

RESPUESTAS MEMENTO

FRANCIS LEFEBVRE



**1.000 Preguntas
sobre
Seguridad Social**

Actualizado a 14 de agosto de 2013

Esta obra ha sido realizada
por iniciativa de
Ediciones Francis Lefebvre
sobre la base de un estudio
cedido a la Editorial por su Autor

D. JOAQUÍN MUR TORRES
(Técnico Superior de la Administración de la Seguridad Social)

© EDICIONES FRANCIS LEFEBVRE, S. A.
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00. Fax: (91) 210 80 01
www.efl.es
Precio: 49,92 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-15911-10-4
Depósito legal: M-24395-2013
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. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Plan general

Nº

10	Ordenamiento de la Seguridad Social
150	Régimen económico-financiero de la Seguridad Social
300	Campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social
400	Composición del Sistema de la Seguridad Social
550	Afiliación, altas y bajas. Inscripción
850	Cotización
1300	Recaudación voluntaria
1600	Recaudación ejecutiva
1900	Contingencias protegidas. Accidente de trabajo y enfermedad profesional
2000	Aspectos comunes de las prestaciones de Seguridad Social
2200	Asistencia sanitaria de la Seguridad Social
2400	Incapacidad temporal
2600	Maternidad, paternidad, riesgos durante el embarazo y durante la lactancia natural, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave
2850	Incapacidad permanente en la modalidad contributiva
3400	Jubilación en la modalidad contributiva
4000	Protección por muerte y supervivencia
4200	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
4300	Prestaciones familiares
4500	Protección por desempleo
5050	Pensiones no contributivas
5250	Revalorización de pensiones
5450	Protección a las personas mayores y con discapacidad
5600	Gestión de la Seguridad Social
6050	Sistemas Especiales del Régimen General
6300	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
6650	Otros regímenes especiales
7000	Infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social. Delitos en materia de Seguridad Social
7200	Derecho Internacional de la Seguridad Social
9000	Anexos
	Tarifa de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
	Cuadro de enfermedades profesionales
	Indemnizaciones por lesiones, mutilaciones y deformaciones permanentes no invalidantes
	Indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM)
	Salario mínimo interprofesional (SMI)
	Tabla alfabética
	Índice analítico

Abreviaturas

AT/EP	Accidente de trabajo y enfermedad profesional
art.	Artículo
CC	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
CP	Código Penal
Const	Constitución Española
D	Decreto
DG	Dirección General
DGOJEC	Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social
DGOSS	Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social
DGRJ	Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social
disp.adic.	Disposición adicional
disp.derog.	Disposición derogatoria
disp.final	Disposición final
disp.trans.	Disposición transitoria
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público (L 7/2007)
EDJ	El Derecho Jurisprudencia
ET	Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 1/2005)
EVI	Equipo de Valoración de Incapacidades
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
GI	Gran Invalidez
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
INP	Instituto Nacional de Previsión
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IPC	Índice de Precios al Consumo
IPREM	Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
IPA	Incapacidad Permanente Absoluta
IPP	Incapacidad Permanente Parcial
IPT	Incapacidad Permanente Total
ISM	Instituto Social de la Marina
IT	Incapacidad Temporal
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social
L	Ley
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)
LGSS/74	Ley General de la Seguridad Social (D 2065/1974)
LGSS	Ley General de la Seguridad Social (RDLeg 1/1994)
LIRPF	Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (L 35/2006)
LISMI	Ley de Integración Social de los Minusválidos (L 13/1982)
LISOS	Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (RDLeg 5/2000)
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L 30/1992)
LRJS	Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (L 36/2011)
LSS	Ley de Seguridad Social de 21-4-1966
MATEPSS	Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social
MESS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social

modif	Modificación de una norma por otra posterior
OM	Orden Ministerial
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-ley
RDLeg	Real Decreto Legislativo
RJ	Regularización jurídica por el INSS de un Criterio de Gestión anterior para su necesaria adaptación a una modificación legislativa o jurisprudencial
Resol	Resolución
RESS	Regímenes Especiales de la Seguridad Social
RETA	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
RGSS	Régimen General de la Seguridad Social
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SESS	Secretaría de Estado para la Seguridad Social
SGSS	Secretaría General para la Seguridad Social
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
SS	Seguridad Social
TCo	Tribunal Constitucional
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRADE	Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea

CAPÍTULO I

Ordenamiento de la Seguridad Social

ÍNDICE

10

A. Concepto de Seguridad Social	15
1. Definición	15
2. Modalidades de Seguridad Social	20
B. Antecedentes históricos de la Seguridad Social española	25
1. Antecedentes doctrinales	25
2. Orígenes de la previsión social	30
a. Período 1900-1918	30
b. Período 1919-1938	35
3. Expansión de los Seguros Sociales: Período 1939-1966	40
4. Sistema de Seguridad Social: Período 1967-actualidad	50
C. Seguridad Social en la Constitución española de 1978	60
1. Carácter de las normas constitucionales sobre Seguridad Social	60
2. Modelo constitucional de Seguridad Social	65
a. Principios del modelo constitucional de Seguridad Social	65
b. Niveles del modelo constitucional de Seguridad Social	75
3. Seguridad Social en el Estado de las autonomías	85
4. Participación de los interesados en la Seguridad Social	90
5. Normas constitucionales sobre aspectos concretos de la Seguridad Social ..	95
D. Ley General de la Seguridad Social de 1994	100
1. Características	100
2. Estructura	105
3. Contenido	110

A. Concepto de Seguridad Social

1. Definición

¿Cómo se puede definir la Seguridad Social?

15

Es clásica la definición de *William Beveridge* quien en 1944 conceptuaba la Seguridad Social como el **conjunto de medidas** adoptadas por el Estado para los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejan de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que viven. Esta definición entendemos que es todavía válida, sobre todo si la palabra **riesgo** la cambiamos por **situaciones de necesidad**.

Nos parece acertada la definición que *Ordeig Fox* da en la actualidad de la Seguridad Social: Sistema homogéneo general de **prestaciones**, de derecho público y gestión estatal o paraestatal, para el aumento del bienestar de los ciudadanos.

Las **notas** de esta definición serían las siguientes:

- La Seguridad Social es un sistema completo, general y homogéneo, distinguiéndose por ello de los anteriores seguros sociales aislados.
- La Seguridad Social es una parte del ordenamiento jurídico, integrándose en el sector público del derecho.
- La Seguridad Social es un sistema de gestión estatal o paraestatal, con bastante descentralización administrativa pero sin prescindir de la tutela y dirección última del Estado.

- La Seguridad Social es fundamentalmente, un sistema de prestaciones, que se atribuyen a beneficiarios determinados legalmente, cuando se encuentran en situaciones también legalmente definidas.

2. Modalidades de Seguridad Social

20 ¿Qué modalidades de Seguridad Social existen?

Una **modalidad contributiva**, cuyo objetivo es proporcionar rentas de sustitución de salarios a los trabajadores y familiares más cercanos, quedando su reconocimiento supeditado al cumplimiento de una serie de requisitos de tradicional corte laboral, como son la afiliación o la acreditación de un determinado período mínimo de cotización. Se trata de la antigua Seguridad Social continental bismarckiana.

Una modalidad **no contributiva o asistencial**, cuyo objetivo es proporcionar rentas de compensación de necesidades, a quienes acreditan insuficiencia de medios de subsistencia. Se trata de la antigua Seguridad Social atlántica beveridgiana.

Actualmente lo que hay son **modelos mixtos** de Seguridad Social, que combinan en mayor o menor medida dichas modalidades.

B. Antecedentes históricos de la Seguridad Social española

1. Antecedentes doctrinales

25 ¿Cuáles son los antecedentes doctrinales de la Seguridad Social en España?

En nuestro país los antecedentes doctrinales de la Seguridad Social se encuentran a finales del siglo XIX en la **teoría de la Previsión Social**. Sus iniciadores compusieron un homogéneo grupo conocido como los «Previsores de la previsión», siendo sus figuras más representativas *Severino Aznar, López Núñez, Inocencio Jiménez, José Maluquer y González Posada*.

El **ideario común** del grupo puede resumirse así:

- La previsión social se practica a través del ahorro o previsión de primer grado, y el seguro social o previsión de segundo grado.
- El patrono, el obrero y el Estado deben contribuir al sostenimiento de los seguros sociales.
- La previsión social debe imponerse obligatoriamente a los sectores económicamente débiles.
- El principio fundamental de la previsión social es la justicia social.
- La previsión social, como función social, debe ser fomentada por el Estado, que debe facilitar su cumplimiento.

2. Orígenes de la previsión social

a. Período 1900-1918

30 ¿Qué características pueden indicarse de la etapa 1900-1918 dentro de los orígenes de la previsión social?

- La nota que caracteriza el período es la voluntariedad.
- Las disposiciones que se dictan afectan a «accidentes de trabajo» y «vejez».
- La Ley de Accidentes de Trabajo de 30-1-1900 es la primera medida legislativa de previsión social, configurándose como social el riesgo de accidentes de trabajo, sobre el principio de responsabilidad empresarial. El empresario puede concertar el seguro o no.

¿Qué organismos se crean en la etapa 1900-1918, que fueron imprescindibles para la posterior etapa de aparición de seguros sociales?

31

- a) Bajo los auspicios del **Instituto de Reformas Sociales**, se crean:
- En 1906 la Inspección de Trabajo.
 - En 1908, el Instituto Nacional de Previsión.
- b) La creación del **INP** por Ley de 27-2-1908 supuso la introducción en España del régimen de libertad subsidiada.

b. Período 1919-1938

¿Qué características deben resaltarse de la etapa 1919-1938 en la historia de la Seguridad Social española?

35

- Desde este momento, los **seguros sociales** que se implantan son **obligatorios**. El **Retiro Obrero Obligatorio**, aprobado por RDL 11-3-1919 es el primero de estos seguros sociales que:
- protegía a los trabajadores industriales asalariados, con edad comprendida entre 16 y 65 años y retribución inferior a 4.000 pesetas anuales;
 - se nutría de aportaciones realizadas por empresarios (0,10 pesetas por día trabajado) y el Estado.
- Otras **fechas importantes** son:
- 1929: Se establece el Seguro de Maternidad Obligatorio.
 - 1932: Pasa a ser obligatorio el Seguro de Accidentes de Trabajo.

3. Expansión de los seguros sociales: Período 1939-1966

¿Qué normas principales deben destacarse en esta etapa de expansión de los Seguros Sociales?

40

- En esta etapa se establecen:
- En 1938, el Régimen de **Subsidios Familiares**.
 - Por L 1-9-1939 se reorganiza sobre nuevas bases el **seguro de vejez**, que por OM 18-6-1947 se complementa con pensiones de **invalidez** para incapacitados mayores de 50 años, con excepciones que rebajan la edad hasta 30 años «4 supuestos de gran invalidez».
 - A través del DL 2-9-1955 se configura también el seguro obligatorio de vejez e invalidez (**SOVI**) como seguro de supervivencia.
 - La L 14-12-1942 establece el Seguro Obligatorio de **Enfermedad**, protector de los trabajadores económicamente débiles mediante prestaciones sanitarias.

¿Qué eran los Seguros Sociales Unificados?

41

Los tres Regímenes mencionados –**Subsidios Familiares, SOVI, SOE**– constituyeron un complejo de previsión social que se denominó Seguros Sociales Unificados, que gestionaba el INP y cuya base de compensación era nacional.

¿Qué fue el Mutualismo Laboral?

42

Paralelamente a este régimen de seguros generales que protegía por igual a todos sus asegurados, se organiza para los trabajadores **por cuenta ajena de la industria y del comercio**, un sistema de prestaciones complementarias dentro de cada rama profesional cuya gestión se confió no al ente nacional (INP) sino a las **Mutualidades Laborales** constituidas al efecto por la vía de las Reglamentaciones de Trabajo. El Mutualismo Laboral fue así un **sistema de previsión social obligatorio**, complementario de los Seguros Sociales Unificados, organizado por ramas profesionales.

El Mutualismo Laboral alcanzó su máximo desarrollo entre 1954 y 1956, cuando logró la unificación de su normativa en su Reglamento General de 10-9-1954.

43 ¿Qué otros aspectos deben señalarse de la etapa 1939-1966?

- La creación del **Plus Familiar**, basado en un sistema de puntos, organizado en el seno de cada empresa, a partir de la OM 29-7-45 y la OM 29-3-46.
- La creación del **Seguro de Enfermedades Profesionales**, establecido entre 1947 y 1948 para la cobertura de los riesgos de silicosis y nistagmus, y reorganizado por D 13-4-61 y OM 9-5-62 con el fin de cubrir todas las enfermedades profesionales conocidas.
- El establecimiento en 1961 de un **Seguro Nacional de Desempleo** que gestionaba el INP.

44 Al final de este período va a aparecer una Ley muy importante que servirá para que en 1967 se produzca la transición de un sistema de seguros sociales a un sistema de Seguridad Social. ¿Qué Ley es ésta?

Se trata de la **Ley de Bases de la Seguridad Social** 28-12-1963, que era una ley delegante para construir un sistema de Seguridad Social en base a los siguientes principios:

1º) **Participación de los interesados en la gestión.** Este principio de la Ley de Bases se halla actualmente recogido en nuestra Constitución: la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social (Const art.129).

2º) **Supresión del ánimo de lucro** que venía practicándose en materia de accidentes de trabajo; por lo que, subordinando los intereses privados al interés público, la ley encomienda la gestión de esta contingencia y de las enfermedades profesionales a entidades de estructura mutualista Mutualidades Laborales y Mutuas Patronales.

3º) **Conjunta consideración de las contingencias y situaciones protegibles.** Desea la Ley de Bases que las prestaciones otorgadas por la Seguridad Social se determinen en función de la situación de necesidad, con independencia del hecho causante de las mismas.

4º) **Acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema.** Se consagra en la Ley este principio, previendo la consignación permanente en los Presupuestos Generales del Estado de subvenciones destinadas a tal fin, con miras a conseguir la redistribución de la renta nacional.

5º) Preocupación preferente sobre los **servicios de recuperación y rehabilitación de inválidos.**

6º) **Saneamiento del régimen financiero:** Sobre todo en relación con las prestaciones de vejez que, cubierto el período de carencia, venían determinadas tan sólo por la edad del beneficiario, con independencia de los años de cotización.

Son **directrices complementarias** de la Ley de Bases las siguientes:

1. Tendencia a la **unidad** que se manifiesta en:

- no obstante la existencia de regímenes especiales junto a un régimen general, responden todos ellos a una misma concepción y a principios homogéneos;
- adopción de medidas para poner término a la complejidad del sistema anterior.

2. Creación de una **psicología de coste** en la masa asegurada: Una de cuyas manifestaciones es la tasa farmacéutica, como participación del asegurado en el coste de la prestación.

3. Publicidad de las cuentas de la Seguridad Social y la obligatoriedad de su aprobación por el Gobierno: Idea acreditativa de que la Seguridad Social supone una verdadera función pública, en la que el Estado está comprometido.

4. Sistema de Seguridad Social: Período 1967-actualidad

¿Por qué se dice que en 1967 se opera el tránsito de los Seguros Sociales a un sistema de Seguridad Social?

50

La **Ley de Bases** de 1963 se articuló el 21-4-1966 en dos textos:

- Texto articulado I: Ley de Seguridad Social.
- Texto articulado II: Ley de Procedimiento Laboral.

La vigencia de la **Ley de Seguridad Social** desde 1-1-67, significa que es en dicha fecha cuando se efectúa el tránsito buscado por la Ley de 1963. Así pues:

- antes de 1-1-67: Seguros Sociales;
- desde 1-1-67: Sistema de Seguridad Social.

¿Qué textos refundió la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974?

51

Refundió la **Ley de Seguridad Social** 21-4-1966 con la **Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social** 21-6-1972; Ley ésta última que tenía como principal **objetivo** la consecución de pensiones más elevadas a través de una reforma del sistema de cotización. Esta reforma consistió en sustituir el sistema de cotización por bases tarifadas según categorías profesionales por otro en que las bases de cotización se vinculaban a los salarios realmente percibidos por los trabajadores.

¿Qué norma suprimió el INP y las Mutualidades Laborales, creando las Entidades Gestoras y cambiando totalmente la gestión de la Seguridad Social?

52

Fue el RDL 36/1978, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

La referida norma suprimió el **Instituto Nacional de Previsión** y las diversas **Mutualidades Laborales** que existían por actividades profesionales. Suprimió asimismo un número considerable de **Servicios Comunes** y, por otra parte, funciones que había asumido la Seguridad Social, y que no eran propias de la misma (el caso más típico era las Universidades Laborales), pasaron al Estado.

¿Qué significó en la evolución del sistema de Seguridad Social español la aparición de la L 26/1990?

53

Se puede afirmar que la L 26/1990, significó la superación del marco laboralista propio de los esquemas bismarckianos de Seguridad Social, para configurar un modelo mixto de Seguridad Social con dos modalidades de acción protectora: **contributiva y no contributiva**.

¿Cuáles son los textos fundamentales de nuestro sistema actual de Seguridad Social?

54

La Constitución de 1978, especialmente su art.41 (nº 65).

La Ley General de la Seguridad Social de 20 de junio de 1994 (nº 100 s.).

C. Seguridad Social en la Constitución española de 1978

1. Carácter de las normas constitucionales sobre Seguridad Social

60 ¿Qué carácter tienen las normas constitucionales sobre Seguridad Social?

En la Constitución sólo se reconoce el **derecho** a la Seguridad Social a favor de los **condenados a prisión**, de los que dice que tienen derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social (Const art.25.2).

La restante normativa constitucional relativa a derechos en materia de Seguridad Social se halla recogida dentro de los «principios rectores de la política social y económica», contenidos en el capítulo III del título I de la Constitución, y estos principios son **mandatos morales** que deben informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero que no pueden ser legítimamente alegados en un procedimiento o proceso si no han sido objeto de desarrollo legal.

Sí tiene aplicación directa e inmediata la norma que distribuye las **competencias de Seguridad Social** entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

2. Modelo constitucional de Seguridad Social

a. Principios del modelo constitucional de Seguridad Social

65 El modelo español de Seguridad Social está recogido en el art.41 de la Constitución. ¿Qué dice este artículo?

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para **todos los ciudadanos** que garantice la **asistencia y prestaciones** sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

66 De acuerdo con el art.41 de la Constitución, la Seguridad Social es una función del Estado, por lo que la Constitución obliga a los poderes públicos a su «mantenimiento». ¿Qué consecuencias tiene este carácter de servicio público de la Seguridad Social?

Desde un punto de vista formal, compete a los poderes públicos dictar las normas reguladoras de la Seguridad Social; correspondiendo al **Estado** la **legislación** básica (Const art.149).

Desde un punto de vista orgánico o institucional, corresponde a los **poderes públicos organizar y gestionar** el sistema de Seguridad Social, lo que se puede llevar a cabo mediante las siguientes fórmulas: gestión directa estatal; gestión indirecta estatal a través de entes instrumentales, creados específicamente para esta función y tutelados por el Estado (entidades gestoras, servicios comunes y entidades colaboradoras); ejecución de servicios por las Comunidades Autónomas.

67 El art.41 de la Constitución se refiere a «todos los ciudadanos» como destinatarios de la asistencia y prestaciones del sistema público de Seguridad Social. ¿Cuándo empezó a cumplirse este principio de universalidad subjetiva de la Seguridad Social proclamado por la Constitución?

Este claro principio de la Constitución tardó bastante en llevarse a la práctica. Empezó a realizarse con la promulgación de la L 26/1990, de Prestaciones No Contributivas de la Seguridad Social.

La Constitución coloca en el centro de nuestro modelo de Seguridad Social el concepto de «situación de necesidad». ¿Cómo se protegen estas situaciones de necesidad?

68

Actualmente, nuestra Seguridad Social otorga prestaciones para hacer frente a:

a) **Situaciones de necesidad presuntas**: son las contingencias del nivel contributivo, en que se presume «iuris et de iure» la situación de necesidad, no debiendo ser probada ésta por el beneficiario y sin que exista posibilidad de prueba en contrario por parte de la Seguridad Social.

b) **Situaciones de necesidad reales**, consistentes en una carencia de ingresos que no se presume sino que hay que demostrar caso por caso (en términos generales, las prestaciones no contributivas).

El principio de generalidad objetiva de nuestro modelo constitucional, basado en la protección de situaciones de necesidad, se relaciona con otro principio que mencionaba la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963. ¿Qué principio es éste y cómo se cumple?

69

Se trata del principio de «consideración conjunta de las contingencias», según el cual las **prestaciones** de Seguridad Social deben determinarse en función de las **situaciones de necesidad**, con independencia del hecho causante de las mismas.

Pero, dentro de las contingencias de incapacidad temporal, incapacidad permanente y muerte/supervivencia, se han mantenido históricamente importantes **diferencias**, según tales contingencias tuviesen como **causa** una enfermedad común o un accidente no laboral (los llamados riesgos comunes) o un accidente de trabajo o una enfermedad profesional (los llamados riesgos profesionales). Estas diferencias hacen que la misma contingencia tenga un tratamiento más favorable (menores requisitos para acceder a las prestaciones y mejores prestaciones) si el origen es un riesgo profesional que si es un riesgo común, sobre todo si se trata de una enfermedad común (porque, a determinados efectos, el accidente no laboral se asimila al de trabajo).

El art.41 de la Constitución dice que las prestaciones de Seguridad Social han de ser suficientes. En cumplimiento de este mandato ¿cómo organiza la legislación la suficiencia prestacional?

70

Nuestra legislación positiva organiza la suficiencia de una forma múltiple y fragmentaria. Así establece **mínimos de subsistencia** para las pensiones del brazo contributivo de la Seguridad Social. Por otra parte, dispone un determinado **umbral de pobreza** para el acceso a las prestaciones no contributivas. Fija con criterios diversos las **tasas de sustitución** de las rentas profesionales (proporción entre la prestación de Seguridad Social y las rentas mencionadas).

El principio constitucional de suficiencia es el más difícil de cumplir, porque la mejora de la cuantía y calidad de las prestaciones de cualquier sistema de protección social se condiciona siempre a una mayor tributación.

b. Niveles del modelo constitucional de Seguridad Social

Los principios constitucionales que hemos mencionado configuran un sistema mixto de Seguridad Social. ¿Qué se entiende por sistema mixto de Seguridad Social?

75

Un sistema mixto de Seguridad Social es aquel que a los Seguros Sociales bismarckianos de **base profesional** añade la Seguridad Social **asistencial** diseñada por Beveridge.

Un modelo mixto de Seguridad Social es aquel que tiene un **nivel básico no contributivo**, dirigido a todos los ciudadanos, y un **nivel profesional contributivo**, dirigido a quienes ejercen una actividad profesional.

76 ¿Cuáles son las características del nivel básico de la Seguridad Social española?

Las características del nivel básico son:

- a) Se extiende a **todos** los ciudadanos.
- b) Otorga prestaciones **uniformes**, facilitando rentas de compensación para hacer frente a necesidades básicas reales.
- c) Es de **gestión pública**.
- d) Se financia a través de los **Presupuestos Generales del Estado** o, en el supuesto de servicios de asistencia sanitaria y sociales transferidos a las **Comunidades Autónomas**, a través del sistema de financiación autonómica.
- e) Integran este nivel básico las **prestaciones** de naturaleza **no contributiva**, que son las siguientes (LGSS art.86.2 y 133 septies):
 - Las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación.
 - Las prestaciones económicas familiares, es decir: las asignaciones periódicas por hijo o menor acogido a cargo; las prestaciones de pago único: por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres discapacitadas; por parto o adopción múltiples.
 - El subsidio no contributivo por maternidad.
 - Los complementos para garantizar los mínimos de pensiones.
 - Los servicios sociales y la asistencia sanitaria, siempre que no deriven de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. (Desde 1-1-1999 la asistencia sanitaria por contingencias comunes se financia sin participación de cotizaciones sociales. De 1-1-1999 a 31-12-2001 a través del presupuesto del Estado; a partir de 1-1-2002 de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento, salvo la asistencia sanitaria del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del ISM, que siguen financiándose a través del presupuesto del Estado).

77 ¿Cuáles son las características del nivel profesional de la Seguridad Social española?

Las características del nivel profesional son:

- a) Se extiende a la **población trabajadora**.
- b) Otorga prestaciones **proporcionales** a las cotizaciones-salarios, asegurando rentas de sustitución de las obtenidas en la vida activa.
- c) Es de **gestión pública**.
- d) Se financia básicamente a través de **cotizaciones** sociales, de trabajadores y empleadores.
- e) Integran este nivel profesional las **prestaciones** de naturaleza **contributiva**, que son las siguientes (LGSS art.86.2):
 - Las pensiones de incapacidad permanente y de jubilación en sus modalidades contributivas.
 - Las prestaciones económicas por: incapacidad temporal; maternidad (supuesto general contributivo); paternidad; riesgo durante el embarazo; riesgo durante la lactancia natural; cuidado de menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave; muerte y supervivencia.
 - La totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
 - Las prestaciones familiares no económicas, es decir, el período de excedencia por cuidado de hijo o menor acogido o familiar, considerado como de cotización efectiva, así como el incremento hasta el 100% de determinadas cotizaciones como consecuencia de reducción de jornada por cuidado de menor u otras personas.

78 El art.41 de la Constitución dice que «la asistencia y prestaciones complementarias serán libres». ¿Cuáles son las características de este nivel complementario que menciona la Constitución?

Las características del nivel complementario son:

- a) Tiene carácter **voluntario**.
- b) Otorga prestaciones **complementarias** del preceptivo sistema de Seguridad Social, al que en ningún caso sustituye.
- c) Puede ser de **gestión pública** (nivel complementario interno) o de **gestión privada** (nivel complementario externo).
- d) Se financia con las **aportaciones** de los partícipes.
- e) Integran este nivel complementario:
 1. Las **mejoras voluntarias** de la acción protectora de la Seguridad Social (LGSS art.191 a 194):
 - **mejora directa de las prestaciones**, costeada por las empresas a su exclusivo cargo, o por excepción y previa aprobación del MESS, con una aportación económica a cargo de los trabajadores, siempre que se les faculte para acogerse o no, individual y voluntariamente, a las mejoras concedidas por los empresarios;
 - establecimiento de tipos de cotización adicionales, que deben ser aprobados por el MESS.
 2. Las prestaciones a cargo de los **Planes y Fondos de Pensiones** (RDLeg 1/2002; RD 304/2004):
 - los planes de pensiones constituyen formas privadas de ahorro-pensión organizado;
 - los fondos de pensiones son los patrimonios creados al exclusivo efecto de dar cumplimiento a los planes de pensiones;
 - las características de los planes son: voluntariedad; carácter privado con rígido control administrativo; en ningún caso carácter sustitutivo de las preceptivas prestaciones de la Seguridad Social, pudiendo tener carácter complementario o no de ellas;
 - en razón al ámbito subjetivo se diferencian tres tipos de planes: de sistema de empleo (el promotor es una empresa y los partícipes sus empleados); de sistema asociativo (el promotor es una asociación o un sindicato y los partícipes sus asociados o afiliados); de sistema individual (el promotor es una entidad de carácter financiero y los partícipes cualesquiera personas físicas);
 - en razón a las obligaciones de prestación estipulada pueden ser: de prestación definida; de aportación definida; mixtos;
 - las contingencias cubiertas pueden ser: jubilación; y/o incapacidad permanente total o absoluta y gran invalidez; y/o muerte que puede generar derecho a prestaciones de viudedad, orfandad o a favor de otros herederos o personas designadas;
 - las prestaciones pueden ser: en forma de capital, consistente en una percepción de pago único; en forma de renta; en forma de prestaciones mixtas, que combinan renta y capital.

3. Seguridad Social en el Estado de las autonomías

¿Cómo es la distribución de competencias en materia de Seguridad Social en el Estado autonómico español?

85

- 1) El **Estado** tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las **Comunidades Autónomas** (Const art.149.1.17ª).
De acuerdo con el Tribunal Constitucional, la **legislación básica** ha de entenderse como principios o criterios básicos de carácter fundamental y general, como normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, que normalmente se ha de regular por ley, pero puede serlo también por Decreto (TCO 1/1982; 76/1986).
Entiende la doctrina que esta **legislación básica** debe entenderse en sentido amplio de determinación de beneficiarios, requisitos e intensidad de la acción protectora, quedando para las Comunidades Autónomas la posibilidad de **ejecución** (gestión) de los servicios de la Seguridad Social y la posibilidad de dictar normas organizativas en cuanto a dicha ejecución.

Respecto del **régimen económico** la competencia exclusiva del Estado se entiende mucho más extensa, comprendiendo la legislación de todo tipo, básica o no, incluyendo los reglamentos de cualquier clase y actos de ejecución con gran amplitud (TCo 20-4-1983; 7-8-1989).

2) Con independencia de la principal distribución de competencias en materia de Seguridad Social, conviene decir también:

a. Es competencia, asimismo, exclusiva del Estado:

- la sanidad exterior y las bases y coordinación general de la sanidad y la legislación de productos farmacéuticos (Const art.149.1.16ª);
- la legislación mercantil, formando parte de ella la del seguro privado (Const art.149.1.6ª) y las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (Const art.149.1.11ª).

b. Es competencia, por otra parte, de las Comunidades Autónomas:

- la asistencia social (Const art.148.1.20ª);
- la sanidad e higiene (Const art.148.1.21ª).

4. Participación de los interesados en la Seguridad Social

90 El art.129.1 de la Constitución remite a la ley ordinaria para el establecimiento de las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social. ¿Cómo regula la legislación esta participación de los interesados en la Seguridad Social?

El RDL 36/1978, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo –anterior a la Constitución– ya preveía tal participación, añadiendo a los **órganos unipersonales de dirección y gestión** de las Entidades Gestoras unos **órganos colegiados de participación** en el control y vigilancia de la gestión, con representación igual de la Administración, los Sindicatos y las Organizaciones Empresariales.

Estos órganos se denominan **Consejos Generales y Comisiones Ejecutivas**, estando con carácter general regulado su régimen y funcionamiento por OM 17-1-1980 y OM 16-11-1981.

5. Normas constitucionales sobre aspectos concretos de la Seguridad Social

95 ¿Qué dice específicamente la Constitución en relación con el derecho a la protección de la salud?

Se reconoce el derecho a la protección a la salud. Que compete a los **poderes públicos** organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (Const art.43).

96 ¿Qué dice específicamente la Constitución en relación con las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica?

Por un lado, se recoge la realización por los poderes públicos de una política de **prevención**, tratamiento, rehabilitación e integración de estas personas. Y, por otro, el **amparo** especial de las mismas para el disfrute de los derechos que se otorgan a los ciudadanos (Const art.49).

97 ¿Qué dice específicamente la Constitución en relación con las personas mayores?

De una parte, se prometen **pensiones** adecuadas y periódicamente actualizadas, que garanticen la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad. Por otra parte, se indica que los poderes públicos promoverán el bienestar de dichos ciudadanos mediante un sistema de **servicios sociales**, que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (Const art.50).