

REPARACIÓN ECONÓMICA DEL DAÑO CAUSADO A LAS VÍCTIMAS POR EXPOSICIÓN AL AMIANTO. AL HILO DEL FONDO DE COMPENSACIÓN

Miguel Arenas Gómez
Profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Estudios de Derecho y Ciencia Política
Universitat Oberta de Catalunya

Abstract

El amianto ha causado miles de enfermedades y fallecimientos en España desde hace décadas, y no solo de personas trabajadoras que estuvieron expuestas a la inhalación de fibras de asbesto. También ha afectado a las personas que en el ámbito doméstico sufrieron la exposición por el contacto con las ropas de trabajo de sus familiares, e incluso a nivel ambiental, a las personas que residían en núcleos urbanos donde existían fábricas que utilizaban el amianto como materia prima. La responsabilidad empresarial derivada de la utilización del amianto ha sido reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tanto en la Sala Social como en la Civil. Sin embargo, el paso del tiempo y la desaparición de las empresas responsables, han hecho necesario la creación de un Fondo de Víctimas del Amianto, con cargo a fondos estatales.

Asbestos has caused thousands of illnesses and deaths in Spain for decades, and not only of working people who were exposed to inhalation of asbestos fibers, it has also affected people who in the domestic environment suffered exposure from contact with their family members' work clothes, and even at the environmental level, people who resided in urban cores where there were factories that used asbestos as raw materials. Business liability arising from the use of asbestos has been recognized by the jurisprudence of the Supreme Court, both in the Social and Civil Chambers. However, the passage of time and the disappearance of responsible companies have made it necessary to create an Asbestos Victims Fund, charged to state funds.

Title: Economic relief of damage caused to victims by exposure to asbestos. To the compensation fund thread.

Palabras clave: Amianto, indemnización, víctimas, enfermedad profesional.

Keywords: Asbestos, indemnity, victims, professional illness.

IUSLabor 3/2025, ISSN 1699-2938, p. 129-158

DOI. 10.31009/IUSLabor.2025.i03.04

Fecha envío: 25.10.2025 | Fecha aceptación: 26.11.2025 | Fecha publicación: 22.12.2025

Sumario

1. Introducción. Del inicial Fondo de víctimas al “mecanismo de compensación”
2. Víctimas y situaciones protegidas
3. Enfermedades por exposición al amianto
4. Procedimiento. Cuestiones problemáticas relativas al procedimiento administrativo y judicial
5. Prescripción
6. La gestión del Fondo de Víctimas. Su dotación económica
7. Cuantificación de la indemnización. ¿Reparación íntegra?
8. Entrada en vigor. La limitación de las víctimas protegidas
9. Conclusiones
10. Bibliografía

1. Introducción. Del inicial Fondo de víctimas al “mecanismo de compensación”

Aunque existió un primer intento de aprobación de un fondo de compensación para víctimas del amianto a finales de 2019¹, no es hasta la aprobación de la Ley 21/2022, de 19 de octubre, de creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto (en adelante LFCVA), cuando se crea un “mecanismo” destinado a dar respuesta a un colectivo de personas afectadas por los graves daños a la salud producido por la exposición al asbesto. La nueva norma no solo contempla la indemnización de los trabajadores que en su prestación de servicios laborales inhalan las fibras minerales, de hecho también se dirige a las denominadas víctimas “pasivas”, es decir, por sufrir daños derivados de exposición doméstica o ambiental².

Sin embargo, a pesar de que la Disposición Adicional Única estableció un plazo de tres meses desde la publicación de la ley para poner en marcha e iniciar las actividades del Fondo de Compensación, lo que debía efectuarse a través del correspondiente reglamento, el Real Decreto 483/2025, de 17 de junio, por el que se establecen los requisitos y se regula el procedimiento para reconocer el derecho a la compensación económica para las víctimas del amianto (en adelante RD 483/2025), no se ha dictado hasta casi tres años después. Como veremos, tampoco cubrirá el abanico total de víctimas, ni por tipología – de momento solo a trabajadores, lo que deja fuera a las víctimas pasivas y a los causahabientes de cualquiera de ambas categorías- ni por aplicación cronológica –solo se aplica a declaraciones de enfermedad profesional causadas a partir de 18 de septiembre de 2025-. Triste comienzo del mal llamado “Fondo de compensación”, ya que avanza, no es un organismo autónomo como se pretendía con la Proposición de Ley³, sino un “mecanismo” de compensación para las víctimas del amianto, dotado económicamente de forma principal por la Ley de Presupuestos Generales del Estado que se apruebe anualmente. Su gestión se atribuye expresamente al Instituto Nacional de la Seguridad

¹ A propuesta del Parlamento Vasco entró en el Congreso de los Diputados la Proposición de Ley de creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto (corresponde al número de expediente 125/000015 de la XIII Legislatura), BOCG n.º 15-1, p.1-7, pero la disolución de las Cortes impidió su aprobación parlamentaria.

² Ambos colectivos de afectados se describen en la reciente STS, Sala Civil, 17 de junio de 2025, (rec. 612/2020), al indicar que, entre las lesiones padecidas por contaminación por las partículas de amianto desprendidas por la actividad de la demandada en su fábrica de Cerdanyola, se encontraban los pasivos domésticos y medioambientales. Unos lo fueron por la proximidad respecto al establecimiento fabril que la demandada tenía en aquella población, dedicado a la elaboración de materiales de fibrocemento, en cuya composición se utilizaba el mineral de amianto -son los llamados pasivos ambientales- y otros eran familiares que habían convivido con los trabajadores empleados en dicha fábrica, que volvían con la ropa de trabajo a sus domicilios, donde se sacudía y se lavaba -son los llamados pasivos domésticos-.

³ “*El Fondo para la Indemnización de las Víctimas del Amianto es un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito al ministerio que tenga asumidas las competencias en materia de seguridad social, con personalidad jurídica y capacidad de obrar, para el cumplimiento de sus fines*”.

Social (INSS, en adelante), con colaboración en la identificación de las patologías y nexo causal entre la exposición al amianto y el diagnóstico, por parte de las respectivas consejerías de sanidad de las comunidades autónomas a través de la constitución de los Equipos de valoración de víctimas del amianto (EVVA, en adelante). Por el camino, entre la aprobación de la Ley y el desarrollo reglamentario, y sin haber entrado, por tanto, aun en vigor, a través de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, se modificaron diversos artículos de la ley original, con el claro objetivo de desvirtuar la creación de un Fondo autónomo en su naturaleza y actuación, pasando a ser el “mecanismo” de compensación que hemos comentado, y derivando en el INSS la gestión, declaración o denegación del derecho, así como la emisión de resolución administrativa, ampliando sus funciones más allá de la actual gestión de prestaciones de la seguridad social.

Por otra parte, creo que es obvio el desconocimiento real que tienen nuestras administraciones públicas respecto a los daños sufridos por la población, consecuencia de la inhalación de fibras de amianto, cuando en la exposición de motivos de la LFCVA se ofrecen datos de fallecimientos vinculados directamente en el Estado español de los años 1994 y 2008, que establece en 3.943, o que se estima que el número anual de casos de patologías por amianto, entre 2003 y 2009, podría ser de 7.154. No cabe duda de que es un problema de salud gravísimo, pero es difícil entender que no se puedan ofrecer cifras estadísticas actuales, y menos aún que se extrapolen datos de Francia para elaborar una “simple regla de tres”⁴. Tampoco merece una favorable consideración que se señale que el amianto “actualmente ya no existe como problema preventivo”, cuando en 2024 se han seguido diagnosticando enfermedades profesionales generadas por el asbesto⁵, o la retirada de amianto en edificios y maquinaria que aún contiene dicho mineral, es un riesgo laboral, actual y grave, que solo puede ser realizada por personal especializado que pertenezcan a empresas inscritas adecuadamente en el “Registro de Empresas con Riesgo de Amianto” (RERA), con la formación y protecciones adecuadas, solo pudiendo

⁴ Dice la Exposición de Motivos: “ [...] se señala que en Francia actualmente se diagnostican unos 1.000 mesoteliomas de promedio al año. Por ello, se estima que, si el consumo ha sido un 30% inferior (en España, respecto a la utilización de amianto), podríamos afirmar que estaríamos en torno a los 700 mesoteliomas de promedio por año”.

⁵ Por ejemplo, el amianto es el agente carcinógeno que produce mayor número de enfermedades profesionales, por encima incluso del polvo de sílice libre, como se pone de manifiesto en el “Informe Anual 2024, de 16 de abril de 2025, del Observatorio de Enfermedades Profesionales (CEPROSS), de enfermedades causadas o agravadas por el trabajo (PANOTRATSS)”, NIPO: 121-20-024-2.

entonces a proceder a la estabilización del material, su confinamiento y retirada a residuos peligrosos⁶.

Por último, es plausible que el legislador ponga de manifiesto la alta litigiosidad en la materia, los largos periodos de latencia entre la exposición y el debut de la enfermedad – a veces de más de 20 años-, la desaparición de las empresas que causaron el daño, o la dificultad –las define como labor detectivesca- cuando se han producido escisiones, absorciones, cambios de denominación, etc., que hacen casi imposible averiguar el actual responsable. El fondo, dice la Exposición de Motivos, tiene entre sus finalidades, la de conseguir que las víctimas, que tienen vedada la vía judicial, por no tener empresa contra la que reclamar la indemnización, vean compensado el daño.

Este artículo pretende analizar los trazos básicos tanto de la ley de creación del fondo de compensación de víctimas, como de su desarrollo reglamentario. Haremos incidencia en que finalmente no es un verdadero organismo autónomo, como se pretendía en un principio, sino un mecanismo de compensación. Analizaremos las diferentes víctimas de la exposición al amianto, diferenciando entre las denominadas activas -trabajadores- y las pasivas -domésticas y ambientales-. Profundizaremos en las enfermedades objeto de protección, de una forma crítica, porque no se han contemplado todas las patologías derivadas del amianto, y haremos especial referencia al procedimiento administrativo de solicitud, en el que el Instituto Nacional de la Seguridad Social juega un papel preponderante como gestor del mecanismo de compensación. También abordaremos dos cuestiones que presentan especial complejidad. Una es el plazo de prescripción del derecho a ser indemnizadas las víctimas, y muy especialmente con respecto a situaciones anteriores a la entrada en vigor del mecanismo. La segunda es en orden a la competencia judicial si existe desacuerdo con la resolución que adopte la Entidad Gestora, cuestión no clarificada ni abordada en la norma, aunque nos manifestaremos a favor de la jurisdicción social. También analizaremos las cuantías indemnizatorias, en función del diagnóstico. Finalizaremos comentando la entrada en vigor del mecanismo de compensación que a día de hoy solo se ha activado respecto a un colectivo concreto de víctimas, que son los trabajadores que sean declarados en incapacidad permanente por enfermedad profesional, y deja en una zona gris de desprotección a un grueso importante de afectados, por un lado, a las víctimas pasivas en general, y en particular a los damnificados que han reclamado

⁶ Hasta la derogación de la Orden Ministerial MAM/304/2002, de 8 de febrero de 2002 se regulaban en ella, ahora hay que estar a lo dispuesto en el Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto, sin olvidar que es objeto de análisis en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

judicialmente, pero no ha podido ver satisfechas las condenas como consecuencia de la desaparición de las empresas que causaron el daño.

Más allá del análisis jurídico del mecanismo de compensación⁷, el objeto de este trabajo es poner de relieve que, siendo necesario y plausible su aprobación, ha llegado muy tarde⁸, es insuficiente respecto a la cobertura subjetiva, y presenta importantes aristas en referencia al procedimiento administrativo y judicial, y al complejo sistema de prescripción.

2. Víctimas y situaciones protegidas

No cabe duda de que la intención del legislador es llegar a la protección de un amplio elenco de víctimas, y por ello extiende la cobertura del nuevo mecanismo a diversos colectivos de afectados, con exposiciones al amianto diferenciadas, así como a los causahabientes de aquellos en los supuestos en que quienes sufrieron daños por exposición al amianto no llegaron a percibir indemnización alguna. Proclama el artículo 2 de la LFCVA, que el fin de la norma es la compensación de los daños y perjuicios padecidos por toda persona que tuvo el contacto dañino con el amianto en el ámbito laboral, doméstico o ambiental, así como a sus causahabientes. Posteriormente, el artículo 6 de la ley, desarrollado mucho más ampliamente en el artículo 3 de la norma reglamentaria, establece las personas beneficiarias, en cuatro grandes grupos:

- a) Las personas que hayan obtenido el reconocimiento administrativo o judicial firme de una pensión de incapacidad permanente en cualquiera de sus grados derivada de una contingencia profesional causada por alguna de las patologías previstas en el Anexo II ocasionada por la exposición al amianto⁹. Por tanto, en un primer momento, la protección se establece con respecto a los trabajadores expuestos al riesgo de inhalación de fibras de amianto como consecuencia de su

⁷ Vid al respecto RIBOT IGUALADA, Jordi, “Los Fondos de indemnización de daños corporales”, *Revista de Derecho Civil*, vol. 7, n.º 4, 2020, p. 5–50 (disponible en: <http://nreg.es/ojs/index.php/RDC>; consulta: 12.12.2025). Analiza ampliamente la propuesta inicial de creación de un fondo de indemnización de las víctimas del amianto en España, comparando el mismo con otros Fondos existentes en nuestro país, como puede ser en accidentes de circulación, el Consorcio de Compensación de Seguros, señala, entendemos que acertadamente, que “*debe servir para franquear los obstáculos que impiden a las víctimas obtener la reparación de sus perjuicios por la vía ordinaria de la responsabilidad civil*”.

⁸ En 2007 la doctrina científica ya se hacía eco del número de víctimas y del cambio jurisprudencial, lo que aconsejaba, siguiendo a otros países europeos, establecer en España un “Fondo de Víctimas del Amianto” (FEVA), que “*garantizaría la compensación de más víctimas, con mayor rapidez y con menores costes de gestión que la litigación*”. Véase AZAGRA MALO, Albert, “Los fondos de compensación del amianto en Francia y en Bélgica”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 3, 2007, p. 11-12.

⁹ Artículo 6.1.a) Ley LFCVA y artículo 3.1.a) RD 483/2025.

actividad laboral, ya que sin prestación de servicios no cabe la posibilidad de ser declarado en situación de incapacidad permanente por contingencias profesionales. Aunque no se concreta el grado mínimo de incapacidad permanente, ha de ser al menos el de total para la profesión habitual¹⁰, toda vez que hace referencia a “pensión”, y es bien conocido que el grado de parcial únicamente da lugar a una indemnización a tanto alzado¹¹. Ahora bien, quizás el reglamento pueda incurrir en vicio *ultra vires*, ya que la ley, en ningún momento, y mucho menos en el artículo 6, señala que sea preciso un grado mínimo de incapacidad permanente, sino que hace referencia, cito literalmente, a “reconocimiento de una enfermedad profesional”, lo cual comportaría la posibilidad de poder activar el mecanismo de compensación con mayor amplitud que los supuestos establecidos en el desarrollo reglamentario¹².

Merece que prestemos atención un momento sobre la necesidad que la declaración de incapacidad permanente sea derivada de “contingencias profesionales”, cuando, más adelante, como veremos, las enfermedades del Anexo II del RD objeto de protección, que ya adelantamos son el mesotelioma de cualquier localización, el cáncer de pulmón -sin que se haga referencia a tipo histológico concreto-, el cáncer de laringe y, por supuesto, la asbestosis, son claramente enfermedades profesionales derivadas del contacto con amianto, recogidas en el listado cerrado del Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro, por lo que, si la actividad laboral -y ahí el listado es ejemplificativo- también consta en el cuadro de enfermedades profesionales, la triple coincidencia de enfermedad, agente y actividad laboral, activa la declaración de enfermedad profesional del artículo 157 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS)¹³,

¹⁰ De acuerdo con lo dispuesto en la DT 26ª LGSS.

¹¹ Artículo 196.1 LGSS.

¹² Por ejemplo, la declaración de incapacidad permanente en grado de parcial o incluso por lesión permanente no incapacitante; o la declaración de enfermedad profesional sin grado alguno. Realmente, tanto mesotelioma como el cáncer, sea de pulmón o de laringe, conllevan siempre la declaración del derecho a pensión, pero no ocurre así siempre con la asbestosis. Al respecto, la doctrina ha puesto de manifiesto que enfermedades benignas por exposición al amianto, como son las placas pleurales, también deberían ser objeto de indemnización, aunque se “restrinjan la compensación de estos supuestos a los casos en que pueda probarse médicamente una afección física o psíquica”. Véase AZAGRA MALO, Albert, “Placas pleurales, angustia e incremento de riesgo”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 1, 2008, p. 17 (disponible en: https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/506_es.pdf; consulta: 12.12.2025).

¹³ Recientemente, aunque en referencia al COVID, pero con razonamiento extrapolable a las enfermedades profesionales causadas por el amianto, el Tribunal Supremo, Sala de lo Social, Sentencia n.º 827/2025, de 24 de septiembre de 2025 (rec. 1343/2024), ha señalado que “Para saber entonces si nos encontramos ante

siendo la presunción *iure et de iure*, sin que se admita prueba en contrario. Sin duda, como hizo el legislador en la LFCVA en que estableció que la única contingencia objeto de protección era la enfermedad profesional, debió seguir el mismo camino en el desarrollo reglamentario, sin que fuese preciso dejar la puerta abierta a la protección como accidente de trabajo, en su vertiente de enfermedad laboral, que parece innecesaria¹⁴.

Por último, es necesaria la declaración expresa de incapacidad permanente, como hemos visto en cualquier grado, pero como mínimo ha de ser el de total para la profesión habitual, e independientemente que haya sido declarada en sede administrativa por la Entidad Gestora, bien el Instituto Nacional de la Seguridad Social para personas trabajadoras del Régimen General de la Seguridad Social¹⁵, bien el Instituto Social de la Marina cuando se trate del Régimen Especial del Mar, bien a través de procedimiento judicial, o sea, por sentencia, pero eso sí, de carácter firme en cualquier caso¹⁶.

- b) Las personas a las que por sentencia firme se haya reconocido el derecho al cobro de una indemnización por alguna de las patologías previstas en el Anexo II del RD 483/2025 ocasionada por la exposición al amianto, siempre que no hubiera sido posible ejecutar dicha sentencia, total o parcialmente, y no hayan transcurrido más de cinco años entre la fecha del auto de insolvencia y la entrada en vigor de la LFCVA, en cuyo caso, el derecho se considerará prescrito¹⁷.

Se trata de una protección en la que actúa el mecanismo de compensación como un auténtico “fondo de garantía”, tanto de los trabajadores, como de víctimas domésticas o ambientales, expuestos al amianto, cuando a pesar de haber

una enfermedad profesional, habrá que analizar si el causante reúne los tres requisitos que la citada norma exige para ello: Que la enfermedad se haya contraído a consecuencia del trabajo realizado por cuenta ajena, que se trate de alguna de las actividades que reglamentariamente se determinan, y que esté provocada por la acción de elementos y sustancias que se determinen para cada enfermedad”.

¹⁴ Arts. 156.2 e) si se acredita el nexo causal único y exclusivo y 156.2 f) en supuestos de agravación, ambos de la LGSS.

¹⁵ Aunque también cabe que la entidad gestora declare prestaciones derivadas de enfermedad profesional en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, como se puede comprobar en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, n.º 209/2025, de 25 de marzo de 2025 (rec. 3902/2025), por lo que también pueden acceder a la reparación de la LFCVA.

¹⁶ Circunstancia, la de firmeza, que puede llevar a la perpetuación del procedimiento, ya que mutuas colaboradoras con la seguridad social (MCSS) y las empresas, estas con carácter indirecto, tienen interés legítimo para impugnar tanto el grado de incapacidad permanente como la propia contingencia. Así, lo proclama, reiterando doctrina, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 20 de febrero de 2024 (rec. 1830/2021).

¹⁷ Artículo 3.1.b) RD 483/2025.

reclamado judicialmente su derecho a ser indemnizado, siendo la sentencia firme, la ejecución no fue posible, ya sea total o parcialmente.

No va a estar exento de problemas de interpretación, en tanto en cuanto el precepto es escueto. Ahora bien, no limita cuál es la jurisdicción en que puede haberse dictado la sentencia, con lo que tanto el orden social como el civil, pero incluso en el penal si declaró la responsabilidad civil¹⁸, cabe la activación del fondo si no se percibieron las cuantías establecidas judicialmente. Mayor problema ofrecen las conciliaciones entre las partes, previas a la vía judicial, así como las realizadas ante el Letrado de la Administración de Justicia (en adelante, LAJ), que, en caso de incumplimiento, podrá hacerse efectivo a través de la articulación de los trámites de la ejecución de sentencias¹⁹. A este respecto entendemos, por tanto, que también son título suficiente los acuerdos suscritos entre las partes, y especialmente los homologados en sede judicial, ya que la actuación de un tercero, ya sea el letrado de la administración en conciliación administrativa, ya sea el LAJ o incluso el titular del órgano judicial, permiten que estos acuerdos presenten los efectos jurídicos de una sentencia judicial, en el que aquellos terceros han velado por su perfecto ajuste a la legalidad²⁰, lo que legitimaría al INSS para impugnar, si considera que concurre fraude, el acuerdo alcanzado²¹.

- c) Las personas no incluidas en los párrafos anteriores cuya exposición al amianto es de origen laboral, hayan sido diagnosticadas de cualquiera de las patologías previstas en el Anexo II del RD 483/2025 y así conste en el certificado previsto en dicho anexo²². También serán beneficiarias las personas cuya exposición sea de origen ambiental o doméstico, siempre y cuando padezcan mesotelioma o asbestosis con repercusión funcional moderada o severa.

Nuevamente, se extiende la protección del mecanismo de compensación tanto a las víctimas laborales, como a las domésticas o ambientales, cuando no dispongan

¹⁸ Arts. 109 y 115, así como el 116.3 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, establecen la posibilidad de determinar la responsabilidad civil derivada de ilícito penal.

¹⁹ Artículo 84.5 LRJS, y artículo 415.2 y 443.1 LEC.

²⁰ El artículo 84.2 LRJS establece que si el LAJ estima que *“lo convenido es constitutivo de lesión grave para alguna de las partes o para terceros, de fraude de ley o de abuso de derecho o contrario al interés público, no aprobará el acuerdo”*.

²¹ El artículo 67 LRJS permite la impugnación de los acuerdos de conciliación, no solo por las partes, sino también *“[...] por quienes pudieran sufrir perjuicio por aquél, ante el juzgado o tribunal al que hubiera correspondido el conocimiento del asunto objeto de la conciliación o de la mediación, mediante el ejercicio por las partes de la acción de nulidad por las causas que invalidan los contratos o por los posibles perjudicados con fundamento en su ilegalidad o lesividad”*.

²² Artículo 3.1.c) RD 483/2025.

de declaración de incapacidad permanente o de sentencia firme estableciendo indemnización. Ahora bien, existen en este apartado dos especificaciones importantes. Con respecto a las víctimas laborales, deberán acreditar el diagnóstico de una de las cuatro enfermedades del Anexo II del reglamento, y además que conste inscrita la empresa en el Registro de Trabajadores Expuestos al Amianto (en adelante, RETEA) o el registro equivalente de su comunidad autónoma. De por sí, la exigencia de registro ya es un obstáculo para muchas personas trabajadoras, en tanto en cuanto, muchas empresas negaban la existencia de amianto en su entorno laboral y no procedían a inscribirse en el registro correspondiente²³.

Pero es que, además, si concurren tanto el diagnóstico del Anexo II como la inscripción en el RETEA, solo se consigue la protección del mecanismo de compensación si se trata de mesotelioma o asbestosis con repercusión funcional moderada o severa, ya que cáncer de pulmón o laringe exigen además que en el certificado de diagnóstico se haga referencia expresa al nexo causal entre ambas neoplasias y la exposición laboral al amianto. Merece la mayor de las críticas esta traba a la protección de las víctimas laborales, puesto que lo que subyace es la conexión entre el tabaquismo y esas dos concretas enfermedades oncológicas, que no negamos, pero tampoco cabe hacer caso omiso al efecto sinérgico entre amianto y tabaco, como ha puesto de manifiesto la doctrina científica técnica²⁴ y la jurisprudencia del Tribunal Supremo²⁵. Es más, no deja de ser un criterio restrictivo que va en contra de lo previsto en la ley, que señala expresamente que son beneficiarias también, siempre que pueda determinarse, la exposición al amianto como causa principal, pero también “como coadyuvante”²⁶, por lo que

²³ De hecho, la obligación de registro empresarial nace con Orden de 31 de octubre de 1984 por la que se aprueba el Reglamento sobre Trabajos con Riesgo de Amianto (artículo 1.4), siendo inexistente la obligación con anterioridad.

²⁴ “Además, hay que destacar el efecto sinérgico que produce el tabaco, aumentando la probabilidad de sufrir estas enfermedades, en algunos casos hasta el 50%”. Web del INSST: <https://www.insst.es/materias/riesgos/riesgos-quimicos/amianto>; consulta: 13.12.2025.

²⁵ Al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, n.º 1103/2018, de 21 de diciembre de 2018 (rec. 1543/2017), viene a señalar incluso que resulta irrelevante, constatada la contingencia profesional, con entidad suficiente para generar la incapacidad permanente del trabajador, en el caso, cáncer de pulmón por exposición al amianto en fábrica de fibrocemento, que fuera a su vez fumador, aunque reconoce que es imprudente la actuación del trabajador, pero prevalece la causa profesional.

²⁶ Artículo 6.1 b) LFCVA.

venir ahora a exigir por vía reglamentaria la causa exclusiva, vuelve a incurrir en *ultra vires*.

Y aunque por esta vía se incluyen a las víctimas domésticas o ambientales, solo son objeto de protección el mesotelioma y la asbestosis con repercusión funcional moderada o severa, lo que provoca un amplio arco de desprotección. Esta limitación no estaba prevista en la ley, por lo que entendemos es una previsión *ultra vires*.

- d) Los causahabientes de las personas pertenecientes a cualquiera de los grupos anteriores. En este caso, no se trata de indemnizar el daño moral que ha causado la repercusión de las enfermedades en la víctima enferma, sino que es una derivación patrimonial de aquella hacia sus sucesores, siempre y cuando no hubiesen percibido indemnización²⁷. En todo caso, se admite la compensación si se percibió parcialmente la indemnización. Configura además quienes son los causahabientes, entre los que destacan hijos e hijas, y pareja matrimonial o de hecho, no disueltas. También las mujeres excónyuges y exparejas de hecho que acrediten que eran víctimas de violencia de género, y no tengan una nueva relación estable, son consideradas en este grupo. Sin embargo, advertir que, respecto a las parejas de hecho deberán acreditar los mismos requisitos que dan acceso a la pensión de viudedad. Por último, señala que el fallecimiento del causahabiente conlleva la extinción del derecho a solicitar la compensación de daños, lo cual, simple y llanamente, es contrario al derecho civil, en cuanto, al no estar prescrita la acción ni el derecho, y al no tratarse de una acción personalísima²⁸, entra, aunque sea como expectativa de derecho, pero evaluable económicamente, en la esfera patrimonial de la persona. Y cabe su sucesión, no ya únicamente procesal si el procedimiento se ha iniciado, de hecho, están legitimados, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sala IV, como beneficiarios para solicitar la indemnización de los daños sufridos por el causante, como acción *ius hereditatis*²⁹.

Examinadas las diferentes categorías de beneficiarios, se aplica la regla de una exclusiva indemnización, sea cual sea la vía de protección que se aplique, y en concurrencia de

²⁷ No cabe duda de que la norma hace suya la doctrina judicial, en especial la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, n.º 779/2015, de 18 de julio de 2018 (rec. 1064/2017), en que se declara la legitimación de los herederos para reclamar “ius hereditatis”, el daño que sufrió en vida el trabajador y que no pudo ejercer, como sucesores de aquel, con base en los artículos 659 y 661 del Código Civil. Es más, en el caso concreto sustituyen los causahabientes procesal y sucesoriamente a la viuda del trabajador.

²⁸ Arts. 659 y 661 del Código Civil.

²⁹ La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, n.º 190/2021, de 10 de febrero de 2021 (rec. 4211/2018), ratificando doctrina señala que “*forman parte del caudal hereditario los derechos nacidos y*

lesiones, se abona la más alta. Regla a la que hemos de añadir que, en caso de abono previo de indemnización parcial por daños derivados del amianto, el mecanismo de compensación solo abonará la diferencia entre aquella y la que se fije por el Anexo I del RD 483/2025, y que la concurrencia de causahabientes comporta la distribución entre ellos de la indemnización única. Como cláusula de cierre, se especifica que no tendrá consideración de indemnización por daños las cuantías obtenidas por aplicación del recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad del artículo 164 LGSS³⁰, en coherencia con la tradicional jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto, que no permite su descuento respecto a la indemnización civil adicional por enfermedad profesional o accidente de trabajo³¹.

3. Enfermedades por exposición al amianto

Hemos visto quienes son las personas beneficiarias del mecanismo de compensación, pero si bien la LFCVA, no recoge expresamente que enfermedades serán objeto de protección, si alude directamente al mesotelioma en la Exposición de Motivos. Es el RD 483/2025 el que indica las patologías que finalmente serán objeto de cobertura, que va citando a lo largo de la norma, pero que concreta en el Anexo I, en relación con la cuantía indemnizatoria, y en el Anexo II en cuanto a la concreción del diagnóstico³². A saber:

- Mesotelioma “todas localizaciones”. Expresamente, se señalan los códigos CIE 10: C45 y CIE 9 158 y 163;
- Cáncer de Pulmón. Códigos CIE 10: C34 y CIE9: 162;
- Cáncer de laringe. Códigos CIE 10: C32 y CIE9: 161;
- Asbestosis con repercusión funcional moderada o severa. CIE 10: J61 y CIE9: 501.

La primera crítica que hemos de realizar es relativa al listado cerrado respecto de las enfermedades reconocidas reglamentariamente. La LFCVA no establece restricción alguna respecto al elenco de patologías derivadas de la exposición al amianto. De esta

no ejercitados o en trámite de ser ejercitados por el causante”, en referencia a la indemnización de daños derivada de enfermedad profesional.

³⁰ Artículo 3 apartados 3 y 4 RD 483/2025.

³¹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 23 de junio de 2014 (rec. 1257/2013) que señala expresamente que “[...] la compensación de las diversas indemnizaciones solo puede ser efectuada entre conceptos homogéneos”. Y recargo e indemnización civil, no lo son.

³² Pueden verse las descripciones de los diferentes códigos en “Clasificación Internacional de Enfermedades para Oncología”, 3ª Ed., Madrid, Ministerio de Sanidad.

forma, establece como beneficiarias de la reparación a las personas que hayan obtenido el reconocimiento de una enfermedad profesional ocasionada por el amianto, en clara alusión a las víctimas laborales, y de las personas con enfermedad que no pueda ser reconocida como profesional, de la cual se haya determinado o pueda determinarse que su causa principal o coadyuvante haya sido su exposición al amianto³³. Es cierto que las cuatro patologías del Anexo II del RD 483/2025 son claramente enfermedades profesionales recogidas en el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales, pero no son las únicas. Allí, también constan las afecciones fibrosantes de la pleura y pericardio que cursan con restricción respiratoria o cardíaca provocada por amianto (códigos 4C0201-208). Mucho más grave es que, toda vez que el periodo de transposición finaliza el 21 de diciembre de 2025, y España aún no recoge aún como enfermedad profesional el cáncer gastrointestinal y el de ovarios³⁴.

También merece nuestra crítica la identificación del mesotelioma como de “todas localizaciones”, cuando en el Real Decreto 1299/2006, se identifica el mesotelioma de forma genérica (códigos 6A0201-212), así como el de pleura (códigos 6A301-312), de peritoneo (códigos 6A0401-412) y finalmente “de otras localizaciones” (códigos 6A0501-512). Fácilmente, podía haberse hecho referencia a la codificación técnica del listado de enfermedades profesionales, y no la simple indicación de “todas localizaciones”.

Tampoco parece acertada la denominación de cáncer de pulmón. Así, el código CIE 10 C34 utilizado, no distingue tipo histológico alguno, lo que creemos será fuente de futuros problemas, pero es que tampoco es la nomenclatura utilizada por el listado oficial de enfermedades profesionales. Cuando en el mismo se identifica el cáncer de pulmón es para hacer referencia a la enfermedad causada por exposición al “polvo de sílice libre” (códigos 6R0101-114), reservando, para las enfermedades oncológicas a nivel de pulmón causadas por inhalación de fibras de amianto, la de neoplasia maligna de bronquio y pulmón (códigos 6A0101-112).

Por último, si bien la asbestosis sí está recogida en el listado, sin embargo, no es cualquier manifestación de la enfermedad la que es objeto de protección, sino exclusivamente si presenta repercusión funcional moderada o severa. La realización de espirometrías no concluyentes, la interacción con otras enfermedades, por ejemplo, cardiopatías, puede

³³ Artículo 6.1. a) y b) LFCVA.

³⁴ Directiva (UE) 2023/2668 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, por la que se modifica la Directiva 2009/148/CE sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo.

llevar a que no se indemnice finalmente a la persona afectada, por esta restricción efectuada en el reglamento que no estaba prevista en la ley de la que trae causa.

Por último, si bien todo lo anterior es de aplicación respecto a las personas trabajadoras, cuando se trata de víctimas domésticas o ambientales, solo son objeto de protección por el mecanismo de compensación si concurren los diagnósticos de mesotelioma y asbestosis con repercusión funcional moderada o severa, dejando fuera cualquier otra patología, y expresamente entonces, el cáncer de pulmón y laringe.

No obstante lo anterior, y como pudimos ver en el apartado relativo a las personas beneficiarias del mecanismo de compensación, no basta con el diagnóstico de la enfermedad, eso sí, de las cuatro incluidas en los Anexos I y II del RD 486/2025, además se ha de acreditar la exposición al amianto, de la siguiente manera:

- Si se trata de persona trabajadora, bastará con la resolución administrativa o judicial firme reconociendo una pensión por incapacidad permanente derivada de una de aquellas cuatro enfermedades profesionales. El mismo efecto produce la sentencia firme declarando el derecho a indemnización. En ausencia de las anteriores, además del certificado médico, la inscripción del trabajador en el RETEA u organismo autonómico equivalente acreditará la exposición laboral.
- Si se trata de persona beneficiaria doméstica o ambiental, será en el preceptivo informe del Anexo II donde el organismo competente ha de acreditar la exposición al amianto. No se indican criterios para realizar tal valoración, aunque podrían utilizarse, por ejemplo, la acreditación de la exposición de familiar trabajador que ha estado expuesto al amianto, o la residencia en poblaciones en que esté contrastada la existencia de fábricas dedicadas a la manipulación del amianto³⁵.

4. Procedimiento. Cuestiones problemáticas relativas al procedimiento administrativo y judicial

Si bien la LFCVA destina los artículos 7, 8 y 9 a establecer los principios básicos del procedimiento administrativo que regula la declaración del derecho a percibir la

³⁵ Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, n.º 141/2021, de 15 de marzo de 2021, (rec. 1235/2018), se dice expresamente: *“En el informe del ingeniero industrial del Ayuntamiento de Ripollet de 22 de marzo de 1977, que constató la evacuación del polvo del proceso de molido de la fábrica mediante extractores y chimeneas al exterior, sin filtros, ni dispositivos de retención y recogida de polvos, así como que, en la calle Virgen del Monserrat, se encontraban fibras y residuos de cemento y amianto, con reconocimiento, no obstante, de que no midió el concreto nivel de emisión de la actividad fabril de la demandada en la zona circundante a la fábrica. Igualmente se apoyó en los informes del ayuntamiento de Cerdanyola del Vallés y del Alcalde de Ripollet acreditativos de la existencia de residuos de fibrocemento*

compensación económica, es en el Real Decreto 483/2025 donde se regula ampliamente el mismo. Vemos las diferentes fases a continuación.

4.1. Solicitud del certificado de patologías derivadas de la exposición al amianto

Se trate de personas beneficiarias como trabajadoras o como víctimas domésticas o ambientales, así como los causahabientes de aquellas, el primer paso es dirigir una solicitud a la consejería de sanidad u órgano análogo de la comunidad autónoma para que emita el certificado del diagnóstico de patologías derivadas de la exposición al amianto del Anexo II del RD. Cabe advertir que esta solicitud de informe no es la petición de compensación, sino un acto previo e inicial, que, si bien tiene efectos interruptivos respecto al cómputo de los plazos de prescripción, sin embargo, su finalidad es formar parte de la posterior solicitud de compensación económica que se efectuará ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Su objetivo, en coherencia con lo que hemos expuesto en epígrafes anteriores, es acreditar que se trata de una de las enfermedades listadas en el real decreto y la exposición al amianto como causa de aquellas.

Aunque se señala que el anterior certificado es expedido por la consejería de sanidad u órgano análogo de la comunidad autónoma, no hemos de perder de vista que, previamente, se emitirá un dictamen por el Equipo de Valoración de Víctimas del Amianto (EVVA)³⁶, unidades especializadas en salud pública, laboral y ambiental, que han de constituirse en cada comunidad autónoma, pero que actuarán bajo protocolos homogéneos en todo el Estado. No se hace referencia alguna al efecto vinculante o no de dicho dictamen, pero ante la alta especialización de la EVVA, parece que sí debería tener ese carácter. Es más, entendemos que debería haberse simplificado el trámite y que el dictamen fuese directamente el certificado del Anexo II.

Es importante señalar que junto a la petición de solicitud del certificado del Anexo II se deben incluir diversos documentos, sin perjuicio que el solicitante pueda adjuntar los

enterrados o esparcidos por la zona, de los que al menos una cantidad importante procedían de la fábrica de la demandada. Todo ello unido a informes médicos acreditativos de que la patología de determinados demandantes procedía de la contaminación ambiental por vivir o trabajar, durante largos periodos de tiempo, en las proximidades de la fábrica de la demandada”.

³⁶ Artículo 6.2 LFCVA y 6 RD 483/2025.

informes médicos que estime pertinentes y cualquier otro documento que pueda acreditar la patología o el origen vinculado a la exposición al amianto. A saber:

- Ya lo indicamos en el apartado anterior, las personas trabajadoras han de aportar la resolución administrativa o sentencia firme declarando la pensión derivada de contingencias profesionales.
- Si ya se reconoció judicialmente indemnización por la exposición al amianto, sea persona trabajadora, sea víctima doméstica o ambiental, la sentencia judicial firme.
- Las víctimas, ya sean trabajadoras, domésticas o ambientales, sin declaración de enfermedad profesional ni indemnización judicial, deberán presentar los medios de prueba acreditativos de la exposición al amianto y de la relación de causalidad con alguna de las patologías previstas en el Anexo II.
- Y en cuanto a los causahabientes, la documentación civil necesaria para acreditar el parentesco, relación, etc.

En cualquier caso, y como es lógico, deberá incluirse la autorización de la persona interesada para acceder a su historia clínica.

Nada se establece ni en la Ley, ni en el reglamento sobre plazos en la confección del certificado, ni las consecuencias de su falta de emisión, por lo que habremos de entender que es de aplicación la normativa general sobre el procedimiento administrativo común, que indica, si no se ha fijado el mismo, que ha de ser de tres meses³⁷.

4.2. Solicitud de la compensación económica

Obtenido del certificado del Anexo II, que se ha de adjuntar ahora, deberá dirigirse solicitud al INSS, mediante el formulario correspondiente, por vía telemática, salvo

³⁷ Artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

persona física sin obligación de comunicarse con la administración por medios electrónicos³⁸.

Nuevamente, se ha de incorporar más documentación junto a la petición, básicamente, la ya presentada precisamente para la solicitud del certificado del Anexo II, además de documento acreditativo de la designación de representante, en caso de que concurra más de un causahabiente con derecho al cobro de la indemnización, y en todo caso, declaración responsable de que ni la persona afectada ni, en su caso, sus causahabientes han percibido indemnización alguna.

4.3. Tramitación, resolución y notificación

Con la solicitud más la documentación preceptiva y, en su caso, con la que se haya podido solicitar para subsanar los defectos detectados por el INSS -se establece a dicho efecto un plazo de 10 días, entendiéndose a la parte por desistida de su petición si no actúa en el sentido indicado- el INSS aplicará el baremo económico del Anexo I, en función de la patología, y si concurren varias, corresponderá la de mayor cuantía.

El plazo para resolver es de seis meses desde la fecha de entrada en el registro del INSS de la solicitud, y sin perjuicio de la obligación de resolver que tiene la administración, transcurrido el plazo, se entenderá desestimada por silencio administrativo.

Al respecto de la resolución, se establece expresamente que pondrá fin a la vía administrativa, y podrán ser impugnadas directamente en vía judicial. Aquí nacen diversas cuestiones problemáticas, ya que el artículo 9 de la LFCVA señala que las resoluciones dictadas por el INSS en referencia a las compensaciones -recordemos además que se niega expresamente el carácter prestacional de las mismas- podrán formalizarse los recursos administrativos dispuestos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y, por tanto, no será en ningún caso la reclamación previa a la vía administrativa del artículo 71 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (en adelante, LRJS) sino que cabe la interposición del recurso potestativo de reposición - no cabe recurso de alzada, ya que solo procede contra resoluciones y actos que no pongan fin a la vía administrativa³⁹ -, que será de un mes desde el día siguiente al de la notificación de la resolución, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo, o

³⁸ Procedimiento accesible en la web del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social: <https://prestaciones.seg-social.es/servicio/victimas-amianto.html?categoria=contacto-sustancias-toxicas>; consulta: 13.12.2025.

³⁹ Artículo 121.1 Ley 39/2015.

directamente si se opta por no formalizar recurso administrativo, cabe acudir a la vía judicial.

Si posteriormente al procedimiento de solicitud se produjese una modificación en el estado de salud de la víctima que diese lugar a una indemnización superior a la percibida, podrá instar revisión⁴⁰, en procedimiento idéntico al de la solicitud inicial, para percibir la diferencia económica. Igual previsión se establece para los causahabientes en aquellos supuestos en que la víctima percibió la compensación económica por enfermedad distinta al mesotelioma, y por lo tanto con menor indemnización, pero finalmente es diagnosticada de esta fatal enfermedad.

4.4. Orden jurisdiccional. Procedimiento judicial

En cuanto al orden jurisdiccional competente, nada establece al respecto la LFCVA, ni se ha efectuado reforma alguna en la normativa procesal. Así las cosas, examinado el formulario de solicitud oficial⁴¹ expresamente refiere que las acciones judiciales lo serán ante la jurisdicción social. Pero, si como afirma el reglamento, en cuanto a la naturaleza jurídica de la compensación económica, “*en ningún caso, tendrá la naturaleza de prestación económica del sistema de la Seguridad Social*”⁴², entendemos que la competencia del orden social no tiene acomodo en el apartado o) del artículo 2 de la LRJS, en sede del ámbito del orden jurisdiccional social, ya que se hace referencia expresa a “*materia de prestaciones de Seguridad Social*”, que ya hemos visto no es la naturaleza jurídica. Podría, entendemos, forzarse la interpretación favorable a la competencia del orden jurisdiccional social si acudimos al apartado b) de la LRJS⁴³. De esta forma, atribuida al INSS legalmente la responsabilidad por los daños causados al trabajador o su causahabiente que traen su causa en enfermedad profesional, creemos que puede otorgarse sin problemas la atribución a la jurisdicción social en esos dos concretos supuestos, es decir, persona trabajadora que sufre daños en su salud derivados de la exposición laboral al amianto, o sus causahabientes si aquel no llegó a reclamar indemnización al respecto. Pero no salva la situación de las víctimas domésticas y ambientales, que sufren el daño al margen de cualquier relación contractual laboral con

⁴⁰ Artículo 13 RD 483/2025.

⁴¹ Disponible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/8bf1a7ba-251f-4b7a-a5b7-67a2dd031e7f/C-238_Castellano_1.pdf?MOD=AJPERES; consulta: 13.12.2025.

⁴² Artículo 2 RD 483/2025.

⁴³ En relación con las acciones que puedan ejercitar los trabajadores o sus causahabientes contra el empresario o contra aquellos a quienes se les atribuya legal, convencional o contractualmente responsabilidad, por los daños originados en el ámbito de la prestación de servicios o que tengan su causa en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, incluida la acción directa contra la aseguradora y sin perjuicio de la acción de repetición que pudiera corresponder ante el orden competente.

el empresario que creó el riesgo de exposición, y que llevarían al orden jurisdiccional contencioso-administrativo⁴⁴.

Con todo, quizás la atribución de la competencia al orden social venga determinada directamente por el apartado s) del mencionado artículo 2 de la LRJS, es decir, se trata de la impugnación de actos de las Administraciones públicas, en este caso, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sujetos a derecho administrativo, por remisión expresa del procedimiento y tramitación a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y que ponen fin a la vía administrativa, como hemos visto que se señala en el artículo 11.3 RD 483/2025, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas de las comprendidas en el apartado o) de este artículo. Es evidente que la compensación de la LFCVA no tiene carácter prestacional. Recordemos que la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, reformó la LFCVA antes incluso de su entrada en vigor, para atribuir al INSS la función administrativa de gestión y tramitación del mecanismo de compensación del Fondo de Víctimas, que se plasmó en la modificación del Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, estableciendo que es competencia de la Entidad Gestora el reconocimiento y control de la compensación económica por daños en la salud ocasionados por la exposición al amianto prevista en la LFCVA⁴⁵. Sin duda, esta interpretación permite a cualquier víctima, sea laboral, doméstica o ambiental, acudir a la jurisdicción social.

Pero, resuelto el problema de competencia objetiva, y entendemos que la competencia funcional es del Juzgado de lo Social⁴⁶ -con su nueva denominación de Secciones Laborales del Tribunal de Instancia cuando entre en vigor la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia-. A su vez, la competencia territorial será la del lugar de emisión de la resolución por parte del INSS

⁴⁴ Al respecto, aunque allí se debatía sobre la competencia entre el orden social y el civil, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, n.º 639/2015, de 3 de diciembre de 2015 (rec. 558/2014) declaró la incompetencia de aquella jurisdicción para conocer de la reclamación formulada en la demanda por los trabajadores de las demandadas y herederos de las personas fallecidas, declinándola en favor de la jurisdicción social. Sin embargo, declaró la competencia del orden civil para resolver sobre las reclamaciones formuladas por una víctima doméstica y los familiares de otra de ellas por el daño sufrido como consecuencia de la manipulación de la ropa de sus esposos. Con esto no queremos decir que sea el orden civil quien deba conocer de las reclamaciones de las víctimas pasivas y domésticas contra el INSS en sus actos de gestión del Fondo de Víctimas, sino que ponemos de manifiesto que puede existir un peregrinaje jurisdiccional ante la falta de precisión del legislador en cuanto a la competencia judicial.

⁴⁵ DF 2ª RD 483/2025.

⁴⁶ Artículo 6.2 LRJS.

o del domicilio del demandante, a elección de este⁴⁷. En cuanto al procedimiento a seguir entendemos que no será el destinado a los procedimientos de Seguridad Social de los artículos 140 y concordantes de la LRJS, sino el procedimiento especial de los artículos 151 y 152 de la norma rituarial, es decir, el procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social excluidos los prestacionales.

5. Prescripción

No dedica la LFCVA ni un solo precepto a la regulación del plazo de prescripción, que ha sido abordado en la norma reglamentaria⁴⁸, de una forma muy confusa.

Señala el RD 483/2025 en un primer momento que el derecho a solicitar la compensación económica prescribirá por el transcurso del plazo de cinco años, mucho más generoso que el genérico de un año que establece el artículo 59 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET) para las acciones que no tengan plazo específico⁴⁹, o el artículo 1968.2º del Código Civil para la responsabilidad extracontractual.

Fija además que el plazo quinquenal comenzará a computarse en diferentes momentos, según las condiciones en que la persona beneficiaria acuda al mecanismo de compensación. Así:

- El *dies a quo* se inicia desde la firmeza de la resolución administrativa o judicial reconociendo la pensión derivada de contingencia profesional ocasionada por la exposición al amianto.
- Si ya reclamó indemnización por el daño, el *dies a quo* se inicia desde la firmeza del auto judicial de insolvencia, total o parcial, dictado en ejecución de la

⁴⁷ Artículo 10.4 LRJS.

⁴⁸ Arts. 4 y DT Única RD 483/2025.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 21 de julio de 2020 (rec. 3636/2017) establece que “El plazo de prescripción aplicable a las reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios atribuibles a la empresa y derivados de accidente de trabajo o de enfermedad profesional es el de un año, previsto en el artículo 59.2 ET.”

sentencia firme que haya reconocido la indemnización por daños en la salud ocasionados por la exposición al amianto.

- En otro caso, desde el diagnóstico de la patología relacionada en el Anexo II⁵⁰.

Si bien parecen acertados los momentos en que empezar el cómputo del plazo de prescripción de los dos primeros supuestos, el vinculado a la fecha del diagnóstico puede ser más complicado. Podemos poner, como ejemplo, el diagnóstico de una asbestosis incipiente, de carácter leve, en la que entendemos que el inicio del plazo de prescripción no puede ser entonces el diagnóstico de la enfermedad, sino que ha de desplazarse al momento en el que sea indemnizable de acuerdo con los parámetros del Anexo II, es decir, cuando suponga una limitación funcional moderada o severa.

Advierte también la norma que, a efectos del cómputo del plazo de 5 años, la solicitud del certificado del Anexo II ante el organismo competente de la consejería de sanidad u organismo competente interrumpe el plazo de prescripción. No obstante, recordemos que esa solicitud previa no está sujeta a plazo concreto -aunque proponemos la aplicación del procedimiento administrativo común-, queda pendiente entonces determinar durante cuánto tiempo queda interrumpida la prescripción, que entendemos, sin duda, será hasta la efectiva emisión del certificado.

Avanzábamos la complejidad de la regulación de la prescripción, que tiene lugar cuando la norma transitoria indica como se ha de aplicar el plazo de prescripción en supuestos anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto. Y lo hace, con una primera regla de muy difícil interpretación. A saber, cito literalmente el apartado primero de la Disposición Transitoria, *“el plazo de prescripción de cinco años del derecho a la compensación económica comenzará a computar desde la fecha de efectos que proceda en cada caso de acuerdo con lo previsto en la disposición final cuarta, cuando los supuestos previstos en el artículo 3 hayan tenido lugar antes de dicha fecha”*. Así, si la indicada DF 4ª indica que el Real Decreto entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, la fecha no es otra que el 18 de septiembre de 2025, lo que interpretamos en el sentido que, cualquier afectado, laboral, doméstico o ambiental, que antes de esa fecha acreditase el daño por exposición al amianto, en las circunstancias

⁵⁰ Asimilando lo expuesto por AZAGRA MALO respecto a las placas pleurales por exposición al amianto, que normalmente cursan de forma asintomática y de las que entiende entonces que *“la fecha de diagnóstico de placas pleurales no constituye el dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de la acción indemnizatoria”*, entendemos que, al menos respecto a la asbestosis, no debería iniciarse el cómputo del plazo hasta que presentasen la alteración ventilatoria moderada o severa que justifica la indemnización de la LFCVA. Véase AZAGRA MALO, Albert, *Daños del amianto: litigación, aseguramiento de riesgos y fondos de compensación*, Madrid, Fundación Mapfre, 2011, p. 122.

objeto de protección del reglamento, es desde ese momento temporal preciso donde se fija el *dies a quo* para computar el plazo quinquenal que permite efectuar la solicitud de compensación.

En segundo lugar, la DT Única establece una segunda regla específica para causahabientes, siempre que las víctimas hubiesen fallecido en un periodo específico, que es el que comprende los cinco años anteriores a 9 de noviembre de 2022, y hasta 18 de septiembre de 2025, es decir, entre la entrada en vigor de la LFCVA y el Real Decreto 483/2025. O sea, alguien fallecido como consecuencia de las situaciones protegidas por el mecanismo de compensación, en las concretas fechas de 09 de noviembre de 2017 hasta 18 de septiembre de 2025, sus causahabientes pueden solicitar aún la compensación económica que le habría correspondido a aquel.

6. La gestión del Fondo de Víctimas. Su dotación económica

Ya hemos explicado que la intención en la propuesta inicial fue la de crear un organismo autónomo que, con la debida financiación, gestionase un fondo económico destinado a la reparación del daño causado a las víctimas expuestas al amianto. Sin embargo, la configuración legal final, ha dibujado un mecanismo de compensación de las víctimas y sus causahabientes que, sin tener carácter prestacional, es gestionado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, con cargo a los créditos presupuestarios que se aprueben. De hecho, también lo hemos anticipado, una de las nuevas funciones del INSS es, dentro del abanico de competencias del Real Decreto 2583/1996, de 13 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de la Seguridad Social, el reconocimiento y control de la compensación económica por daños en la salud ocasionados por la exposición al amianto prevista en la LFCVA.

En cuanto a la dotación económica del mecanismo de compensación, se establecen diversos recursos económicos, y entre ellos, las consignaciones o transferencias que anualmente se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, las cantidades que se obtengan por subrogación por parte del INSS de las personas afectadas o sus causahabientes en vía judicial, y por último, las aportaciones por sanciones impuestas por la Autoridad Laboral, a propuesta de la Inspección de Trabajo, por incumplimientos en materia de obligaciones de seguridad y salud relacionadas con el amianto⁵¹. Más ambiciosa era la propuesta efectuada por el Parlamento Vasco⁵² en que también se había previsto que se financiase con cotizaciones efectuadas por las empresas, tanto públicas

⁵¹ La DA 3ª RD 483/2025 establece que el 75% de las sanciones impuestas serán considerados como recursos económicos para el cumplimiento de los fines de la Ley 21/2022.

⁵² Proposición de Ley de creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto (corresponde al número de expediente 125/000015 de la XIII Legislatura), BOCG n.º 15-1, p.1-7.

como privadas, que empleasen personas trabajadoras por cuenta ajena, así como las aportaciones de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales - aunque debería hacer referencia a las mutuas colaboradoras con la seguridad social- pero que no fueron finalmente incluidas.

Parece claro que de las tres vías de dotación económica, la realmente eficiente es la aportación vía presupuestos generales, utópica la vía de ingresos por subrogación -si en sede judicial no ha conseguido el demandante cristalizar la ejecución dineraria, no alcanzamos a entender cómo lo va a conseguir la administración pública- y las sanciones hoy por incumplimientos en materia preventiva son, desde luego, y aunque no hemos podido conseguir datos al respecto, irrisorios.

7. Cuantificación de la indemnización. ¿Reparación íntegra?

El objetivo del mecanismo de compensación es, así lo proclama la ley, conseguir la reparación íntegra de los daños y perjuicios sobre la salud resultado de la exposición al amianto, padecidos por personas en el ámbito laboral, doméstico y ambiental en nuestro país, así como a sus causahabientes. Antes de entrar en la cuantía hay que destacar, con respecto a la taxativa afirmación de la reparación íntegra, que no incluye a todas las víctimas, ni mucho menos todos los daños. En primer lugar, y de alguna forma ya lo hemos ido desgranando a lo largo del artículo, la protección no es integral porque no incluye todos los daños a la salud causados por el amianto. No reconoce el cáncer gastrointestinal, ni el de ovarios, ni tan siquiera las placas fibrosantes, así como tampoco otorga protección a la asbestosis cuando no presenta repercusión funcional como mínimo moderada. Tampoco incluye en su protección a las enfermedades, y nos estamos refiriendo al cáncer de pulmón y laringe cuando existan diversas fuentes generadoras, a pesar de que la norma legal permite la protección cuando sea el amianto la causa principal, pero también si es coadyuvante⁵³, ya que la norma reglamentaria exige, en contra de la previsión legal, la difícil acreditación de que la exposición laboral ha sido la causa de dichas patologías⁵⁴. La situación aún es más grave respecto a las víctimas ambientales o domésticas, a las que solo se protege si el diagnóstico es de mesotelioma o asbestosis con repercusión funcional moderada o severa⁵⁵.

También, con respecto a los causahabientes hemos de ser críticos en el alcance de la protección, ya que no son consideradas víctimas, sino que pueden accionar en solicitud de la indemnización que le habría correspondido directamente a su familiar y, que o bien no pudo solicitar porque falleció, o habiendo reclamado indemnización no pudo llegar a

⁵³ Artículo 6.1.b) LFCVA.

⁵⁴ Artículo 3.1.c) RD 483/2025.

⁵⁵ Artículo 3.1.c) RD 483/2025.

percibirla. En consecuencia, no se les considera víctimas directas, sino sucesores en la reclamación de sus familiares⁵⁶.

Cuestión distinta es el alcance de la reparación económica. Sin que la norma legal establezca cuantía alguna, es en el RD 483/2025, en su Anexo I, donde consta la cuantificación, que es la siguiente:

- Mesotelioma: 96.621, 24 euros.
- Cáncer de pulmón: 64.414,16 euros.
- Cáncer de laringe: 48.310,62 euros.
- Asbestosis con repercusión funcional moderada o severa: 32.207,08 euros.

El ejecutivo ha sido además plenamente transparente en la determinación de las cuantías, con las que se puede estar de acuerdo o no, pero señala claramente los criterios, partiendo de la cuantía media en cómputo anual de la pensión de incapacidad permanente absoluta derivada de enfermedades profesionales a 31 de diciembre del año 2024 revalorizadas, a partir de esa cifra, fija la indemnización en caso de mesotelioma al multiplicar por 3 esta cuantía, en caso de cáncer de pulmón, es el resultado de multiplicarla por 2, en caso de cáncer de laringe es el resultado de multiplicar por 1,5. Finalmente, en caso de asbestosis el importe es equivalente a la cuantía básica. No es tarea fácil determinar el precio que tiene el daño causado, y aunque el baremo de accidentes de tráfico⁵⁷ ha sido desde hace años aplicado por analogía para indemnizar daños derivados de accidente de trabajo y también de enfermedad profesional⁵⁸, al configurarse este mecanismo de compensación

⁵⁶ Al respecto, y haciendo referencia expresa a la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, n.º 951/2025, de 17 de junio de 2025 (rec. 612/202), DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ señala que en dicha resolución “(S)e analiza si el derecho a ser indemnizado por el daño personal sufrido en vida, no cuantificado judicialmente al tiempo del fallecimiento, se transmite mortis causa a los herederos y puede ser reclamado por estos sin que sea necesaria una sentencia firme previa”, cuestión que aborda expresamente el Alto Tribunal afirmando expresamente la transmisión. A su vez, la profesora DOMÍNGUEZ refiere y recoge que “(S)ea como fuere, debe advertirse que este reconocimiento del derecho transmisible se produce en paralelo a los avances legislativos que articulan compensaciones públicas para víctimas y causahabientes”, y en concreto al RD 483/2025. Véase DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, María Pilar, “Reparación del daño por exposición al amianto: nuevo rumbo jurisprudencial y legal con la Ley 5/2025, sobre baremo, transmisibilidad y alcance del crédito resarcitorio”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 55, 2025, p. 100–128.

⁵⁷ Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor.

⁵⁸ Precisamente, hemos de volver a referirnos a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, n.º 951/2025, de 17 de junio de 2025 (rec. 612/202), que “La sala ha admitido la utilización de las reglas del

como una indemnización sin culpa, de carácter objetivo, y que se pretende alcance al mayor número de personas afectadas posibles, facilitando su acceso, es plausible que las cuantías sean inferiores a las determinadas judicialmente, que normalmente son más altas que las que finalmente ha recogido el reglamento⁵⁹.

Hay que señalar que la indemnización a tanto alzado, que consiste en una compensación económica única por víctima -que no se modifica ni incrementa si es solicitada por sus causahabientes⁶⁰-, se somete a las siguientes reglas⁶¹ en los supuestos en que la víctima ha obtenido sentencia judicial en reconocimiento de indemnización:

- a) Si el importe de la sentencia es inferior al del baremo del Anexo I, se percibe la cuantía de la sentencia.
- b) Si el importe de la sentencia es superior al del baremo del Anexo I, se percibe la cuantía del baremo.
- c) Si existió ejecución parcial de la sentencia, se descuenta de la cuantía a percibir del baremo del Anexo I.

Toda vez que la naturaleza es indemnizatoria de los daños causados, por lo menos, al grueso más importante de víctimas, derivados de la exposición laboral, parece claro que son cuantías que han de percibirse de forma íntegra, excluidas de tributación por el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas⁶². Diferente, sin duda, es el carácter de la

baremo de tráfico como criterios orientadores, no vinculantes, para cuantificar las indemnizaciones por los perjuicios causados a las personas, como consecuencia del daño corporal ocasionado en sectores de actividad distintos de la circulación de vehículos de motor [entre muchas, sentencias del Tribunal Supremo 906/2011, de 30 de noviembre (rec. 2155/2008), 403/2013, de 18 de junio (rec. 368/2011) y 262/2015, de 27 de mayo (rec. 1459/2013) y 232/2016, de 8 de abril]. De entre estas sentencias, merece destacar la 141/2021, de 15 de marzo, en un caso como el presente, referido a responsabilidad extracontractual por daños causados por la inhalación de asbesto”.

⁵⁹ Encontramos un ejemplo reciente en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, Sala de lo Social, de 10 de enero de 2024 (rec. 4861/2023) que establece una indemnización de 421.066,68 euros por el fallecimiento a causa de un mesotelioma.

⁶⁰ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, María Pilar, “Reparación del daño por exposición al amianto”, *ob. cit.*, pone de manifiesto que la doctrina del Tribunal Supremo, Sala Primera, ha reconocido que es plenamente transmisible a los herederos el derecho de la víctima a ser indemnizado, aunque fallezca antes del pronunciamiento judicial firme.

⁶¹ Artículo 12 RD 483/2025.

⁶² Artículo 7 d) Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aunque es cierto que una interpretación estricta podría conllevar una interpretación diferente a la que proponemos, pero entendemos que el mecanismo de compensación no deja de ser “*indemnizaciones como consecuencia de responsabilidad civil por daños personales*”, en las que el INSS anticipa la cuantía al perjudicado.

indemnización que perciban los causahabientes, que al ser en sustitución de la que debería haber percibido el causante, entendemos, debe sujetarse al Impuesto de Sucesiones y Donaciones⁶³.

8. Entrada en vigor. La limitación de las víctimas protegidas

Hemos desarrollado ampliamente el contenido de la ley y el reglamento que regulan el nuevo mecanismo de compensación, pero la triste realidad es que, hoy en día, más allá de las consideraciones que hemos efectuado respecto a la insuficiencia protectora en los términos en que se ha producido el desarrollo reglamentario, la protección no alcanza aún a todas las víctimas recogidas en el catálogo del Real Decreto. Por tanto, si bien la entrada en vigor es a los tres meses de la publicación en el BOE, a renglón seguido, la DF 4ª del RD 483/2025 establece que únicamente desplegará efectos a partir de esa fecha, es decir, 18 de septiembre de 2025, para aquellas personas beneficiarias a las que se refiere el artículo 3.1.a), y para el resto de los supuestos regulados en el artículo 3, los efectos se producirán en función de las previsiones que establezcan las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado. En consecuencia, en este momento solo pueden activar el mecanismo de compensación las personas que hayan obtenido el reconocimiento administrativo o judicial firme de una pensión de incapacidad permanente en cualquiera de sus grados derivada de una contingencia profesional causada por alguna de las patologías previstas en el Anexo II ocasionada por la exposición al amianto.

La previsión de la disposición final supone que solo puedan solicitar la indemnización las víctimas que sean personas trabajadoras, que estuvieron expuestas laboralmente al amianto, y consecuencia de dicha exposición han sido declaradas, bien en sede administrativa, bien en sentencia judicial, en un grado de incapacidad permanente total o superior, derivada de enfermedad profesional, por alguna de las cuatro enfermedades recogidas en el listado del RD 483/2025. Desde la entrada en vigor del reglamento, recordemos, el 18 de septiembre de 2025, tienen cinco años para realizar la solicitud de la compensación. También pueden realizar dicha solicitud, siempre que la firmeza de la resolución sea como máximo de 5 años anteriores a la entrada en vigor de la LFCVA, recordemos que, por tanto, como máximo la fecha de 9 de noviembre de 2017.

Sin embargo, a pesar de que el resto de las víctimas, incluidos los causahabientes, no pueden aún accionar el mecanismo de compensación -de forma muy clara, entiendo con respecto a las víctimas domésticas y ambientales-, sin embargo, con respecto a las

⁶³ Artículo 3 Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

personas trabajadoras, es posible que se encuentren en dos categorías diferentes, y que, aunque les esté vedado el acceso por una de ellas, sí podría hacerlo por otro.

Un ejemplo al respecto. Si una persona trabajadora, que padece asbestosis con repercusión funcional moderada, ha obtenido una sentencia que condena a su empresa, en la que estuvo expuesto al amianto, al pago de una indemnización civil adicional, que no ha podido percibir porque la empresa ha desaparecido, no podrá utilizar el auto de insolvencia empresarial para activar el mecanismo de compensación. Ahora bien, si la resolución administrativa de declaración de incapacidad permanente en grado de total derivada de enfermedad profesional tuvo lugar después de fecha de 9 de noviembre de 2017, entonces sí podría acceder a la solicitud de compensación.

Parece que la intención es intentar frenar, al menos de momento, el acceso de las víctimas laborales -no todas, como hemos visto-, domésticas y ambientales que en nuestro país han obtenido sentencia judicial, pero que, a pesar de las condenas, aún no se han podido hacer efectivas. El exponente más importante es el de las personas afectadas por URALITA, S.A. sociedad absorbida por COEMAC, S.A., actualmente en Concurso de Acreedores⁶⁴, con fábricas de fibrocemento y víctimas en toda España. En consecuencia, un amplio colectivo de afectados deberá seguir esperando a que se dote presupuestariamente el mecanismo de compensación.

9. Conclusiones

El Fondo de compensación llega demasiado tarde. Fue ya en 2001 cuando se prohibió en nuestro país, en cumplimiento de la Directiva 1999/77/CE, de 26 de julio, la comercialización y la utilización de amianto y de los productos que contengan fibras de asbesto añadidas intencionadamente⁶⁵, ante el grave peligro para la salud que suponían. Sin embargo, desde entonces, han aflorado miles de personas enfermas, tanto activas como pasivas, de fallecimientos, y de mucho dolor. Y las empresas que causaron el daño, en gran medida, han desaparecido.

Pero ya no solo es que llega con demora, nos parece aún más reprochable que solo entre en vigor y se aplique en este momento para un núcleo concreto de víctimas, que como hemos indicado son los trabajadores declarados en situación de incapacidad permanente en grado de total o superior derivada de enfermedad profesional. Teniendo en cuenta los sectores de actividad en que se utilizó el amianto, construcción, fabricación de

⁶⁴ Concurso voluntario, que consta en «BOE» núm. 175, de 24 de junio de 2020, p. 24970 a 24970 (1 p.).

⁶⁵ Orden de 7 de diciembre de 2001, por la que se modifica el anexo I del Real Decreto 1406/1989, de 10 de noviembre, por el que se imponen limitaciones a la comercialización y al uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos.

fibroceso, carga y descarga de asbesto, guarnición de frenos, etc., valorando la prohibición de utilización del amianto desde 2001, que las exposiciones tuvieron lugar en el siglo pasado, y el larguísimo periodo de latencia de las enfermedades que provoca, el número de posibles afectados, todos ya de avanzada edad, son muy pocas las personas trabajadoras que podrán activar la protección del mecanismo de compensación.

La actual regulación deja fuera de su actual abanico de protección a las víctimas pasivas, pero además tampoco incluye otras patologías claramente relacionadas hoy por la ciencia médica, y reflejada en nuestra normativa de la Unión Europea, como el cáncer gastrointestinal. También merece nuestra mayor crítica que la asbestosis solo merezca protección cuando la repercusión funcional es moderada o severa, olvidando estadios previos de la enfermedad. Es más, desgraciadamente, aunque el objetivo de la norma sea compensar el daño de la víctima aún viva, razones de edad, ya que derivan de exposiciones de hace décadas, y las gravísimas enfermedades, recordemos que tres de ellas son de carácter oncológico, llevarán en la mayoría de los casos a que fallezca antes de haber conseguido su indemnización.

Por otra parte, que finalmente no se haya creado un auténtico organismo autónomo con personalidad jurídica propia, sino un mecanismo de compensación gestionado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social provoca, a nuestro juicio, una gestión más ineficaz y lenta. Si se hubiese dado carta de naturaleza prevista inicialmente, podría actuar desde un primer momento, por ejemplo, siendo llamado de forma obligatoria al proceso de indemnización de daños y perjuicios en solicitud de responsabilidad empresarial, y pudiendo en ese mismo procedimiento exigirse su responsabilidad subsidiaria. No es una figura extraña en nuestro ordenamiento, todos lo sabemos, se trataría de equiparar su actuación a la que realiza en la actualidad el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

El procedimiento administrativo es ciertamente complicado, con actuaciones previas que dificultan el inicio -nos referimos evidentemente a la obligación previa a la solicitud económica de solicitar el certificado del Anexo II-, que debería unificarse en un solo trámite. El plazo administrativo es demasiado largo, y si algo no tienen las víctimas que padecen estas enfermedades es tiempo. Por eso entendemos debería reducirse a tres meses, instaurar el silencio administrativo positivo, clarificar los recursos en vía administrativa, y determinar claramente si la jurisdicción competente es la social, que no tenemos dudas respecto a las personas trabajadoras, pero queda en un limbo respecto a las víctimas domésticas y ambientales. Y no solo es que se han de simplificar los trámites, es que debería fomentarse que desde los servicios públicos de salud, por su manejo de los diagnósticos, y la administración de la Seguridad Social, porque son los que declaran las pensiones de incapacidad permanente, una vez detectada una situación digna de la

protección del mecanismo de compensación, se inicie de oficio el expediente, o al menos, se informe a la persona afectada.

Los plazos de prescripción, si bien son complejos de interpretar con respecto a las situaciones anteriores a la entrada en vigor del mecanismo de compensación, sí son adecuados en cuanto a su extensión quinquenal, y parece evidente que intentan preservar el derecho de situaciones nacidas antes a la aprobación del reglamento. Sin embargo, la limitada entrada en vigor deja a las víctimas en situación de expectativa de derecho, no prescrita, pero sin poder hacerla efectiva, al menos de momento, y pendientes de dotación presupuestaria.

Las cuantías, al utilizar un sistema objetivo y transparente para su cuantificación, merecen una opinión favorable, ya que es indiscutible que ha de llegarse al mayor número de víctimas posibles en condiciones de igualdad.

Lo dejo para el final, pero quizás lo más grave es que el legislador era plenamente consciente de que el núcleo principal de víctimas del amianto son los trabajadores que estuvieron expuestos en las fábricas de fibrocemento⁶⁶, así como sus mujeres que lavaban las ropas de trabajo⁶⁷, impregnadas de fibras de amianto, e incluso los vecinos de aquellas localidades, expuestos a la inhalación ambiental de asbesto. Pues bien, ese concreto colectivo, de víctimas activas y pasivas, se ha golpeado con el muro del Concurso de

⁶⁶ En la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 23 de marzo de 2015 (rec. 2057/2014) se afirmaba: “*De otro lado, no puede por menos que calificarse de hecho notorio que «Uralita, SA» -en sus diversas manifestaciones nominales y societarias- ha sido desde 1900 empresa líder en la fabricación de productos que contenían amianto, así como que no ha resultado ajena a la lucha sindical y médica para la protección frente al citado producto [hubo incluso una Comisión Nacional de Seguimiento del Amianto], cuya condición cancerígena fue ya declarada en 1977 por el Parlamento Europeo, así como mal podía considerarse ignorante de toda la problemática que en torno al material se planteó en ella misma y en la controlada -por ella- «Rocalla SA», desde que en 1962 se estableció la primera limitación a la exposición asbesto y hasta la completa prohibición de su utilización por Orden de 7/Diciembre/2001, que traspuso al derecho nacional la Directiva Comunitaria 1999/77/CE. Todo ello consta al detalle en cualquier hemeroteca y figura pormenorizadamente en Internet”.*

⁶⁷ Al respecto véase ARENAS GÓMEZ, Miguel, “Amianto: Protección judicial de las víctimas”, *IUSLabor*, n.º 3, 2019, p. 199-1. en que se describe la reclamación judicial de M.C. lavó en casa durante años la ropa de su marido, trabajador de una empresa de fibrocemento y que, como consecuencia de esa exposición doméstica al amianto, contrajo un mesotelioma pleural que acabó provocando su fallecimiento.

acreedores de la actual COEMAC, S.A., sucesora de ROCALLA, S.A. y URALITA, S.A., por lo que, hoy, no pueden hacer efectivas sus indemnizaciones.

En fin, el mecanismo de compensación no se ha activado aún de forma completa, a la espera de la necesaria y postergada dotación de recursos económicos. Pero a las víctimas no les queda tiempo.

10. Bibliografía

ARENAS GÓMEZ, Miguel, “Amianto: Protección judicial de las víctimas”, *IUSLabor*, n.º 3, 2019, p. 199–216. <https://doi.org/10.31009/IUSLabor.2019.i03.09>.

AZAGRA MALO, Albert, “Los fondos de compensación del amianto en Francia y en Bélgica”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 3, 2007, p. 1-16.

AZAGRA MALO, Albert, “Placas pleurales, angustia e incremento de riesgo”. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 1, 2008, p. 1-21 (disponible en: https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/506_es.pdf; consulta: 12.12.2025)

AZAGRA MALO, Albert, *Daños del amianto: litigación, aseguramiento de riesgos y fondos de compensación*, Madrid, Fundación Mapfre, 2011.

CABERO MORÁN, Enrique, “La evitación de la exposición al amianto en el ámbito laboral y los nuevos derechos a la reparación íntegra de los daños”. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, n.º 97, 2023.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, María Pilar, “Reparación del daño por exposición al amianto: nuevo rumbo jurisprudencial y legal con la Ley 5/2025, sobre baremo, transmisibilidad y alcance del crédito resarcitorio”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 55, 2025, p. 100–128.

RIBOT IGUALADA, Jordi, “Los Fondos de indemnización de daños corporales”, *Revista de Derecho Civil*, vol. 7, n.º 4, 2020, p. 5–50 (disponible en: <http://nreg.es/ojs/index.php/RDC>; consulta: 12.12.2025).