

**EL NUEVO TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL DE
LA SEGURIDAD SOCIAL (REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1994,
DE 20 DE JUNIO)**

por

Eustasio del Val y de la Fuente

Inspector de Trabajo y Seguridad Social (excedente)

Profesor del Centro de Estudios Financieros

Asesor Jurídico de ASEPEYO

Sumario:

- I. Antecedentes inmediatos.
- II. Reformas posteriores a la Constitución de 1978.
- III. Aprobación del Nuevo Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
 1. Necesidad de la refundición.
 2. Oportunidad de la refundición.
 3. Principales caracteres de la refundición.
- IV. Conclusiones.

I. ANTECEDENTES INMEDIATOS

El Sistema Público de Seguridad Social española tiene una historia relativamente corta: 27 años de existencia.

En efecto, el Sistema de Seguridad Social empezó a funcionar en España el 1 de enero de 1967.

Con anterioridad existieron Seguros Sociales independientes (enfermedad, vejez, invalidez, paro, etc.) que fueron integrados en un Sistema único como consecuencia de la promulgación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, que fue articulada por el Decreto Legislativo de 21 de abril de 1966, y entró en vigor el día 1 de enero de 1967.

Los instrumentos normativos básicos reguladores del Sistema de Seguridad Social en España en los años últimos han sido los siguientes:

Primero. Texto Articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social (LSS) aprobado por Decreto de 21 de abril de 1966, cuya entrada en vigor se produjo a partir del 1 de enero de 1967.

Segundo. Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social, de 21 de junio de 1972 (Ley 24/1972).

Esta ley fue «delegante», y encargó al Gobierno que procediera a la refundición de la Ley Articulado de 1966 (LSS) y de las disposiciones legales que con posterioridad la habían modificado (incluida la propia Ley de 21-6-1972).

Tercero. Como consecuencia de esta delegación, el Gobierno procedió a aprobar el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) mediante Decreto Legislativo 2065/1974, de 30 de mayo.

Este Texto Refundido es el que ha estado vigente hasta la actualidad, conocido como «Ley General de la Seguridad Social» (LGSS).

II. REFORMAS POSTERIORES A LA CONSTITUCION DE 1978

El artículo 41 de la Constitución Española dispone que: «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».

La promulgación de la Constitución Española de 1978, junto con la aparición de diversos factores internos del Sistema de Seguridad Social (sistema económico de reparto que, en épocas de crisis económicas, produce insuficiencia de financiación; extensión de la protección que supuso un crecimiento importante en los gastos; la permisividad -durante algunos años- en el reconocimiento de prestaciones, que también produjo un aumento notable de los gastos) hicieron necesario realizar una «reforma» del Sistema de Seguridad Social.

Esta «reforma» sufrió diversos avatares políticos, entre los que cabe señalar:

- Los Pactos de la Moncloa (octubre de 1977) cristalizaron, en materia de saneamiento de la Seguridad Social, en la promulgación del Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, que significó una reforma en la gestión del Sistema, reorganizándose y simplificándose las Entidades Gestoras.
- Con la firma del ANE (Acuerdo Nacional sobre el Empleo) en 1981 se volvió a plantear la necesidad de reformar en profundidad la Seguridad Social, y a tal efecto se constituyó una Comisión de estudio (que no llegó a producir ningún resultado).
- Con un nuevo Gobierno (socialista), en octubre de 1984 se firmó el Acuerdo Económico y Social (AES) en el que se vuelve a incidir en la necesidad de la reforma de la Seguridad Social, creándose una Comisión de estudio tripartita a tal efecto.

Esta Comisión tampoco alcanzó acuerdos en su seno, por lo que el Gobierno tomó la iniciativa legislativa y comenzó a realizar la «reforma» de la Seguridad Social de una manera parcial pero progresiva en el tiempo.

Conviene señalar que el primer Gobierno socialista tenía un proyecto de reforma que equivalía a estructurar la Seguridad Social en tres niveles:

- Nivel básico.
- Nivel profesional o contributivo.
- Nivel complementario o libre.

Las principales medidas legislativas que se han ido adoptando en este proyecto de reforma de la Seguridad Social han sido las siguientes:

1. Aprobación de la Ley 26/1985, de 31 de julio, por la que se racionaliza el reconocimiento de pensiones de jubilación y de invalidez.
2. Aprobación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que extiende el derecho a la salud a todos los ciudadanos españoles y a los extranjeros residentes en España.
3. Aprobación de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones, como un instrumento clave de la Seguridad Social complementaria.
4. Aprobación de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de Prestaciones no Contributivas, que supone también una «universalización» de la protección social básica a todos los ciudadanos.

Con la aprobación de las leyes indicadas, se puede considerar cumplido el objetivo de estructurar el Sistema Público de Protección Social en tres niveles:

- a) Nivel básico, universal y no contributivo:
 - Sanidad (Ley 14/1986).
 - Prestaciones no Contributivas (Ley 26/1990).
- b) Nivel profesional contributivo (LGSS, aprobada por Decreto 2065/1974).
- c) Nivel complementario libre («mejoras») regulado fundamentalmente por la Ley 8/1987.

Paralelamente al proceso descrito anteriormente, conviene tener presente que la protección por desempleo (que había sido «sacada» del ámbito de la Seguridad Social en virtud del Real Decreto-Ley 36/1978 por el que se creó el INEM como Organismo Autónomo del Estado) ha sufrido también en los últimos años diversas vicisitudes, cuyas principales manifestaciones legislativas han sido las siguientes:

1. Aprobación de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.
2. Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (que modificó el Título II de la Ley Básica de Empleo).
3. Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social (que mejoró considerablemente la protección asistencial o el subsidio por desempleo).

4. Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, que significó una disminución en la protección por desempleo (alargando el período mínimo de carencia de 6 a 12 meses).
5. Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales ... y de protección por desempleo, que vuelve a significar un recorte en la protección por desempleo (como consecuencia del excesivo gasto derivado de dicha protección, y en un intento de reducir el déficit del INEM).

III. APROBACION DEL NUEVO TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Necesidad de la refundición.

La proliferación de normas existentes (a las que se ha hecho breve referencia en los apartados anteriores y otras distintas dispersas en diferentes Leyes de Presupuestos de los últimos años) aconsejaban la elaboración de un nuevo Texto Refundido de la LGSS que permitiese la ordenación y aclaración de tantas disposiciones legales, a la vez que sirviese de fundamento para un desarrollo reglamentario posterior que actualice y sistematice la cantidad ingente de reglamentos existentes.

En este sentido, la Ley 26/1990 autorizó al Gobierno para elaborar, en el plazo de dos años, un Texto Refundido de la legislación específica de Seguridad Social.

Posteriormente, la Ley 22/1992 otorgó al Gobierno una nueva autorización para regularizar, armonizar y sistematizar las disposiciones legales existentes en materia de protección por desempleo e integrar esta normativa en el Texto Refundido de la LGSS, prorrogando para ello el plazo que se le había concedido.

Por último, la Ley 22/1993 volvió a autorizar al Gobierno, ampliando nuevamente el plazo hasta el día 30 de junio de 1994, para que el Texto Refundido de la LGSS incluya las disposiciones que sobre la materia de Seguridad Social y de Protección por Desempleo se contienen en la citada ley.

Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno ha aprobado el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (BOE de 29-6-94), por el que se aprueba el Texto Refundido de la LGSS, en vigor desde el día 1 de septiembre de 1994.

2. Oportunidad de la refundición.

Parece dudosa la oportunidad de haber aprobado el nuevo Texto Refundido de la LGSS, puesto que -si bien es cierto que pone orden y sistematiza multitud de disposiciones legales que estaban dispersas- puede quedar de nuevo obsoleto a corto plazo, si se confirman las perspectivas o insinuaciones que desde el propio Gobierno se vienen realizando en los últimos meses.

En efecto, al parecer existe el propósito de volver a introducir modificaciones legislativas en materia de protección social (principalmente en lo relativo a la pensión de jubilación) al objeto de poder seguir garantizando financieramente un determinado nivel de lo que se ha venido llamando «Política de Bienestar Social».

Si se confirmara este propósito (y hay que recordar que hace unos meses se creó una Comisión Parlamentaria para estudiar estas cuestiones) volverá a quedar anticuada la reciente Ley General de la Seguridad Social.

Con todo, es posible que la decisión del Gobierno de aprobar el nuevo Texto Refundido de la LGSS se haya debido al deseo de no prolongar indefinidamente la situación anterior de «caos» normativo, aun corriendo el riesgo de que el nuevo Texto Refundido quede, a corto plazo, afectado por nuevas modificaciones.

3. Principales caracteres de la refundición.

Al tratarse de una «refundición» de leyes anteriores, no puede propiamente hablarse de «novedades» legislativas, puesto que el Gobierno no estaba facultado para introducirlas.

Sin embargo, se pueden destacar, como aspectos más significativos del nuevo Texto Refundido los siguientes:

1. Incorpora, en un Título III, la legislación en materia de protección por desempleo.

Esta es seguramente la más llamativa de todas las peculiaridades del nuevo Texto Refundido.

Conviene recordar que la protección por desempleo (una vez superada la etapa en que fue un Seguro Social independiente) estuvo integrada como una contingencia más del Sistema de Seguridad Social. Así, tanto el Texto Articulado de 1966 como el Texto Refundido de 1974 incluían las prestaciones por desempleo dentro de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social.

Esta situación quebró a partir del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de gestión institucional, en virtud del cual se creó el Instituto Nacional de Empleo (INEM) como Organismo Autónomo del Estado para la gestión de la política de empleo y de la protección por desempleo.

A partir de entonces la gestión de las prestaciones por desempleo [que había sido realizada por el Instituto Nacional de Previsión (INP) y posteriormente -con carácter provisional- por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)] se llevó a cabo por el INEM.

Y también la normativa legal se separó de la normativa específica de Seguridad Social; como manifestaciones de ello, hay que señalar principalmente:

- La Ley Básica de Empleo (Ley 51/1980).
- La Ley de Protección por Desempleo (Ley 31/1984).

Esta separación normativa y de gestión provocó un cierto confusiónismo doctrinal e incluso político en torno a si la protección por desempleo formaba parte o no de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social, máxime teniendo en cuenta los términos en que está redactado el artículo 41 de la Constitución Española («... situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo»).

La realidad es que desde la creación del INEM, tanto la cotización por desempleo (aunque se recaudaba conjuntamente con las cuotas de Seguridad Social) como el pago de las prestaciones por desempleo tuvo un régimen presupuestario distinto del de la Seguridad Social.

Hay que señalar que la Ley de Presupuestos para el año 1993 autorizó al Gobierno para que -a lo largo de dicho año- pudiera desgajar del INEM lo relativo a la protección por desempleo y atribuirlo al INSS (no, en cambio, lo relativo a la política de colocación). Pese a ello, el Gobierno no hizo uso de tal autorización, por lo que la gestión de la protección por desempleo continúa atribuida al INEM.

Sin embargo, el nuevo Texto Refundido de la LGSS ha incorporado la normativa sobre protección por desempleo, en el Título III, como una prestación más del Sistema de Seguridad Social, con la determinación de la base de cotización para esta contingencia (art. 224), si bien encomienda la gestión al INEM como Entidad Gestora diferente de las encargadas del resto de las prestaciones. (En cambio adviértase que la cotización al FOGASA y por Formación Profesional sigue configurada como una cotización diferenciada y de recaudación conjunta, en la disp. adic. vigesimoprimera de la LGSS).

No obstante se observa una cierta discordancia en esta materia puesto que en el Título I de la LGSS (art. 57) se enumeran las diferentes Entidades Gestoras de la Seguridad Social (INSS, INSALUD e INSERSO) sin que aparezca relacionado el INEM; en cambio éste aparece como Entidad Gestora de la protección por desempleo en el Título III (art. 226).

Se puede interpretar esta diferente colocación como una manifestación de que, pese a que la protección por desempleo forma parte de la Acción Protectora del Sistema de la Seguridad Social, la gestión de esta prestación continuará teniendo como peculiaridad:

- Que la Entidad Gestora (INEM) no forma parte de la Administración de la Seguridad Social (que tiene un régimen jurídico propio) sino que tiene la naturaleza jurídica de un Organismo Autónomo perteneciente a la Administración Civil del Estado.
- Que los presupuestos del INEM continuarán siendo unos presupuestos propios, no incluidos en el Presupuesto Resumen de la Seguridad Social, con normas especiales sobre las fuentes de financiación del mismo.

2. Otra peculiaridad importante del nuevo Texto Refundido de la LGSS es la de que en su articulado (Título II, relativo al Régimen General de la Seguridad Social) no aparece regulación alguna relativa a la prestación de Asistencia Sanitaria.

Sin embargo, ha dejado en vigor el Capítulo IV del Título II de la anterior LGSS (Texto Refundido de 1974), que regula la prestación de la Asistencia Sanitaria a cargo del Sistema de la Seguridad Social.

Esta situación, aparentemente contradictoria, creemos que se halla justificada si tenemos en cuenta que la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986) prevé que el derecho a la salud de los españoles (no sólo de los trabajadores incluidos en el campo de aplicación del Sistema de Seguridad Social y de sus beneficiarios) estará en el futuro gestionado, en cuanto servicio público, directamente por la Administración Civil del Estado [Ministerio de Sanidad y Consumo o los respectivos Departamentos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.)].

Ahora bien, dado que este cambio de enfoque será realizado a lo largo de un período de tiempo no preestablecido y que puede ser duradero (la propia Ley 14/1986 habla de que su normativa se aplicará en función de lo que permitan las posibilidades financieras), durante estos últimos años en España coinciden las actuaciones de dos Administraciones en materia de asistencia sanitaria:

- a) Por una parte, la Administración de la Seguridad Social, que gestiona la prestación de Asistencia Sanitaria en favor de los trabajadores incluidos en el Sistema y de sus beneficiarios.

- b) Por otra parte, la propia Administración del Estado, que es responsable de la protección del derecho a la salud de todos los españoles consagrado en el artículo 43 de la Constitución y desarrollado por la Ley 14/1986, General de Sanidad.

Esta situación, ciertamente confusa, se complica todavía más si tenemos en cuenta dos hechos relevantes:

- Desde el año 1989 el presupuesto del INSALUD se nutre fundamentalmente con aportaciones directas del Estado (y una pequeña financiación procedente de las cotizaciones a la Seguridad Social) lo que evidencia el carácter universalista y no contributivo de este nivel de protección social básica.
- Por otra parte las competencias del INSALUD (como Entidad Gestora de la Seguridad Social) han sido transferidas a siete CC.AA. (Galicia, Andalucía, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana, Navarra y Canarias), en las cuales se han organizado los Servicios de Salud por cada una de dichas CC.AA. en los que han quedado integrados los medios y recursos procedentes de la transferencia del INSALUD; y la propia Ley 14/1986 contiene la previsión de que -una vez culminado el proceso de transferencias a todas las CC.AA.- el INSALUD desaparecerá como Entidad Gestora de la Seguridad Social.

Por consiguiente, ante este estado de cosas confuso y de carácter provisional, el Gobierno se ha inclinado por no incluir la normativa sobre prestación de Asistencia Sanitaria en el nuevo Texto Refundido de la LGSS; y, en su lugar, ha dejado vigente (provisionalmente) la regulación que se contiene en el Capítulo IV del Título II de la LGSS de 1974 derogada.

Cabe suponer que, si algún día desaparece completamente la actuación de la Administración de la Seguridad Social en materia de Asistencia Sanitaria, se derogará expresamente el Capítulo IV del Título II de la LGSS de 1974, con lo que el Texto Refundido de 1994 quedará actualizado automáticamente sin necesidad de proceder a una reforma parcial del mismo.

3. Un tercer aspecto que se puede destacar de la nueva redacción de la LGSS es que, como no podía ser menos, ha incorporado a su articulado todas las normas que se contenían en la Ley 26/1990 de Prestaciones no Contributivas (derogando expresamente dicha Ley 26/1990).

Ello significa que dentro del Título II (Régimen General de la Seguridad Social) aparece diferenciada la normativa que regula las prestaciones contributivas y la que regula las prestaciones no contributivas, en aquel tipo de prestaciones económicas en las que existe la modalidad no contributiva (invalidez, jubilación y prestaciones familiares por hijo a cargo).

Con ello se consigue el objetivo de integración normativa de los preceptos de la Ley 26/1990, debidamente regularizados, aclarados y armonizados, que fue el propósito del legislador español cuando autorizó al Gobierno para elaborar el nuevo Texto Refundido.

4. Todavía dentro de la Acción Protectora del Sistema de Seguridad Social, conviene destacar un cuarto aspecto del nuevo Texto Refundido, y que consiste en que mantiene en vigor expresamente determinados preceptos del Texto Refundido de 1974 relativos a materias diferentes y que seguramente encuentra su justificación en diversos motivos de técnica legislativa.

Entre los artículos que no han sido derogados, se encuentran los siguientes:

a) Dentro del Título I de la LGSS de 1974:

- Artículo 26, relativo al contenido de la Higiene y Seguridad en el Trabajo.
- Artículo 27, relativo a la regulación y ejercicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo (la explicación de ello puede encontrarse en el hecho de que el Sistema de Seguridad Social contribuye a la financiación del presupuesto del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene, además de que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales dedican una parte de sus presupuestos para acciones de Seguridad e Higiene; y, por otra parte, lógicamente se habrán conservado estos preceptos de rango legal hasta que se promulgue una Ley sobre Salud Laboral que desde hace algunos años se encuentra en preparación por el actual Gobierno).
- Artículo 28, relativo al contenido de la Medicina Preventiva.
- Artículo 29, relativo a la aprobación y ejecución de las campañas y programas de Medicina Preventiva.

(La explicación de esta no derogación posiblemente se encuentra en un doble motivo:

- a) Por una parte, para que siga existiendo apoyo legal para las acciones que en materia de Medicina Preventiva realizan principalmente las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
 - b) Por otra parte, porque la competencia en esta materia la tiene atribuida el Ministerio de Sanidad y Consumo, conforme a la Ley 14/1986, y -al igual que ocurre con lo relativo a la Asistencia Sanitaria- se mantienen estos preceptos hasta el momento en que se aplique íntegramente lo dispuesto en la Ley 14/1986, General de Sanidad).
- Artículo 33, relativo al contenido de la Acción Formativa.

- Artículo 34, relativo a la coordinación con las Entidades Gestoras en materia de Acción Formativa.
- Artículo 35, relativo al fomento y desarrollo de los estudios sociales.

(La explicación del mantenimiento de estos preceptos legales resulta más confusa, si bien puede estar relacionada con la posibilidad de contribuir, por parte del Sistema de Seguridad Social, a la financiación parcial de las acciones de formación profesional que lleva a cabo el INEM o el Acuerdo Tripartito de Formación Ocupacional).

- Artículo 45, relativo al régimen jurídico del personal de las Entidades Gestoras (en especial, del personal sanitario del INSALUD).

[La explicación de la vigencia de este precepto radica en la necesidad de que exista apoyo legal para mantener el régimen «estatutario» del personal sanitario que presta sus servicios en el INSALUD; puesto que de no existir esta excepción con rango de ley no habría razón para excluir esta relación de servicios del ámbito del ET, conforme a lo establecido en el art. 1.º tercero a) del ET].

b) Dentro del Título II de la LGSS de 1974:

- Todo el Capítulo IV (arts. 98 a 125), referente a la prestación de Asistencia Sanitaria (comentado anteriormente).
- Los artículos 186 al 190, relativos a disposiciones sobre Seguridad e Higiene en el Trabajo en el Régimen General.

(La explicación de esta no derogación es similar a la indicada en relación con los arts. 26 y 27, y fundamentalmente obedece a la necesidad de conservar estas disposiciones legales -asesoramiento, paralización de trabajos por la Inspección de Trabajo, categorías especiales de trabajadores y servicios de Seguridad e Higiene- hasta tanto sean sustituidos por la futura Ley de Salud Laboral que se encuentra en preparación).

c) De las disposiciones transitorias de la LGSS de 1974:

- Disposición transitoria quinta (apartados 1, 2 y 3), relativa a la concesión de asistencia sanitaria y asistencia social a los declarados inválidos permanentes totales con anterioridad a la Ley 24/1972 que hubieran percibido una cantidad a tanto alzado (en lugar de una pensión).

- Disposición transitoria sexta (apartados 4 y 9), relativa a materias, tales como la continuación de efectos de los conciertos sanitarios realizados con establecimientos de las entidades que colaboraban con el extinguido Seguro de Enfermedad.

(El mantenimiento de la vigencia de estas disposiciones transitorias resulta difícil de entender, puesto que -al igual que ha ocurrido con otras disposiciones transitorias- podían perfectamente haber sido recogidas expresamente como disposiciones transitorias del nuevo Texto Refundido de la LGSS de 1994).

5. Un quinto aspecto que conviene destacar, relativo en este caso a la gestión del Sistema de Seguridad Social, es el de que se ha incluido dentro del Título I (Normas generales del Sistema de Seguridad Social) lo relativo a la colaboración en la gestión, que anteriormente venía recogido en el Título II (Régimen General de la Seguridad Social).

Como se sabe, el Sistema de Seguridad Social se estructura en un Régimen General y diversos Regímenes Especiales (siete en la actualidad).

Y en la LGSS de 1974, el artículo 46 establecía que «la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, atribuida a las Entidades Gestoras, será la regulada en el Título II de esta Ley para el Régimen General y la que se prevea en las disposiciones por las que se regulen los Regímenes Especiales».

Por tanto, la posibilidad de colaboración en la gestión era clara en cuanto al Régimen General, pero quedaba condicionada, en cuanto a los Regímenes Especiales, a lo que establecieran las disposiciones reguladoras de los mismos.

Por el contrario, en el nuevo Texto Refundido de LGSS de 1994, la colaboración en la gestión ha quedado regulada con carácter general para todos los Regímenes (General y Especiales) que integran el Sistema de Seguridad Social, al estar incluida dentro del Título I (Normas generales del Sistema de la Seguridad Social).

En efecto, en el Capítulo VII del Título I se ha incorporado una Sección 4.^a relativa a la «Colaboración en la gestión de la Seguridad Social». Y el artículo 67 establece que «la colaboración en la gestión del Sistema de Seguridad Social se llevará a cabo por Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y por empresas, de acuerdo con lo establecido en la presente Sección...».

La regulación positiva de la colaboración en la gestión no introduce variación alguna respecto a lo legislado anteriormente, aunque refunde las normas legales que habían ido apareciendo en diferentes textos legales recientes (Ley 4/1990 y Ley 22/1992) con lo que se consigue la armonización y clasificación pretendida.

Ahora bien, el hecho de haber colocado esta regulación en el Título I de la LGSS de 1994 puede adquirir unos matices importantes de cara a una futura ampliación de las posibilidades de colaboración, principalmente de las Mutuas de AT/EP.

En efecto, y además de lo indicado respecto a su extensión a todos los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social, hay que observar que en el artículo 69 b) del nuevo Texto Refundido, que establece los requisitos para la constitución y funcionamiento de las Mutuas de AT/EP se señala -como requisito- el que «limiten su actividad, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional undécima de esta Ley, a la protección, en régimen de colaboración, de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedad profesional».

Conviene retener que la disposición adicional undécima (que, a su vez, recoge lo que había establecido la Ley 22/1993, de 29 de diciembre) permite a las Mutuas de AT/EP asegurar la cobertura de la prestación económica por ILT de los trabajadores autónomos que voluntariamente se acojan a esta prestación y que opten por su aseguramiento en una Mutua de AT/EP.

Y, asimismo, se debe tener presente que la ILT de los trabajadores autónomos no deriva de un accidente de trabajo o enfermedad profesional (puesto que carecen de esta protección específica), sino de contingencias comunes.

En resumen lo que ha ocurrido es que, desde 1 de enero de 1994, las Mutuas de AT/EP ya no tienen como «único objeto» la colaboración en la gestión de la contingencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sino que se les han abierto otras posibilidades de colaboración, que posiblemente no serán las últimas.

6. Como sexta característica de la nueva LGSS merece señalarse, aunque sólo sea a título enunciativo, la estructuración de su contenido, es decir, el índice de su articulado (que aparece recogido en el propio texto publicado en el BOE).

Aun a riesgo de resultar reiterativo, conviene exponer resumidamente el índice de las disposiciones para después destacar alguno de los rasgos significativos:

Título I: Normas generales del Sistema de la Seguridad Social.

Capítulo I. Normas preliminares.

Capítulo II. Campo de aplicación y estructura del Sistema de la Seguridad Social.

Capítulo III. Afiliación, cotización y recaudación.

Sección 1.ª Afiliación, altas y bajas.

Sección 2.ª Cotización.

Sección 3.ª Recaudación.

– En período voluntario.

– En vía ejecutiva.

Capítulo IV. Acción protectora.

Sección 1.ª Disposiciones Generales.

Sección 2.ª Prescripción, caducidad y reintegro.

Sección 3.ª Revalorización e importes máximos y mínimos.

– Disposiciones comunes.

– Pensiones contributivas.

– Pensiones no contributivas.

Capítulo V. Servicios Sociales.

Capítulo VI. Asistencia Social.

Capítulo VII. Gestión de la Seguridad Social.

Sección 1.ª Entidades Gestoras.

Sección 2.ª Servicios Comunes.

Sección 3.^a Normas comunes a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes.

Sección 4.^a Colaboración en la gestión.

- Disposición general.
- Mutuas de AT/EP.
- Empresas.

Sección 5.^a Inspección.

Capítulo VIII. Régimen Económico.

Sección 1.^a Patrimonio de la Seguridad Social.

Sección 2.^a Recursos y sistema financiero.

Sección 3.^a Presupuesto, intervención y contabilidad.

Sección 4.^a Contratación.

Capítulo IX. Infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social.

Título II. Régimen General de la Seguridad Social.

Capítulo I. Campo de aplicación.

Capítulo II. Inscripción de empresas, afiliación, cotización y recaudación.

Sección 1.^a Inscripción y afiliación.

Sección 2.^a Cotización.

Sección 3.^a Recaudación.

Capítulo III. Acción protectora.

Sección 1.^a Contingencias protegibles.

Sección 2.^a Régimen general de las prestaciones.

Capítulo IV. Incapacidad Laboral Transitoria.

Capítulo V. Invalidez.

Sección 1.ª Disposición general.

Sección 2.ª Invalidez provisional.

Sección 3.ª Invalidez permanente contributiva.

Sección 4.ª Invalidez no contributiva.

Sección 5.ª Lesiones permanentes no invalidantes.

Capítulo VI. Recuperación.

Sección 1.ª Prestaciones recuperadoras.

Sección 2.ª Prestación económica.

Sección 3.ª Empleo selectivo.

Capítulo VII. Jubilación.

Sección 1.ª Jubilación contributiva.

Sección 2.ª Jubilación no contributiva.

Capítulo VIII. Muerte y supervivencia.

Capítulo IX. Prestaciones familiares por hijo a cargo.

Sección 1.ª Modalidad contributiva.

Sección 2.ª Modalidad no contributiva.

Sección 3.ª Normas comunes.

Capítulo X. Disposiciones comunes del Régimen General.

Sección 1.ª Mejoras voluntarias.

Sección 2.ª Disposiciones sobre Seguridad e Higiene.

Capítulo XI. Gestión.

Capítulo XII. Régimen financiero.

Capítulo XIII. Aplicación de las normas generales del Sistema.

Título III. Protección por desempleo.

Capítulo I. Normas generales.

Capítulo II. Nivel contributivo.

Capítulo III. Nivel asistencial.

Capítulo IV. Régimen de las prestaciones.

Capítulo V. Régimen financiero y gestión.

Sección 1.ª Régimen financiero.

Sección 2.ª Gestión.

Capítulo VI. Obligaciones, infracciones y sanciones.

Capítulo VII. Derecho supletorio.

Disposiciones adicionales (en total 24).

Disposiciones transitorias (en total 13).

Disposición derogatoria.

Disposiciones finales (en total 7).

Como notas a destacar del contenido de la nueva LGSS articulado con arreglo al esquema indicado, pueden señalarse las siguientes:

A) Título I.

- Se incluye un precepto por el que se establece la irrenunciabilidad de los derechos de la Seguridad Social (art. 3.º).

- Se definen las competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de otros Departamentos Ministeriales (art. 5.º).
- Se sustituye el término «Entidades Gestoras» por el de «Administración de la Seguridad Social» en materia de afiliación, altas y bajas (art. 14).
- Se incluye dentro del Título I las normas generales sobre bases y tipos de cotización (arts. 16 y 17).
- Igualmente se recogen en el Título I las normas generales y detalladas en materia de recaudación, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva (regulándose detenidamente lo relativo a plazos, ingresos fuera de plazo, recargos, requerimientos de pago, actas de liquidación, certificaciones de descubierto, providencias de apremio, tercerías de dominio, ...)
- También se regulan detalladamente en el Título I las disposiciones relativas a la limitación de las pensiones públicas y a la revalorización de las pensiones contributivas y no contributivas.
- En materia de Servicios Sociales, se conserva el de reeducación y rehabilitación de inválidos, de asistencia a la tercera edad y otros que se puedan establecer (art. 38.1.º, en relación con los arts. 53 y 54).

Sin embargo, y por razones de evolución histórica, desaparecen los Servicios Sociales de Higiene y Seguridad en el Trabajo, de Medicina Preventiva y de Acción Formativa (que han pasado a constituirse, a partir del R.D.-Ley 36/1978 en Organismos Autónomos del Estado), aunque continúan vigentes determinados artículos de la LGSS de 1974 relacionados con estas materias (como se indicó anteriormente).

- En materia de Asistencia Social, se mantiene básicamente la regulación de la anterior LGSS de 1974, aunque se especifica el derecho posible del cónyuge y de los descendientes en caso de separación o divorcio.

No obstante, hay que tener presente que en esta materia de Asistencia Social la casi totalidad de las acciones son realizadas por las Mutuas de AT/EP, que pueden tener una partida presupuestaria destinada a tales efectos.

- En lo relativo a la gestión de la Seguridad Social ya se ha señalado anteriormente el cambio de situación (ahora en el Título I) de la regulación de las Entidades Colaboradoras.

- En cuanto al régimen económico, se han recogido dentro del Título I diversas disposiciones, que anteriormente estaban contenidas en Leyes de Presupuestos anuales, relativas al Patrimonio (titularidad, adscripción, adquisición y enajenación, etc.), al Presupuesto (intervención, contabilidad, ...) y a la Contratación.

B) Título II.

- Recoge con rango legal la cotización adicional por horas extraordinarias (art. 111), que no computará a efectos de prestaciones (art. 120).
- Omite la referencia a la prestación de Asistencia Sanitaria, aunque -como se ha indicado anteriormente- declara vigente el Capítulo IV del Título II de la LGSS de 1974.
- Integra lo dispuesto en las Leyes 26/1985 y 26/1990 en materia de invalidez, jubilación y prestaciones familiares por hijo a cargo.
- Subsiste la regulación del recargo de las prestaciones económicas derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (art. 123), así como de los efectos, en materia de prestaciones de Seguridad Social, de los incumplimientos de determinadas obligaciones de seguridad e higiene en el trabajo.
- En cuanto al régimen financiero, se remite a lo dispuesto con carácter general en el artículo 87 del Título I, aunque se mantiene un Régimen especial en materia de accidentes de trabajo (art. 201), que ha sido retocado para ponerlo al día (en cuestiones de constitución de capital-coste y de reaseguro); no obstante, desaparece la referencia al Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo (anterior art. 214) y al régimen financiero específico de las prestaciones por invalidez y por muerte y supervivencia derivadas de enfermedad profesional (anteriores arts. 215 y 216). Ello puede plantear dudas, hasta que se produzca el pertinente desarrollo reglamentario acerca de estas cuestiones, sobre todo en lo referente a la financiación y pago de prestaciones derivadas de enfermedades profesionales.

C) Título III.

- Se ha recogido la legislación sobre protección por desempleo anteriormente vigente, con la ventaja de tener un texto legal único y sistematizado que regula las prestaciones tanto de nivel contributivo como de nivel asistencial (que anteriormente estaba disperso en diferentes textos legales, lo que hacía más difícil su conocimiento y aplicación).

- Por otra parte, se establece como derecho supletorio en esta materia lo dispuesto en los Títulos I y II de la actual LGSS.

7. Como séptima característica de la nueva LGSS, conviene destacar la relativa complejidad que subsiste en materia de disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales.

Sin ánimo de tratamiento exhaustivo, podemos indicar algunas de las citadas disposiciones:

- a) Disposiciones adicionales.
 - Remisión a desarrollo reglamentario de la protección a los trabajadores emigrantes.
 - Inclusión en el Sistema de la Seguridad Social de los trabajadores minusválidos empleados en los Centros Especiales de Empleo; y remisión a desarrollo reglamentario de las condiciones de trabajo (?) y de Seguridad Social de los mismos.
 - Concesión de autorización al Gobierno para que pueda incluir en el Sistema de la Seguridad Social a los deportistas de alto nivel.
 - Nueva regulación de la inclusión en el Sistema de la Seguridad Social de los socios trabajadores y de los socios de trabajo de las cooperativas (con modificación de lo dispuesto en la Ley 3/1987, de Cooperativas).
 - Situación de los asegurados que pasen a prestar servicios en la Administración de la Unión Europea.
 - Regulación de la protección social de los aprendices y de los contratos a tiempo parcial.
 - Extensión de diferentes normas a los Regímenes Especiales de la Seguridad Social (complicada remisión).
 - Cómputo de cotizaciones en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, tanto para prestaciones en general como específicamente para la jubilación.
 - Protección por ILT de los trabajadores autónomos.
 - Compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo de los profesores universitarios eméritos.
 - Régimen de la cuantía de las pensiones SOVI.

- Diversas medidas en materia de protección por desempleo tales como: duración de la prestación contributiva en casos de legislación sobre reconversión, cotización y prestaciones en el Régimen del Mar y Régimen de los Trabajadores Portuarios.
 - Normas sobre gestión de las prestaciones no contributivas.
 - Régimen Especial (funciones) del ISM.
 - Régimen de protección por el «segundo» puesto en la función pública.
 - Recaudación de las cotizaciones al FOGASA y de formación profesional.
 - Naturaleza jurídica de los ingresos del INSALUD por servicios a terceros.
 - Normas en materia de autorización de gastos en el INSALUD y el INSERSO.
 - Exclusión de la inspección y recaudación a los Regímenes «externos» de (funcionarios).
- b) Disposiciones transitorias.
- Regulación de los derechos nacidos al amparo de la legislación anterior a 1 de enero de 1967 (en general y en materia de jubilación específicamente).
 - Regulación de los derechos nacidos al amparo de la legislación anterior a la Ley 26/1985 (en materia de jubilación).
 - Aplicación paulatina del período de carencia establecido en la Ley 26/1985 para causar derecho a la jubilación.
 - Validez, para el cálculo de la pensión de jubilación de las bases de cotización ingresadas (con incrementos notorios) antes de 1 de septiembre de 1981.
 - Incompatibilidad de las pensiones no contributivas con las pensiones «asistenciales».
 - Proceso de integración de las entidades «sustitutorias».
 - Regulación de la situación de los trabajadores incluidos en los Fondos de Promoción de Empleo.
 - Regulación de las deudas a la Seguridad Social de los clubes de fútbol.

c) Disposición derogatoria.

1. Derogación total de las siguientes normas:

- LGSS de 1974 (con algunas salvedades ya estudiadas).
- Ley 40/1980, de Inspección y Recaudación.
- Real Decreto-Ley 10/1981, de Inspección y Recaudación.
- Real Decreto-Ley 13/1981, sobre base reguladora de la jubilación.
- Ley 31/1984, de Protección por Desempleo.
- Ley 26/1985, de racionalización (pensiones).
- Ley 26/1990, de prestaciones no contributivas.

2. Derogaciones parciales de las siguientes normas:

- Real Decreto-Ley 36/1978, de Gestión Institucional.
- Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores.
- Ley 13/1982, de Integración Social de Minusválidos.
- Ley 30/1984, de Reforma de la Función Pública.
- Ley 33/1984, de Ordenación del Seguro Privado.
- Ley 53/1984, de Incompatibilidades en la Función Pública.
- Ley 3/1987, de Cooperativas.
- Ley 3/1989, de Descanso por Maternidad.
- Real Decreto-Ley 3/1989, de Medidas Adicionales de Carácter Social.
- Ley 22/1992, de Medidas Urgentes en Materia de Empleo.
- Ley 22/1993, de medidas en materia de protección por desempleo.

- Ley 10/1994, de Fomento de la Ocupación.
- Diferentes Leyes de Presupuestos de los últimos años, en concreto los de 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994.

d) Disposiciones finales.

- Carácter «general» de la LGSS de 1994, de conformidad a lo establecido en el artículo 149 1.º 17 de la Constitución.
- Competencias de otros Departamentos Ministeriales.
- Remisión a desarrollo reglamentario sobre la aportación de datos a las Entidades Gestoras.
- Autorización al Gobierno para acomodar la edad de jubilación como instrumento de fomento del empleo.
- Fecha de entrada en vigor (1-1-94) de determinadas modificaciones normativas en materia de protección por desempleo.
- Facultad genérica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para dictar las normas de aplicación y desarrollo de la LGSS y para proponer al Gobierno la aprobación de los Reglamentos generales de la misma.

IV. CONCLUSIONES

Como resumen de todo lo anteriormente expuesto, se podrían establecer algunas consideraciones finales acerca de la aprobación del nuevo Texto Refundido de la LGSS de 1994:

- a) Ha sido positivo que se publique un nuevo Texto Refundido, que sirve para «poner al día» toda la legislación dictada en los últimos 20 años, en una materia tan sometida a adaptación permanente a las circunstancias políticas y económicas como es la Protección Social; prueba de ello es que en la disposición derogatoria se procede a la derogación total o parcial de hasta un total de 26 Leyes o Decretos-Leyes.
- b) Igualmente parece positivo que se haya procedido a integrar la normativa sobre protección por desempleo dentro del marco legal general de la Protección Social, produciéndose una mayor coherencia con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Española.

- c) Cabe considerar también como aspecto positivo el que, una vez publicada la nueva LGSS, se procederá a corto plazo a un nuevo desarrollo reglamentario que simplifique, aclare y actualice la inmensa cantidad de Decretos y Ordenes Ministeriales (algunos vigentes desde antes de la puesta en aplicación del Sistema de la Seguridad Social en España) que en la actualidad hacen verdaderamente difícil e insegura la aplicación normativa relativa a los diferentes aspectos (cotización, prestaciones, gestión, etc.) de la Seguridad Social.

- d) Sin embargo, como aspecto de dudosa oportunidad, hay que señalar la posibilidad de que la nueva LGSS de 1994 se quede obsoleta a corto plazo, si se materializa la pretensión política de modificar las normas sobre protección por jubilación y seguramente por invalidez y desempleo, que recientemente han sido anunciadas por diversos representantes políticos.