

Esta obra ha sido realizada por la Redacción de
Francis Lefebvre,
a iniciativa y con la coordinación de la Editorial

Con la colaboración en **esta edición** de

Aragón Gómez, Cristina [Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia]
Cabal Alonso, Juan Luis [Funcionario Técnico de la Seguridad Social]
Calderón Pastor, Javier [Inspector de Trabajo y Seguridad Social]
De la Puebla Pinilla, Ana [Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid]
Estevan Sanjosé, M^a Luisa [Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social]
López Parada, Rafael Antonio [Magistrado Sala de lo Social del TSJ de Castilla y León]
Lousada Arochena, José Fernando [Magistrado Sala de lo Social del TSJ de Galicia]
Mur Torres, Joaquín [Técnico Superior de la Administración de la Seguridad Social]
Rodríguez López, Beatriz [Letrada de la Seguridad Social]
Salvado Trapero, Alberto [Responsable del Área de Seguridad Social en G. Ruiz Millán]
Segura del Pozo, Cristina [Abogada]

Con la colaboración en **anteriores ediciones** de

Agustí Julia, Jordi; Álvarez de Abajo, Mercedes; Amelivia García, Roberto; Aparicio Tovar, Joaquín; Aragón Gómez, Cristina; Calderón Rubio, Dolores; Carrascosa Bermejo, Dolores; Carrillo Márquez, Dolores; Cid Campo, Ángel; Colsa Salieta, José; De Miguel Lorenzo, Ana; Del Valle de Joz, Juan Ignacio; Desdentado Bonete, Aurelio; Díaz-Guerra Álvarez, Luis; Fernández Orrico, Francisco Javier; Folguera Crespo, José Ángel; García de Cortázar y Nebreda, Carlos; García Rodríguez, Bernardo; García Tomás, Enrique; Gilolmo López, José Luis; González Martín, Adrián; González Martínez, Diego; González del Rey, Ignacio; Guillén Olcina, Jorge; Hierro Hierro, Francisco Javier; Iglesias Jiménez, José; Llorente Álvarez, Alberto; Luelmo Millán, Miguel Ángel; Madrid Sánchez, M^a José; López Gandía, Juan; Martínez Lucas, José Antonio; Martínez Moreno, Carolina; Mercader Uguina, Jesús; Moliner Tamborero, Gonzalo; Moreno González-Aller, Ignacio; Palomo Balda, Emilio; Pérez Sibón, Carmen; Pinilla González, M^a Ángeles; Revesado Aristegui, Iñaki; Revuelta Soraluze, Begoña; Rodríguez Vázquez, Juan Carlos; Ron Latas, Ricardo; Sánchez de Anta, Belén; Terradillos Basoco, Juan M^a; Toscani Giménez, Daniel; Trillo García, Andrés; Varela-Álvarez Quiñones, Isabel; Vázquez Garranzo, Javier; Vegas Vegas Francisca; Virolés Piñol, Rosa M^a.

© FRANCIS LEFEBVRE
LEFEBVRE-EL DERECHO, S.A.
C/ Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid
www.efl.es
Precio: 140,40 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-17985-91-2
ISSN: 1698-6776
Depósito legal: M-12856-2020

Impreso en España
por Printing '94
C/ Orense, nº 4 - 2º. 28020 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.

MEMENTO **PRÁCTICO**
FRANCIS LEFEBVRE

Seguridad Social

2020

Fecha de edición: 6 de mayo de 2020



Plan general

n ^{os}	
1	Introducción
30	Competencias normativas
70	Organización administrativa
160	Campo de aplicación

PARTE 1ª Obligaciones en materia de Seguridad Social

300	Inscripción de empresas
350	Afiliación de trabajadores
390	Altas y bajas en el Régimen General
450	Cotización
740	Recaudación
1530	Sistema RED
1650	Convenios especiales

PARTE 2ª Acción protectora

1750	Prestaciones
2070	Accidente de trabajo y enfermedad profesional
2760	Prestaciones derivadas de maternidad/paternidad
3110	Incapacidad temporal
3340	Incapacidad permanente
3660	Jubilación
4000	Asistencia sanitaria
4300	Prestaciones familiares
4550	Desempleo
5030	Muerte y supervivencia
5320	SOVI

PARTE 3ª Colectivos específicos

5420	Artistas
5600	Autónomos
5870	Cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales
5930	Deportistas
5970	Empleados del hogar
6070	Empresas de exhibición cinematográfica, salas de baile, discotecas y salas de fiesta
6100	Estudios de mercado y opinión pública
6150	Frutas, hortalizas y conservas vegetales
6180	Industrias resineras
6200	Minería del carbón
6370	Penados en talleres penitenciarios
6400	Profesionales taurinos
6540	Representantes de comercio
6640	Servicios extraordinarios de hostelería
6660	Tomate fresco destinado a la exportación
6720	Trabajadores migrantes
7200	Trabajadores extranjeros
7300	Trabajadores del campo
7790	Trabajadores del mar
8010	Trabajo a tiempo parcial y fijo discontinuo
8110	Víctimas de violencia de género y terrorismo

PARTE 4ª Incumplimiento de obligaciones en materia de Seguridad Social

- 8150** Infracciones, sanciones y reclamaciones de deudas por cuotas de la Seguridad Social
- 8506** Responsabilidad penal del empresario y del trabajador

PARTE 5ª Procedimientos en materia de Seguridad Social

- 8530** Procedimientos administrativos
- 8800** Procedimientos judiciales

PARTE 6ª Previsión social complementaria

- 9360** Previsión social complementaria

ANEXOS

- 9829** Anexos
- 9915** Tabla de disposiciones
 - Tabla alfabética
 - Índice analítico

Abreviaturas

AP	Audiencia Provincial
AN	Audiencia Nacional
art.	Artículo
AT	Audiencia Territorial
AT y EP	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
BNR	Boletín de Noticias Red
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
BORM	Boletín Oficial del Registro Mercantil
CAISS	Centro de Atención e Información de la Seguridad Social
CACSS	Comisión Administrativa para la Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social
CC	Código Civil
CCC	Código de Cuenta de Cotización
CCol	Convenio Colectivo
CE	Comunidad Europea
Ce	Corrección de errores
Circ	Circular
Const	Constitución Española
Cont-adm	Contencioso-administrativo
CP	Código Penal
CRA	Concepto Retributivo Abonado
CTA	Cooperativa de trabajo asociado
D	Decreto
DCL	Documento de Cálculo de Liquidación
DG	Dirección General
DGIMSERSO	Dirección General del IMSERSO
DGINEM	Dirección General del INEM
DGINSALUD	Dirección General del INSALUD
DGINSS	Dirección General del INSS
DGITSS	Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
DGOAS	Dirección General de Ordenación y Asistencia Sanitaria
DGSJE	Dirección General del Servicio Jurídico del Estado
DGRESS	Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social
DGRJSS	Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social
DGOJECSS	Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social
DGOM	Dirección General de Ordenación de las Migraciones
DGOSS	Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social
DGSFP	Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones
DGSS	Dirección General de la Seguridad Social
DGT	Dirección General de Tributos
DGTr	Dirección General de Trabajo
Dir	Directiva
disp.adic.	Disposición adicional
disp.derog.	Disposición derogatoria
disp.final	Disposición final
disp.trans.	Disposición transitoria
DL	Decreto-ley

DLeg	Decreto Legislativo
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EDJ	El Derecho Jurisprudencia
EEE	Espacio Económico Europeo
ERE	Expediente de Regulación de Empleo
ERTE	Expediente de Regulación Temporal de Empleo
ET	Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 2/2015)
ETOP	Económicas, Técnicas, Organizativas o de Producción
ETT	Empresas de Trabajo Temporal
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
IMSS	Instituto de Migraciones y Servicios Sociales
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
INSSBT	Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo
Instr	Instrucción
IPA	Incapacidad permanente absoluta
IPC	Índice de Precios al Consumo
IPP	Incapacidad permanente parcial
IPREM	Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples
IPT	Incapacidad permanente total
IRPF	Impuesto de la Renta de las Personas Físicas
ISM	Instituto Social de la Marina
IT	Incapacidad Temporal
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social
JS	Juzgado Social
L	Ley
LCon	Ley Concursal (L 22/2003)
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)
LETT	Ley de Empresas de Trabajo Temporal (L 14/1994)
LGP	Ley General Presupuestaria (L 47/2003)
LGS	Ley General de Sanidad (L 14/1986)
LGSS	Ley General de la Seguridad Social (RDLeg 8/2015)
LISOS	Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (RDLeg 5/2000)
LJCA	Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa (L 29/1998)
LO	Ley Orgánica
LOLS	Ley Orgánica de Libertad Sindical (LO 11/1985)
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985)
LOSSP	Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado (RDLeg 6/2004)
LPG	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LPRL	Ley de Prevención de Riesgos Laborales (L 31/1995)
LRJS	Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (L 36/2011)
LSC	Ley de Sociedades de Capital (RDLeg 1/2010)
LSLP	Ley de Sociedades Laborales y Participadas (L 44/2015)
LSS	Texto articulado de la Ley de Bases de Seguridad Social (D 907/1966)
MCSS	Mutua Colaboradora con la Seguridad Social
MISSM	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
MPS	Mutualidad de Previsión Social
MSCBS	Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social
MTES	Ministerio de Trabajo y Economía Social
MTMSS	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (actual MTES y MISSM)
MUFACE	Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado

MUNPAL	Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local
NAF	Número de Afiliación a la Seguridad Social
NCA	Norma Comunitaria Anticúmulo
NIF	Número de Identificación Fiscal
NIG	Número de Identificación General (expediente electrónico procesal)
NNA	Norma Nacional Anticúmulo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OM	Orden Ministerial
PENC	Prestaciones Especiales no Contributivas
Rec	Recurso
redacc	redacción
RED	Red Electrónica de Remisión de Datos
Resol	Resolución
RESS	Régimen Especial de la Seguridad Social
RETA	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
RETM	Régimen Especial de Trabajadores del Mar
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto Ley
RDLeg	Real Decreto Legislativo
Rg	Registro
RGRSS	Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (RD 1415/2004)
RGSS	Régimen General de la Seguridad Social
Rgto	Reglamento
RNT	Relación nominal de trabajadores
SA	Sociedad Anónima
SE	Secretaría de Estado
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SESS	Secretaría de Estado de la Seguridad Social
SG	Secretaría General
SGPE	Subdirección General de Promoción de Empleo
SGSS	Secretaría General de la Seguridad Social
SL	Sociedad Laboral
SLD	Sistema de Liquidación Directa
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
SNS	Sistema Nacional de Salud
SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
SS	Seguridad Social
TCo	Tribunal Constitucional
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*
TGUE	Tribunal General (Unión Europea)
TJUE	Tribunal de Justicia (Unión Europea)
TR	Texto refundido
TRADE	Trabajador autónomo económicamente dependiente
TRLFPF	Texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones (RDLeg 1/2002)
Tratado FUE	Tratado de Funcionamiento de la UE
Tratado UE	Tratado de la UE
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
URE	Unidad/es de Recaudación Ejecutiva
UE	Unión Europea
unif doctrina	Unificación de doctrina

 * El TJCE fue sustituido por el Tribunal de Justicia Unión Europea.



Introducción	1
Competencias normativas	30
Organización administrativa	70
Campo de aplicación	160

CAPÍTULO I

Introducción a la Seguridad Social

Seguridad Social y protección social	8
Marco constitucional y principios del Sistema	10
Estructura del Sistema de Seguridad Social	12

1

La Seguridad Social es un sistema público que tiene como objetivo asegurar a sus ciudadanos una serie de **prestaciones mínimas**.

6

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. Su carácter público implica la intervención y responsabilidad de los poderes públicos en su gestión y financiación. 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** 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** 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 Se han distinguido dos modelos de la Seguridad Social:

1) El **modelo universal o anglosajón**, se caracteriza por una protección pretendidamente universal de las situaciones de necesidad de los ciudadanos.

2) El **modelo profesional o germánico**, se caracteriza por la protección de riesgos y situaciones de necesidad de los trabajadores.

El **sistema español** 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).

Si bien, 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.

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.

8

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 (personas con discapacidad, 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**, 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).

Precisiones 1) Considerando que la regulación y ordenación de la actividad de **servicios sociales** con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión se encuadra en el ámbito material de asistencia y servicios sociales y no en el de Seguridad Social, se reconoce la competencia exclusiva en este ámbito de la Generalitat de Cataluña (TCo 39/2010).

2) Las cuestiones relacionadas con la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las **personas en situación de dependencia** siguen siendo competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (nº 8814.1).

10 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 constituyen una **garantía institucional** y un **derecho de configuración legal**. El legislador tiene un amplio margen para delimitar su alcance y extensión subjetiva y objetiva, en función de la situación demográfica y económica existente en cada momento (TCo 268/1993; 37/1994; 77/1995).

En las **normas internacionales** existe 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).

Precisiones 1) El Sistema español de Seguridad Social se fundamenta en los siguientes **principios**: (LGSS art.2.2).

- **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;

- **unidad** suele ligarse a la financiación y gestión del sistema y de su acción protectora. También a la consideración conjunta de los riesgos y situaciones protegidas;

- **solidaridad** se refiere a la financiación, como expresión de un sistema de reparto de rentas y prestaciones intergeneracional e intrageneracional;

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

2) El reconocimiento legal de estos principios, su **grado de realización práctica** aún no es completo respecto de ninguno de ellos.

Respecto del **principio de universalidad**, desde el punto de vista subjetivo o de los destinatarios de la protección tan solo se alcanza en la asistencia sanitaria y en las prestaciones no contributivas. Desde el punto de vista objetivo o de la acción protectora, no 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**, aún 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.e., 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. Estos niveles se diferencian por su campo de aplicación, su acción protectora, su gestión y financiación.

12

Dentro del nivel contributivo existe un régimen general y varios regímenes especiales.

Seguridad Social y previsión social complementaria La Seguridad Social es 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). Más allá de su ámbito de aplicación y de acción protectora, existen **otras fórmulas complementarias y voluntarias** de previsión o protección social.

13

La previsión social voluntaria puede adoptar formas 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.

	Reenvío
Mejoras voluntarias	nº 9372
Planes y Fondos de pensiones	nº 9490 y nº 9630
Contratos de seguros colectivos	nº 9710
Mutualidades de previsión social empresarial	nº 9775
Seguros colectivos de dependencia	nº 9825

Nivel no contributivo (LGSS art.7.3; LO 4/2000 art.10, 14) 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.

14

La **acción protectora** alcanza a las situaciones de vejez o jubilación (a partir de los 65 años o, en su caso, a partir de la edad ordinaria de jubilación), invalidez o discapacidad (a partir del 65% de discapacidad), y cargas familiares (hijo o persona acogida a cargo, menor de 18 años o personas con discapacidad, 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. 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.363, 369 y 351; 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 personas con discapacidad);
- cantidades a tanto alzado (nacimiento o adopción de un hijo y parto o adopción múltiples).

Nivel contributivo (LGSS art.7.1 y 2, 9, 10 y 11) 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.e., religiosos, deportistas, becarios de investigación, estudiantes), y a sus beneficiarios (familiares o asimilados) (nº 160 s.).

15

La **acción protectora** se extiende a situaciones conectadas con el trabajo. 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.

Tanto los **requisitos de acceso**, como el modo de determinación y el cálculo de su cuantía, están 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. Éstas 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, en función del riesgo o contingencia objeto de protección (riesgos o contingencias comunes, riesgos o contingencias profesionales y desempleo).

Su **gestión** corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) salvo las de desempleo, que son a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y las de algunos regímenes especiales (Instituto Social de la Marina -ISM- y Mutualidades de funcionarios).

El nivel contributivo **se estructura** en un Régimen General y varios regímenes especiales. Existiendo una tendencia a la homogeneidad y acercamiento al Régimen General, que actúa como modelo y con carácter supletorio (LGSS art.10.4).

- 16** En el **Régimen General** de la Seguridad Social (RGSS) (LGSS art.9, 11 y 136) 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 175 s.). Dentro del RGSS existen los denominados **Sistemas Especiales**, con determinadas particularidades en materia de encuadramiento (altas y bajas), cotización y recaudación (nº 265 s.). 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 les aplican algunas **reglas particulares** en materia de Seguridad Social, que no llegan a constituir un Régimen o un Sistema Especial (nº 43).
- 17** 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 (nº 275 s.).

CAPÍTULO II

Competencias normativas en materia de Seguridad Social

1.	Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	35
2.	Sistema de fuentes	37
3.	Normativa internacional de Seguridad Social	55

30

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

(Const art.149.1.17)

La Constitución atribuye al Estado **competencia exclusiva** respecto de la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de que se ejecute por las Comunidades Autónomas.

35

Esta 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. Desde la perspectiva formal, tanto a la ley como al reglamento, sin perjuicio de que la determinación de lo básico deba hacerse por ley formal.

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

Por tanto, el Estado tiene la competencia legislativa exclusiva, para determinar y delimitar los elementos que conforman y constituyen las relaciones de Seguridad Social, esto es, su **campo de aplicación y 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; 61/2013).

Las competencias de las **Comunidades Autónomas** quedan restringidas a aspectos de gestión y ejecución administrativa en su respectivo ámbito territorial.

Precisiones 1) La competencia legislativa de las CCAA en materia de **asistencia social** (Const art.148.1.20º) tiene un campo de regulación parcialmente coincidente con el de competencia estatal. La doctrina constitucional reconoce una asistencia social interna al Sistema de Seguridad Social que puede ser concurrente con el título competencial autonómico. También una asistencia social externa competencia propia de las CCAA, cuya confluencia con la Seguridad Social no debe interferir en el régimen jurídico básico ni en su régimen económico de competencia estatal (TCO 76/1986; 146/1986; 239/2002; 39/2010). Esta competencia compartida también se manifiesta en el **Sistema para la autonomía personal y la atención a la dependencia**. Al Estado, le corresponde la regulación de las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos constitucionales (Const art. 149.1.1º). A las Comunidades Autónomas, la competencia en materia de asistencia social, la gestión y ejecución de las situaciones y las prestaciones de este Sistema de protección social (L 39/2006).

2) Una resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social que establece el **plan general de actividades preventivas** de la Seguridad Social a aplicar por las **mutuas** vulnera las competencias autonómicas sobre coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales al atribuirse el Estado funciones ejecutivas en la materia (TCO 7/2016).

2. Sistema de fuentes

Normativa estatal y reserva de ley [LGSS art.4] El sistema de fuentes de la Seguridad Social es eminentemente estatal. No tienen apenas cabida otras fuentes autónomas en el ámbito laboral, como el convenio colectivo o la autonomía privada, al 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.

37

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 9360).

En la normativa estatal, 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.

Así, 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, si que impone cierta reserva legal en su regulación, al menos en orden a determinar los aspectos básicos (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-.

- 39 Estructura normativa del Sistema de Seguridad Social** 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 el **reglamento**, tanto el emanado del Gobierno o del Consejo de Ministros (Real Decreto), como el adoptado por el Ministerio de que se trate, normalmente el de Empleo y Seguridad Social, en este caso (Orden Ministerial). También cobran 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.

Las **normas reglamentarias vigentes** pueden agruparse básicamente en tres bloques normativos:

- organización y gestión del sistema (nº 40);
- prestaciones (nº 42);
- reglas especiales en atención a los sujetos protegidos (nº 43).

- 40 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, fundamentalmente las de cotización, suelen actualizarse anualmente, como consecuencia de su 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 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 de la regulación sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo (RDL 36/1978), que pretendió unificar y centralizar la gestión del Sistema de Seguridad Social, intensamente afectado, 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 ministerios que tienen competencias directas o indirectas en materia de protección social son los de Empleo y Seguridad Social y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (nº 70 s.).

- 41** Desde la **perspectiva más instrumental**, cabe citar los Reglamentos Generales del Sistema, en materia de encuadramiento (RD 84/1996), gestión financiera (RD 696/2018; OM 22-2-1996), cotización (RD 2064/1995), y recaudación (RD 1415/2004 y OM TAS/1562/2005).

- 42 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 se refieren a todas las prestaciones y han sido actualizadas en años más recientes 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; OM 18-7-1997), o también para la simple **actualización** anual de sus cuantías.

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 (RD 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 disposiciones específicas, respecto de las prestaciones causadas por **riesgos profesionales** (RD 1299/2006), y otras reglas comunes a distintas prestaciones del Régimen General (RD 3158/1966; D 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 e incapacidad permanente** (nº 3110 y nº 3340) **maternidad y riesgo por embarazo** (nº 2760) **jubilación** (nº 3660) y **muerte y supervivencia** (nº 5030).

Precisiones Pueden incluirse en este grupo normativo sobre prestaciones del sistema otros subconjuntos reglamentarios más homogéneos, relativos a prestaciones que en algún momento fueron fronterizas con el grueso típico y tradicional de la Seguridad Social, como las de **desempleo** (nº 4550) incluido el **desempleo de trabajadores agrarios** (nº 7700) y las **prestaciones no contributivas y por cargas familiares** (nº 1750).

Normas específicas de protección social de determinados grupos de trabajadores (LGSS art.9, 10 y 11) El Sistema de Seguridad Social se estructura en un **Régimen General** y en una pluralidad de **regímenes especiales** (nº 275 s.). Así como **sistemas especiales** aplicables a determinados grupos diversificados de trabajadores, con un expreso reconocimiento formal y normativo de su particularidad (nº 265).

Fuera de ellos, 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 8010), los contratados para la formación (nº 723) o los cuidadores de personas en situación de dependencia (nº 1734 s.).

Derecho transitorio en el Sistema de Seguridad Social (Const art.9.3; CC art.2.2.3) La **duración temporal de la relación de Seguridad Social**, que se inicia con la incorporación o inclusión en el sistema, seguida, 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.

Esta sucesión de normas 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, donde 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) 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 momento en el que se produce el 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.

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. Suponen, bien la ultraactividad o mantenimiento de la regulación anterior (LGSS disp.trans.4ª.1), bien la aplicación progresiva o paulatina la nueva regulación (LGSS disp.trans.8ª y 13ª).

Precisiones Estas **situaciones próximas a la consolidación** pueden ser, p.e., carrera de seguro o período de carencia casi completado o culminado, edad cercana a la establecida legalmente como límite para el acceso o pérdida de una prestación, hecho materialmente causante de una prestación anterior al hecho causante formal, etc. P.e., las reglas para la correcta identificación de los beneficiarios del período transitorio especial que se aplica -siempre que resulte más favorable- para la determinación de la base reguladora a favor de mayores de 55 años que sufren una reducción de bases de cotización (RD 1716/2012 art.2).

43

45

47

3. Normativa internacional de Seguridad Social

- 55** La normativa internacional ha tenido 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 estudio completo de este tema se realiza en su propio capítulo, en el nº 6720 s. Para la normativa comunitaria, ver nº 9915 s.; para la internacional, el nº 9925 s., para los convenios de la OIT, el nº 9955 y, finalmente, los convenios del Consejo de Europa aparecen recogidos en el nº 9960.