

MEMENTO PRÁCTICO  
FRANCIS LEFEBVRE

# Seguridad Social

2010

derecho laboral

seguridad social

Actualizado a 22 abril 2010

Esta obra ha sido realizada por la Redacción de  
**Ediciones Francis Lefebvre**,  
a iniciativa y con la coordinación de la Editorial, y  
con la colaboración en ésta o anteriores ediciones de

**Agustí Julia, Jordi** (Magistrado Sala IV Tribunal Supremo)  
**Álvarez de Abajo, Mercedes** (Cuerpo Superior Técnico de la Administración de la Seguridad Social)  
**Amelivia García, Roberto** (Letrado en excedencia de la Seguridad Social)  
**Aparicio Tovar, Joaquín** (Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Castilla-La Mancha)  
**Cabal Alonso, Juan Luis** (Funcionario Técnico de la Seguridad Social)  
**Calderón Rubio, Dolores** (Cuerpo Superior Técnico de la Administración de la Seguridad Social)  
**Carrascosa Bermejo, Dolores** (Profesora Doctora asociada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en ICADe y Universidad Rey Juan Carlos)  
**Carrillo Márquez, Dolores** (Profesora propia adjunta de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en ICADe)  
**Cid Campo, Ángel** (Subinspector de Empleo y de Seguridad Social)  
**De Miguel Lorenzo, Ana** (Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Letrada del Tribunal Supremo)  
**Del Valle de Joz, Juan Ignacio** (Letrado de la Administración de la Seguridad Social)  
**Desdentado Bonete, Aurelio** (Magistrado Sala IV Tribunal Supremo)  
**Díaz-Guerra Álvarez, Luis** (Director Jurídico Laboral del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias)  
**Fernández Orrico, Francisco Javier** (Doctor en Derecho. Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Miguel Hernández de Elche. Subinspector de Empleo y Seguridad Social)  
**Folguera Crespo, José** (Magistrado de lo Social)  
**García Rodríguez, Bernardo** (Profesor asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Rey Juan Carlos)  
**García Tomás, Enrique** (Graduado Social)  
**Gilolmo López, José Luis** (Magistrado Sala IV Tribunal Supremo)  
**González Martín, Adrián** (Inspector de Trabajo y Seguridad Social)  
**González Martínez, Diego** (Funcionario de la Seguridad Social)  
**González del Rey, Ignacio** (Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo)  
**Guillén Olcina, Jorge** (Magistrado. Juzgado de lo Social de Madrid)  
**Hierro Hierro, Francisco Javier** (Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Extremadura)  
**Llorente Álvarez, Alberto** (Letrado de la Seguridad Social)  
**López Gandía, Juan** (Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Politécnica de Valencia)  
**López Parada, Rafael Antonio** (Magistrado Sala de lo Social del TSJ de Castilla y León)  
**Lousada Arochena, Fernando** (Magistrado Sala de lo Social del TSJ de Galicia)  
**Luelmo Millán, Miguel Ángel** (Magistrado-Presidente Secc. 4ª TSJ Madrid. Profesor asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. UNED)  
**Madrid Sánchez, Mª José** (Cuerpo de Gestión de la Seguridad Social)  
**Martínez Moreno, Carolina** (Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Oviedo)  
**Mercader Uguina, Jesús** (Catedrático de Derecho de Trabajo y Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid)  
**Moliner Tamborero, Gonzalo** (Magistrado Sala IV Tribunal Supremo)  
**Moreno González-Aller, Ignacio** (Presidente Sala Social TSJ Madrid)  
**Palomo Balda, Emilio** (Magistrado Sala de lo Social del TSJ del País Vasco)  
**Pérez Sibón, Carmen** (Magistrada especialista del Orden Social TSJ Andalucía)  
**Pinilla González, Mª Ángeles** (Letrada de la Seguridad Social)  
**Revuelta Soraluze, Begoña** (Cuerpo Superior Técnico de la Administración de la Seguridad Social)  
**Rodríguez López, Beatriz** (Letrada de la Seguridad Social)  
**Rodríguez Vázquez, Juan Carlos** (Letrado de la Seguridad Social)  
**Segura del Pozo, Cristina** (Abogado)  
**Tárraga Poveda, José** (Abogado. Profesor asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia)  
**Toscani Giménez, Daniel** (Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Valencia)  
**Trillo García, Andrés** (Letrado de la Seguridad Social)  
**Varela-Álvarez Quiñones, Isabel** (Letrada de la Seguridad Social)  
**Vázquez Carranzo, Javier** (Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social. Letrado-Jefe del Servicio de Salud de las Islas Baleares)  
**Vegas Vegas Francisca** (Asesora Técnica de la Subdirección General de la Seguridad Social. Abogada)

© EDICIONES FRANCIS LEFEBVRE, S. A.  
Santiago de Compostela, 100. 28035 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00. Fax: (91) 210 80 01  
www.efl.es  
Precio: 106,29 € (4% IVA incluido)  
ISBN: 978-84-92612-68-0  
ISSN: 1698-6776  
Depósito legal: M-17871-2010  
Impreso en España  
por Printing 94  
Puerto Rico, 3. 28016 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

## Plan general de la obra

### Abreviaturas

n<sup>os</sup>

- 100** Introducción
- 150** Competencias normativas
- 225** Organización administrativa
- 300** Campo de aplicación

### PARTE 1ª Obligaciones en materia de Seguridad Social

- 555** Inscripción de empresas
- 600** Afiliación de trabajadores
- 650** Altas y bajas en el Régimen General
- 800** Cotización
- 1200** Recaudación
- 1500** Sistema RED
- 1600** Convenios especiales

### PARTE 2ª Acción protectora

- 1800** Prestaciones
- 2100** Accidente de trabajo y enfermedad profesional
- 2410** Maternidad y paternidad
- 2500** Incapacidad temporal
- 2750** Incapacidad permanente
- 3000** Jubilación
- 3250** Asistencia sanitaria
- 3450** Prestaciones familiares
- 3600** Desempleo
- 3900** Muerte y supervivencia
- 4100** SOVI

### PARTE 3ª Colectivos específicos

- 4600** Artistas
- 4800** Autónomos
- 4950** Cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales
- 5050** Deportistas
- 5150** Empleados del hogar
- 5250** Empresas de exhibición cinematográfica, salas de baile, discotecas y salas de fiesta
- 5300** Estudios de mercado y opinión pública
- 5350** Ferroviarios
- 5450** Frutas, hortalizas y conservas vegetales
- 5500** Industrias resineras
- 5550** Minería del carbón
- 5675** Penados en talleres penitenciarios

n<sup>os</sup>

**5750** Profesionales taurinos  
**5850** Representantes de comercio  
**5950** Servicios extraordinarios de hostelería  
**6000** Tomate fresco destinado a la exportación  
**6050** Trabajadores migrantes  
**6250** Trabajadores extranjeros  
**6350** Trabajadores del campo  
**6650** Trabajadores de la mar  
**6800** Trabajo a tiempo parcial y fijo discontinuo  
**6960** Víctimas de violencia de género

<b>PARTE 4ª Infracciones y sanciones</b>
--

**7000** Infracciones, sanciones y reclamaciones de deudas por cuotas de la Seguridad Social

<b>PARTE 5ª Procedimiento</b>
-------------------------------

**7400** Procedimientos administrativos y judiciales en materia de Seguridad Social

<b>PARTE 6ª Previsión social complementaria</b>
---

**8700** Previsión social complementaria

<b>ANEXOS</b>
---------------

**9900** Anexos  
**9980** Tabla de disposiciones  
    Tabla alfabética  
    Sumario analítico

## Principales siglas y abreviaturas

<b>AC</b>	Aranzadi Civil
<b>AELC</b>	Asociación Europea de Libre Cambio
<b>AP</b>	Audiencia Provincial
<b>AN</b>	Audiencia Nacional
<b>Ar</b>	Aranzadi (Repertorio de jurisprudencia del TCT)
<b>art.</b>	Artículo
<b>ARP</b>	Aranzadi (Repertorio de jurisprudencia TSJ, AP y otros tribunales)
<b>AS</b>	Aranzadi Social
<b>AT</b>	Audiencia Territorial
<b>AT y EP</b>	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
<b>BOCG</b>	Boletín Oficial de las Cortes Generales
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>BORM</b>	Boletín Oficial del Registro Mercantil
<b>CAISS</b>	Centro de Atención e Información de la Seguridad Social
<b>CASSTM</b>	Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes
<b>CC</b>	Código Civil
<b>CCol</b>	Convenio Colectivo
<b>CCSSTM</b>	Comité Consultivo sobre la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes
<b>CE</b>	Comunidad Europea
<b>Ce</b>	Corrección de errores
<b>Circ</b>	Circular
<b>Const</b>	Constitución Española
<b>Cont-adm</b>	Contencioso-administrativo
<b>CP</b>	Código Penal
<b>CTA</b>	Cooperativa de trabajo asociado
<b>D</b>	Decreto
<b>DG</b>	Dirección General
<b>DGIMSERSO</b>	Dirección General del IMSERSO
<b>DGINEM</b>	Dirección General del INEM
<b>DGINSALUD</b>	Dirección General del INSALUD
<b>DGINSS</b>	Dirección General del INSS
<b>DGITSS</b>	Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
<b>DGOAS</b>	Dirección General de Ordenación y Asistencia Sanitaria
<b>DGSJE</b>	Dirección General del Servicio Jurídico del Estado
<b>DGRESS</b>	Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social
<b>DGRJSS</b>	Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social
<b>DGOJECSS</b>	Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social
<b>DGOM</b>	Dirección General de Ordenación de las Migraciones
<b>DGOSS</b>	Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social
<b>DGSFP</b>	Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones
<b>DGSS</b>	Dirección General de la Seguridad Social
<b>DGT</b>	Dirección General de Tributos
<b>DGTr</b>	Dirección General de Trabajo
<b>Dir</b>	Directiva
<b>disp.adic.</b>	Disposición adicional
<b>disp.derog.</b>	Disposición derogatoria
<b>disp.final</b>	Disposición final
<b>disp.trans.</b>	Disposición transitoria
<b>DL</b>	Decreto-ley
<b>DLeg</b>	Decreto Legislativo
<b>DOCE</b>	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
<b>DOUE</b>	Diario Oficial de la Unión Europea
<b>DSI</b>	Doctrina Social de Instancia (Ediciones Francis Lefebvre)

<b>EEE</b>	Espacio Económico Europeo
<b>ERE</b>	Expediente de Regulación de Empleo
<b>ET</b>	Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 1/1995)
<b>ETT</b>	Empresas de Trabajo Temporal
<b>FOGASA</b>	Fondo de Garantía Salarial
<b>IMSESO</b>	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
<b>IMSS</b>	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales
<b>INEM*</b>	Instituto Nacional de Empleo
<b>INGESA</b>	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
<b>INSALUD</b>	Instituto Nacional de la Salud
<b>INSHT</b>	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de la Seguridad Social
<b>Instr</b>	Instrucción
<b>IPA</b>	Incapacidad permanente absoluta
<b>IPC</b>	Índice de Precios al Consumo
<b>IPP</b>	Incapacidad permanente parcial
<b>IPREM</b>	Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples
<b>IPT</b>	Incapacidad permanente total
<b>IRPF</b>	Impuesto de la Renta de las Personas Físicas
<b>ISM</b>	Instituto Social de la Marina
<b>IT</b>	Incapacidad Temporal
<b>ITSS</b>	Inspección de Trabajo y Seguridad Social
<b>JUR</b>	Aranzadi (Base de datos de jurisprudencia)
<b>JS</b>	Juzgado Social
<b>L</b>	Ley
<b>LEC</b>	Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)
<b>LETT</b>	Ley de Empresas de Trabajo Temporal (L 14/1994)
<b>LGP</b>	Ley General Presupuestaria (L 47/2003)
<b>LGS</b>	Ley General de Sanidad (L 14/1986)
<b>LGSS</b>	Ley General de la Seguridad Social (RDLeg 1/1994)
<b>LCA</b>	Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa (L 29/1998)
<b>LO</b>	Ley Orgánica
<b>LOLS</b>	Ley Orgánica de Libertad Sindical (LO 11/1985)
<b>LOPJ</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985)
<b>LOSSP</b>	Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado (RDLeg 6/2004)
<b>LPG</b>	Ley de Presupuestos Generales del Estado
<b>LPL</b>	Ley de Procedimiento Laboral (RDLeg 2/1995)
<b>LRJPAC</b>	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L 30/1992)
<b>LPRL</b>	Ley de Prevención de Riesgos Laborales (L 31/1995)
<b>LSA</b>	Ley de Sociedades Anónimas (RDLeg 1565/1989)
<b>LSL</b>	Ley de Sociedades Laborales (L 4/1997)
<b>LSRL</b>	Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada (L 2/1995)
<b>LSS</b>	Texto articulado de la Ley de Bases de Seguridad Social (D 907/1966)
<b>Mº</b>	Ministerio
<b>MATEPSS</b>	Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social
<b>modif</b>	Modificado/a
<b>MPS</b>	Mutualidad de Previsión Social
<b>MTAS**</b>	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
<b>MTIN</b>	Ministerio de Trabajo e Inmigración
<b>MUFACE</b>	Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado
<b>MUNPAL</b>	Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local
<b>NCA</b>	Norma Comunitaria Anticúmulo
<b>NNA</b>	Norma Nacional Anticúmulo
<b>NIF</b>	Número de Identificación Fiscal
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OM</b>	Orden Ministerial
<b>PENC</b>	Prestaciones Especiales no Contributivas

<b>REA</b>	Régimen Especial Agrario
<b>Rec</b>	Recurso
<b>RED</b>	Red Electrónica de Remisión de Datos
<b>Resol</b>	Resolución
<b>RESS</b>	Régimen Especial de la Seguridad Social
<b>RETA</b>	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
<b>RD</b>	Real Decreto
<b>RDL</b>	Real Decreto-ley
<b>RDLeg</b>	Real Decreto Legislativo
<b>Rg</b>	Registro
<b>RGRSS</b>	Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (RD 1415/2004)
<b>RGSS</b>	Régimen General de la Seguridad Social
<b>Rgto</b>	Reglamento
<b>RJ</b>	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi Tribunal Supremo
<b>RJCA</b>	Repertorio de Jurisprudencia contencioso-administrativa Aranzadi
<b>SA</b>	Sociedad Anónima
<b>SE</b>	Secretaría de Estado
<b>SESS</b>	Secretaría de Estado de la Seguridad Social
<b>SG</b>	Secretaría General
<b>SGPE</b>	Subdirección General de Promoción de Empleo
<b>SGSS</b>	Secretaría General de la Seguridad Social
<b>SL</b>	Sociedad Laboral
<b>SMI</b>	Salario Mínimo Interprofesional
<b>SOVI</b>	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
<b>SPEE</b>	Servicio Público de Empleo Estatal*
<b>SS</b>	Seguridad Social
<b>TCO</b>	Tribunal Constitucional
<b>TCT</b>	Tribunal Central de Trabajo
<b>TCSS</b>	Tesorería General de la Seguridad Social
<b>TJCE</b>	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>TR</b>	Texto refundido
<b>TRLRFP</b>	Texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones (RDLeg 1/2002)
<b>TS</b>	Tribunal Supremo
<b>TSJ</b>	Tribunal Superior de Justicia
<b>URE</b>	Unidad/es de Recaudación Ejecutiva
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>unif doctrina</b>	Unificación de doctrina

---

\* El Instituto Nacional de Empleo ha pasado a denominarse Servicio Público de Empleo Estatal.

\*\* El MTAS ha sido sustituido, a partir del 14-4-2008, por el MTIN.

# Introducción

SUMARIO	
Introducción .....	100
Competencias normativas .....	150
Organización administrativa .....	225
Campo de aplicación .....	300



## CAPÍTULO I

## Introducción a la Seguridad Social

## ÍNDICE

Seguridad Social y protección social .....	110
Marco constitucional y principios del Sistema .....	115
Estructura del Sistema de Seguridad Social .....	120

100

La Seguridad Social constituye un **sistema organizado de prestaciones de naturaleza pública**, destinado a la protección de determinados riesgos sociales de afectación individual y las situaciones de necesidad o contingencias resultantes de la actualización de los mismos.

Los **riesgos sociales** suponen acontecimientos futuros e inciertos cuya actualización genera un perjuicio para la persona que lo sufre y, en su caso, para su familia, causando, desde el punto de vista económico, un defecto de ingresos y/o un exceso de gastos.

La conformación de la Seguridad Social como sistema jurídico-institucional supone la consideración y tratamiento conjunto y pretendidamente global de los riesgos y situaciones de necesidad protegidas, y su carácter público implica la intervención y responsabilidad de los poderes públicos en su gestión y financiación. De este modo, la Seguridad Social constituye la superación de los **seguros sociales**, destinados a la cobertura diferenciada de los distintos riesgos sociales, con una relación directa y capitalizada individualmente entre contribución y protección.

Frente a otras fórmulas de responsabilidad o aseguramiento de los riesgos o los daños, la Seguridad Social supone la socialización, publicación y objetivación de los mismos y de su protección.

La **socialización** de los riesgos y los daños significa que se asumen por toda la sociedad, a través de la financiación de su coste económico, mediante cotizaciones especiales (cuotas a la Seguridad Social) o contribuciones generales (impuestos) de carácter público.

La **publicación** del aseguramiento implica que los poderes públicos asumen la responsabilidad en la protección de los riesgos y contingencias o situaciones de necesidad, y en la gestión, reconocimiento y control de las contingencias protegidas y de las prestaciones destinadas a su cobertura, sin perjuicio de la posible colaboración de sujetos privados, prevista, aun limitadamente, en algunos supuestos (p.e. las Mutuas).

La **objetivación** del aseguramiento supone, por una parte, que la protección se dispensa por la simple concurrencia del daño, y, por otra, que las situaciones protegidas y las prestaciones destinadas a su cobertura están predeterminadas o tasadas legalmente, sin que la protección se condicione a la imputación subjetiva o culpabilista del riesgo o del daño, ni alcance a la cobertura de daños o perjuicios diferentes de los establecidos, tanto en concepto, como en cuantía prestacional o resarcitoria.

Los sistemas de Seguridad Social vienen delimitados fundamentalmente por su **ámbito o campo de aplicación** subjetivo (destinatarios) y por su **acción protectora** (riesgos y situaciones o contingencias protegidas y prestaciones destinadas a su cobertura).

**PRECISIONES** Tradicionalmente se han distinguido dos **modelos de Seguridad Social**, el denominado universal o anglosajón, y el profesional o germánico.

El **modelo anglosajón** se caracteriza por una protección pretendidamente universal de las situaciones de necesidad de los ciudadanos, mientras que el **germánico** se caracteriza por la protección de riesgos y situaciones de necesidad de los trabajadores.

El **Sistema español** de Seguridad Social, por su origen, tiene un fuerte componente profesional, respondiendo su nivel más importante de protección a la cobertura de los riesgos profesionales, manifestados fundamentalmente en la pérdida de rentas salariales como consecuencia de la actualización de las contingencias protegidas (incapacidad, temporal o permanente, jubilación, muerte y supervivencia, y desempleo, básicamente).

No obstante, también tiene importantes **manifestaciones y tendencias hacia la universalidad**, como las prestaciones no contributivas (hijos a cargo, invalidez y jubilación o vejez), de carácter económico y reconocidas en atención a la situación de necesidad protegida y a la ausencia de ingresos del beneficiario, la asistencia sanitaria, como servicio público, cada vez más claramente separado de la Seguridad Social (Sistema Nacional de Salud), con prestaciones en especie (sanitarias, farmacéuticas y ortoprotésicas), y las prestaciones para la promoción de la autonomía personal y para la atención a las situaciones de dependencia, que conforman también un nuevo Sistema de protección social separado de la Seguridad Social, con prestaciones tanto económicas como asistenciales y en especie.

105

**110 Seguridad Social y protección social** El Sistema de Seguridad Social puede enmarcarse dentro de un **conjunto más amplio de medidas** destinadas a la protección o cobertura de los riesgos o situaciones de necesidad sociales, de diferente origen y alcance, que en sentido amplio podría denominarse protección social.

En el ámbito público, la protección social se articula fundamentalmente a través de la Seguridad Social y la asistencia social, aunque dentro de la primera se suele distinguir entre la Seguridad Social en sentido estricto (es decir, la que cumple una función de sustitución de rentas o ingresos, aun de manera limitada), la denominada asistencia social interna, los servicios sociales y la asistencia sanitaria.

La acción protectora de la Seguridad Social en sentido estricto está destinada a la cobertura de determinadas **contingencias o situaciones de necesidad previstas legalmente**, mediante prestaciones económicas destinadas a suplir o compensar la ausencia, la inexistencia o la insuficiencia de ingresos de los beneficiarios, incluidos en su campo de aplicación por razón de la realización de una actividad profesional o de la nacionalidad y/o residencia en España.

La **asistencia social** constituye un instrumento de protección social destinado normalmente a la cobertura de situaciones de necesidad genéricas, caracterizadas por la insuficiencia de recursos económicos, del conjunto de los ciudadanos o, más frecuentemente, de grupos específicos en situación de especial necesidad o riesgo social (discapacitados, ancianos, emigrantes, personas en situación de exclusión social, víctimas de violencia de género, etc.), y se articula ordinariamente a través de prestaciones económicas. Hay una asistencia social **interna** al Sistema de la Seguridad Social y otra **externa** que es competencia de las Comunidades Autónomas (TCO 239/2002).

Los **servicios sociales** están destinados a la satisfacción directa de necesidades sociales mediante prestaciones no económicas (formación, información, asistencia o atención domiciliaria, vivienda, ocio, cultura, educación, centros residenciales o asistenciales, termalismo social, vacaciones de la tercera edad, etc.).

La **asistencia sanitaria** está constituida por el conjunto de prestaciones en especie (no económicas), destinadas a la promoción de la salud y a la prevención de la enfermedad, y al tratamiento de las enfermedades y accidentes sufridos por los beneficiarios del Sistema Nacional de Salud y susceptibles de curación, mejoría o alivio.

Conviene tener en cuenta, además, el **Sistema para la autonomía y atención a la dependencia**, que destinado a la promoción de la autonomía personal y a la asistencia de las personas que necesitan ayuda para realizar las actividades básicas de la vida diaria como consecuencia de la falta o de la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, por razones de edad, enfermedad o discapacidad, se gestiona y financia entre el Estado y las Comunidades Autónomas (L 39/2006).

## 115 Marco constitucional y principios del Sistema de Seguridad Social

(Const art.41) El Sistema de Seguridad Social y el derecho a la Seguridad Social contemplados en la Constitución (Const art.41) constituyen una **garantía institucional** y un **derecho de configuración legal**, en los que el legislador tiene un amplio margen para delimitar su alcance y extensión subjetiva y objetiva, en función de la situación, especialmente demográfica y económica, existente en cada momento, de modo que se mantenga un sistema público de Seguridad Social que sea reconocido socialmente como tal (TCO 268/1993; 37/1994; 77/1995).

A tal efecto, en las **normas internacionales** existe cierto consenso en que la Seguridad Social debe proteger las situaciones de enfermedad, invalidez, vejez, muerte y supervivencia, cargas familiares y paro forzoso (Convenio OIT núm 102, sobre norma mínima de la Seguridad Social, de 1952, Convenio europeo de Seguridad Social de 1953, Carta Social Europea de 1961, Código Europeo de la Seguridad Social de 1964 y Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000).

Otros elementos que contribuyen a delimitar constitucionalmente el alcance protector del Sistema español de Seguridad Social, se refieren a la protección a los **presos** (Const art.25), a la **familia** (Const art.39), a los trabajadores **emigrantes** (Const art.42), a la **salud** (Const art.43), a las personas discapacitadas (Const art.49), o a la **tercera edad** (Const art.50).

**PRECISIONES** 1) El Sistema español de Seguridad Social se fundamenta en los **principios** de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad (LGSS art.2.2).

- la **universalidad**, desde el punto de vista subjetivo, significa la protección de todos los ciudadanos, y desde el punto de vista objetivo, como generalidad, alude a la protección de todas las situaciones de necesidad;
- la **unidad** suele ligarse a la financiación y gestión del Sistema y de su acción protectora, y también a la consideración conjunta de los riesgos y situaciones protegidas;
- la **solidaridad** se refiere a la financiación, como expresión de un sistema de reparto de rentas y prestaciones intergeneracional e intrageneracional;

– la **igualdad** alude al tratamiento homogéneo de las situaciones protegidas y del nivel de protección proporcionado.

**2)** No obstante el reconocimiento legal de estos principios, su **grado de realización práctica** aun no es completo respecto de ninguno de ellos.

Así, respecto del **principio de universalidad**, desde el punto de vista subjetivo o de los destinatarios de la protección seguramente tan solo se alcanza en la asistencia sanitaria y en las prestaciones no contributivas, y desde el punto de vista objetivo o de la acción protectora, tampoco están protegidas todas las situaciones de necesidad susceptibles de producirse (p.e., la simple ausencia de ingresos o la simple situación de paro forzoso por búsqueda de empleo sin pérdida involuntaria y previa del mismo).

En cuanto al **principio de unidad en la gestión**, aun perviven fórmulas y entidades gestoras diferentes en función de la prestación de que se trate (p.e., desempleo) o de sus beneficiarios (p.e., prestaciones no contributivas o de trabajadores del mar), sin que tampoco tengan un tratamiento homogéneo todos los riesgos y contingencias (p.ej., accidente de trabajo y enfermedad profesional, frente al accidente no laboral y la enfermedad común), lo que incide también en el principio de solidaridad y en el de igualdad, junto con la existencia de una pluralidad de niveles, regímenes y sistemas especiales y específicos de protección.

**Estructura del Sistema de Seguridad Social** (LGSS art.2.2 y 9) El Sistema español de Seguridad Social se estructura en dos niveles básicos de protección, el contributivo y el no contributivo, diferenciados fundamentalmente en función de su campo de aplicación, su acción protectora, su gestión y su financiación.

A su vez, dentro del nivel contributivo existe un Régimen general y varios regímenes especiales.

**Seguridad Social y previsión social complementaria** La Seguridad Social constituye un sistema público de protección social de carácter **obligatorio, mínimo o básico e igualitario**, destinado a todos los sujetos incluidos en su campo de aplicación (LGSS art.2). No obstante, fuera de ella, y más allá de su ámbito de aplicación y de acción protectora, existen **otras fórmulas complementarias y voluntarias** de previsión o protección social.

La previsión social voluntaria puede adoptar formas muy diferentes, y extenderse a contingencias o situaciones distintas de las protegidas en el Sistema de Seguridad Social, mediante prestaciones no contempladas en el mismo o de mayor cuantía o alcance.

Los mecanismos utilizados **dentro de las empresas** para complementar las prestaciones de Seguridad Social, son diversos.

	Norma	Reenvío
Mejoras voluntarias	LGSS art.191 s.; OM 28-12-1966	nº 8703
Planes y Fondos de pensiones	RDLeg 1/2002; L 62/2003; L 11/2006; L 35/2006; RD 304/2004 modif RD 1299/2009; RD 439/2007; RD 1684/2007	nº 8850 y nº 8870
Contratos de seguros colectivos	RDLeg 6/2004; L 20/2005; L 11/2006; L 44/2006; L 41/2007; RD 2486/1998 modif 1298/2009.	nº 8899
Mutualidades de previsión social empresarial	RDLeg 6/2004; RD 1430/2002 modif RD 1298/2009.	nº 8940

**Nivel no contributivo** (LGSS art.7.3; LO 4/2000 art.10, 14 modif LO 2/2009 art.único.doce, catorce y dieciséis) El **campo de aplicación** del nivel no contributivo de la Seguridad Social se extiende a los ciudadanos españoles (y comunitarios), y a los extranjeros que residan legalmente en España.

La **acción protectora** alcanza a las situaciones de vejez o jubilación (a partir de los 65 años), invalidez o discapacidad (a partir del 65% de discapacidad), y cargas familiares (hijo o persona acogida a cargo, menor de 18 años o discapacitado, nacimiento o adopción de hijo y parto o adopción múltiples).

Las prestaciones no contributivas **se financian** mediante impuestos, con cargo a las partidas correspondientes de los Presupuestos Generales del Estado, y su gestión corresponde a las Comunidades Autónomas (salvo determinadas prestaciones familiares que son gestionadas por el INSS).

El **reconocimiento** de estas prestaciones, salvo en el caso de las devengadas por hijo o persona acogida a cargo con discapacidad, por nacimiento o adopción de un hijo, o por parto o adopción múltiples, está **condicionado** por la existencia de determinados límites o de ingresos por parte del beneficiario (LGSS art.144, 167 y 181; RD 1335/2005).

Las **prestaciones** no contributivas pueden ser:

- pensiones periódicas, caracterizadas como mínimos de subsistencia (invalidez y jubilación);
- subsidios (hijos o personas a cargo menores o discapacitados);
- cantidades a tanto alzado (nacimiento o adopción de un hijo y parto o adopción múltiples).

137

**Nivel contributivo** (LGSS art.7.1 y 2, 9 y 10) El **campo de aplicación** del nivel contributivo de la Seguridad Social comprende a las personas incluidas en el Sistema por razón de la realización de una actividad profesional por cuenta propia o ajena, o asimiladas (p.ej., religiosos, deportistas, becarios de investigación, estudiantes...), y a sus beneficiarios (familiares o asimilados) (nº 300 s.).

La **acción protectora** se extiende a situaciones conectadas con el trabajo, en el sentido de que se protege fundamentalmente la pérdida de retribución derivada de la imposibilidad o limitación, o el cese temporal o definitivo, en la actividad profesional, como consecuencia de la actualización del riesgo o contingencia de que se trate (incapacidad temporal, incapacidad o invalidez permanente, jubilación, muerte y supervivencia, y desempleo), a través de prestaciones económicas sustitutivas de las rentas o salarios dejados de percibir por esa causa.

Por otra parte, tanto los **requisitos de acceso** a las correspondientes prestaciones, como el modo de determinación y cálculo de la cuantía de las mismas, están estrechamente conectados con el trabajo y su retribución (situación de alta o asimilada, períodos de carencia, bases de cotización, bases reguladoras de las prestaciones...).

La **financiación**, se realiza a través de las cotizaciones o cuotas abonadas por los empresarios y los trabajadores, que se obtienen mediante la aplicación de determinados porcentajes o tipos sobre una base de cotización calculada sobre el salario percibido o, en su caso, tarifada o fija (p.ej., trabajadores autónomos, agrarios o de servicio doméstico), en función del riesgo o contingencia objeto de protección (riesgos o contingencias comunes, riesgos o contingencias profesionales y desempleo).

La **gestión** de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social corresponde con carácter general al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) salvo las de desempleo, a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE-INEM) y las de algunos regímenes especiales, a cargo de otras entidades (Instituto Social de la Marina –ISM– y Mutualidades de funcionarios).

Este nivel contributivo **se estructura** en un Régimen General y varios regímenes especiales, existiendo, no obstante, una tendencia a la homogeneidad y acercamiento respecto del Régimen General, que actúa como modelo y con carácter supletorio (LGSS art.10.4).

141

En el **Régimen General** de la Seguridad Social (RGSS) (LGSS art.9, 11 y 97) se integran los trabajadores por cuenta ajena de la industria y de servicios, y otros trabajadores por cuenta ajena o **asimilados**, con los requisitos y en las condiciones que se establezcan (nº 317 s.).

Por otra parte, dentro del RGSS también existen los denominados **Sistemas Especiales**, con determinadas particularidades en materia de encuadramiento (altas y bajas), cotización y recaudación (nº 415 s.).

También existen otros grupos de trabajadores (a tiempo parcial, en formación, representantes de comercio, toreros, artistas, investigadores en formación, cuidadores de personas dependientes, etc) a los que se aplican algunas **reglas particulares** en materia de Seguridad Social, seguramente de menor intensidad, que no llegan a constituir un Régimen o un Sistema Especial (nº 166).

142

Los **regímenes especiales** se establecen en determinadas actividades profesionales en atención a su naturaleza, sus condiciones de tiempo y lugar de la prestación o la índole de sus procesos productivos (LGSS art.10) (nº 421 s.).

En este momento, se encuentran establecidos para los trabajadores autónomos (incluidos los autónomos agrarios, con un Sistema Especial) los agrícolas por cuenta ajena, los del mar (tanto por cuenta ajena como por cuenta propia), los de la minería del carbón y los del servicio doméstico.

Aunque no realizan propiamente una actividad profesional, también tienen un régimen especial de la Seguridad Social los estudiantes de enseñanzas regladas menores de 28 años con un nivel de protección muy limitado (L 17-7-1953; OM 11-8-1953).

Fuera del Sistema de Seguridad Social en sentido propio, y con un régimen de gestión y financiación ajeno al mismo, aunque con una acción protectora semejante, si no más elevada, algunos grupos de **funcionarios públicos** también están incluidos en regímenes especiales.

Se trata de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, integrados en la **Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado** (RDLeg 4/2000; L 26/2009); de los militares al servicio de las Fuerzas Armadas, integrados en el **Instituto Social de las Fuerzas Armadas** (RDLeg 1/2000; L 39/2007); y de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, integrados en la **Mutualidad General Judicial** (RDLeg 3/2000).

Estas Mutualidades de funcionarios gestionan fundamentalmente las prestaciones por incapacidad temporal, maternidad, cargas familiares, asistencia sanitaria, asistencia social y servicios sociales en su ámbito respectivo. Para todos ellos, las pensiones de vejez, incapacidad o invalidez, muerte y supervivencia, se regulan en el Régimen de Clases pasivas (RDLeg 670/1987; L 26/2009).

## CAPÍTULO II

## Competencias normativas en materia de Seguridad Social

## ÍNDICE

1.	Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas .....	155
2.	Sistema de fuentes .....	160
3.	Normativa internacional de Seguridad Social .....	175
4.	Normativa comunitaria de Seguridad Social .....	180

150

### 1. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

(Const art.149.1.17)

La Constitución reconoce la **competencia exclusiva del Estado** respecto de la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

La referencia a la legislación básica, alude, desde el punto de vista material, a los elementos fundamentales, esenciales o más importantes de las relaciones de Seguridad Social, y desde la perspectiva formal, tanto a la ley como al reglamento, sin perjuicio de que la determinación de lo básico, a tales efectos, deba hacerse por ley formal.

Respecto del régimen económico, la competencia estatal alcanza a la totalidad de las competencias normativas, sin concurrencia autonómica, y también a las ejecutivas que sean precisas para garantizar la unidad del Sistema (unidad de caja) y su funcionamiento económico uniforme.

Ello supone que el Estado tiene la competencia legislativa exclusiva, para la determinación y delimitación de los elementos que conforman y constituyen las relaciones de Seguridad Social, esto es, su **campo de aplicación y su acción protectora**, tanto por su carácter básico o esencial, en orden a la configuración de un Sistema de Seguridad Social uniforme en todo el territorio nacional, como por su estrecha conexión con el régimen económico de la Seguridad Social, en la medida en que el campo de aplicación condiciona su financiación y la acción protectora determina el gasto (TCO 32/1981; 124/1989; 147/1991; 102/1995; 195/1996).

Por su parte, las competencias de las **Comunidades Autónomas** en materia de Seguridad Social quedan restringidas a aspectos de gestión y ejecución administrativa en su respectivo ámbito territorial.

155

**PRECISIONES** La competencia legislativa de las CCAA en materia de **asistencia social** (Const art.148.1.20ª) puede implicar un campo de regulación parcialmente coincidente con el de Seguridad Social, de competencia estatal. En este sentido, la doctrina constitucional reconoce la existencia de una asistencia social interna al Sistema de Seguridad Social, que puede en determinadas condiciones ser concurrente con el título competencial autonómico, y una asistencia social externa a la Seguridad Social, competencia propia de las CCAA, cuya confluencia con la Seguridad Social no debe interferir en el régimen jurídico de ésta básica ni en su régimen económico de competencia estatal (TCO 76/1986; 146/1986; 239/2002; LGSS art.38.4). Esta competencia compartida también se manifiesta con especial importancia en el **Sistema para la autonomía personal y la atención a la dependencia**, ordenado tanto por el Estado, a quien corresponde la regulación de las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos constitucionales (Const. art.149.1.1ª), como por las Comunidades Autónomas, competentes en materia de asistencia social, y en la gestión y ejecución de las situaciones y prestaciones de este Sistema de protección social (L 39/2006).

### 2. Sistema de fuentes

**Normativa estatal y reserva de ley** (LGSS art.3 y 39) Partiendo de la competencia legislativa estatal en esta materia y del carácter público de las relaciones de Seguridad Social, en sus principales aspectos de financiación y protección, el sistema de fuentes de la Seguridad Social española es eminentemente estatal, y no tienen apenas cabida otras fuentes autónomas de gran trascendencia en el ámbito laboral, como el **convenio colectivo** o la autonomía privada, al

160

menos en lo que se refiere a la protección obligatoria, básica o mínima, imperativa e indisponible para la negociación colectiva o para la autonomía de la voluntad.

En este sentido, el único margen disponible para la **autonomía individual o colectiva** en el ámbito de la protección social es el que se desarrolla en la previsión social complementaria (nº 8700).

En lo que se refiere a la normativa estatal y salvo aspectos muy específicos, como el sancionador o el relativo a la participación de los interesados (Const art.25.1 y 129.1) no existe con carácter general una expresa **reserva de ley** que imponga su regulación a través de normas con ese rango formal, si bien la conexión de las cotizaciones y las prestaciones, elementos básicos de las relaciones de Seguridad Social, con las contribuciones fiscales y con el gasto público, impone cierta reserva legal en su regulación, al menos en orden a la determinación de los aspectos básicos de tales elementos (Const art.31.3 y 133).

Con la salvedad de las leyes orgánicas, restringidas a la regulación de determinadas materias (Const art.81) entre las que no se encuentra directamente la Seguridad Social, la **ordenación legal y básica del Sistema** puede abordarse tanto por las leyes ordinarias como por disposiciones del ejecutivo con rango de ley, en sus dos modalidades, de leyes de urgencia –decretos leyes– y leyes delegadas –decretos legislativos, textos articulados y textos refundidos–.

**PRECISIONES** 1) En este sentido, la **norma básica del Sistema** (RDLeg 1/1994 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, en adelante LGSS), es el resultado de la delegación contemplada en la L 26/1990 disp.final 1ª y reiterada en la L 22/1992 disp.final 2ª y en la L 22/1993 disp.adic.2ª, para refundir, regularizar, aclarar, sistematizar y armonizar, las dispersas disposiciones legales sobre Seguridad Social, añadidas al anterior Texto Refundido de 1974. Adoptan también la forma de Texto Refundido los Decretos reguladores de los **regímenes especiales** cuya ordenación básica debe establecerse por ley (LGSS art.10.3), esto es, el agrario (nº 6350 s.), el del mar (nº 6650 s.), y los de funcionarios públicos (RDLeg 670/1987; RDLeg 1/2000; RDLeg 3/2000 y RDLeg 4/2000).

2) En el marco infralegal, como consecuencia de la extensión y grado de desarrollo y detalle de la regulación sobre Seguridad Social, adopta un papel de protagonismo esencial el **reglamento**, tanto el emanado del Gobierno o del Consejo de Ministros (Real Decreto), como el adoptado por el Ministerio de que se trate, ordinariamente el de Trabajo e Inmigración, en este caso (Orden Ministerial). Incluso más allá, aunque en ocasiones con un discutible carácter normativo en sentido propio, también cobran cierta relevancia los **actos o resoluciones dictados por** órganos inferiores de la **Administración**, al menos como criterios de actuación internos y de ejecución, desarrollo, aplicación o interpretación de las reglas de superior rango. Su **alcance y función** es sobre todo de ejecución y desarrollo de la ley, previa habilitación de la misma, sin perjuicio del carácter más o menos amplio o genérico de la habilitación (p.ej., LGSS disp.final 7ª), con frecuencia contemplada en cada reforma legal.

**162 Estructura normativa del Sistema de Seguridad Social** La estructura normativa infraconstitucional del Sistema español de Seguridad Social se articula sobre el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (LGSS) (RDLeg 1/1994 modif L 26/2009 disp.final 3ª y L 27/2009 art.2 y disp.adic.17ª) y sobre un numeroso y no siempre ordenado o sistemático conjunto de normas reglamentarias, en muchos casos procedentes de períodos históricos distintos y con una compleja trama de reglas de transitoriedad normativa, consecuencia de la prolongada vigencia de las relaciones de protección social.

Las **normas reglamentarias vigentes** en el Sistema de Seguridad Social pueden agruparse básicamente en tres bloques normativos:

- la organización y gestión del Sistema (nº 163);
- las prestaciones (nº 165);
- las reglas especiales en atención a los sujetos protegidos (nº 166).

Cabe decir, con carácter general respecto de todos ellos, que con frecuencia adoptan una estructura normativa escalonada o en cascada, partiendo de un decreto general, desarrollado por órdenes ministeriales y, en su caso, resoluciones emanadas por las entidades, organismos y administraciones de la Seguridad Social.

**PRECISIONES** El ordenamiento de la Seguridad Social sufre frecuentes **modificaciones** como consecuencia del **carácter coyuntural** y cambiante de algunos de sus elementos (paradigmáticamente la cuantía de las prestaciones o de las bases de cotización, actualizadas anualmente), y de la necesidad de su adaptación a las también cambiantes **circunstancias demográficas, sociales y económicas** (envejecimiento de la población, movimientos migratorios, nuevas realidades familiares, sostenimiento financiero...). Por este motivo y junto con algunas normas que tienen por objeto específico la modificación de algunos de los elementos e instituciones del Sistema, es muy frecuente que las leyes anuales de presupuestos generales del Estado o, en su caso, las llamadas leyes de acompañamiento (leyes anuales de medidas fiscales, administrativas y de orden social), incluyan importantes cambios en el ordenamiento de la Seguridad Social.

**163 Normas sobre organización y gestión del Sistema** En este grupo se integran las disposiciones sobre las Entidades Gestoras y colaboración en la gestión, actos de encuadramiento, cotización y recaudación. Algunas de ellas, fundamentalmente las de cotización, suelen actualizarse



anualmente, como consecuencia de su necesaria adaptación al incremento de los salarios y del IPC.

Desde una **perspectiva orgánica** hay que distinguir entre:

- normas generales sobre organización del Gobierno y de los Ministerios, o en su caso también sobre la Administración Autonómica, en relación con las materias sociales de su competencia (sanidad, empleo, asistencia social y servicios sociales), y sobre garantía y control del cumplimiento del ordenamiento (Inspección de Trabajo y Seguridad Social, normas sancionadoras, etc.);

- normas relacionadas con las Entidades Gestoras del Sistema.

Respecto de ellas, hay que partir del RDL 36/1978 sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo –que pretendió unificar y centralizar la gestión del Sistema de Seguridad Social, intensamente afectado, no obstante, por el proceso de transferencias a las CCAA–, y de las normas reglamentarias reguladoras de cada una de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes.

Los departamentos ministeriales que tienen competencias directas o indirectas en materia de protección social son los ministerios de Trabajo e Inmigración, de Sanidad y Política Social y de Igualdad (RD 542/2009) (nº 225 s.).

Desde la **perspectiva más instrumental**, cabe citar los Reglamentos Generales del Sistema, en materia de encuadramiento (RD 84/1996), gestión financiera (RD 1391/1995; OM 22-2-1996), cotización (RD 2064/1995 modif RD 328/2009), y recaudación (RD 1415/2004 y OM TAS/1562/2005).

**Normativa sobre prestaciones** En este grupo se incluyen disposiciones nacidas en períodos muy diversos, en algunos casos incluso anteriores a la Constitución, sin perjuicio de que hayan sufrido correcciones y adaptaciones legales o jurisprudenciales. Algunas de ellas se refieren a todas las prestaciones, y han sido actualizadas en años más recientes, ordinariamente con fines de control de ingresos y gastos públicos, como las relativas a su **registro** (RD 397/1996) o a su **reintegro** en caso de percepción indebida (RD 148/1996 modif RD 359/2009; OM 18-7-1997), o también para la simple **actualización** anual de sus cuantías.

También son comunes a todas las prestaciones las normas sobre **cómputo recíproco de cotizaciones** entre los distintos regímenes de la Seguridad Social, a efectos de acceso a las prestaciones del Sistema (D 2957/1973; RD 691/1991), y sobre el **Convenio Especial** para el mantenimiento de la protección del Sistema en situaciones de inexistencia de prestación de trabajo (OM TAS/2865/2003). A todas ellas cabría añadir algunas disposiciones anteriores, respecto de las prestaciones causadas por **riesgos profesionales** (D 22-6-1956; RD 1995/1978), y otras reglas comunes a distintas prestaciones del Régimen General (D 3158/1966; 1646/1972; OM 31-7-1972).

Las restantes normas sobre prestaciones se refieren de manera específica a cada una de ellas, o, en su caso, a varias, dotadas de cierta homogeneidad. Así, en materia de **incapacidad temporal y maternidad e incapacidad permanente** (OM 13-10-1967; OM 6-4-1983, y OM 15-4-1969), desde la perspectiva de su control, las de **incapacidad temporal y permanente** (RD 575/1997; OM 19-6-1997; RD 1300/1995; OM 18-1-1996, respectivamente), y, por su incremento de la tutela, las de **maternidad y riesgo por embarazo** (RD 1251/2001) **jubilación** (OM 18-1-1967; RD 1132/2002) y **muerte y supervivencia** (OM 13-2-1967).

**PRECISIONES** También pueden incluirse en este grupo normativo sobre prestaciones del Sistema otros subconjuntos reglamentarios más homogéneos, relativos a prestaciones que en algún momento fueron fronteras con el grueso típico y tradicional de la Seguridad Social, como las de **desempleo** (RD 625/1985; RD 1044/1985; RD 205/2005) incluido el **desempleo de trabajadores agrarios** (RD 1469/1981; RD 5/1997; RD 1794/2003; RD 426/2003; RD 864/2006) y las **prestaciones no contributivas y por cargas familiares** (RD 357/1991 y RD 1335/2005).

**Normas específicas de protección social de determinados grupos de trabajadores** (LGSS art.9, 10 y 11) El Sistema español de Seguridad Social se estructura, en relación con los sujetos incluidos en su campo de aplicación, en un **Régimen General** y en una pluralidad de **regímenes especiales** y de **sistemas especiales** aplicables a determinados grupos diversificados de trabajadores, con un expreso reconocimiento formal y normativo de su particularidad (nº 120).

Se trata de los regímenes especiales de trabajadores autónomos (nº 4800) de trabajadores agrícolas (nº 6350) de trabajadores del mar (nº 6650) de trabajadores de la minería del carbón (nº 5550) de empleados de hogar o del servicio doméstico (nº 5150) y de estudiantes. Dentro del régimen general de los sistemas especiales de trabajadores de la industria resinera (nº 5500) de servicios extraordinarios de hostelería en las provincias de Madrid y Barcelona (nº 5957) de tareas de manipulado y empaquetado de tomate fresco realizadas por cosecheros exportadores (nº 6000) de trabajos fijos discontinuos en empresas de exhibición cinematográfica, salas de baile, discotecas, salas de fiesta, salas de bingo, empresas de espectáculos taurinos y cantinas de estadios de

164

165

166

fútbol u otros locales de espectáculos deportivos (nº 5250), de trabajos fijos discontinuos en estudios de mercado y opinión pública (nº 5300) y de industria de conservas vegetales, frutas y hortalizas (nº 5450) y dentro del Régimen Especial de trabajadores autónomos (nº 4800 s.), del Sistema Especial para trabajadores por cuenta propia agrarios (nº 6350 s.).

Fuera de ellos, también existen **reglas especiales** relativas a otros grupos de trabajadores cuya regulación se presenta dispersa en cuerpos normativos más generales, entre otros, los trabajadores a tiempo parcial (nº 6800), los contratados para la formación (nº 1091) o los cuidadores de personas en situación de dependencia (nº 1785 s.).

168

**Derecho transitorio en el Sistema de Seguridad Social** (Const art.9.3; CC art.2.2.3) La prolongada **duración temporal de la relación de Seguridad Social**, que se inicia con la incorporación o inclusión en el Sistema, seguida, en su caso, de los períodos de cotización o carencia, y que culmina con la percepción de una prestación sucesiva y duradera, provoca complejos problemas de sucesión o transitoriedad normativa, en la medida en que cada nueva regulación afecta a relaciones de Seguridad Social ya iniciadas y en proceso de desarrollo, bien en el período de generación del derecho prestacional de que se trate, bien en el período de percepción de la prestación.

La sucesión de normas en el tiempo provoca un conflicto entre las **expectativas y derechos adquiridos** de los beneficiarios del Sistema y la evolución del Ordenamiento jurídico, en relación con sus causas y pretendidos objetivos.

Las **reglas o principios generales** sobre concurrencia y aplicación de normas en el tiempo son:

- el de orden cronológico o modernidad, que implica la preferencia de la ley posterior sobre la anterior, y la consecuente derogación de la segunda por la primera;
- el de irretroactividad de las normas, en el sentido de que la nueva norma se aplica hacia el futuro y no a situaciones anteriores, especialmente si se trata de normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

**PRECISIONES**

**1)** La **aplicación de estas reglas** a las relaciones de Seguridad Social resulta particularmente compleja, toda vez que los elementos más relevantes que configuran tales relaciones, especialmente en el nivel contributivo de protección –generación del derecho o carencia y percepción de la prestación–, se desarrollan y conforman en períodos dilatados de tiempo, de modo que la incidencia temporal de la norma de Seguridad Social está condicionada por el elemento de la relación que se regula.

**2)** Con carácter general, la aplicación de las reglas de **modernidad e irretroactividad** a la sucesión de normas reguladoras de las relaciones de Seguridad Social supone, en principio, que las nuevas disposiciones no se aplican a las situaciones ya consolidadas con anterioridad, pero sí, desde su entrada en vigor, hacia el futuro (LGSS disp.trans.1ª).

**3)** A tales efectos, también resulta complejo determinar el momento en el que debe entenderse **consolidada una situación** a efectos de aplicar la nueva regulación. Sobre este particular, y en lo que se refiere a las normas sobre **prestaciones**, se viene considerando como tal el del hecho causante de la prestación, sin perjuicio de la ambigüedad que con frecuencia tiene su determinación. De este modo, la nueva norma sobre prestaciones debe aplicarse a aquellas cuyo hecho causante sea posterior a su vigencia.

169

No obstante, con frecuencia se establecen **reglas especiales o excepcionales** con el objeto de respetar las expectativas y derechos adquiridos o en curso de adquisición, especialmente respecto de las situaciones que están próximas a su consolidación, que suponen, bien la ultraactividad o mantenimiento de la regulación anterior (LGSS disp.trans.3ª.1), bien la aplicación progresiva o paulatina la nueva regulación (LGSS disp.trans.4ª y disp.trans.5ª y disp.trans.17ª).

**PRECISIONES**

Estas **situaciones próximas a la consolidación** pueden ser, p.ej., carrera de seguro o período de carencia casi completado o culminado, edad cercana a la establecida legalmente como límite para de acceso o pérdida de una prestación, hecho materialmente causante de una prestación anterior al hecho causante formal, etc.

### 3. Normativa internacional de Seguridad Social

175

La normativa internacional de Seguridad Social ha tenido tradicionalmente la doble función de servir de guía e impulso o como modelo o norma mínima o de armonización para la implantación y desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social en los distintos países, y de establecer la regulación de la Seguridad Social de los trabajadores migrantes, en orden a la conservación de sus expectativas y derechos prestacionales con independencia del país en el que presten servicios, sin perjuicio de que esta segunda función también pueda cumplirse mediante normas internas de los Estados.

Un listado completo de estas normas se desarrolla en los nº 6195 s.



**A)** Dentro del primer grupo de normas, armonizadoras o mínimas, se encuentran fundamentalmente algunos **convenios o tratados multilaterales** de Derecho internacional institucional, de carácter general, adoptados en el seno de organizaciones internacionales o supranacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo, el Consejo de Europa, o la Unión Europea, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales de 16-12-1966.
- OIT Convenio número 102 sobre norma mínima de la Seguridad Social, de 28-6-1952.
- Convenio Europeo de Seguridad Social de 11-12-1953.
- Carta Social Europea de 18-10-1961.
- Código Europeo de Seguridad Social de 16-4-1964.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de Niza, de 7-12-2000, y de Estrasburgo, de 12-12-2007)

**B)** En el segundo grupo, sobre Seguridad Social de trabajadores migrantes, se incluyen fundamentalmente los **convenios o tratados bilaterales** firmados entre España y otros Estados, algunos convenios de la OIT (OIT Convenio número 19 sobre igualdad de trato en materia de accidentes de trabajo, y OIT Convenio número 157 sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de derechos en materia de Seguridad Social), en menor medida, y especialmente la normativa comunitaria de Seguridad Social.

Los **objetivos fundamentales de estas normas** son el tratamiento igualitario o recíproco de los ciudadanos nacionales de los países firmantes y la conservación o mantenimiento de las expectativas y los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes, especialmente a través de la denominada totalización de los períodos de seguro, cotización o carencia y su cómputo con independencia del país en el que se han producido y de la exportación de las prestaciones.

#### 4. Normativa comunitaria de Seguridad Social

(Tratado FUE art.45 s.; Rgto CE/883/2004; Rgto CE/98/2009; Rgto CE/987/2009; Tratado CE art.39 s.)

La intervención de la Unión Europea en las relaciones de Seguridad Social se enmarca en la garantía de las libertades de circulación, especialmente de trabajadores, fundamento de la Comunidad y en la lucha contra el dumping social entre los distintos Estados, y se articula a través de dos tipos de normas, de armonización y de coordinación.

**A)** Las **normas de armonización** se incorporan en Directivas orientadas a la aproximación de las legislaciones nacionales, obligando a los Estados a cumplir los objetivos o fines en ellas precisados, y dejando la articulación de los medios a los Estados miembros. Esta forma de actuación comunitaria es menos frecuente y efectiva, dada la dificultad de armonizar modelos de Seguridad de diferente configuración, por un lado de tipo universal o anglosajón y por otro de tipo profesional o continental. No obstante, debe tenerse en cuenta su incidencia en materia de igualdad de trato por razón de sexo o de género (Dir 79/7/CEE; Dir 86/378/CEE; Dir 86/613/CEE), y de mantenimiento de los derechos previsión social complementaria de los trabajadores desplazados dentro de la Unión Europea (Dir 98/49/CE y Dir 2003/41/CE).

**B)** Las **normas de coordinación**, incorporadas en Reglamentos directamente aplicables, cuyo objeto es resolver conflictos de leyes y proporcionar garantías de protección social a los trabajadores migrantes, más que dar respuesta sustantiva a relaciones de Seguridad Social.

Respecto del **ámbito de aplicación** y de los **principios** que rigen las normas comunitarias de coordinación, ver nº 6094 y nº 6120, respectivamente.