ésta, aunque su cuantía estaría condicionada al tiempo de convivencia con el finado.

6.- Esa situación —hasta ahora de mejora constante— encuentra un primer punto de inflexión con la aprobación en 1995 por el Congreso de los Diputados del texto de la “ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”²¹ (vulgarmente conocida como Pacto de Toledo), que con la pretensión de reforzar, consolidar y dar viabilidad al sistema público de pensiones hacía una serie de recomendaciones al legislador. La única que nos debe interesar aquí es la número doce²², que se limitaba a señalar la necesidad de mejorar la pensión de viudedad en caso de menores ingresos²³. Pese a lo escueto de esa recomendación, lo cierto es que el legislador de Seguridad Social no se preocupó de ella hasta el año 2001, que es justo cuando decide aumentar de manera progresiva la cuantía de las pensiones de viudedad hasta alcanzar —años después— el 52% de la base reguladora de la prestación como regla general²⁴.

7.- Un segundo punto de inflexión se produce en el año 2003 (en cumplimiento de lo dispuesto en la recomendación número quince del Pacto de Toledo²⁵), al presentarse ante el Congreso de los Diputados un Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo, en el que se ponían de relieve las medidas adoptadas en desarrollo del mismo, y que sirvió para la iniciación de los debates parlamentarios correspondientes sobre ellas, tras los cuales, con fecha 3 de octubre de 2003, el Congreso de los Diputados aprobó el Informe sobre el seguimiento de las recomendaciones del Pacto de Toledo²⁶, en el que se efectuaba una valoración de las recomendaciones iniciales, incorporando a su vez algunas nuevas (adjetivadas como “adicionales”), con el fin de que el sistema de protección social fuera acompasándose a las nuevas demandas y realidades sociales, acentuando además sus niveles de perfeccionamiento y sostenibilidad.

De la valoración que en el informe se hacía de las recomendaciones iniciales del Pacto de Toledo de 1995, merece ser resaltada la decimosegunda, relativa precisamente a las prestaciones de viudedad y orfandad. En ella se criticaba que en su evolución se había tratado de atender más a las situaciones reales de necesidad que a la estricta contributividad (lo cual, por otra parte, es del todo comprensible, si se atiende a la literalidad del art. 41 CE), por lo que, para evitar que se produjeran contradicciones y discriminaciones como consecuencia de la regulación legal, consideraba necesaria una reformulación legal de tales prestaciones que atendiese a un doble objetivo, a saber, la cobertura efectiva de las necesidades familiares que se producen como consecuencia del

21 Su texto puede encontrarse publicado en el Boletín Oficial de la Cortes Generales-Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie E, núm. 134, de 12 de abril de 1995.

22 Rubricada “Reforzamiento del principio de solidaridad”.

23 Más en concreto, la citada recomendación exigía “reforzar el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia, en la medida en que la situación financiera lo permita, adoptando medidas como pueden ser: la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad; o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos. La Ponencia propone que se proceda a la regulación de la responsabilidad en orden a las prestaciones, adecuada a la realidad actual y a las características del modelo presente de Seguridad Social”.

24 La Ley que procuró esa mejora fue el Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre (BOE de 31 de diciembre de 2001). En la actualidad, el porcentaje común, que se aplica en principio a todas las pensiones que se reconozcan, es del 52% (art. 31.1 del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre); porcentaje éste que fue fijado en un principio en el 45%, pero que fue elevado progresivamente desde el año 2001 (primero al 46%, y posteriormente al 48%) hasta alcanzar el actual 52%. Por su parte, el porcentaje especial es del 70%, y sólo se aplicará cuando “la pensión de viudedad constituya la principal o única fuente de ingresos del pensionista, aquéllos no superen la cuantía a que se refiere el párrafo siguiente y el pensionista tenga cargas familiares” (art. 31.2, párr. 1º del Decreto 3158/1966).

fallecimiento de una persona y la mejora sustancial de las prestaciones de viudedad de las personas que no disponen de otros recursos, especialmente en el caso de los mayores de 65 años.

Por lo que se refiere a sus recomendaciones adicionales, la única destacable es la primera de la lista (rubricada “nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional”), por cuanto que en ella, a la vez que se constataba la incidencia en el sistema de protección social del dinamismo creciente del “mercado de trabajo, de las nuevas necesidades de los individuos, de la sociedad y de la economía global”, se apostaba, sin merma del principio básico de contributividad, por estudiar la situación de los trabajadores afectados por las nuevas formas de organización del trabajo, en especial, las nuevas posibilidades de compatibilidad entre salario y pensión o subsidio, anticipando así una futura reforma legal (aún no positivizada, todo hay que decirlo) que seguro afectará a la actual compatibilidad de la pensión de viudedad con el salario²⁷.

8.- Animado, sin duda, por tanta recomendación procedente de las Cortes Generales, el legislador de Seguridad Social consideró necesario anticipar en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006²⁸ la futura Ley 40/2007, de 4 de diciembre²⁹ (que será la que nos interese de ahora en adelante), al prever en ella la próxima presentación de un proyecto de Ley en el que se reformulase la pensión de viudedad, con el objetivo (confesado) de que ésta recupere su carácter de prestación sustitutiva de las rentas perdidas como consecuencia del fallecimiento del causante, debiendo ampliarse además (añadía la norma) la protección a las personas que, sin la existencia de vínculo matrimonial, conformasen un núcleo familiar en el que se produzca una situación de dependencia económica y/o existan hijos menores comunes en el momento de fallecimiento del causante³⁰.

25 “Las actuales previsiones pueden alterarse significativamente en las próximas décadas. Resulta por ello del máximo interés que se utilicen instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que realicen un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema para operar con las intervenciones que fueran requeridas en cualquier eventualidad. Esta información se trasladará a los agentes sociales. Se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo. Se prestará una atención específica a las consecuencias que la reciente reforma de la normativa laboral pueda tener sobre la financiación de la Seguridad Social y el sistema de prestaciones de la misma”.

26 Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 596, de 2 de octubre de 2003, bajo el título “Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Texto del Informe y votos particulares”.

27 “La Comisión constata la incidencia en el sistema de protección social del dinamismo creciente del mercado de trabajo, de las nuevas necesidades de los individuos, de la sociedad y de la economía global. En ese sentido, y sin merma del principio básico de contributividad, se apuesta por estudiar la situación de los trabajadores afectados por las nuevas formas de organización del trabajo, en especial, la extensión del trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal, o las nuevas posibilidades de compatibilidad entre salario y pensión o subsidio. La Comisión insta a prever con antelación la existencia de carreras profesionales de carácter irregular en las que se alternan periodos con cotizaciones con situaciones de no participación en el mercado laboral”.

28 Ley 30/2005, de 29 de diciembre (BOE de 30 de diciembre).

29 BOE de 5 de diciembre.

30 La disposición adicional quincuagésima cuarta de la Ley 30/2005 disponía, en efecto, que “El Gobierno presentará ante el Congreso de los Diputados, previa su valoración y análisis con los agentes sociales en el marco del diálogo social, un proyecto de Ley que, dentro de un contexto de reformulación global de la pensión de viudedad, dirigido a que la misma recupere su objetivo de prestación sustitutiva de las rentas perdidas como consecuencia del fallecimiento del causante y posibilite, igualmente, el acceso a la cobertura a las personas que, sin la existencia de vínculo matrimonial, conformen un núcleo familiar en el que se produzca una situación de dependencia económica y/o existan hijos menores comunes, en el momento de fallecimiento del causante”.

9.- Sin necesidad de entrar en profundidad en el estudio de las distintas reformas legislativas (siempre con relación a la pensión de viudedad) que se han ido sucediendo desde la publicación de la renovación y actualización del Pacto de Toledo en 2003 (que, por cierto, siguieron, pese a todo, reafirmando el propósito de atender a situaciones reales de necesidad) hasta la entrada en vigor de la Ley 40/2007, lo que sí merece ser destacado es que la acción gubernativa para con la pensión de viudedad no se detuvo con el desarrollo de lo pactado en las Cortes Generales, sino que encontró continuidad en el Acuerdo sobre Medidas de Seguridad Social, suscrito por el Gobierno de la nación con U.G.T., CC.OO., C.E.O.E. y C.E.P.Y.M.E.³¹.

Y digo que ese Acuerdo merece ser destacado porque en él se convino la puesta en marcha de determinadas medidas legislativas en materia de Seguridad Social (algunas con relación a la pensión de viudedad), a la vista (así lo afirma el documento firmado en Madrid el día 13 de julio de 2006) de “la realidad existente en nuestro país”. Y es que en él, con el firme propósito de adecuar la acción protectora del sistema a las nuevas realidades sociales, se acordó la adopción de una serie de medidas en materia de Seguridad Social, destacando de entre ellas las siguientes: 1ª) las encaminadas a que la pensión de viudedad recupere su carácter de renta de sustitución, debiendo reservarse para aquellas situaciones en las que el causahabiente contribuía efectivamente al sostenimiento de los familiares supervivientes, siempre que existan hijos en común y/o dependencia económica del sobreviviente o (y esto merecer ser destacado) personas divorciadas receptoras de las pensiones previstas en el Código Civil; 2ª) la exigencia, en los supuestos de fallecimiento del causante por enfermedad común, de un período previo de vínculo conyugal de dos años o la existencia de hijos en común con derecho a pensión de orfandad; 3ª) el otorgamiento a las parejas de hecho de pensiones de viudedad, siempre que se constate la existencia de convivencia mutua, estable y notoria, durante un período amplio; y 4ª) la garantía, en los supuestos de distribución de la pensión entre varios beneficiarios, del acceso al 50% de la pensión en favor del cónyuge sobreviviente.

10.- Si centrado ahora el debate (ya anticipado) en la Ley 40/2007, lo que resulta curioso de ella es que se entretuvo en dar cumplimiento al Acuerdo sobre Medidas de Seguridad Social del año 2006, pero sin prestar demasiada atención a las recomendaciones de los Pactos de Toledo de 1995 y 2003. Sin embargo, ello no debe de extrañar, puesto que a la indefinición de sus recomendaciones, hay que añadir el carácter imperativo (por obvias razones políticas) del Acuerdo de 2006. Con todo, no puede dejar de mencionarse que lo realmente importante de la reforma de 2007 es lo paradójico que resulta el hecho de que al mismo tiempo que amplía el número de potenciales beneficiarios de la pensión de viudedad, le procura el primer recorte prestacional de importancia desde la creación del sistema de Seguridad Social; y es que, la Ley 40/2007, al lado de mejoras de la pensión altamente significativas, lleva a cabo lo que algunos autores han calificado como una clara regresión³², rompiendo así con una continuada línea de mejoras.

Así, si uno presta atención a la reforma operada en el art. 174 de la Ley General de la Seguridad Social —donde la pensión de viudedad del sistema encuentra el grueso de su regulación— por la Ley 40/2007, resulta que su principal novedad es (en apariencia) otra manifestación más de la constante progresión que ha caracterizado a la prestación de viudedad desde los inicios del sistema. Desde hace años se venía comen-

31 Que, por cierto, no ha sido publicado en ningún periódico oficial.

32 Según OJEDA AVILÉS, ya el proyecto de Ley contenía “lo que parece ser una regresión y por tanto ruptura de la continuada línea ascendente” (OJEDA AVILÉS, A., “Reformulación de la pensión de viudedad”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, número extra de Seguridad Social de 2008, p. 336).

tando en diversos foros —y con razón— la necesidad de procurar a las parejas de hecho el acceso a la pensión de viudedad³³, al encontrarse con la imposibilidad de ser titulares de ella por no tener la consideración legal de “cónyuges”; y es que, si uno no se encontraba unido a su pareja a través de un vínculo matrimonial, ya se tratase de pareja heterosexual, ya fuera una unión homosexual, no sería posible acceder a la titularidad de la pensión de viudedad, llevase el tiempo que llevase conviviendo con ella, y así lo venían concluyendo los Tribunales Laborales, al negar la condición de potencial beneficiario de la pensión al conviviente *more uxorio*³⁴.

En este mismo sentido, la jurisprudencia constitucional venía sosteniendo que, siendo el derecho a contraer matrimonio un derecho constitucional, el legislador podía, en principio, establecer diferencias de tratamiento entre la unión matrimonial y la puramente fáctica³⁵. De este modo, la diferencia de trato en la pensión de viudedad entre los casados y las parejas de hecho —a las que nada impide, en principio, contraer matrimonio— no resultaba arbitraria o carente de fundamento. Todo ello sin perjuicio de que el legislador (decían los tribunales), que dispone de un amplio margen para configurar el sistema de Seguridad Social, atendiendo a las circunstancias socio-económicas del momento, pueda en un futuro, si lo estima conveniente, reconocer el derecho a la pensión de viudedad a los convivientes *more uxorio*, en los supuestos y con los requisitos que en su caso puedan establecerse; pero el que no lo hubiera hecho así (decía el Tribunal Constitucional) no vulneraba el artículo 14 de la CE, ni tampoco su conexión con su artículo 39.1 de esa misma norma³⁶. Y así lo proclamó incluso el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, afirmando que “el hecho de reservar determinadas ventajas a las parejas que hayan contraído matrimonio, excluyendo a todas aquellas que convivan sin

33 Sobre el debate suscitado, véase PÉREZ ALONSO, M.A., *La pensión de viudedad en el régimen general de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2000), ps. 221 y ss.

34 La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en efecto, venía concluyendo “que a efectos de causar la pensión de viudedad no es asimilable la convivencia *more uxorio* y el matrimonio: así lo ha declarado la Sala en sus Sentencias ... en las que se interpreta en sus propios términos tanto el artículo 160 -hoy 174- de la LGSS como la Disposición Adicional 10.2 de la Ley 30/1981. Pues el primero solo concede derecho a la viudedad al cónyuge supérstite y la segunda solo concede la pensión de viudedad al convivente que no pudo contraer matrimonio con el causante por impedirlo la legislación vigente hasta la Ley 30/81 y que el fallecimiento se produzca con anterioridad a la misma ley ... Basta, pues, lo dicho y remitirse a los mas denudados razonamientos de la Sala en la citada Sentencia de 29 de junio de 1992 para concluir que el artículo 174 de la Ley de Seguridad Social no autoriza a otorgar la pensión de viudedad a quien no está ligado matrimonialmente con el causante y que la cláusula 10ª.2 de la Ley 30/1981 de 7 de julio no alcanza a quienes convivieran con posterioridad a la nueva ley” (sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2007 [Aranzadi 9322/2007]).

35 Véanse, entre otras, sentencias del Tribunal Constitucional 184/1990, de 15 de noviembre y 66/1994, de 28 de febrero.

36 En este sentido, el Tribunal Constitucional (entre otras, en su sentencia 69/2007, de 16 de abril), afirmaba que “por lo que se refiere a los presupuestos legales para acceder a la prestación de viudedad ..., no supone una discriminación por razones sociales que el legislador limite la prestación de viudedad a los supuestos de convivencia institucionalizada como casados, excluyendo otras uniones o formas de convivencia. A esos efectos se argumentó que el legislador dispone de un amplio margen de libertad en la configuración del sistema de Seguridad Social y en la apreciación de las circunstancias socioeconómicas de cada momento a la hora de administrar recursos limitados para atender a un gran número de necesidades sociales, habida cuenta de que el derecho a la pensión de viudedad no está estrictamente condicionado en el régimen contributivo a la existencia de una real situación de necesidad o de dependencia económica por parte del cónyuge supérstite, ni a que éste estuviera incapacitado para el trabajo y a cargo del fallecido En cualquier caso, el Pleno de este Tribunal también ha hecho especial incidencia en que la extensión de la prestación de viudedad a otras uniones diferentes por parte del legislador tampoco resultaba vedada por el art. 14 CE ni encontraría obstáculos en los arts. 32 y 39 CE, ya que la opción de requerir la existencia de previo vínculo matrimonial para tener derecho a una pensión de supervivencia no es la única constitucionalmente posible, por lo que es legítimo propugnar que la actual pensión de viudedad se extienda por el legislador a otras uniones, según este Tribunal ha venido señalando”.

estar casadas, obedece bien a la decisión del legislador o bien a la interpretación de las normas jurídicas de Derecho interno efectuada por los órganos jurisdiccionales nacionales, sin que los particulares puedan invocar discriminación alguna”³⁷.

Y esto es justamente lo que ha cambiado con la Ley 40/2007. Si antes se exigía la cualidad de “cónyuge superviviente”³⁸ para acceder a la pensión de viudedad (puesto que tal estado presupone un matrimonio anterior), no siendo situaciones equivalentes el matrimonio y la convivencia en una relación extramatrimonial, ahora basta con acreditar encontrarse unido al causante en el momento del fallecimiento formando una pareja de hecho durante al menos cinco años (con carácter estable y notorio, inmediata al fallecimiento), lo que se deberá acreditar mediante certificado de inscripción en los registros públicos creados al efecto³⁹. Deje dejarse apuntado, no obstante que, pese a todo, esa equiparación legal resulta más aparente que real, por cuanto que para poder ser beneficiario de la pensión causada por la pareja de hecho se exige (además de la convivencia) no superar un determinado límite de ingresos, lo que no sucede si se trata de parejas casadas⁴⁰.

11.- Otra de esas novedades (que también a primera vista parece mejorar la pensión de viudedad) es la que se ocupó de modificar el apartado 2, párrafo 2º, del art. 174 de la Ley General de la Seguridad Social. Ahora, según ese precepto, si, habiendo mediado divorcio, se produjera una concurrencia de beneficiarios con derecho a pensión de viudedad, ésta será reconocida en cuantía proporcional al tiempo de convivencia, garantizándose, en todo caso, el 40 por 100 a favor del cónyuge (o la pareja de hecho) superviviente⁴¹. Y digo que ese avance resulta de nuevo ser finalmente más aparente que real porque: 1º) puede dar lugar a situaciones en las que la viuda divorciada,

37 Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de enero de 2004, dictada en el asunto C-117/01.

38 Cfr. art. 174.1 de la Ley General de la Seguridad Social de 1994.

39 Ahora el art. 174.3 de la Ley General de la Seguridad Social le otorga “derecho a la pensión de viudedad [a] quien se encontrase unido al causante en el momento de su fallecimiento, formando una pareja de hecho”, siempre que (como regla general, excepcionada en el mismo precepto) acredite “que sus ingresos durante el año natural anterior no alcanzaron el 50 por 100 de la suma de los propios y de los del causante habidos en el mismo período”. A tales efectos, la norma considera “pareja de hecho la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años. La existencia de pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las Comunidades Autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante”.

40 En efecto, para acceder al percibo de la pensión de viudedad se exige acreditar “que sus ingresos durante el año natural anterior no alcanzaron el 50 por 100 de la suma de los propios y de los del causante habidos en el mismo período. Dicho porcentaje será del 25 por 100 en el caso de inexistencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad”. No obstante lo anterior, “también se reconocerá derecho a pensión de viudedad cuando los ingresos del sobreviviente resulten inferiores a 1,5 veces el importe del salario mínimo interprofesional vigente en el momento del hecho causante, requisito que deberá concurrir tanto en el momento del hecho causante de la prestación, como durante el período de su percepción. El límite indicado se incrementará en 0,5 veces la cuantía del salario mínimo interprofesional vigente por cada hijo común, con derecho a la pensión de orfandad que conviva con el sobreviviente”.

41 “Si, habiendo mediado divorcio, se produjera una concurrencia de beneficiarios con derecho a pensión, ésta será reconocida en cuantía proporcional al tiempo vivido por cada uno de ellos con el causante, garantizándose, en todo caso, el 40 por 100 a favor del cónyuge superviviente o, en su caso, del que, sin ser cónyuge, conviviera con el causante en el momento del fallecimiento y resultara beneficiario de la pensión de viudedad en los términos a que se refiere el apartado siguiente” (art. 174.2, párrafo 2º de la Ley General de la Seguridad Social de 1994).

aunque haya convivido con el causante más del 90 % del total de vida marital, sólo pueda tener derecho al 60% de la pensión; y 2º) se refiere sólo a los cónyuges divorciados, por lo que ese límite no jugaría, en principio, con relación a las nulidades y separaciones matrimoniales.

12.- Dentro ya de las novedades —ahora ya sí— de carácter abiertamente regresivo, la primera que merece ser destacada es aquella (contenida en el art. 174.1, párrafo tercero de la Ley General de la Seguridad Social de 1994) que condiciona el acceso a la pensión de viudedad al hecho de que, tratándose de fallecimiento del causante por causa de enfermedad común (entendida ésta como contingencia protegible del sistema) previa al vínculo conyugal, el matrimonio se haya celebrado “con un año de antelación como mínimo a la fecha del fallecimiento o, alternativamente, la existencia de hijos comunes”⁴², salvo, eso sí, que se acredite un período de convivencia en relación de afectividad análoga a la conyugal durante más de dos años. Con ello la norma lo que pretende es, de un lado, justificar la creación de la nueva prestación temporal de viudedad que ahora regula el art. 174 bis de la Ley General de la Seguridad Social⁴³, y del otro, combatir el fraude, evitando los “matrimonios de conveniencia”. De todos modos, si la finalidad última de la norma es evitar el fraude, no se entiende muy bien que no se incluyan entre los supuestos que excluyen el reconocimiento de la pensión aquellos en los cuales el óbito del causante es debido a una enfermedad profesional, o incluso un accidente de trabajo por enfermedad del trabajo *ex* art. 115.2.e) de la Ley General de la Seguridad Social, en los que también cabe la preexistencia de la enfermedad⁴⁴.

13.- La última de esas novedades regresivas es seguramente la que más litigios provocará en un futuro inmediato. Esa novedad, que ya anticipaba el Acuerdo de Medidas de Seguridad Social de 2006⁴⁵, es la que se contiene en el párrafo primero del apartado dos del art. 174 de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, que comienza señalando que “en los casos de separación o divorcio, el derecho a la pensión de viudedad corresponderá a quien, reuniendo los requisitos en cada caso exigidos en el apartado anterior, sea o haya sido cónyuge legítimo, en este último caso siempre que no hubiese contraído nuevas nupcias o hubiera constituido una pareja de hecho en los términos a que se refiere el apartado siguiente”, para añadir finalmente que “el derecho a pensión de viudedad de las personas divorciadas o separadas judicialmente quedará condicionado, en todo caso, a que, siendo acreedoras de la pensión compensatoria a que se refiere el artículo 97 del Código Civil, ésta quedara extinguida por el fallecimiento del causante”.

42 Art. 174.1, párr. 3º de la Ley General de la Seguridad Social de 1994.

43 Ahora, el art. 174 bis de la Ley General de la Seguridad Social de 1994 lo que hace es otorgar una pensión temporal de viudedad, en cuantía igual a la de la pensión de viudedad (durante dos años) que le hubiera correspondido al cónyuge superviviente cuando éste “no pueda acceder al derecho a pensión de viudedad por no acreditar que su matrimonio con el causante ha tenido una duración de un año o, alternativamente, por la inexistencia de hijos comunes y reúna el resto de requisitos enumerados en el apartado 1 del artículo 174”.

44 En efecto, “no se entiende por qué no se incluyen también los supuestos en que el fallecimiento se debe a una enfermedad profesional, o incluso a un accidente de trabajo por enfermedad profesional no listada, *ex* art. 115.2.e) del ET” (MOLINS GARCÍA-ATANCE, J., “La pensión de viudedad tras la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social”, en *Aranzadi Social*, nº. 6, 2008, p. 36).

45 En el apartado 3 a) del Acuerdo sobre Medidas de Seguridad Social, suscrito por el Gobierno de la nación con UGT, CCOO, CEOE y CEPYME, se acordó la adopción de la siguiente medida: “La pensión de viudedad debe recuperar su carácter de renta de sustitución y reservarse para aquellas situaciones en las que el causahabiente contribuía efectivamente al sostenimiento de los familiares supérstites: matrimonio; parejas de hecho, siempre que tuviesen hijos en común con derecho a pensión de orfandad y/o existiese dependencia económica del sobreviviente respecto del causante de la pensión; o personas divorciadas perceptoras de las pensiones previstas en el Código Civil”.

De esta manera, la norma parece condicionar el derecho a pensión de viudedad de las personas divorciadas o separadas judicialmente a que éstas sean acreedoras de la pensión compensatoria civil que se otorga a los cónyuges a los que la separación o el divorcio haya producido un desequilibrio económico, que implique un empeoramiento respecto a la situación de la que disfrutaban en el matrimonio⁴⁶. Dicho con otras palabras: si antes, para acceder a la pensión de viudedad, bastaba con haber estado casado (hubiera mediado o no separación o divorcio), hoy en día aquellas personas que se hayan separado o divorciado sólo tendrán derecho a ella si en el momento del fallecimiento del que fuera su cónyuge son acreedores de una pensión compensatoria civil derivada de la disolución de su matrimonio, y ésta se extingue con el óbito del causante.

Y es precisamente esa importancia que la norma otorga ahora a la pensión compensatoria civil la que nos lleva a plantearnos varios interrogantes iniciales: ¿Cuál es la naturaleza de esa pensión compensatoria? ¿Es temporal o indefinida? ¿Se otorga siempre? Como es fácil imaginar, la trascendencia práctica de la respuesta que se le dé a estas cuestiones es innegable. Si la pensión compensatoria civil no se otorga siempre que exista separación o divorcio, el acceso a la de viudedad puede acabar dependiendo finalmente de lo que se haya decidido en el proceso de disolución matrimonial. Y si aquella, en cambio, resulta ser consecuencia necesaria de dicho proceso, su hipotético carácter temporal podría impedir a los divorciados y separados ser titulares de la pensión de viudedad que pueda haber causado el que fuera su cónyuge legítimo, por cuanto que lo más probable es que en el momento del fallecimiento dicha pensión compensatoria se haya extinguido por el transcurso del tiempo.

14.- Si uno se aproxima a la normativa reguladora de esa pensión compensatoria civil con la finalidad de encontrar respuestas a las preguntas que acabamos de dejar formuladas, se encontrará con que todas ellas encuentran contestación en ella. Según dispone el art. 97 del Código Civil, la pensión se otorgará sólo si la separación o el divorcio produce un desequilibrio económico en relación con la posición del otro cónyuge, siempre que implique un empeoramiento respecto a su situación anterior en el matrimonio. Así, supuesto ese desequilibrio —que deberá resultar de confrontar la situación económica de los cónyuges antes y después de la ruptura matrimonial—, lo que debe uno preguntarse ahora es si la fijación temporal o no de la pensión compensatoria se encuentra recogida por la norma. Pues bien, la simple lectura del Código Civil revela que su articulado no configura (cuando menos, no con carácter necesario) la pensión como un derecho de duración indefinida (vitalicio). El art. 97 del Código Civil permite, en efecto, compensar el desequilibrio económico derivado del divorcio mediante una pensión temporal, una pensión por tiempo indefinido, o una prestación única, según determine la sentencia o el convenio regulador que puedan haber pactado los cónyuges⁴⁷.

46 Según el art. 97 del Código Civil, “el cónyuge al que la separación o el divorcio produzca un desequilibrio económico en relación con la posición del otro, que implique un empeoramiento en su situación anterior en el matrimonio, tendrá derecho a una compensación”, que, “a falta de acuerdo de los cónyuges, el Juez, en sentencia, determinará ... teniendo en cuenta las siguientes circunstancias: 1. Los acuerdos a que hubieran llegado los cónyuges. 2. La edad y el estado de salud. 3. La cualificación profesional y las probabilidades de acceso a un empleo. 4. La dedicación pasada y futura a la familia. 5. La colaboración con su trabajo en las actividades mercantiles, industriales o profesionales del otro cónyuge. 6. La duración del matrimonio y de la convivencia conyugal. 7. La pérdida eventual de un derecho de pensión. 8. El caudal y los medios económicos y las necesidades de uno y otro cónyuge. 9. Cualquier otra circunstancia relevante”.

47 Debe indicarse, no obstante, que antes de la reforma operada en el art. 97 del Código Civil por la Ley 15/2005, de 8 de julio (antes, el precepto se limitaba a afirmar que “El cónyuge al que la separación o divorcio produzca desequilibrio económico en relación con la posición del otro, que implique un empeoramiento en su situación anterior en el matrimonio, tiene derecho a una pensión que se fijará en la resolución judicial”), el Tribunal Supremo había llegado a afirmar que “el contexto social permite y el sentir social apoya una solución favorable a la pensión temporal” (sentencia del Tribunal Supremo [Sala de lo Civil] de

Así las cosas, la solución más favorable para los cónyuges separados o divorciados parece que será la de asegurarse en el convenio regulador una pensión compensatoria vitalicia, estipulando que se extinguirá con el óbito del causante⁴⁸, ya que “el derecho a la pensión no se extingue por el solo hecho de la muerte del deudor”⁴⁹. Y en el caso de que el proceso de separación o divorcio finalice mediante sentencia, lo que deberán procurar los cónyuges es convencer al Juez de que la pensión compensatoria que otorgue sea vitalicia. La razón que abona esas sugerencias se encuentra en el tenor literal del art. 174.2 de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, ya que éste, en caso de separación o divorcio, si el cónyuge que ha sobrevivido al causante de la pensión de viudedad no ha contraído nuevas nupcias ni ha constituido una pareja de hecho (cualquiera de estas dos circunstancias, lógicamente, impedirán el acceso a la pensión⁵⁰), parece exigirle (al cónyuge sobreviviente) que en el momento del deceso sea acreedor (la ley habla de interesado “acreedor”, no de beneficiario titular o perceptor) de una pensión compensatoria derivada del proceso de separación o divorcio, que deberá quedar extinguida en el momento de la defunción de su antigua pareja⁵¹.

15.- Esas son, en principio, las respuestas que una lectura rápida del art. 97 del Código Civil (en conjunción con el art. 174.2 de la Ley General de la Seguridad Social) proporciona a los interrogantes antes planteados. Sin embargo, un examen más pausado de la norma permite observar, si se obvia la deficiente técnica legislativa utilizada (¿qué sucede, por ejemplo, con aquellos a los que únicamente se les ha otorgado una prestación única, y no una pensión?), que el legislador no ha sido todo lo valiente que debiera (¿nos encontramos con un precepto redactado de manera “políticamente correcta”?), por cuanto que si lo que quería era condicionar el percibo de la pensión de viudedad al hecho de ser titular de la pensión compensatoria civil, así hubiera debido manifestarlo con claridad en la norma, porque la manera en que ha sido redactado el art. 174 de la Ley General de la Seguridad Social no provoca otra cosa que perplejidad e incertidumbre. Así, por un lado, utilizando la expresión “acreedor” (y no la de titular o perceptor) el legislador está permitiendo al exégeta de la norma sostener la posibilidad de acceso a la pensión de viudedad al viudo que en el momento del hecho causante pre-

9 de octubre de 2008 recurso núm. 516/2005]). Es decir, que el Tribunal Supremo (ante el silencio de la norma) aceptaba el carácter temporal de la pensión compensatoria con carácter genérico, debiendo tenerse en cuenta para su fijación factores tales como la edad, la duración efectiva de la convivencia conyugal, la dedicación al hogar y a los hijos, etc. Y esa fue justamente la doctrina que recogió la Ley 15/2005, de 8 de julio, cuando modificó el art. 97 del Código Civil, que ahora permite compensar el desequilibrio económico derivado del divorcio mediante una pensión temporal, una pensión por tiempo indefinido, o una prestación única, según determine la sentencia o (y esto es novedad) el convenio regulador que puedan haber pactado los cónyuges.

48 El art. 101 del Código Civil afirma que “El derecho a la pensión se extingue por el cese de la causa que lo motivó, por contraer el acreedor nuevo matrimonio o por vivir maritalmente con otra persona”.

49 Art. 101, párrafo 2º, del Código Civil.

50 Para el art. 174.4 de la Ley General de la Seguridad Social de 1994 “En todos los supuestos a los que se refiere el presente artículo, el derecho a pensión de viudedad se extinguirá cuando el beneficiario contraiga matrimonio o constituya una pareja de hecho en los términos regulados en el apartado anterior, sin perjuicio de las excepciones establecidas reglamentariamente”.

51 La intención del legislador parece ser, en efecto, atender exclusivamente a situaciones efectivas de necesidad, impidiendo el acceso a la pensión a los viudos separados o divorciados que no se encuentren en el percibo, mejor, que no sean acreedores, de la pensión compensatoria que regula el art. 97 del Código Civil, ya sea por haberse extinguido, ya sea por no haber sido nunca titular, ya sea, en fin, por haberse agotado el percibo por transcurso del tiempo. De este modo, exigiéndose la condición de acreedor de una pensión compensatoria civil para poder ser titular de una pensión de viudedad, la solución con la que cuentan los divorciados y separados para evitar en el futuro situaciones de desprotección consiste en pactar en el convenio regulador (*ex arts. 81, 86 y 90 del Código Civil*) una pensión vitalicia (por “tiempo indefinido” dice la norma), sin que, a tales efectos, parece que pueda servir la renta vitalicia que regula el art. 99 del Código Civil, al no contemplarlo el art. 174.2 de la Ley General de la Seguridad Social.

sente un empeoramiento en su situación económica con relación a la existente en el momento de la disolución matrimonial, al poder otorgarse (confieso que de manera un poco forzada) la condición de acreedor.

Por otra parte, el primer inciso del art. 174.2, párrafo primero de la Ley General de la Seguridad Social de 1994 reconoce el derecho a pensión de viudedad a los separados o divorciados de manera incondicional⁵²; es decir, que en modo alguno condiciona el derecho a pensión de viudedad al hecho de ser acreedor de la pensión compensatoria del art. 97 del Código Civil, por lo que podría sostenerse ante un Tribunal que su inciso segundo parece tener que ver únicamente con los potenciales beneficiarios que se encuentren en el percibo de dicha pensión compensatoria civil, de tal manera que sólo si ésta se extingue con el fallecimiento del causante podrían acceder al percibo de la pensión de viudedad, al entender la norma que en caso contrario no se encuentran en situación de necesidad; dicho de otro modo, que si uno no es titular de una pensión compensatoria civil en el momento del óbito tendría derecho a pensión de viudedad, al no existir pensión alguna que equilibre (como quiere el Código Civil) la situación económica tras la separación judicial⁵³.

Así lo confirma, a mi modo de ver, además de un sosegado análisis semántico de la norma (“siendo acreedoras”, afirma el precepto⁵⁴), el hecho de que la pensión compensatoria civil sólo puede quedar extinguida por el fallecimiento del causante si así se pacta expresamente, por cuanto que el art. 101 del Código Civil —que es el que contempla las causas de extinción del derecho a la pensión compensatoria— refiere que “el derecho a la pensión no se extingue por el solo hecho de la muerte del deudor”, es decir, que el óbito del causante no extingue la pensión (debiendo ser los herederos los que deban solicitar del Juez la reducción o supresión de aquélla, si el caudal hereditario no pudiera satisfacer las necesidades de la deuda o afectara a sus derechos en la legítima⁵⁵), por lo que la persona viuda que fuera titular de la pensión compensatoria no podría en ningún caso cumplir con los requisitos exigidos por la norma para acceder a la pensión de viudedad, ya que (salvo pacto en contrario) el fallecimiento del causante no conlleva necesariamente la extinción de la pensión compensatoria.

16.- En fin, tras todo lo anterior, creo que mis afirmaciones iniciales, acerca de que el régimen jurídico de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social presenta una última (hasta el momento) etapa ciertamente abigarrada, confusa⁵⁶ y regresiva, han quedado plenamente confirmadas. Es más, a la vista de todo lo anterior quizá fuera conveniente que el legislador procediera cuanto antes a cumplir con el mandato que se contiene en la disposición adicional 25^a de la Ley 40/2007⁵⁷, elaborando un estu-

52 “En los casos de separación o divorcio, el derecho a la pensión de viudedad corresponderá a quien, reuniendo los requisitos en cada caso exigidos en el apartado anterior, sea o haya sido cónyuge legítimo”.

53 Véase, a este respecto, VICENTE PALACIO, A., “Pensión de viudedad de cónyuges separados judicialmente o divorciados y pensión compensatoria ¿Es la pensión compensatoria requisito de acceso a la pensión de viudedad o pensión incompatible con ésta? (Breve reflexión sobre la pensión de viudedad a raíz de la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 26 de Barcelona 28 jul. 2008”, en *Tribuna Social*, 2009, nº. 220, ps. 56 y ss.

54 *Ibidem*.

55 El último inciso del art. 101, párr. 2º, del Código Civil, afirma que “No obstante, los herederos de éste podrán solicitar del Juez la reducción o supresión de aquélla, si el caudal hereditario no pudiera satisfacer las necesidades de la deuda o afectara a sus derechos en la legítima”.

56 Lo que no es de extrañar, habida cuenta el contenido de las últimas normas de Seguridad Social, de las que resulta ser un buen ejemplo la Ley 40/2007, que consta únicamente de 9 artículos, pero que se completa con más de treinta disposiciones adicionales.

57 En dicha disposición adicional se asegura que “El Gobierno, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo, elaborará un estudio que aborde la reforma integral de la pensión de viudedad”.

dio que aborde la reforma integral de la pensión de viudedad, procediendo así a la sistematización y clarificación de su régimen jurídico (más allá del parcheado continuo al que se encuentra sometida de manera constante la Ley General de Seguridad Social); y es que, repele a la más elemental lógica jurídica que las prestaciones por muerte y supervivencia no cuenten con una norma que, al margen del tronco común que supone el articulado de la Ley General de la Seguridad Social, complemente (actualizándola y desarrollándola) su regulación sobre la pensión de viudedad, derogando así la norma del año 1967 que pretendía aplicar y desarrollar las prestaciones por muerte y supervivencia reguladas en la Ley General de Seguridad Social de 1966⁵⁸.

⁵⁸ Y es que, en efecto, la norma que reglamenta las disposiciones legales sobre las prestaciones de muerte y supervivencia resulta ser una Orden de 13 de febrero de 1967 (BOE de 23 de febrero de 1967), por la que se establece normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones de muerte y supervivencia del Régimen General de la Seguridad Social, dictada con el fin de desarrollar y aplicar las disposiciones sobre prestaciones por muerte y supervivencia de la Ley General de Seguridad Social de 1966. A este respecto, la manualística ha llegado a afirmar que “la Orden de 13 de febrero de 1967 ... sorprendentemente sigue siendo el desarrollo reglamentario básico ... pese a su notable desfase y a múltiples elementos de ilegalidad (incluso de inconstitucionalidad)” (VIDA SORIA, J., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C. y QUESADA SEGURA, R., *Manual de Seguridad Social*, 4ª ed. Tecnos [Madrid, 2008], p. 356).