

# LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES DE EDAD EN LA LEGISLACIÓN SOCIAL\*

## THE PROTECTION ON MINORS IN SOCIAL LEGISLATION

Macarena Hernández Bejarano  
Pfra. Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Sevilla  
ORCID: 0000-0003-2184-0554  
macaher@us.es

**RESUMEN:** El trabajo analiza la evolución y situación actual de la protección de los menores en el ámbito del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en España. Partiendo de los instrumentos internacionales y de Derecho Comunitario que han promovido la prohibición del trabajo infantil y fijado condiciones específicas para los menores trabajadores el estudio centra su atención en la evolución de su protección en el ámbito de las relaciones laborales. Del análisis normativo realizado, se destacan los importantes cambios introducidos para el reconocimiento pleno de sus derechos y se abordan las particularidades de su sistema de protección, detectándose la existencia de ciertas lagunas que deben ser corregidas a fin de evitar nuevas situaciones de explotación y desprotección.

**PALABRAS CLAVE:** trabajo de menores, explotación infantil, protección social.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the evolution and current status of child protection in the field of labor and social security law in Spain. Drawing on international and European Union law instruments that have promoted the prohibition of child labor and established specific conditions for child workers, the study focuses on

---

\* Este trabajo es resultado del Proyecto de Investigación PID2021-123493OB-I00 «el acceso a la justicia de los colectivos vulnerables» (JUSVUL); PID2022-141201OB-I00 «La huida del mercado de trabajo y la legislación social en España (TRABEXIT)».

Recibido: 04/06/2025; Aceptado: 09/07/2025.

Copyright: © Editorial Universidad de Sevilla. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

e-ISSN: 2660-4884

*Trabajo, Persona, Derecho, Mercado* 10 (2025) 17-48  
<https://dx.doi.org/10.12795/TPDM.2025.i10.01>

the evolution of their protection in the field of labor relations. From the regulatory analysis the important changes introduced for the full recognition of their rights are highlighted, and the specific features of their protection system are addressed. Certain gaps are identified that must be corrected to prevent further situations of exploitation and lack of protection.

KEYWORDS: child labor, child exploitation, social protection.

SUMARIO: 1. LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL. 2. LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN EL TRABAJO. 2.1. Evolución de la protección del menor en la normativa laboral y de seguridad y salud laboral. 2.2. La protección laboral del menor como aprendiz. 3. LA PROTECCIÓN DEL MENOR EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 3.1. La protección del menor como trabajador por cuenta ajena. 3.1.1. Peculiaridades en la obligación de cotizar. 3.1.2. Peculiaridades en la protección de la incapacidad permanente. 3.1.3. Peculiaridades en la protección del menor como aprendiz. 3.2. La protección del menor como beneficiario de la persona trabajadora: su tutela en el ámbito familiar. 3.2.1. Primeras manifestaciones: los subsidios familiares y el plus de cargas familiares. 3.2.2. Las prestaciones familiares por hijo a cargo. 3.2.3. El Ingreso Mínimo Vital y el Complemento a la Infancia. 3.2.4. Las prestaciones por muerte y supervivencia (pensión de orfandad, prestación de orfandad y pensión en favor de familiares). 3.2.5. La acción social en materia formativa. 3.3. La protección del menor en el Régimen Especial de Estudiantes. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La salvaguarda de la infancia y los derechos del niño ha sido una constante en el Derecho Internacional desde sus primeras manifestaciones hasta la actualidad. Este compromiso protector se refleja en la labor de organismos como la ONU que ha desarrollado múltiples instrumentos dedicados específicamente a la defensa de los menores.

El primer texto en reconocer los derechos infantiles y la responsabilidad de los adultos en su protección fue la Declaración sobre los Derechos del Niño, ratificada en Ginebra por la Sociedad de Naciones el 28-2-1924. Posteriormente, la ONU consolidó este reconocimiento con documentos clave como la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20-11-1959, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20-11-1989, o la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, Protección y Desarrollo del Niño aprobada en la Cumbre Mundial sobre la Infancia el 30-9-1990.

Además, otros instrumentos internacionales han dedicado parte de su articulado a la protección de los menores, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25.2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 23 y 24) o la Carta Social Europea (art.7)<sup>1</sup>.

La UE también ha incorporado esta protección en su agenda política, comprometiéndose junto con los Estados miembros a respetar los derechos del niño en el marco de los tratados internacionales. Este compromiso se ha materializado en diversos documentos como la Carta Europea de los Derechos del Niño (DOCE nº C 241 de 21-9-1992), las Comunicaciones de la Comisión «Una Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño», Bruselas 15-2-2001, COM (2011) 60 Final, «Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia», Bruselas, 4-7-2006, COM (2006) 367 final y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (DO C de 30-3-2010).

En el ámbito laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha dedicado desde su creación (1919) numerosos esfuerzos a la protección de la infancia y de los jóvenes en el trabajo. Su normativa prohíbe cierto tipo de trabajos, establece edades mínimas de admisión para evitar que los niños comiencen a trabajar a edades tempranas en las que se carece de condiciones físicas y de madurez necesarias, e impone condiciones laborales específicas para garantizar la seguridad y salud de los menores<sup>2</sup>.

Entre sus prioridades, la OIT busca erradicar el trabajo infantil, definido como cualquier actividad que perjudique la seguridad o la moralidad de los niños, interfiera en su educación obligatoria o sea desempeñada por menores que carecen de la edad necesaria para ejercerla<sup>3</sup>. De ahí que su acción normativa se haya dirigido, por un lado, a prohibir el trabajo infantil y a eliminar, con carácter de urgencia, aquellos trabajos infantiles que se manifiestan en sus peores formas. Incide también en

---

1. Vid. APILLUELO MARTÍN M.(1999) «La relación de trabajo del menor edad», CES, Colección Estudios nº 72, Madrid, pp. 44 y ss.

2. Los Convenios de la OIT que han fijado edades mínimas para determinados trabajos fueron: el Convenio nº 5 en 1919 de fijación de una edad mínima en la industria (14 años), revisado en 1937. A éste le sucedieron otros posteriores que fijaron edades mínimas en otras actividades: trabajo en el mar (Convenio 1920, revisado en 1936), en la agricultura (Convenio 1921), en trabajos de pañoleros y fogoneros (Convenio 1921), en trabajos no industriales (Convenio 1937), de pescadores (Convenio 1959), en trabajo subterráneo (Convenio 1965), y establecieron específicas condiciones de empleo, descansos, vacaciones, protección de los salarios y seguridad social. Los citados convenios fueron reemplazados por un nuevo convenio general sobre el tema que reemplaza a los anteriores, el Convenio nº 138 sobre edad mínima de 1973. Vid. las citas de los convenios en el Preámbulo del Convenio nº 138 de la OIT y en las realizadas por RUANO ALBERTOS S.(2001) «El trabajo de los menores de edad a la luz de la legislación internacional y comunitaria», Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Estudios, pp. 76 y ss. En semejante sentido, APILLUELO MARTÍN M.(1999) «La relación de trabajo del menor edad», op.cit., p. 60 y nota a pie nº 3.

3. Vid. Convenio nº 138 sobre edad mínima, de 1973, en vigor desde el 19-6-1976. Actualmente, se encuentra ratificado por 176 países, entre ellos España, que lo hizo el 16-5-1977.

la necesidad de una acción inmediata que «tenga en cuenta la importancia de la educación básica gratuita y la necesidad de librar de todas esas formas de trabajo a los niños afectados y asegurar su rehabilitación y su inserción social, al mismo tiempo que se atiende a las necesidades de sus familias»<sup>4</sup>.

En concreto, el Convenio nº 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999)<sup>5</sup>, en su art. 3, establece una clasificación de actividades prohibidas, incluyendo:

- A. todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- B. la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- C. la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes,
- D. el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Complementariamente, el Convenio nº 138 sobre edad mínima (1973) persigue elevar la edad mínima de admisión al empleo para garantizar un desarrollo físico y mental adecuado de los menores.

En la UE la protección de los menores en el ámbito laboral ha sido objeto de regulación a través de normas específicas como las Directivas 89/391/CEE y 94/33/CEE de 22 de junio que establecen el denominado «*Derecho del Trabajo del menor de edad*», fijando condiciones laborales específicas y derechos fundamentales en salud, seguridad y educación<sup>6</sup>.

Pero, a pesar de los avances normativos y la creciente concienciación social sobre la necesidad de garantizar una protección integral para los menores, la explotación infantil continúa siendo una problemática vigente. Según los últimos datos publicados por UNICEF 160 millones de niños realizan trabajos peligrosos para su salud y desarrollo, principalmente en países menos desarrollados, y de economías emergentes<sup>7</sup>. Aunque también con presencia en países industrializados, debido a factores

4. Vid. Preámbulo del Convenio nº 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999).

5. En vigor desde el 19-11-2000, ratificado, actualmente por 187 países, entre ellos España que lo ratifica el 2-4-2001.

6. Vid. APILLUELO MARTÍN M.(1999) «La relación de trabajo del menor edad», op.cit., pp. 47-48.

7. Vid. datos en el informe UNICEF «Trabajo infantil: estimaciones mundiales 2020, tendencias y el camino a seguir» <https://www.unicef.es/publicacion/trabajo-infantil-estimaciones-2020> [consulta: 4-3-2025]

como la pobreza, la inmigración irregular, la trata de seres humanos y la explotación laboral y sexual. También se aprecia riesgo importante en los nuevos modelos de negocios y/o de actividades artísticas que utilizan como medio de difusión principal herramientas, plataformas digitales y redes sociales<sup>8</sup>.

Ante esta realidad, la protección de los menores sigue ocupando un lugar prioritario en la agenda internacional. En este sentido, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen un marco fundamental para combatir los abusos a los que siguen expuestos, estableciendo metas orientadas a erradicar el maltrato infantil, la explotación, la trata, la violencia, la mortalidad infantil, la pobreza, el analfabetismo, el matrimonio infantil y otras formas de vulneración de derechos.

## 2. LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN EL TRABAJO

El ordenamiento jurídico español reconoce la protección de los menores en el art. 39.4 de la Constitución disponiendo que «*Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos*». Esta previsión constitucional ha sido desarrollada mediante un amplio marco normativo reforzado tras la ratificación de diversos instrumentos internacionales en materia de derechos de la infancia y la juventud. A lo largo del tiempo, el legislador ha introducido importantes modificaciones dirigidas a consolidar el reconocimiento pleno de la titularidad de derechos de los menores y su capacidad progresiva para ejercerlos, con impacto directo en el ordenamiento jurídico español en su conjunto<sup>9</sup>.

---

8. El Informe Anual de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (2024), aunque no menciona actuaciones realizadas respecto del trabajo de los menores de edad, sí aporta datos sobre el incremento de las infracciones detectadas en todos los sectores de actividad por el uso de mano de obra extranjera irregular. También hace referencia al Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social 2021, 2022 y 2023 y a las acciones a llevar a cabo sobre explotación laboral y trabajo forzoso Vid. pp. 69-71. [https://www.mites.gob.es/itss/web/Quienes\\_somos/Estadisticas/index.html](https://www.mites.gob.es/itss/web/Quienes_somos/Estadisticas/index.html) [consulta: 4-3-2025].

9. Tal y como se recoge en el Preámbulo de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (BOE 17-1-1996) comenzó con la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación de la Filiación, Patria Potestad y Régimen Económico del Matrimonio, –que suprimió la distinción entre filiación legítima e ilegítima, equiparó al padre y a la madre a efectos del ejercicio de la patria potestad e introdujo la investigación de la paternidad-. Después de ella se han promulgado otras Leyes como la L. 13/1983, de 24 de octubre, sobre la tutela; la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, que se modifica determinados preceptos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción; la Ley Orgánica 5/1988, de 9 de junio, sobre exhibicionismo y provocación sexual en relación con los menores; la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, de reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los Juzgados de Menores; la Ley 25/1994, de 12 de julio, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Y la LO 1/1996,

En el ámbito específico de la legislación social, la protección de los menores en edad laboral ha sido una preocupación constante desde los primeros desarrollos normativos, materializándose en disposiciones específicas de protección recogidas en el Estatuto de los Trabajadores, en la Ley Prevención de Riesgos Laborales y en la Ley General de la Seguridad Social. Regulaciones que establecen criterios de protección adaptados a las peculiaridades de los menores y a su participación en el mercado de trabajo.

Disposiciones que ofrecen cobertura a un segmento de población juvenil cuya participación laboral, según el Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes menores de 30 años (2024) se estima en, aproximadamente, uno 200.000 afiliados a la Seguridad Social, incluyendo a 790 menores de 16 años. Además, el volumen de contratación de este grupo representa el 15,76% del total de contratación suscrita por el colectivo de jóvenes menores de 30 años en el año 2024 (958.877 contratos)<sup>10</sup>.

## 2.1. Evolución de la protección del menor en la normativa laboral y de seguridad y salud laboral

El proceso de industrialización iniciado en el último cuarto del siglo XVIII trajo consigo una explotación indiscriminada de mano de obra barata, con especial incidencia en mujeres y niños, quienes fueron sometidos a condiciones laborales abusivas e insalubres. La precariedad extrema en la que quedó sumida la clase trabajadora –debilitada, empobrecida y carente de formación– impulsó el desarrollo de un incipiente intervencionismo estatal orientado a la regulación de las condiciones de trabajo.

En este contexto surgió la doctrina social de la Iglesia, cuyo hito fundamental fue la Encíclica *Rerum Novarum*, promulgada por el Papa León XIII. En ella se enfatizaba la necesidad de proteger la infancia trabajadora, señalando que: *«hay que tener grandísimo cuidado de que no entren al trabajo antes de que la edad haya desarrollado suficientemente sus fuerzas físicas, intelectuales y morales. Las fuerzas que en los niños comienzan a brotar, como a yerbas tiernas y verdes, las agosta una sacudida prematura, y cuando esto sucede, ya no es posible dar al niño la educación que es debida»*<sup>11</sup>.

---

de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que adecua el ordenamiento al nuevo enfoque operado en la construcción del edificio de los derechos humanos de la infancia.

10. Se advierte que los datos que proporciona el informe se cuantifican utilizando la horquilla de edad comprendida entre los 16 y 19 años, mayor a la que es objeto de nuestro estudio (los menores de 18) Vid. pp. 19,27 y 34 del Informe referido al año 2025 <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-mercado-trabajo/informe-mercadotrabajo-estatal-jovenes.html> [consulta: 4-3-2025]

11. AZNAR S. (1939) «Del salario familiar al Seguro Familiar (Evolución de una idea-fuerza)» Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión nº 506, Serie D Seguros Obligatorios, Subsidios Familiares, Ministerio de Organización y Acción Sindical, Aldus SA, Santander, p. 11;

El creciente interés por la regulación del trabajo infantil llevó a la creación de las primeras normativas de protección en Europa, especialmente a partir de mediados del siglo XIX. Para entonces, la mayoría de los países de Europa Occidental habían establecido disposiciones que fijaban edades mínimas de admisión al empleo y limitaban las actividades permitidas a los menores de edad<sup>12</sup>.

En España, la regulación del trabajo infantil se introdujo con cierto retraso respecto a otros países europeos. La primera norma orientada específicamente a la protección de los menores en el ámbito industrial fue la Ley Benot, promulgada el 28 de julio de 1873 (Gaceta de Madrid nº 209)<sup>13</sup>. Esta legislación supuso un avance significativo al establecer:

1. Una edad mínima genérica de acceso al trabajo<sup>14</sup>.
2. Restricciones de edad para determinadas ocupaciones y prohibición de ciertos trabajos, como el trabajo nocturno<sup>15</sup>.
3. Condiciones laborales específicas, incluyendo limitaciones en la jornada laboral<sup>16</sup>.
4. Obligaciones al empresario para garantizar la seguridad y salud de los menores, como la dotación de un botiquín, la contratación de un médico-cirujano para atender accidentes de trabajo y la supervisión de las condiciones laborales mediante Jurados Mixtos.
5. Iniciativas de formación dirigidas a la capacitación de los menores<sup>17</sup>.

---

VENTURI A.(1994) «Los fundamentos científicos de la Seguridad Social», Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Seguridad Social, nº 12, Madrid 1994, pp. 123-125.

12. Vid. APILLUELO MARTÍN M.(1999) «La relación de trabajo del menor edad», op.cit., p. 34.

13. Autores como Amich Elías encuentran antecedentes remotos en disposiciones reales del s. XVI como la Real Cédula de 1538 que estipulaba que «los menores de 14 años o cargasen los «ynidos». Vid. En AMICH ELÍAS C.(2008): «El trabajo de los menores de edad en la Dictadura Franquista» Historia Contemporánea nº 36, Servicio Edit. Universidad País Vasco, p. 164

14. En concreto, el art. 1 estableció la prohibición del trabajo de los menores de 10 años en ninguna fábrica, taller, fundición o mina,

15. En el art. 4 se recoge la prohibición del trabajo nocturno de los jóvenes menores de 15 años y de los jóvenes menores de 17 años.

16. La Ley Benot limitó la jornada laboral a 5 horas diarias a los niños menores de 13 años y a las niñas menores de 14 años (art. 2) y 8 horas diarias a los jóvenes de 13 a 15 años y a los jóvenes de 14 a 17 años (art.3).

17. Ley Benot dispuso la obligación para las fábricas, talleres, fundiciones o minas situados a más de 4 kilómetros de un núcleo urbano de disponer de una escuela para atender a la formación de instrucción primaria a la cual quedaban obligados a asistir, al menos durante 3 horas, los niños entre 9 y 13 años y las niñas entre 9 y 14 años (art. 4). Y se hacía extensible a los trabajadores adultos permitiéndoles también su asistencia a dichos centros.



Pese a la importancia de esta primera regulación, su impacto real fue limitado debido a diversos factores. En primer lugar, el trabajo infantil era fundamental para la subsistencia de muchas familias, cuyo precario nivel económico obligaba a los propios progenitores a incorporar a sus hijos en el ámbito laboral. Esta realidad se mantenía tanto en la industria como en el sector agrícola que, además, quedó fuera de la protección contemplada en la Ley Benot<sup>18</sup>. En segundo lugar, el incumplimiento generalizado de la norma dificultó su aplicación efectiva. En los estudios sobre la clase trabajadora realizados por la Comisión de Reformas Sociales (1883) se puso de manifiesto la persistencia de las condiciones de explotación, especialmente entre mujeres y niños.

Como respuesta a estas deficiencias, se impulsaron nuevas regulaciones dirigidas a reforzar la protección del menor en el trabajo, entre las que destacan:

- La Ley de 26 de julio de 1878 (Gaceta de Madrid nº 209 de 28 de julio), que sancionaba con penas de prisión y multa el uso de menores de 16 años en determinadas profesiones como acróbatas, gimnastas, buzos, domadores de fieras y toreros.
- El Real Decreto de 15 de julio de 1897, que limitaba el acceso de los menores de 12 años a la minería y prohibía el trabajo en minas para las mujeres, independientemente de su edad<sup>19</sup>.
- La Ley de 13 de marzo de 1900, y sus reglamentaciones posteriores (13-11-1900 y 26-1-1902), que ampliaron la protección de los menores estableciendo prohibiciones para el trabajo infantil en menores de 10 años (art. 6) —salvo para los trabajos agrícolas y los talleres de familia<sup>20</sup>, restricciones al trabajo nocturno para los menores de 14 años; se regularon limitaciones a la jornada laboral según la edad y la tipología de los establecimientos (arts. 6, 7 y 13); se estableció un régimen de descansos (art. 8); se instauró la necesidad de obtener el previo permiso del padre, madre o Director del establecimiento donde estuviese asilado el menor para su admisión al trabajo<sup>21</sup>, así como la certificación acreditativa de su vacunación y de no padecer

18. Vid. AMICH ELÍAS C. (2008): «El trabajo de los menores de edad en la Dictadura Franquista», op.cit., p. 166.

19. Citado por AMICH ELÍAS C. (2008): «El trabajo de los menores de edad en la Dictadura Franquista», op.cit., p. 165.

20. Vid. art. 4 RD de 13-11-1900, Reglamento para la aplicación de la L. de 13-3-1900.

21. Autorización que tiene su razón de ser en la capacidad de obrar limitada del menor de edad conforme a lo dispuesto en el Código Civil, que establece la mayoría de edad para celebrar cualquier acto de la vida civil. Téngase en cuenta que en la redacción original del Código Civil (25-7-1889) la mayoría de edad quedó fijada en 23 años. Reducida a 21 años en la reforma introducida por la Ley de 15 de diciembre de 1943 y establecida definitivamente en los 18 años a partir del RDL 33/1978 de 16 de noviembre.



enfermedad infectocontagiosa (art. 16). Y se reguló el régimen de inspección de los establecimientos en relación con la limpieza, salubridad, seguridad, organización del trabajo de los menores y asistencia escolar.

- El Real Decreto de 25 de enero de 1908, que clasificaba industrias y establecimientos según la edad mínima permitida para trabajar.

A pesar del desarrollo normativo, el trabajo infantil continuó siendo una realidad persistente, debido al incumplimiento sistemático de las normas y la falta de recursos para garantizar su aplicación efectiva. Las inspecciones laborales realizadas reflejaron los constantes abusos y la explotación infantil, lo que llevó al legislador a continuar con la progresiva protección del menor en las siguientes décadas<sup>22</sup>.

En el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938 (BOE 10-3-1938) se estableció la prohibición del trabajo nocturno de mujeres y niños (Declaración II); y en la Ley de Contrato de Trabajo de 1944 en su Libro II<sup>23</sup>, Título V, se regularon diversos aspectos relacionados con la protección de los menores de edad incluyendo:

- la limitación del acceso al trabajo a los menores de 14 años de ambos sexos, salvo en los trabajos agrícolas, talleres de familia (que continuaron excluidos de la protección pese al importante volumen de menores de edad que prestaban servicios en estas actividades, a semejanza de lo que sucedía con las niñas respecto del trabajo doméstico)<sup>24</sup>;
- la prohibición del desempeño de trabajos peligrosos para los menores de 16 años y mujeres menores de 18 años incluyendo trabajos subterráneos, trabajos destinados a la elaboración o manipulación de sustancias inflamables, en industrias calificadas de peligrosas o insalubres. También se incluyeron actividades en las que se confeccionasen materiales que pudieran herir su moralidad.

---

22. Vid. RUANO ALBERTOS S. (2001) «El trabajo de los menores de edad a la luz de la legislación internacional y comunitaria», op.cit., p. 55

23. El libro I se aprobó por Decreto de 26 de enero de 1944 y el Libro II por Decreto de 31 de marzo de 1944.

24. Estudios realizados como el de AMICH ELÍAS refiere a la exposición a duras jornadas de trabajo de niños desde los 7 u 8 años de edad en la agricultura y en talleres familiares derivado de la carencia regulatoria y a la existencia de una economía autárquica impuesta por el régimen dictatorial, pese a la ratificación por España el 29-8-1932 del Convenio nº 10 sobre la edad mínima en la agricultura, que la fijaba en 14 años de edad. También refiere al volumen de trabajo infantil, que en esa época representaba el trabajo doméstico para las niñas, trabajo apropiado para el sexo femenino producto de la ideología del régimen respecto de la función principal de las mujeres de ser «buenas esposas y madres». Una situación que se mantuvo hasta que el Decreto de 2 de junio de 1960 prohibió a los menores de 14 años y a los menores de 16 años que carecieran del certificado de estudios primarios el trabajo en el servicio doméstico. Vid. AMICH ELÍAS C. (2008): «El trabajo de los menores de edad en la Dictadura Franquista», op.cit., pp. 175-176

- La regulación del trabajo nocturno para menores entre 14 y 16 años, así como el trabajo a domicilio (arts. 114 a 123) y en espectáculos públicos (arts. 171 a 179).
- Otras normas también recogieron la protección de los menores de edad en el trabajo con disposiciones específicas en materia de jornada, vacaciones y salario<sup>25</sup>.

Pero, pese a estos avances normativos, el trabajo infantil ilegal persistió, sin una erradicación total<sup>26</sup>.

La legislación evolucionó conforme al proceso de internacionalización, marcado por la adhesión de España a diversos Convenios de la OIT, así como la transposición del Derecho Comunitario. En este contexto, la Ley de Relaciones Laborales de 8 de abril de 1976<sup>27</sup> (art. 6) estableció la edad mínima de admisión al trabajo en 16 años, criterio posteriormente reafirmado en el Estatuto de los Trabajadores (actualmente, art. 6 del RDL 2/2015, de 23 de octubre, BOE 24-10-2015), coincidiendo con el fin de la educación básica obligatoria<sup>28</sup>.

Sin embargo, la mera fijación de una edad mínima no fue suficiente, dado que el Código Civil restringía la capacidad de obrar de los menores no emancipados. Por ello, el Estatuto de los Trabajadores (art. 7) exigió que los menores no independientes obtuvieran una autorización previa de su representante legal para poder trabajar. Además, en cumplimiento de la Directiva 94/33/CE de 22 de junio de 1994, prohibió el trabajo nocturno y estableció restricciones a la contratación de menores en actividades con riesgos laborales. También prohibió la realización de horas extraordinarias, y exigió autorización administrativa para que menores de 16 años participaran en espectáculos públicos<sup>29</sup>. Se introdujeron limitaciones adicionales en la duración de la jornada laboral (máximo de 8 horas efectivas) y la necesidad de un

25. Vid. AMICH ELÍAS C. (2008): «El trabajo de los menores de edad en la Dictadura Franquista», op.cit., pp. 172-173 y notas a pie nº 29 y 30.

26. Vid. AMICH ELÍAS C. (2008): «El trabajo de los menores de edad en la Dictadura Franquista», op.cit., p. 180. Para la autora, existe una disparidad entre las leyes y la realidad social respecto del trabajo de los menores de edad, cuestión que ha de ser tenida muy en cuenta, entendiéndose que «la erradicación del trabajo infantil va más allá de la promulgación de normas protectoras».

27. Salvo para el contrato de formación que la fijó en 15 años.

28. Vid. art. 4 Ley Orgánica 3/2020 que modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, BOE 30-12-2020. Repárese que el art. 1 de la Directiva 94/33/CE de 22 de junio de 1994 relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo, fija en 15 años la edad mínima de admisión al empleo.

29. Conforme a lo dispuesto en el art. 4 de la Directiva 94/33/CE de 22 de junio, las legislaciones de los Estados miembros pueden establecer excepciones a la edad mínima de acceso al trabajo (15 años) en los supuestos de: realización de actividades artísticas, culturales, deportivas o publicitarias, los trabajos ligeros y la formación en alternancia.

descanso mínimo de 30 minutos cuando la jornada excediera de 4 horas continuadas (art. 34, apartados 3 y 4 ET)<sup>30</sup>.

Sin embargo, no existen datos públicos sobre el grado de cumplimiento normativo. Mientras que en las primeras décadas del siglo XX la Inspección de Trabajo recogía datos detallados, los informes anuales actuales no contienen información específica sobre el cumplimiento de la protección laboral para menores. Esto podría deberse a la reducción de casos o a la ausencia de incumplimientos, aunque, dada la vulnerabilidad del colectivo, sería recomendable incorporar un tratamiento específico en informes de empleo juvenil, facilitando así su cuantificación y la evaluación de la efectividad de las normas de protección.

En cuanto a la seguridad y salud laboral de los menores, el Fuero del Trabajo de 1938 estableció el compromiso estatal de proteger la vida y las condiciones laborales de los trabajadores en general. Esta base ideológica sustentó normativas posteriores, como la Orden de 31 de enero de 1940 (BOE 3-2-1940) y su sucesora, la Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo de 1971 (BOE 16-3-1971). Dichas disposiciones establecieron condiciones de seguridad laboral, así como la obligación de instalar servicios sanitarios, implementar reconocimientos médicos y adoptar medidas de prevención de riesgos<sup>31</sup>.

Sin embargo, dejando a salvo el Decreto de 26 de julio de 1957, sobre industrias y trabajos prohibidos a mujeres y menores, (BOE 15-9-1957), la única referencia específica a la protección de menores apareció en la Ordenanza de 1971, que exigía a los empresarios cumplir estrictamente las normas sobre trabajos prohibidos para mujeres y menores (art. 7.6).

Varias décadas después, tras la incorporación de España a la Unión Europea, se llevó a cabo la transposición de la Directiva 89/391/CEE de 12 de junio (DOCE 29-6-1989), orientada a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud laboral. Este proceso dio lugar a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de

---

30. En extenso, MELLA MÉNDEZ L.(2008) «La protección de los menores en el Derecho del Trabajo: reflexiones generales». Revista Aranzadi Social, nº 13, 2008, Sección Estudios, Aranzadi La Ley BIB\2008\2395, pp. 8 y ss; DOUZO MOUGAN I. (2022) «La protección de los menores en la normativa nacional. Una cuestión de obligada modificación», en «Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Alicante 26 y 27 de mayo de 2020», Ministerio de Trabajo y Economía Social, Colección Informes y Estudios, Madrid, pp. 818 y ss.

31. En este punto, la Orden de 31 de enero de 1940 (BOE 3-2-1940) impuso a todos los centros de trabajo la obligación de un botiquín con material preciso para curas que no requiriesen la intervención facultativa y, en su caso, una enfermería de urgencia con personal sanitario en aquellos que por su importancia así lo requiriesen (art. 100). Por lo que respecta a la Ordenanza de 9 de marzo de 1971, se impuso la obligación al empresario de proveer Servicios Médicos, instalaciones sanitarias y servicios de higiene para los trabajadores de la Empresa (en los términos establecidos los capítulos III y IV de la propia Ordenanza) y de velar por la práctica de reconocimientos médicos, iniciales y periódicos, a los trabajadores, conforme a lo establecido en las disposiciones vigentes (art. 7 apart.3 y 5).

Prevención de Riesgos Laborales (BOE 10-11-1995), en la que se establecieron disposiciones específicas dirigidas a colectivos de trabajadores vulnerables o especialmente sensibles a determinados riesgos, entre ellos, los menores de edad.

En un precepto específico —el art. 27— se establece como obligación empresarial la evaluación de riesgos en los puestos de trabajo con carácter previo a la incorporación al trabajo de los menores de 18 años; la necesidad de información previa de los riesgos y de las medidas dispuestas, tanto a los menores como a sus progenitores o tutores. También se recoge el establecimiento de limitaciones reglamentarias para los trabajos que presenten riesgos específicos.

Sin embargo, el desarrollo reglamentario necesario para definir estas actividades de riesgo aún no se ha materializado, lo que deja una laguna normativa en la protección laboral de los menores de edad. A falta de esta regulación, sigue vigente el Decreto de 26 de julio de 1957, que establece restricciones sobre industrias y trabajos prohibidos a mujeres y menores (BOE 15-9-1957).

Este déficit normativo se refleja también en el incumplimiento de la Disposición Final 5ª del Real Decreto 32/2021, de 28 de diciembre (BOE 30-12-2021), que establecía que, en un plazo de tres meses desde la entrada en vigor del decreto, el Ministerio de Trabajo y Economía Social debía presentar a las organizaciones sindicales y empresariales un análisis de la normativa de seguridad y salud aplicable a los menores. Dicho análisis debía servir como base para la elaboración de un reglamento que estableciera medidas específicas para la contratación de menores de 18 años en trabajos con riesgos especiales. No obstante, esta regulación aún no ha sido aprobada<sup>32</sup>.

La ausencia de un marco normativo adecuado para la protección de los menores de edad también se extiende a los nuevos modelos de negocio y/o de actividades artísticas que utilizan como medio de difusión principal herramientas digitales como internet, plataformas web como YouTube, o redes sociales como Instagram. Las nuevas oportunidades laborales que generan para los menores plantean también riesgos significativos con afectación a sus derechos (honor, imagen, intimidad, seguridad y salud, etc.). Además de quedar expuestos a posibles riesgos psicosociales derivados de su continua exposición pública. La ausencia de adecuados mecanismos de control corre el riesgo de favorecer la deriva hacia un nuevo modo de explotación económica infantil y juvenil por parte de progenitores o terceros que debe ser evitado.

---

32. Un tratamiento de esta cuestión en DOUZO MOUGAN I. (2022) «La protección de los menores en la normativa nacional. Una cuestión de obligada modificación», op.cit., pp. 819 a 826; FERNÁNDEZ COLLADO B. (2025): «La estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo» en «Estrategias de Seguridad y Salud en el Trabajo: Análisis de las Estrategias Europea, Nacional y Autonómicas», Directs. Fernández collado M.B y González Martínez J.A., Aranzadi, 1ª edic., Madrid, p. 93.

Con el objetivo de subsanar las deficiencias normativas detectadas, la Estrategia Nacional de Seguridad y Salud Laboral 2023-2027 ha incorporado en su Objetivo 4 la mejora de la protección de los trabajadores jóvenes y menores de edad, estableciendo tres líneas de acción prioritarias<sup>33</sup>:

1. Revisión y desarrollo del artículo 27.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales para garantizar una protección adecuada de los menores conforme a la realidad actual.
2. Actuaciones específicas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social dirigidas prioritariamente a jóvenes trabajadores.
3. Estudios sobre los factores de riesgo que contribuyen a la siniestralidad laboral en jóvenes de 18 a 30 años, junto con la promoción de acciones preventivas para una gestión adecuada de dichos riesgos.

## 2.2. La protección laboral del menor como aprendiz

La protección del menor en los entornos laborales se ha desarrollado en paralelo con su derecho a la educación y formación, como se desprende de los instrumentos internacionales y comunitarios que han abordado esta cuestión<sup>34</sup>.

En el Derecho interno español, las primeras manifestaciones normativas pueden encontrarse en la Ley Benot, que reconoció la necesidad de garantizar la formación básica de la población joven y de los menores trabajadores. Ante la realidad de muchos menores que debían trabajar para obtener medios de subsistencia, esta norma estableció la obligación para las fábricas, talleres, fundiciones o minas situadas a más de 4 kilómetros de un núcleo urbano que dispusieran de una escuela para atender a su instrucción primaria. A ellas debían asistir los menores al menos tres horas diarias, con una diferenciación por sexo: niños de 9 a 13 años y niñas de 9 a 14 años (art. 4).

Este enfoque formativo fue posteriormente reforzado en la Ley de 13 de marzo de 1900, que impuso a los empresarios la obligación de conceder dos horas diarias no computables como tiempo de trabajo, para que los menores de 14 años recibieran instrucción primaria y religiosa (art. 8), siempre que la escuela estuviera dentro

---

33. Vid. El texto de la Estrategia pp. 53-54, en <https://www.insst.es/documentacion/material-tecnico/documentos-tecnicos/estrategia-esp%C3%B1ola-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-2023-2027> [consulta: 1-2-2025].

34. Vid. GOERLICH PESET J.M. (2004) «Prohibición del trabajo infantil y protección de los menores en el trabajo», en «Comentario a la Constitución Europea, Libro II: Los Derechos y Libertades», Directs. Álvarez Conde E. y Garrido Mayol V. edit. Tirant lo Blanch, Valencia, p. 1195, citado por CONDE COLMENERO P. (2011) «El trabajo de los menores: limitaciones relativas a la protección de su seguridad y salud (física y psíquica). Especial referencia a los menores en espectáculos públicos», op.cit., nota a pie nº 4, p. 86.

de un radio de dos kilómetros del lugar de trabajo. En caso contrario, el empleador debía costear una escuela si ocupaba a más de 20 menores. Adicionalmente, el Real Decreto de 25 de mayo de 1900 dispuso que los establecimientos con más de 150 trabajadores debían financiar una escuela elemental para los menores de 18 años que carecieran de educación, además de permitirles una hora diaria para que pudieran recibir dicha formación (arts. 2 y 5).

A nivel de formación profesional, los Reales Decretos de 8 de junio y 16 de diciembre de 1910 establecieron la creación de Escuelas Industriales y Escuelas de Artes y Oficios, mientras que el Real Decreto de 25 de octubre de 1907 promovió las Granjas-Escuelas Prácticas de Agricultura Regionales. Sin embargo, el verdadero reconocimiento del contrato formativo para menores de edad no llegó hasta la Ley de 19 de julio de 1911, que reguló el primer contrato de aprendizaje para menores de 18 años y mayores de 18 años no emancipados. Según esta norma, el contrato implicaba la obligación del patrono de enseñar un oficio o industria, al tiempo que aprovechaba el trabajo del aprendiz, con o sin remuneración y por un tiempo determinado (art. 1).

Aunque en esta legislación no se establecía una edad mínima para el acceso al contrato de aprendizaje, este requisito fue introducido posteriormente en la Ley de Contrato de Trabajo de 1926, que en su art. 96 disponía que ningún menor podría celebrar un contrato de aprendizaje sin haber concluido la educación escolar obligatoria<sup>35</sup>. En términos similares, la Ley de Contrato de Trabajo de 1944 reafirmó esta regulación, requiriendo autorización del padre, madre o tutor si el aprendiz no estaba emancipado (art. 135), además de regular otros aspectos como la naturaleza contractual, objeto, forma, efectos y derechos y deberes de las partes implicadas. De este modo se fue estableciendo un régimen jurídico de protección diferenciado respecto de los contratos formativos, imponiéndose medidas de cumplimiento obligatorio por parte del empresariado durante todo el período de formación o aprendizaje de los trabajadores jóvenes, que atendían a las condiciones laborales arriba citada y se extendían a otros aspectos en cuanto afectasen a su dignidad y propia estimación. Un ejemplo de ello fue la Orden de 20 de abril de 1946, (BOE 30-4-1946) que contempló la obligación de las empresas del sector industrial de más de 20 operarios de proporcionar un mono de trabajo a los trabajadores menores de 21 años.

No obstante, en diversos estudios se ha señalado que este contrato fue objeto de abuso por parte de los patronos que se beneficiaban de la mano de obra del aprendiz sin abonar retribución<sup>36</sup> afirmándose que esta modalidad contractual *«había servido*

---

35. Edad mínima establecida en 15 años para los contratos formativos con menores de edad por la Ley 19/1976, de 8 de abril de Relaciones Laborales (BOE 21-4-1976) y aumentada a 16 años a partir de la Ley 8/1980, de 10 de marzo del Estatuto de los Trabajadores.

36. Según lo establecido en el art. 124 de la LCT «La retribución del aprendiz será la que se determine en las respectivas reglamentaciones de trabajo. Cuando no existan ésta y en el

*durante años para el desarrollo de una «picaresca empresarial» de obtención de mano de obra barata: los chicos no recibían una verdadera capacitación profesional y los empleadores se deshacían de ellos cuando cumplían los 18 años»<sup>37</sup>.*

Con el tiempo, la Ley 19/1976, de 8 de abril de Relaciones Laborales (BOE 21-4-1976), diferenció dos modalidades contractuales para la formación: el contrato de formación para jóvenes entre 16 y 18 años (art. 7) y el contrato en prácticas para los inscritos en cursos de formación profesional de segundo o tercer grado, o en los de los distintos ciclos universitarios (art. 8).

Esta diversificación fue recogida en el Estatuto de los Trabajadores (art. 11) y ha sido objeto de múltiples modificaciones a lo largo del tiempo. Actualmente, el contrato de formación en alternancia es la evolución del contrato de formación laboral para jóvenes, aunque sin límite de edad, salvo excepciones<sup>38</sup>. Y el contrato en prácticas para titulados se ha transformado en el actual contrato formativo para la obtención de la práctica profesional.

A pesar de los cambios introducidos en estas modalidades contractuales, su representación dentro del mercado laboral juvenil sigue siendo reducida. Según los datos del Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes menores de 30 años (2024), estos contratos tienen una aplicación limitada, lo que pone de manifiesto su baja eficacia.

### 3. LA PROTECCIÓN DEL MENOR EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El análisis de las normas laborales y doctrinales revela que la protección del menor en el ámbito laboral se ha centrado en tres aspectos fundamentales: 1) la fijación de una edad mínima de acceso al trabajo; 2) la prohibición de la realización de determinados trabajos por parte de menores de 18 años; 3) el establecimiento de condiciones laborales específicas, incluyendo medidas de seguridad y salud<sup>39</sup>.

Las normas de Seguridad Social, desde su regulación inicial en el Decreto 907/1966, de 21 de abril (BOE 22-4-1966), han articulado medidas de

---

correspondiente contrato no se estipula remuneración alguna, se entenderá retribuido únicamente a cambio de servicios».

37. Vid. la reflexión realizada por AMICH ELÍAS siguiendo en este punto a J. Mallart y A. Herrero Esteban en AMICH ELÍAS C.(2008): «El trabajo de los menores de edad en la Dictadura Franquista», op.cit., p. 179 y notas a pie nº 45 y 46

38. De lo anterior se exceptúan los supuestos en los que el contrato se suscriba en el marco de un certificado de profesionalidad, supuesto en el que se establece la edad límite de 30 años (art. 11.2.b ET).

39. CONDE COLMENERO P.(2011) «El trabajo de los menores: limitaciones relativas a la protección de su seguridad y salud (física y psíquica).Especial referencia a los menores en espectáculos públicos», Revista Derecho y Criminología, Anales (1), p. 87. <http://hdl.handle.net/10952/579>. En semejante sentido. MELLA MÉNDEZ L.(2008): «La protección de los menores en el Derecho del Trabajo: reflexiones generales». op.cit., p. 2.



protección para los menores de edad, diferenciando el nivel de protección según su posición dentro del sistema. Este enfoque permite un análisis desde una triple perspectiva: el menor como trabajador por cuenta ajena, el menor como familiar de la persona trabajadora y el menor como estudiante.

### 3.1. La protección del menor como trabajador por cuenta ajena

El criterio normativo para la inclusión de un trabajador dentro del sistema de la Seguridad Social se ha basado en el ejercicio de una actividad profesional en territorio nacional, sin atender a otras circunstancias personales como sexo, estado civil o actividad desempeñada (art. 7). En este sentido, el sistema reconoce la condición de sujeto protegido a los menores de edad en su calidad de trabajadores, en consonancia con la normativa laboral que establece una edad mínima para el empleo<sup>40</sup>.

Desde esta perspectiva, en los siguientes apartados se analizarán dos aspectos clave de la protección del menor dentro del sistema de Seguridad Social: la obligación de cotización y su cobertura por incapacidad permanente.

#### 3.1.1. *Peculiaridades en la obligación de cotizar*

Todas las personas trabajadoras están sujetas a la obligación de contribuir al sistema de Seguridad Social mediante cotizaciones periódicas. En el caso de los menores de edad, el legislador ha establecido un régimen diferencial, que implica una menor contribución económica respecto de otros trabajadores por cuenta ajena.

Este menor nivel de cotización responde a varios factores. Entre ellos la naturaleza del trabajo desempeñado, que suele corresponder a actividades auxiliares, de escasa cualificación o de aprendizaje, con una remuneración inferior. También guarda relación con el nivel de protección que la Seguridad Social ha otorgado históricamente a los menores de edad.

Originalmente, el sistema de cotización se basaba en un modelo de bases tarifadas distribuidas en doce grupos profesionales. Los trabajadores menores de edad fueron incluidos en los dos últimos grupos, con las cuantías cotizables más bajas: el grupo 11 para aprendices de tercer y cuarto año y pinches de 16 y 17 años, y el grupo 12 para aprendices de primer y segundo año y pinches de 14 y 15 años.

Con la aprobación de la Ley 24/1972, de 21 de junio, se sustituyó el sistema de cotización basado en tarifas por otro en el que las cotizaciones pasaban a calcularse en función de los ingresos reales del trabajador, sujeto a bases mínimas y máximas de

---

40. En principio, se reconoció la inclusión a los menores partir de los 14 años, y tras la publicación de la Ley de Relaciones Laborales de 1976 se elevó la edad hasta los 16 años de edad (art. 6) coincidiendo con la finalización del período de escolarización obligatoria, edad mantenida en la redacción actual del Estatuto de los Trabajadores (art. 6).

cotización según su categoría profesional<sup>41</sup>. Este cambio también afectó a los menores de edad, cuya cotización comenzó a calcularse conforme al salario realmente percibido, incluyendo coeficientes reductores y exenciones como medida de fomento del empleo<sup>42</sup>. Pero, a pesar de esta reforma, los grupos de cotización específicos para los menores de edad se mantuvieron, con modificaciones en su denominación. Así, el grupo 11 quedó reservado para trabajadores de 17 años y el grupo 12 para trabajadores menores de 17 años<sup>43</sup>. Sin embargo, el Real Decreto 9/1991, de 11 de enero, suprimió el grupo 12, dejando únicamente el grupo 11 para trabajadores menores de 18 años. Desde entonces, la base mínima de cotización de este grupo coincide con la establecida para los grupos 7 a 10, mientras que la base máxima es la reconocida para el resto de categorías profesionales.

En el caso de los contratos formativos, hoy denominados contratos de formación en alternancia (art. 11.2 ET), la cotización sigue realizándose conforme a un sistema de cuotas fijas, según la modificación introducida por el Real Decreto 2317/1993, de 29 de diciembre (BOE 31-12-1993, art. 14). Estas cuotas se actualizan anualmente en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y en las Órdenes de Cotización de vigencia anual<sup>44</sup>. Un aspecto reciente a destacar es la modificación introducida por el artículo 3.7 del Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre (BOE 30-12-2021), con efectos desde el 30 de marzo de 2022. Según esta reforma, si la base de cotización vinculada al contrato formativo es superior a la base mínima mensual de cotización del régimen, la cuota resultante se calculará sumando las cuotas únicas establecidas junto con las que se deriven de aplicar las reglas generales de cotización sobre el exceso de la base mínima<sup>45</sup>.

---

41. Desde el 1-1-1980, conforme a lo dispuesto en el art. 1 del Real Decreto 107/1980, de 18 de enero (BOE 23-1-1980).

42. A título de ejemplo, el art. 20 del Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo (BOE 1-7-1982) dispuso que «Se aplicará el coeficiente reductor del cero coma cuarenta y cinco a las cotizaciones a la Seguridad Social a los contratos en formación y los de prácticas formalizados con los trabajadores menores de veintiocho años, aplicándose a la cuota de Empresa el 0,3825 y a la cuota del trabajador el 0,0675».

43. Vid. art. 1 Real Decreto 125/1982, de 15 de enero sobre cotización a la Seguridad Social y Desempleo para 1982 (BOE 26-1-1982).

44. Vid. también art. 14 del Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el art. 11 del Estatuto de los Trabajadores, en materia de contratos formativos (BOE 9-4-1998) que dispuso que la forma y cuantía de la cotización de los contratos formativos sería determinada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

45. Vid. DA 43.1.2º Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE 31-10-2015). Respecto de la cotización por desempleo el art. 290 de la referida norma establece que «se efectuará por la cuota fija resultante de aplicar a la base mínima correspondiente a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales el mismo tipo de cotización y distribución entre empresario y trabajador establecidos para el contrato en prácticas».

### 3.1.2. *Peculiaridades en la protección de la incapacidad permanente*

La incapacidad permanente es una de las prestaciones clásicas del sistema de Seguridad Social que ha experimentado importantes modificaciones en lo que respecta a la protección de los menores de edad.

En la regulación originaria del sistema (Decreto 907/1966 de 21 de abril – LGSS–) la prestación por incapacidad permanente no se contemplaba para los trabajadores jóvenes si la incapacidad era causada por una enfermedad común o un accidente no laboral. Esto se debía a la doble exigencia de acreditar un período mínimo de cotización de 1800 días (cinco años) y de haber cumplido, al menos, 45 años de edad. Dado que estos requisitos eran imposibles de cumplir para los trabajadores de menor edad, quedaban excluidos de dicha protección.

La Ley 24/1972, de 21 de junio, corrigió esta desprotección al eliminar estos requisitos para el acceso a la prestación económica por incapacidad permanente parcial o total, independientemente de la edad del trabajador o de la causa determinante (art. 11.2). Sin embargo, la corrección fue parcial, ya que los requisitos previos de cotización y edad se mantuvieron para el acceso a otros grados de incapacidad, como la incapacidad permanente absoluta y la gran incapacidad.

Posteriormente, el Decreto 394/1974, de 31 de enero (BOE 19-2-1974), adaptó estos criterios a la edad de los trabajadores afectados, sustituyendo el período previo de cotización de 1800 días por un sistema de cálculo proporcional a la edad del trabajador. Según esta nueva regulación, el período exigido se calculaba sumando la mitad de los días transcurridos desde el cumplimiento de los 14 años (actualmente 16 años) hasta el inicio de la incapacidad temporal, más el tiempo en el que ésta se prolongase, aunque no se hubiera agotado su duración máxima.

Este sistema de cálculo se mantuvo hasta la modificación introducida por el Real Decreto Legislativo 1/1994 (segundo TRLGSS), que estableció reglas diferenciadas según el grado de incapacidad y la edad del trabajador. Para el acceso a la incapacidad permanente parcial se mantuvo el sistema previo, mientras que para los otros grados de incapacidad (total, absoluta y gran incapacidad) el período exigido se redujo a un tercio del tiempo transcurrido desde el cumplimiento de los 16 años hasta el hecho causante (art. 195.3.a del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, BOE 31-10-2015).

### 3.1.3. *Peculiaridades en la protección del menor como aprendiz*

Las primeras regulaciones del contrato de aprendizaje otorgaban una protección muy limitada a los menores de edad. Más allá de la cobertura sanitaria en casos de accidente de trabajo, no se contemplaron medidas de protección para los aprendices que sufrían una incapacidad laboral. De hecho, tanto en la Ley de 19 de julio de 1911 como en la Ley de Contrato de Trabajo de 1926 se establecía la obligación del

aprendiz de recuperar el tiempo no trabajado por enfermedad. Asimismo, se consideraba causa de resolución del contrato sin derecho a indemnización la enfermedad con una duración superior a seis meses, así como las enfermedades clasificadas como «contagiosas o repugnantes» (art. 25)<sup>46</sup>.

La Ley de Contrato de Trabajo de 1944 introdujo algunos cambios en este modelo, imponiendo al patrono o maestro la obligación de prestar cuidados al aprendiz en caso de enfermedad o accidente, además de notificar a sus padres o tutores y cumplir con la normativa sobre protección contra accidentes laborales (art. 142). No obstante, la extinción contractual sin derecho a indemnización seguía contemplándose en casos de enfermedades contagiosas o de más de seis meses de duración (art. 155), mientras que la incapacidad por razones de salud también podía motivar la resolución del contrato a petición del aprendiz (art. 156.c).

No fue hasta la publicación de la Ley 19/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales (BOE 21-4-1976) cuando los aprendices menores de edad empezaron a obtener derechos de protección social, estableciendo la vía reglamentaria para su regulación (art. 7). Sin embargo, la protección reconocida se diferenciaba del régimen general de los trabajadores por cuenta ajena, con una cobertura prestacional reducida. En un primer momento, la protección social de los aprendices solo abarcaba riesgos profesionales y asistencia sanitaria por enfermedad común y accidente no laboral, sin que el tiempo del contrato de aprendizaje computara para la pensión de jubilación<sup>47</sup>.

Años más tarde, la normativa reglamentaria amplió la cobertura a contingencias como accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, asistencia sanitaria por contingencias comunes, pensiones y el Fondo de Garantía Salarial. Además, se estableció un sistema de cálculo reductor para la determinación de las prestaciones económicas, utilizando como base de cotización únicamente el 75% de la base mínima correspondiente según la edad del trabajador<sup>48</sup>.

Con el paso del tiempo y las modificaciones en la Ley General de la Seguridad Social<sup>49</sup> y el Estatuto de los Trabajadores<sup>50</sup>, la protección de los menores de edad

---

46. La rescisión por incapacidad por falta de salud o de condiciones daría lugar a la indemnización fijada por los Tribunales en caso de no acuerdo (art. 27).

47. Vid. art. 20 del Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo (BOE 1-7-1982)

48. Vid. art. 14 del Real Decreto 2317/1993, de 29 de diciembre (BOE 31-12-1993).

49. Vid. las diversas modificaciones introducidas en la DA 6ª del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (2º Texto Refundido de la LGSS) llevadas a cabo por la DA 18.18 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo y por el art. 12.4 del Real Decreto Legislativo 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE 17-6-2010); la modificación del art. 249 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (3º Texto Refundido de la LGSS, actualmente vigente), introducida por la DF 2.7 del Real Decreto Legislativo 28/2018, de 28 de diciembre (BOE 29-12-2018).

50. Vid. las modificaciones al art. 11 del Estatuto de los Trabajadores operadas por el art. 1.2 Real Decreto Legislativo 8/1997, de 6 de mayo (BOE 17-5-1997) posteriormente convertido en el art. 1.2.

vinculados a contratos formativos ha evolucionado notablemente. Desde el año 2010, la cobertura se extiende a todas las prestaciones y situaciones protegibles, equiparándose a las de cualquier otro trabajador, incluyendo el derecho a la prestación por desempleo<sup>51</sup>. Asimismo, se introdujeron mejoras en la determinación de las prestaciones económicas, estableciendo como referencia la base mínima de cotización mensual del Régimen General de la Seguridad Social, equivalente a la base mínima de cotización de los trabajadores menores de 18 años.

Desde el 30 de marzo de 2022, la normativa permite calcular la cotización de estos contratos considerando una base superior a la mínima, cuando esta se ajuste mejor a la remuneración real del trabajador<sup>52</sup>.

### 3.2. La protección del menor como beneficiario de la persona trabajadora: su tutela en el ámbito familiar

La familia, como elemento esencial de la sociedad y pilar fundamental de su estructura, desempeña múltiples funciones que justifican una protección específica. Este reconocimiento se encuentra plasmado en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 16) y la Carta Social Europea, revisada en 1996.

En nuestro país, la necesidad de garantizar el bienestar de la familia, especialmente en relación con la persona trabajadora, tiene sus antecedentes más remotos en la doctrina del salario familiar y en la protección de la infancia recogida en la Encíclica *Rerum Novarum* (León XIII, 15 de mayo de 1891). En este documento se subrayaba la importancia de que el trabajador percibiera un salario suficiente para sostener a su familia, evitando el trabajo fuera del hogar de mujeres y niños. Respecto de la mujer se decía que había nacido «*para las atenciones domésticas, atenciones que son una salvaguardia del decoro propio de la mujer y se adapta naturalmente a la educación de la niñez y a la prosperidad de la familia*». Respecto de los niños se decía que: «*hay que tener grandísimo cuidado de que no entren al trabajo antes de que la edad haya desarrollado suficientemente sus fuerzas físicas, intelectuales y morales. Las fuerzas que en los niños comienzan a brotar, como a yerbas tiernas y verdes, las agosta una sacudida prematura, y cuando esto sucede, ya no es posible dar al niño la educación que es debida*»<sup>53</sup>.

---

de la Ley 63/1997, de 26 de diciembre (BOE 30-12-1997); art. 12.4 del Real Decreto Legislativo 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE 17-6-2010).

51. Vid. art. 12.4 del Real Decreto Legislativo 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE 17-6-2010).

52. Vid. DA 43 del Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre (BOE 31-10-2015) introducida por el RDL 32/2021, de 28 de diciembre (BOE 30-12-2021), en vigor desde el 30-3-2022.

53. Vid. AZNAR S.(1939) «Del salario familiar al Seguro Familiar (Evolución de una idea-fuerza)», op.cit.,p .11.

Estos principios tuvieron una profunda influencia en los fundamentos doctrinales de los estudiosos de la época, en el desarrollo de la doctrina social de la Iglesia Católica y en la promulgación de leyes dirigidas a la protección de la infancia y la familia, así como al establecimiento de una edad mínima para el acceso al trabajo y la escolarización de los niños.

Un ejemplo destacado fue el *Fuero del Trabajo*, promulgado el 9 de marzo de 1938, que, inspirado en la doctrina social de la Iglesia, estableció en su Declaración XIII que «el Estado reconoce a la familia como célula primaria, natural y fundamental de la sociedad y, al mismo tiempo, como institución moral dotada de un derecho inalienable y superior a toda Ley posterior».

Posteriormente, la *Ley 193/1963, de 28 de diciembre*, sobre Bases de la Seguridad Social (BOE, 30 de diciembre de 1963), definió la Seguridad Social como «una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos, respecto de los enfermos; a los ocupados, respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos, respecto de las familias de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos». Bajo esta premisa, el sistema de Seguridad Social se desarrolló con un amplio esquema de protección que no solo ampara a la persona trabajadora frente a diversas situaciones de necesidad derivadas de contingencias específicas. También a sus familiares.

### 3.2.1. Primeras manifestaciones: los subsidios familiares y el plus de cargas familiares

El reconocimiento de la familia como pilar ideológico del régimen autoritario y la consecuente obligación del Estado de garantizar su protección constituyeron la base de la política demográfica del régimen nacional<sup>54</sup>. En una primera etapa, esta protección se materializó en la Ley de 18 de julio de 1938, que estableció el Régimen de Subsidios Familiares y en su reglamento de desarrollo, el Decreto de 20 de octubre de 1938.

Dichas normas configuraron el aseguramiento obligatorio de la familia, individualizando el riesgo en las cargas familiares del trabajador<sup>55</sup>. En este contexto, se reconoció una protección económica, dirigida principalmente al trabajador varón, como compensación por el número de hijos o asimilados menores de 14 años a su

---

54. Vid. art. 22 del Fuero de los Españoles de 17-7-1945 y Principios V y VI de la Ley de principios Fundamentales del Movimiento de 17-5-1958. En el preámbulo de la L. 1-8-1941, de protección a las familias numerosas (BOE 9-9-1941) se reconocía que la «preocupación principal del Nuevo Estado nacional-sindicalista debe ser, pues, la política demográfica».

55. Vid. ALMANSA PASTOR J.M.(1989) «Derecho de la Seguridad Social», Edit. Tecnos, 6ª edic. p. 502.

cargo, así como por aquellos mayores con incapacidad absoluta para el trabajo antes de alcanzar dicha edad.

La doble finalidad que perseguía esta política era, por un lado, fomentar la natalidad proporcionando al padre los medios económicos suficientes para evitar que la tenencia de hijos implicara un deterioro económico familiar. Y, por otro, promover la permanencia de la mujer en el hogar, asegurando su dedicación al cuidado de los hijos y limitando su participación en el mercado laboral

Y así se decía que *«Hacía falta para evitar esos males, que son causa de la disolución de la familia y del empobrecimiento fisiológico de cuantos la componen, y especialmente de los niños, que al aumentarse los hijos se aumentasen los ingresos de la familia, única manera de que, sin perturbar el orden y la alegría del hogar, que estando ausente la madre no puede tener atractivos, ni ser acogedor, y sin entregar antes de tiempo a tiernas criaturas al trabajo que las agote y encanije en flor, puedan quedar satisfechas las necesidades de todos, sin apelar tampoco al engañoso recurso de reducir la ración de cada uno»*<sup>56</sup>.

Siguiendo estos principios, se estableció el criterio de proporcionalidad en la asignación de subsidios, expresado bajo el lema «a mayor familia, mayor subsidio»<sup>57</sup>. Sin embargo, el esquema excluía a determinados colectivos como el personal del servicio doméstico, los familiares del empresario hasta el tercer grado y los trabajadores a domicilio, en su mayoría mujeres.

En 1942 se introdujo un nuevo mecanismo de apoyo familiar en el ámbito empresarial: el Plus de Cargas Familiares, posteriormente denominado Plus Familiar<sup>58</sup>. Este complemento salarial reflejaba la idea de un salario social orientado a «reintegrar al hogar a las mujeres casadas que trabajan por cuenta ajena». La ayuda se destinaba a trabajadores con hijos menores de 18 años o menores de 23 años que no percibieran retribución o estuvieran incapacitados para el trabajo<sup>59</sup>. También se

56. Vid. LEAL RAMOS L(1938) «El Régimen Obligatorio Español de los Subsidios Familiares» Conferencia publicada por el Instituto Nacional de Previsión, Serie D., Seguros Obligatorios, Subsidios Familiares, nº 505, Editora Nacional, Bilbao, Ministerio de Organización y Acción Sindical, p. 8.

57. Se reconocía que «Si la familia numerosa no es fuente de ninguna desgracia, sino, por el contrario, la garantía más firme de la estabilidad y progreso económico y político de una nación, es lógico y natural que sea el propio Estado el que asuma una función de protección en relación con esas familias. A este principio responde la Ley del Subsidio Familiar». Vid. en «La Ley de Subsidios Familiares. Su doctrina para su implantación», Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión nº 506, 1939, Serie D Seguros Obligatorios, Subsidios Familiares, Ministerio de Organización y Acción Sindical, enero 1939– III, Editora Bilbao, Ministerio de Organización y Acción Sindical, pp. 6-7. Vid. también LEAL RAMOS L(1938) «El Régimen Obligatorio Español de los Subsidios Familiares», op.cit., p. 9.

58. Vid. Orden de 16 de octubre de 1952

59. Ayudas que inicialmente se recogieron en las Reglamentaciones de Trabajo y que la Orden de 19 de junio de 1945, BOE 30-6-1945 extendió a la industria y el comercio. Meses después la Orden de 29 de marzo de 1946 (BOE 30-3-1946) se encargó de unificar extendiendo su aplicación a todas las empresas y entidades públicas y privadas, intentando evitar las diferencias y la confusión que la dispersión reguladora generaba en la aplicación práctica del Plus Familiar. Exceptuados de esta protección



extendía a otros familiares dependientes, como ascendientes y hermanos huérfanos de padre o incapacitados.

En su haber sigue latiendo la idea de salario social y de promoción de un modelo de familia patriarcal teniendo como sustentador de la misma al varón y tendente a «*a reintegrar al hogar a las mujeres casadas que trabajan por cuenta ajena*»<sup>60</sup>.

Para los funcionarios se establecieron las denominadas Ayudas/indemnizaciones Familiares por hijos a cargo, con cuantías mensuales diferenciadas, según se tratasen de funcionarios civiles o militares— que complementaron sus retribuciones<sup>61</sup>. No obstante, tanto el Subsidio familiar como el Plus Familiar fueron objeto de críticas por parte de la doctrina, debido a la escasa cuantía de las ayudas y a las diferencias sociales injustificadas en su aplicación<sup>62</sup>. La combinación de estos factores, junto con los cambios socioeconómicos que marcaron el inicio de los años 60, propició la reforma de la protección familiar dentro del incipiente sistema de Seguridad Social<sup>63</sup>.

### 3.2.2. Las prestaciones familiares por hijo a cargo

La protección de la familia ha estado presente en la acción protectora del sistema de Seguridad Social desde su primera manifestación normativa. Apareció regulada

---

quedaban aquellas actividades que no reguladas en la Ley de Contratos de Trabajo de 1944 ni en las Reglamentaciones de Trabajo (trabajos de carácter familiar, trabajos domésticos, servicios amistosos, benévolo y de buena vecindad, altos cargos de dirección y gobierno). Expresamente el art. 4 de la Orden de 29 de marzo de 1946 excluía a: trabajadores agrícolas, forestales y pecuarios, trabajos a domicilio, trabajo a la parte, artistas. En relación con la problemática generada por la aplicación del Plus Familiar vid. GARCÍA GÓNZALEZ G.(2021): «Trabajo, familia y previsión social en el primer Franquismo: el Plus de cargas familiares», Revista Ius labor nº 3, Universitat Pompeu Fabra, pp. 229-231 <https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/392445/487946>.

60. Vid. preámbulo de la Orden de 29 de marzo de 1946 (BOE 30-3-1946). En la doctrina vid. GARCÍA GÓNZALEZ G.: «Trabajo, familia y previsión social en el primer Franquismo: el Plus de cargas familiares», op.cit., p. 215.

61. Vid. Ley de 15 de julio de 1954, (BOE 16-7-1954) para los funcionarios civiles. Para los militares vid el Decreto de 11 de diciembre de 1942.

62. Vid. JUNQUERA GONZÁLEZ J.(1975) «Comentarios a la nueva Ley de Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado», Revista Documentación Administrativa nº164, p. 142. En semejante sentido, FAGOAGA G-SOLANA M.(1964) «La protección a la familia en la Ley de Bases de la Seguridad Social», Revista de Política Social nº 61, p. 242.

63. Cabe referir que con carácter previo a la publicación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 se dictó la Ley 14 de abril de 1962 sobre Régimen Laboral de Ayuda Familiar (BOE 16-4-1962) que intentaba paliar las deficiencias existentes en la protección de las familias unificando el Subsidio familiar y el Plus Familiar y regulando en la misma norma, además, otras prestaciones dirigidas a las familias: subsidio para viudas y huérfanos, prestaciones por maternidad, prestaciones por escolaridad, y premios de nupcialidad, de natalidad y extraordinarios de natalidad. Sin embargo, esta norma quedó en suspenso por Decreto Ley 2/1963 de 17 de enero (BOE de 18-1-1963) por estar en estudio la reestructuración general del Sistema de la Seguridad Social que comprendía en una parte importante del mismo a las prestaciones familiares.

en el art. 167 del Decreto 907/1966, de 21 de abril, por el que se aprobó el primer Texto Articulado de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social (BOE 22-4-1966). Inicialmente, se reconoció el derecho a prestaciones familiares por hijos a cargo, aplicable a menores de 16 años, ampliándose en 1974 hasta los 18 años<sup>64</sup>. En esta primera etapa del sistema de la Seguridad Social se mantuvieron otras medidas de protección previas como las ayudas por nupcialidad y natalidad<sup>65</sup> y por familia numerosa hasta su supresión por la ley. 26/1985 de 31 de julio (BOE 1-8-1985). A partir de esta Ley la protección quedó restringida a los hijos a cargo, incorporándose incrementos en las cuantías para determinados colectivos con ingresos más bajos<sup>66</sup>.

Las familias numerosas pasaron a contar con una regulación específica, actualizada en la Ley 27/1971, de 19 de junio, de protección a las familias numerosas (BOE, 24 de junio de 1971) y su reglamento de desarrollo, el Decreto 3140/1971, de 23 de diciembre (BOE, 28 de diciembre de 1971). Esta regulación ha sido posteriormente adaptada en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas (BOE, 19 de noviembre de 2003)<sup>67</sup>.

Desde su creación, la protección de la familia dentro de la Seguridad Social ha evolucionado, reflejando cambios relevantes en su configuración jurídica. En primer lugar, hay que destacar la Ley 26/1990, de 20 de diciembre (BOE 22-12-1990)

---

64. Vid. art. 167 Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el – primer-Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE 20-7-1974)- TRLGSS-

65. Vid. también arts. 42 y 43 del Decreto. 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se determinan las cuantías de las prestaciones económicas del RGSS (BOE 30-12-1966). Dichos preceptos fueron derogados por la Disposición derogatoria del Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo (BOE 21-3-1991).

66. El art. 5 de la Ley. 26/1985 de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social (BOE 1-8-1985) disponía que «a partir de la entrada en vigor de la presente Ley -1-8-1985- la acción protectora del sistema de la Seguridad Social en materia de prestaciones económicas de protección a la familia, comprenderá exclusivamente las asignaciones periódicas por hijos a cargo, legal o reglamentariamente establecidas». Vid. también el Real Decreto 2364/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el complemento de protección familiar por hijo a cargo en razón de menores ingresos del beneficiario de la Seguridad Social (BOE 21-12-1985) que reconoció el complemento de protección familiar a pensionistas y perceptores de subsidios por desempleo en los términos indicados en la referida norma.

67. Con la Ley 27/1971, de 19 de junio de protección a las familias numerosas (BOE 24-6-1971) y su reglamento de desarrollo el Decreto 3140/1971, de 23 de diciembre (BOE 28-12-1971) se dio cumplimiento al mandato dirigido al Gobierno en la DT 4 del Decreto 907/1966, de 21 de abril (LGSS) para que procediese a la revisión del sistema de protección a las familias numerosas «estableciendo desgravaciones fiscales, bonificaciones en matrículas de los Centros docentes, becas, derecho preferente a la formación profesional, reducciones en el precio de los transportes, créditos sociales, prioridad en la adjudicación de viviendas construidas con la protección del Estado y cualesquiera otras medidas similares de tipo social que contribuyan a su protección» y que hasta la fecha se encontraba regulado en la L.1-8-1941 de protección a las familias numerosas (BOE 9-9-1941).

que representó un hito clave al desarrollar el artículo 41 de la Constitución, estableciendo el nivel no contributivo de la Seguridad Social y reforzando el mandato del artículo 39, que exige a los poderes públicos garantizar protección social a las familias.

Con esta nueva normativa, la Seguridad Social diversificó su acción en dos niveles de protección: contributiva y no contributiva, universalizando así el derecho a las prestaciones familiares a todos los ciudadanos en situación de necesidad, con independencia de que realizaran o no una actividad profesional, y de que hubiesen cotizado o no al sistema. Actualmente, estas prestaciones se regulan en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en los arts. 235 a 237 (nivel contributivo) y en los arts. 351 a 362 (nivel no contributivo), junto con su desarrollo reglamentario en el Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre (BOE, 22 de noviembre de 2005).

Otro avance significativo responde a la evolución de su finalidad protectora. La creciente incorporación de la mujer al mercado laboral y las reformas normativas en favor de la conciliación entre vida laboral y familiar han añadido a la protección tradicional una nueva función: compensar el impacto en las carreras de cotización derivado de la tenencia y cuidado de hijos. Y la extensión de su ámbito subjetivo integrando las situaciones de adopción y acogimiento. De este modo, la acción protectora se ha consolidado en dos vertientes:

En su vertiente contributiva, (arts. 235-237 del Real Decreto Legislativo 8/2015): computa como tiempo cotizado los períodos en los que no se haya prestado servicio por alguna de las siguientes causas: gestación biológica, parto, preparación para adopción/acogimiento, incluidos los períodos de excedencias y reducciones de jornada por cuidado de hijos u otros familiares. En su vertiente no contributiva (arts. 351-362 del Real Decreto Legislativo 8/2015) se reconocen diversas prestaciones económicas, incluyendo apoyo por hijo o menor a cargo con discapacidad (superior al 33%), por parto o adopción múltiple y por nacimiento o adopción en determinados tipos de familias (numerosas, monoparentales o con progenitores con discapacidad).

El criterio de reconocimiento de estas prestaciones varía según los casos, contemplando como factores la renta familiar, la tipología familiar y la situación de discapacidad del beneficiario.

### *3.2.3. El Ingreso Mínimo Vital y el Complemento a la Infancia*

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) constituye una prestación económica de la Seguridad Social, de naturaleza no contributiva, regulada actualmente en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre (BOE 21-12-2021), cuya creación se remonta al Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo (BOE 1-6-2020). Su finalidad es paliar las deficiencias estructurales del sistema de garantía de ingresos en España, reducir los niveles de pobreza y desigualdad, y promover la inclusión social de las personas beneficiarias.

Se trata pues, de un derecho subjetivo de las personas que vivan solas o en un núcleo de convivencia a obtener una prestación económica de carácter no contributivo que actúa como mecanismo de garantía de ingresos mínimos frente a las situaciones de necesidad generadas en los términos reconocidos por el legislador.

A diferencia de las prestaciones familiares tradicionales, el IMV introduce un cambio conceptual relevante, al sustituir la noción de «familia» por la de «unidad de convivencia», término más amplio que permite abarcar diversas configuraciones familiares. Así el art. 6 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, define la unidad de convivencia de este modo:

se considera unidad de convivencia la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

La prestación se dirige a aquellas unidades de convivencia que se encuentren en situación de vulnerabilidad entendida como la insuficiencia de recursos para cubrir las necesidades básicas, y su percepción se mantiene mientras persista dicha situación de necesidad (art. 1). Además, el IMV no se configura como una prestación de cuantía fija, sino que varía en función del número de integrantes y la composición de la unidad de convivencia.

Cabe destacar que el IMV incorpora un componente adicional de protección denominado «Complemento de ayuda para la infancia» dirigido específicamente a aquellas unidades de convivencia que incluyen menores de edad. Este complemento presenta una cuantía variable, determinada en función de la edad de los menores y tiene como objetivo reforzar la protección de la infancia en contextos de vulnerabilidad económica.

### *3.2.4. Las prestaciones por muerte y supervivencia (pensión de orfandad, prestación de orfandad y pensión en favor de familiares)*

El fallecimiento de la persona trabajadora constituye una contingencia clásica en el ámbito de la Seguridad Social, que activa un conjunto de prestaciones económicas destinadas a mitigar el impacto económico derivado de la pérdida del sustentador principal del núcleo familiar. Entre estas prestaciones se incluyen la pensión de viudedad, la pensión de orfandad, la pensión en favor de familiares, el auxilio por defunción y las indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Una de estas prestaciones es la pensión de orfandad, dirigida a los hijos/as (naturales o adoptados) del causante con independencia de su filiación, siempre que cumplan los requisitos establecidos. Inicialmente, el acceso a esta prestación exigía que la

persona causante hubiera cotizado, al menos 500 días en los cinco años anteriores al fallecimiento. No obstante, esta exigencia fue eliminada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre (BOE 5-12-2007), ampliando así el acceso a la protección<sup>68</sup>.

En cuanto al límite de edad, la normativa ha experimentado una evolución progresiva<sup>69</sup>.

En la actualidad, tienen derecho a la pensión de orfandad los menores de 21 años, ampliándose hasta los 25 años, cuando no realicen una actividad laboral, o realizándola si sus ingresos no superen el 75% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Asimismo, los mayores de dicha edad con una incapacidad permanente absoluta o gran incapacidad también pueden acceder a esta prestación<sup>70</sup>. En el caso de huérfanos que estén cursando estudios y cumplan 25 años durante el curso académico la pensión se mantiene hasta el primer día del mes siguiente al inicio del nuevo curso.

En los últimos años, el sistema de la Seguridad ha ampliado su cobertura para incluir situaciones de violencia contra la mujer y de violencia sexual<sup>71</sup>. Así, el fallecimiento de la mujer, víctima de la violencia ejercida, en cualesquiera de las situaciones anteriores, causan derecho a prestaciones de orfandad para sus huérfanos/as.

Los artículos. 216, 224 y 225 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, contemplan una prestación económica para los hijos/as menores de 21 años o mayores discapacitados para el trabajo, siempre y cuando se encuentren en situación equiparable a la orfandad absoluta<sup>72</sup> y no puedan acceder a la pensión de orfandad

---

68. El art. 5.5 de la referida Ley modificó la redacción del art. 175.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (TRLGSS).

69. Vid. art. 34.8 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE 31-12-2001), que introduce el nuevo límite de edad de 22 años en el art. 175.2 Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (TRLGSS). Vid también el art. 9.2 Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre, de modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones por muerte y supervivencia (BOE 31-12-2001) que amplía a 22 años el límite de edad establecido en 21 años en el art. 9 Real Decreto. 1647/1997, de 31 de octubre (BOE 13-11-1997). En el supuesto de huérfanos absolutos el límite de edad se amplió a 23 años (Vid. art. 46 que modificó el art. 175. 2 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (TRLGSS) y el art. 9. Real Decreto. 1647/1997, de 31 de octubre, (BOE 13-11-1997). Nuevamente ampliado a 24 para huérfanos absolutos por art. 3 del Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre.

70. En el supuesto que el huérfano menor de 25 años estuviera cursando estudios y cumpliera 25 años durante el transcurso del curso escolar, la percepción de la pensión de orfandad se mantendrá hasta el día primero del mes inmediatamente posterior al del inicio del siguiente curso académico. Vid. DA 1ª Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social (BOE 2-8-2011).

71. Vid. art. 1.3 Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctima de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer (BOE 2-3-2019) y DF 16.3 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre de garantía integral de la libertad sexual (BOE 7-9-2022).

72. A tales efectos el art. 224 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, presume que existe orfandad absoluta cuando «cuando se hubiera producido abandono de la responsabilidad

por no cumplirse los requisitos necesarios (afiliación y alta o situación asimilada al alta de la madre fallecida). En estos casos el límite de edad se amplía a 25 años si no se realiza una actividad profesional o realizándola sus ingresos no superen el salario mínimo interprofesional en cómputo anual. Y, en el supuesto, que el huérfano cumpla la edad de 25 años durante el curso escolar, la prestación se extiende hasta el día primero del mes inmediatamente posterior al del inicio del siguiente curso académico.

La pensión en favor de familiares es otra de las prestaciones por muerte y supervivencia que integra la acción protectora de la Seguridad Social reconocida a nietos/as y hermanos/as huérfanos de la persona fallecida. A ellas tienen acceso los menores de 18 años o mayores de dicha edad y menores de 22 años cuando acredite no realizar trabajo lucrativo o que, acreditándolo, sus ingresos no sean superiores al 75% SMI que acreditasen convivencia con el causante y a sus expensas. También tienen acceso los mayores de 18 años incapacitados para el trabajo en grado de incapacidad permanente absoluta o gran incapacidad. En todos los supuestos anteriores, estos familiares de la persona fallecida han de acreditar la convivencia con el causante y a sus expensas<sup>73</sup>.

### 3.2.5. *La acción social en materia formativa*

La atención a la educación y formación de las personas trabajadoras y de sus familiares ha constituido históricamente una parte importante de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social.

Desde la configuración inicial del sistema el legislador incorporó las acciones formativas como parte integrante de los servicios sociales concretándose en la concesión de becas, bolsas de estudio, subvenciones y otras ayudas económicas, destinadas a facilitar el acceso a la educación en sus distintos niveles. Estas ayudas se canalizaban a través de instituciones como Universidades Laborales, Centros Sindicales de Formación Profesional y demás Centros o Instituciones docentes y otros centros docentes creados o reconocidos con tal finalidad<sup>74</sup>.

---

familiar del progenitor superviviente y se hubiera otorgado el acogimiento o tutela de la persona huérfana por violencia contra la mujer a favor de terceros o familiares, así como en otros supuestos determinados reglamentariamente».

73. El límite de edad se amplía a los 22 años cuando acredite no realizar trabajo lucrativo o que, acreditándolo, sus ingresos no sean superiores al 75% SMI Vid. art. 40 Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social y condiciones para el derecho a las mismas (BOE 30-12-1966) y art. 4 Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre, (BOE 31-12-2001)

74. Vid. art. 33 Decreto 907/1966, de 21 de abril (LGSS).

En este contexto, se otorgaba prioridad en el acceso a dichas ayudas a los huérfanos menores de 18 años de trabajadores fallecidos a causa de accidente de trabajo o enfermedad profesional reconociendo así su especial situación de vulnerabilidad<sup>75</sup>.

No obstante, con la creación del Instituto Nacional de Empleo (INEM)<sup>76</sup> la competencia en materia de formación para el empleo fue transferida a dicho organismo. A partir de entonces, la acción formativa dejó de integrarse directamente en el sistema de la Seguridad Social quedando encuadrada en el ámbito de las políticas activas de empleo, lo que supuso una reconfiguración del enfoque originario de protección en esta materia<sup>77</sup>.

### 3.3. La protección del menor en el Régimen Especial de Estudiantes

En consonancia con la expansión progresiva del sistema de la Seguridad Social hacia nuevos colectivos sociales, el legislador incluyó dentro del campo de aplicación, a pesar de no tratarse de sujetos activos del mercado laboral. Esta inclusión se formalizó en el art. 10.2.i) del Decreto 907/1966, de 21 de abril, otorgándoles un tratamiento específico bajo la figura del Régimen Especial de Estudiantes.

Sin embargo, la configuración normativa de este Régimen Especial no llegó a desarrollarse plenamente. En su lugar, se mantuvo la vigencia de un marco prestacional previsto en la Ley del Seguro Escolar de 17 de julio de 1953 BOE 18-7-1953 y en la Orden de 11 de agosto de 1953, por la que se aprueban los Estatutos de la Mutualidad del Seguro Escolar<sup>78</sup>. Este marco, aunque parcialmente actualizado, sigue siendo el referente normativo aplicable.

Uno de los principales ajustes introducidos fue la ampliación del ámbito subjetivo de ampliación. En un principio, el Decreto 907/1966, de 21 de abril contemplaba la inclusión de los estudiantes de forma muy genérica, sin especificar los niveles educativos cubiertos ni establecer límites de edad. La Ley de 17 de julio de 1953, sin embargo, circunscribía inicialmente la protección a los estudiantes de enseñanzas superiores (universitarias y técnicas) aunque facultaba al Gobierno para extenderla a otros niveles educativos, fijando la edad máxima a 28 años. Gracias a esta

---

75. Vid. art. 33.3 Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el –primer– Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), BOE 20-7-1974.

76. Organismo autónomo estatal, creado con amplias funciones para unificar la acción estatal en materia de empleo, hoy Servicio Público de Empleo Estatal.

77. Vid. arts. 4,5 y DA 1ª del Real Decreto Legislativo 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo (BOE 18-11-1978).

78. La L. de 17 de julio de 1953 de creación del Seguro Escolar se dicta en desarrollo de la protección de los estudiantes iniciada en la Ley de 19 de julio de 1944 de Protección Escolar, norma que incluyó diversas ayudas económicas (becas, matrícula gratuita en centros docentes, ayudas de libros y material de estudio, servicio de préstamos y anticipos escolares, asistencia sanitaria y comedores y residencias para estudiantes de grado medio y superior).



habilitación normativa el ámbito de aplicación del Seguro Escolar se ha ido ampliando progresivamente abarcando en la actualidad, desde el nivel de 3º curso de la Enseñanza Obligatoria (ESO), Bachillerato, Ciclos Formativos, Grados y Máster. En consecuencia, el Régimen Especial de Estudiantes incluye también a los menores de edad que cursen estudios a partir del tercer curso de la ESO (por regla general, a partir de los 16 años de edad).

#### 4. CONCLUSIONES

El desarrollo normativo internacional en materia de protección de la infancia y de la adolescencia a lo largo del siglo XX ha dado lugar a la consolidación de un marco jurídico global de Derechos de la infancia y de la adolescencia, cuya recepción en los ordenamientos internos de los Estados parte de su ratificación y compromiso con los estándares internacionales.

En consonancia con estos imperativos, el ordenamiento jurídico español ha articulado un entramado normativo que abarca múltiples ámbitos orientados a garantizar una protección integral de los menores de edad, en coherencia con su reconocimiento como sujetos de titulares de derechos y con su capacidad progresiva para ejercerlos.

El presente estudio ha centrado su atención en uno de los pilares de dicha protección: el ámbito de la protección social. Desde una perspectiva evolutiva se ha abordado el análisis de la normativa laboral, de seguridad y salud en el trabajo y de la seguridad social constatando la complejidad que reviste esta materia. Dicha complejidad se manifiesta tanto en la amplitud del marco normativo aplicable como en la multiplicidad de factores –culturales, sociales, económicos, formativos, educacionales, políticos, etc.– que inciden en el acceso de los menores al mercado de trabajo. A ello se suma la heterogeneidad de los tramos de edad utilizados en la regulación y en los informes y datos estadísticos, que se extienden a edades superiores a la mayoría de edad legal, como ocurre con los contratos de formación en alternancia, o con los indicadores de empleo juvenil, contratación y afiliación a la Seguridad Social.

Una de las principales carencias detectadas es la escasa visibilidad estadística de los menores de edad en los informes de la Inspección de Trabajo y en los estudios del mercado laboral juvenil. Esta omisión dificulta la evaluación del grado de cumplimiento normativo y la eficacia de las medidas de protección adoptadas.

Aunque podría atribuirse a la baja incidencia del trabajo de los menores o a un cumplimiento generalizado de la normativa, la ausencia de datos específicos impide una valoración objetiva. Dada la especial vulnerabilidad de este colectivo, resulta imprescindible su inclusión explícita en los sistemas de seguimiento y control institucional.

Esta falta de perspectiva también podría explicar – aunque no justificar – la ausencia de desarrollo reglamentario en materia de prevención de riesgos laborales aplicable a los menores de edad, como así ha señalado la Estrategia de Seguridad y Salud laboral.

Dese el enfoque de la Seguridad Social, el análisis realizado permite extraer diversas conclusiones. En primer lugar, se constata una evolución positiva en la protección del menor como trabajador por cuenta ajena, especialmente en lo relativo a la cobertura de la incapacidad permanente, superando las limitaciones históricas de acceso a esta prestación. No obstante, la respuesta del sistema de protección ante los desafíos demográficos actuales –baja natalidad y envejecimiento poblacional– ha sido desigual.

Si bien se han reconocido nuevas prestaciones que incluyen de forma implícita la protección del menor (como las prestaciones por nacimiento y cuidado del menor, por riesgo durante el embarazo o la lactancia, o por cuidado de menores con enfermedades graves), los datos de gasto social revelan una menor intensidad protectora hacia las familias situándose por debajo de la media europea<sup>79</sup>.

En los últimos años se han introducido medidas correctoras como el Ingreso Mínimo Vital y el Complemento a la Infancia que buscan reequilibrar esta situación. Sin embargo, persisten deficiencias significativas como la pervivencia de un Régimen Especial de Estudiantes anacrónico, desactualizado tanto en su diseño prestacional como en las cuantías reconocidas, limitando su eficacia real.

En síntesis, los avances en la protección social de los menores de edad, han sido limitados en las últimas décadas, especialmente en lo que respecta a su condición de sujetos activos en el mercado laboral. Preocupa también que esta insuficiencia se extienda a las nuevas actividades «artísticas» que utilizan como medio de difusión herramientas y/o plataformas digitales y redes sociales cuyo control pueden escapar del marco regulatorio establecido. Carencias que deben ser subsanadas con urgencia para evitar nuevas formas de explotación infantil bajo apariencias de legalidad.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Almansa Pastor José Manuel (1989), *«Derecho de la Seguridad Social»*, Madrid , Tecnos, 6ª edic.
- Amich Elías Carmen (2008), *«El trabajo de los menores de edad en la Dictadura Franquista»* Historia Contemporánea nº 36, Universidad País Vasco.
- Apilluelo Martín Margarita (1999), *«La relación de trabajo del menor edad»*, Madrid, CES, Colección Estudios nº 72.

---

79. Vid. los datos de gasto en prestaciones social de la UE (27) publicados por el Instituto Vasco de Estadística y disponibles en [https://www.eustat.eus/elementos/ele0003500/gasto-en-prestaciones-sociales-por-funciones-y-pais--horizontal/tbl0003524\\_c.html](https://www.eustat.eus/elementos/ele0003500/gasto-en-prestaciones-sociales-por-funciones-y-pais--horizontal/tbl0003524_c.html) [consulta: 3-1-2025].

- Aznar Severino (1939) «*Del salario familiar al Seguro Familiar (Evolución de una idea-fuerza)*» Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión nº 506, Serie D Seguros Obligatorios, Subsidios Familiares, Santander, Ministerio de Organización y Acción Sindical, Aldus SA.
- Conde Colmenero Pilar (2011) «El trabajo de los menores: limitaciones relativas a la protección de su seguridad y salud (física y psíquica).Especial referencia a los menores en espectáculos públicos», *Revista Derecho y Criminología, Anales* (1) <http://hdl.handle.net/10952/579>.
- Douzo Mougan Irene (2022) «*La protección de los menores en la normativa nacional. Una cuestión de obligada modificación*», en «Digitalización, recuperación y reformas laborales. Comunicaciones del XXXII Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Alicante 26 y 27 de mayo de 2020», Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Colección Informes y Estudios.
- Fagoaga Gutiérrez-Solana Miguel(1964), «La protección a la familia en la Ley de Bases de la Seguridad Social», *Revista de Política Social* nº 61.
- Fernández Collado M<sup>a</sup> Belén (2025), «*La estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo*» en «Estrategias de Seguridad y Salud en el Trabajo: Análisis de las Estrategias Europea, Nacional y Autonómicas»,Fernández collado M.B y González Martínez J.A. (Dir), Madrid Aranzadi, 1<sup>a</sup> edic.
- García González Guillermo (2021): «Trabajo, familia y previsión social en el primer Franquismo: el Plus de cargas familiares», *Revista Ius labor* nº 3, Università Pompeu Fabra, <https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/392445/487946>
- Goerlich Peset José María (2004) «*Prohibición del trabajo infantil y protección de los menores en el trabajo*», en «Comentario a la Constitución Europea, Libro II: Los Derechos y Libertades», Valencia, Álvarez Conde E. y Garrido Mayol V. (Dir), Tirant lo Blanch.
- Junquera González Juan (1975) «Comentarios a la nueva Ley de Seguridad Social de Funcionarios Civiles del Estado», *Revista Documentación Administrativa* nº164.
- Leal Ramos León (1938) «*El Régimen Obligatorio Español de los Subsidios Familiares*» Conferencia publicada por el Instituto Nacional de Previsión, Serie D. , Seguros Obligatorios, Subsidios Familiares, nº 505, Editora Nacional, Bilbao, Ministerio de Organización y Acción Sindical.
- Mella Méndez Lourdes (2008) «La protección de los menores en el Derecho del Trabajo: reflexiones generales», *Revista Aranzadi Social*, nº 13, Sección Estudios, Navarra, BIB\2008\2395
- Ruano Albertos Sara (2001) «*El trabajo de los menores de edad a la luz de la legislación internacional y comunitaria*», Madrid Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Estudios.