



Seguridad Social de universitarios en prácticas: estado de la cuestión.

BIB 2012\144

Manuel Luque Parra. Catedrático (acreditado). Universitat Pompeu Fabra

Elisabet Calzada i Oliveras. Estudiante de Doctorado. Universitat Ramon Llull (ESADE)

Publicación: Aranzadi Social num. 10/2012 (Fichas de Legislación).

Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2012.

- 1.- [Introducción](#)
- 2.- [El Real Decreto 1493/2011 y el Real Decreto 1707/2011 bajo el prisma de la Ley 27/2011](#)
- 3.- [Reconciliación de ambas normas: interpretación sistemática y teleológica](#)
- 4.- [Conclusión](#)

Introducción En los dos últimos meses se han publicado en el BOE varias normas relativas al régimen de prestación de servicios así como de seguridad social de los denominados «becarios», esto es, de estudiantes, universitarios o de formación profesional, en prácticas. En particular, el [Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre \(RCL 2011, 1933\)](#), sobre los términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, y el Real Decreto 1707/2011, de [18 de noviembre \(RCL 2011, 2312\)](#), sobre las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. Asimismo, el Real Decreto 1493/2011 trae causa en el mandato previsto en la [Disposición Adicional Tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto \(RCL 2011, 1518\)](#), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social. A pesar de la clara intención integradora en la Seguridad Social del colectivo de estudiantes en prácticas que trasluce de la Ley 27/2011, ciertamente no queda claro el régimen que resulta de aplicación al colectivo de estudiantes universitarios en prácticas, en concreto tras la publicación de los dos Reales Decretos mencionados. Y ello, básicamente, por lo que consideramos es una abierta contraposición de regímenes previstos en una y otra norma reglamentaria (mientras el primero -RD 1493/2011- los incluye en el Régimen General de la Seguridad Social, la [Disposición Adicional Primera](#) del segundo -RD 1707/2011- los excluye expresamente) oponiéndose a lo que inicialmente uno interpreta de lo previsto en la Ley 27/2011.

¹ La problemática a analizar se centra en los estudiantes universitarios en prácticas, quedando al margen de la misma los estudiantes de formación profesional en prácticas puesto que el [RD 1707/2011 \(RCL 2011, 2312\)](#) no se refiere a estos últimos.

En las siguientes páginas trataremos de analizar, de manera breve, el conflicto de normas abierto, aislando el problema en particular, proponiendo una solución, por un lado, respetuosa con el principio de jerarquía normativa y de prevalencia de la ley y, por el otro, que no vacíe de contenido ninguna de las normas en vigor, en defensa de la conservación de las normas. El Real Decreto 1493/2011 y el Real Decreto 1707/2011 bajo el prisma de la Ley 27/2011 La exposición de motivos de la [Ley 27/2011 \(RCL 2011, 1518\)](#) destaca, entre otras cuestiones, la tendencia en el ámbito de la Seguridad Social hacia una ampliación de su cobertura a más beneficiarios, que se valora como positiva y que se refuerza a lo largo de su articulado. Dicho refuerzo se percibe, por ejemplo, en la computación como períodos de

cotización de los períodos de interrupción de la actividad laboral por el nacimiento de un hijo hasta su sexto año (Art.9). En ese mismo sentido puede interpretarse la Disposición Adicional Tercera de dicha Ley, de la cual trae causa el [RD 1493/2011 \(RCL 2011, 1933\)](#):

2 Exposición de motivos de la [Ley 27/2011, de 1 de agosto \(RCL 2011, 1518\)](#), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social: «... A lo largo de los años, ha ido ampliando su cobertura a más beneficiarios y ha ido, también, mejorando su intensidad protectora, garantizando la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante estados de necesidad...».

«El Gobierno, en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la presente Ley y en base a las previsiones contenidas en el artículo 97.2.m) de la Ley General de la Seguridad Social y en los términos y condiciones que se determinen reglamentariamente, establecerá los mecanismos de inclusión de la misma de los participantes en programas de formación financiados por organismos o entidades públicos o privados, que, vinculados a estudios universitarios o de formación profesional, conlleven contraprestación económica para los afectados, siempre que, en razón de la realización de dichos programas, y conforme a las disposiciones en vigor, no viniesen obligados a estar de alta en el respectivo Régimen de la Seguridad Social(...)». Al margen de cuestiones interpretativas suscitadas por el lenguaje utilizado en la Ley y repetido en el RD 1493/2011 (como, por ejemplo, qué debe interpretarse por financiación de un programa de formación), la intención integradora o inclusiva, en palabras del legislador, del colectivo de participantes en programas de formación es evidente. Por ello y en desarrollo del mandato al Gobierno, el Ministerio de Trabajo e Inmigración previó en el RD 1493/2011 como asimilados a trabajadores por cuenta ajena a efectos de su alta en el Régimen General de la Seguridad Social (RGSS) a un colectivo que realmente es amplio: «personas que participen en programas de formación financiados por entidades y organismos públicos o privados que, vinculados a estudios universitarios o de formación profesional, no tengan carácter exclusivamente lectivo sino que incluyan la realización de prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades y conlleven una contraprestación económica para los afectados, cualquiera que sea el concepto o la forma en que se perciba, siempre que la realización de dichos programas no dé lugar a una relación laboral que determine su alta en el respectivo régimen de la Seguridad Social» (Art. 1). Como consecuencia de dicho Real Decreto, por lo tanto, debe darse de alta a aquellos que «trabajen en prácticas» como parte de sus estudios universitarios (sin especificar si de grado, de máster o cualquier otro) o de formación profesional, siempre y cuando sean retribuidos por ello (pudiendo percibir simplemente una ayuda o bolsa para estudio) y ello no constituya una relación laboral. La controversia se suscita por la posterior publicación por parte del Ministerio de la [Presidencia del RD 1707/2011 \(RCL 2011, 2312\)](#) por el cual aquellos que realicen prácticas académicas externas (curriculares o extracurriculares) en la universidad o en empresas, instituciones o entidades públicas y privadas en el marco de un convenio de cooperación educativa, retribuidas o no, quedarán fuera del ámbito de inclusión en el RGSS establecido en el RD 1493/2011 (Disposición Adicional Primera del RD 1707/2011). Así pues cabe preguntarse si por el camino nos hemos perdido algo (probable, sin duda) o es que el Ministerio de la Presidencia «enmienda la plana» al Ministerio de Trabajo tras 2 meses de la entrada en vigor del [RD 1493/2011 \(RCL 2011, 1933\)](#), pretendiendo dejar fuera de la Seguridad Social a los universitarios en prácticas (no así a los estudiantes de formación profesional en prácticas, que siguen rigiéndose por el régimen del primer Real Decreto). El problema generado consiste, en primer lugar, en un posible vaciamiento (parcial) del RD 1493/2011 producido por el RD 1707/2011 (en virtud del principio de modernidad). Y, en segundo lugar y sobretodo, en la posible naturaleza ultra vires del Real Decreto 1707/2011, de entender que se ha producido una vulneración del principio de jerarquía normativa por cuanto una norma reglamentaria (RD 1707/2011) prevé un régimen opuesto a la Ley aplicable sobre la materia (Ley 27/2011). De ser nuestra segunda consideración correcta, la consecuencia natural de ello sería la nulidad del Real Decreto 1707/2011 y la aplicación del RD 1493/2011, que desarrolla la Ley 27/2011.

3 Entre dos normas del mismo rango, resulta de aplicación preferente la más moderna.

4 [Artículo 3.2 Estatuto de los Trabajadores \(RCL 1995, 997\)](#).

No obstante lo anterior, en aras al mantenimiento de toda la normativa referida más arriba (en aplicación del principio de conservación de las normas) y de intentar dar una interpretación racional y razonable a lo prescrito por el Gobierno, en el siguiente apartado ofrecemos una posible interpretación de las normas que, si bien no exenta de críticas, permite el mantenimiento de todas ellas y el respeto a la voluntad del legislador plasmada en la Ley 27/2011. Reconciliación de ambas normas: interpretación sistemática y teleológica Como hemos expuesto, cierto es que, sea por descoordinación entre Ministerios, sea por criterios distintos acerca del régimen que debe prevalecer en relación con el colectivo de universitarios en prácticas o por mera presión de grupos de interés al Gobierno en esta materia, la inseguridad jurídica reina actualmente sobre lo que hoy nos ocupa. En nuestra opinión, aquello que resulta evidente es que debe primar lo pretendido por el legislador en la [Ley 27/2007 \(RCL 2007, 1926\)](#) y que los reglamentos que el Gobierno pueda eventualmente publicar deben tener cabida únicamente dentro del sistema planteado por la Ley. A nuestro parecer, la voluntad del legislador queda clara en esta materia en la propia Exposición de Motivos, desarrollada posteriormente en la Disposición Adicional Tercera transcrita más arriba: inclusión en la Seguridad Social de, entre otros colectivos referenciados, los estudiantes universitarios que participen en programas de formación, financiados por organismos o entidades públicos o privados con contraprestación económica. Asimismo, como hemos dicho, el sistema ha tendido hacia una mayor integración de colectivos en la Seguridad Social, así como a una ampliación de su cobertura. En virtud, por lo tanto, de una interpretación teleológica (atendiendo a la voluntad/finalidad objetiva de la norma) y sistemática (atendiendo a la totalidad del sistema de Seguridad Social), así como en base a la propia literalidad de las 3 normas analizadas, entendemos que pueden darse 3 supuestos de hecho distintos en relación con los estudiantes universitarios en prácticas con contraprestación económica:

⁵ En relación con los que realizan prácticas no remuneradas no hay duda acerca de su exclusión del RGSS: por un lado, por exclusión implícita del [RD 1493/2011 \(RCL 2011, 1933\)](#), puesto que éste se refiere exclusivamente a la inclusión en la Seguridad Social de las prácticas con contraprestación económica y, por el otro, en virtud del [RD 1707/2011 \(RCL 2011, 2312\)](#) que incluye, dentro del grupo de excluidos, a los estudiantes universitarios en prácticas sin remuneración. [RD](#)

El primero consiste en estudiantes universitarios en prácticas basadas en un programa de formación financiado por entidades u organismos autónomos públicos o privados y con contraprestación económica. Este grupo queda subsumido en el supuesto de hecho propio del RD 1493/2011: por lo tanto, estarán incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y deberá cotizarse por ellos. El segundo incluye los estudiantes universitarios en prácticas fundadas en la suscripción de un convenio de cooperación educativa con o sin contraprestación económica, a los que resulta de aplicación el RD 1707/2011: por lo tanto, quedarán excluidos del Régimen General de la Seguridad Social y no deberá cotizarse por ellos. El último grupo que, además, resulta ser el más habitual y el que genera mayores problemas es el formado por estudiantes universitarios en prácticas fundadas tanto en la existencia de un programa de formación financiado y con contraprestación económica, como en la suscripción de un convenio de cooperación educativa. A este grupo, que cumple tanto lo previsto en el RD 1493/2011 como lo establecido en el RD 1707/2011 entendemos que, de conformidad con el mandato legal de la Ley 27/2011 y a pesar de la literalidad del RD 1707/2011, les será de aplicación el RD 1493/2011, esto es, deberán ser dados de alta en el RGSS y las entidades u organismos correspondientes cotizar por ellos. En consecuencia, de conformidad con la interpretación descrita en el presente artículo, se mantiene en vigor el RD 1707/2011 y se da un sentido racional y razonable a su contenido, con espacios propios en los cuales resulta de aplicación, distinto de los ámbitos previstos por el RD 1493/2011. En el supuesto de concurrencia de los dos Reales Decretos, jerárquicamente equivalentes, se opta por dar prevalencia a lo previsto en la Ley 27/2011, con base en los principios de jerarquía normativa, de prevalencia de la Ley e incluso de norma más favorable.

⁶ Es preciso poner de manifiesto que nuestra opinión difiere de lo «interpretado» por la Tesorería General de la Seguridad Social hasta el momento. En su boletín de noticias 2011/13, de 28 de diciembre de 2011, se refiere al nuevo [RD 1707/2011 \(RCL 2011, 2312\)](#) si bien no parece hacer ningún esfuerzo interpretativo o aclarativo por cuanto simplemente establece que los estudiantes universitarios afectados por dicho RD quedan fuera de los

mecanismos de inclusión en la Seguridad Social establecidos en el RD 1707/2011. Ahora bien, no se pronuncia en relación con el régimen aplicable a los estudiantes universitarios en prácticas que cumplan lo previsto tanto en el RD 1707/2011 como en el RD 1493/2011.

Conclusión Ante una problemática generada por una práctica legislativa incorrecta (aprobación de Reales Decretos consecutivos con contenido opuesto y aprobación de normas *ultra vires*), hemos tratado de dar una interpretación de las normas respetuosa con los principios de interpretación de las mismas, dando prevalencia a la voluntad del legislador (expresada, en particular, en la [Ley 27/2011 \[RCL 2011, 1518\]](#)) y a la coherencia del sistema de la Seguridad Social con la finalidad de conseguir la seguridad jurídica deseable en todo ordenamiento jurídico y ausente en la materia que nos ocupa: la cotización a la Seguridad Social de los estudiantes universitarios en prácticas.