

**EL MODELO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL:  
DESARROLLOS NORMATIVOS Y ASPECTOS PENDIENTES**

*por*

**Faustino Cavas Martínez**

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de  
la Seguridad Social. Universidad de León*

**Sumario:**

- I. Planteamiento.
- II. Contenido o composición del sistema público de Seguridad Social.
- III. Significado e implicaciones del mantenimiento de un «Régimen Público» de Seguridad Social.
- IV. Ambito personal de cobertura del sistema: Una Seguridad Social «para todos los ciudadanos».
- V. Suficiencia de la acción protectora del sistema público de Seguridad Social.

## I. PLANTEAMIENTO

Como es suficientemente conocido, el orden cronológico de aparición de la normativa de Seguridad Social es justamente inverso al orden lógico-jurídico que resulta de la jerarquía de fuentes -Constitución, Ley General de Seguridad Social, Reglamentos generales y particulares-, no sólo porque la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) es posterior a la Ley General de Seguridad Social de 1974 (en lo sucesivo, LGSS; Texto Refundido aprobado por D. 2065/1974, de 30 de mayo), norma básica en la materia, sino también a la mayoría de las disposiciones reglamentarias que fueron dictadas en desarrollo del Texto Articulado de 1966, habida cuenta que la vigente LGSS de 1974 es un Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966 y de la Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social.

El propósito de las siguientes reflexiones es determinar el modelo de Seguridad Social querido por la Constitución y, una vez identificado éste a partir de sus rasgos configuradores, precisar si el ordenamiento vigente en materia de Seguridad Social respeta dicho modelo y/o en qué medida precisa ser reformado para ajustarse al diseño constitucional.

Desde luego, el primer problema que se le plantea al estudioso en esta indagación es elucidar si existe efectivamente un modelo constitucional de Seguridad Social que deba servir como pauta al legislador ordinario. A este respecto, se ha dicho que nuestra Carta Magna no consagra un modelo constitucional de Seguridad Social (1), o lo que es igual, que permite diferentes modelos de Seguridad Social (2). Ahora bien, este planteamiento polivalente no permite afirmar que en el marco del artículo 41 de la CE halle cobijo cualquier sistema de protección social, ni que dicho precepto no condicione el contenido de la acción protectora en orden a su encuadramiento institucional (3). La CE no es «neutra» en materia de Seguridad Social, pues establece unos rasgos o principios orientadores, unos parámetros dentro de los cuales ha de moverse el legislador en orden al establecimiento, no de cualquier modelo de Seguridad Social, sino de un sistema, aquel que juzgue más idóneo y/o resulte viable en un momento histórico dado, escogido de entre los varios modelos implantables que respeten las directrices constitucionales (4).

- (1) J. VIDA SORIA: «Los Regímenes Especiales». *Papeles de Economía Española*, núms. 12/13, 1983, pág. 164.
- (2) F. SUAREZ GONZALEZ: «La Seguridad Social y la Constitución de 1978». *Papeles de Economía ...*, cit., pág. 119.
- (3) E. BORRAJO DACRUZ: «El modelo constitucional de la Seguridad Social en España». *Revista de Trabajo*, núm. 65, 1982, pág. 33.
- (4) M. RODRIGUEZ PIÑERO: «La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas». *Revista de Seguridad Social*, núm. 34, 1987, pág. 58.

Conviene, pues, analizar siquiera brevemente el contenido material de los preceptos constitucionales sobre Seguridad Social, todos ellos ubicados significativamente en el capítulo dedicado a los principios rectores de la política social y económica, al objeto de precisar los aspectos esenciales del referido modelo, para lo cual centraremos el análisis en los siguientes aspectos:

- a) El contenido o composición de la Seguridad Social.
- b) El alcance de la publicación del régimen de Seguridad Social y sus posibles conexiones con mecanismos complementarios de protección social privada o voluntaria.
- c) El ámbito subjetivo de la protección dispensada por la Seguridad Social, y
- d) El significado de la previsión constitucional que alude a «prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad».

## II. CONTENIDO O COMPOSICION DEL SISTEMA PUBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL

La dificultad de identificar el contenido constitucionalmente asignado a la Seguridad Social procede de la enorme dispersión de preceptos constitucionales que aluden a la misma (5). La expresión «Seguridad Social» aparece como tal en cuatro artículos de la CE de 1978. Desde luego, en el artículo 41, que es la norma fundamental en la materia y sobre cuyos presupuestos se construye fundamentalmente este breve análisis, por lo que quizá resulte oportuna su transcripción literal: «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».

Pero la mención a la Seguridad Social figura también *expressis verbis* en otros tres artículos de la Constitución: En el artículo 25.2, que se refiere al derecho a la Seguridad Social de los penados; en el artículo 129.1, que alude a la «participación de los interesados en la Seguridad Social», y en el artículo 149.1.17.<sup>a</sup>, donde la Seguridad Social (su legislación básica y régimen económico) figura como competencia exclusiva del Estado, «sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas».

(5) E. BORRAJO DACRUZ: «El modelo constitucional de la Seguridad Social en España», *cit.*, pág. 26 y ss.; M.R. ALARCON CARACUEL y S. GONZALEZ ORTEGA: *Compendio de Seguridad Social*, 4.<sup>a</sup> ed. renovada. Madrid, Tecnos, 1991, págs. 43-44.

Por otra parte, algunas materias que hoy forman parte indiscutible de la acción protectora de la Seguridad Social aparecen contempladas doquier en otros preceptos del texto constitucional: Así, la suficiencia económica de las prestaciones reconocidas a los ciudadanos durante la tercera edad (art. 50), la protección de la salud pública (art. 53), la previsión de los minusválidos (art. 49), la protección social y económica de la familia (art. 39). Asimismo, prescindiendo de otras materias cuya conexión con la Seguridad Social es más remota -readaptación profesional (art. 40.2), seguridad e higiene en el trabajo (art. 40. 2) y protección de los emigrantes (art. 42), entre otras-, hay que aludir a los «servicios sociales», mencionados en el artículo 50, y a la «Asistencia social», relacionada entre las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias exclusivas (art. 148.1. 20).

Sin embargo, este disperso cuadro normativo no puede servir de apoyo a una interpretación reduccionista del ámbito objetivo de la Seguridad Social. Si la CE contempla la salud, la protección familiar, etc., en preceptos separados, es porque se trata de materias sobre las que la Seguridad Social no ostenta el monopolio, pues la acción protectora de ésta concurre con la de otros organismos públicos, dado el carácter global de la protección que se pretende (6).

Por otro lado, el artículo 41 CE compromete al régimen público de la Seguridad Social a que garantice la «asistencia y prestaciones sociales» suficientes en favor de todos los ciudadanos ante situaciones de necesidad. La palabra «prestaciones» se contrapone, pues, a la «asistencia», y la dualidad de términos se reproduce en el inciso final del artículo 41 cuando se hace mención a las prestaciones y asistencia complementarias de carácter libre. El ambiguo tenor literal del artículo 41 CE ha permitido a la doctrina hallar fundamento a dos posibles líneas de actuación legislativa:

- a) Por un lado, permite mantener dentro del Sistema de Seguridad Social los servicios y prestaciones sanitarias al modo tradicional: «la asistencia valdría tanto como asistencia sanitaria y prestaciones sociales valdrían tanto como prestaciones económicas», dualidad de acción protectora que se reflejaría igualmente en el cuadro de medidas complementarias.
- b) Por otro lado, permite mantener dentro del régimen público de la Seguridad Social tanto las prestaciones económicas de carácter contributivo como las prestaciones no contributivas o de carácter asistencial (7).

(6) M. R. ALARCON CARACUEL y S. GONZALEZ ORTEGA: *Compendio ...*, cit., pág. 45.

(7) E. BORRAJO DACRUZ: «La Seguridad Social en la Constitución Española: Desarrollos legales y criterios del Tribunal Constitucional». *Documentación Laboral*, núm. 30, 1990, pág. 25.

Tras la universalización de la asistencia sanitaria propiciada por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad -ley desarrollada por R.D. 1088/1989, de 8 de septiembre, que extiende la cobertura de asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes- y, sobre todo, tras la entrada en vigor de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, que establece las prestaciones no contributivas, nuestro sistema de Seguridad Social se concibe como un sistema mixto integrado por un nivel contributivo y otro asistencial; modelo híbrido que todavía en el presente acusa un neto predominio del componente contributivo-profesional sobre el no contributivo que se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, proporción que seguramente habrá de invertirse en el futuro si el sistema quiere satisfacer el mandato constitucional de extender la protección social a «todos los ciudadanos».

Desde luego, lo que deba entenderse por Seguridad Social es algo que escapa obviamente del plano normativo constitucional y que se remite al debate científico (8), con o sin apoyo en la legislación positiva ordinaria (9). Del artículo 41 CE obtendrá, pues, el intérprete, no un concepto de Seguridad Social, sino las paredes del «edificio de la Seguridad Social» al más alto nivel normativo, el espacio constitucional habilitado para la articulación de un singular sistema positivo de Seguridad Social (10).

### III. SIGNIFICADO E IMPLICACIONES DEL MANTENIMIENTO DE UN «REGIMEN PÚBLICO» DE SEGURIDAD SOCIAL

La segunda cuestión que abordaremos sobre el modelo constitucional de Seguridad Social es la referente a su necesario *carácter público*.

(8) Por todos, M. ALONSO OLEA y J.L. TORTUERO PLAZA: *Instituciones de Seguridad Social*, 13.<sup>a</sup> ed. Madrid, Cívitas, 1992, pág. 34, ofrecen el siguiente concepto de Seguridad Social: «Conjunto integrado de medidas públicas de ordenación para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas».

(9) En nuestro sistema jurídico-positivo, la Seguridad Social aparece legalmente caracterizada por referencia a sus fines, en los términos siguientes: «A través de la Seguridad Social, el Estado garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de aquella, bien por realizar una actividad profesional, bien por cumplir los requisitos exigidos en la modalidad no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada en las contingencias y situaciones que en esta ley se definen (art. 2.º LGSS 1974, redactado por la Ley 26/1990, de 20 diciembre)».

(10) M. C. PALOMEQUE LOPEZ: «Los derechos a la Seguridad Social y a la salud en la Constitución», en VV.AA.: *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pág. 310.

Cuando el artículo 41 de la CE dispone la obligación para los poderes públicos de mantener «un régimen público de Seguridad Social» está indicando abiertamente que la Seguridad Social se concibe como un servicio oficial de cuya responsabilidad el Poder establecido no puede desentenderse. Asimismo, se ha precisado que la CE incurre en un evidente pleonismo al adjetivar explícitamente como público el régimen de Seguridad Social (11), toda vez que lo público es cualidad esencial o inseparable de aquélla, tanto en lo referente a la ordenación del sistema, como a su financiación mediante aportaciones estatales o cotizaciones profesionales legalmente impuestas y a su gestión, sin perjuicio de que sea admitida la colaboración privada y de que en ella tengan «participación los interesados», como ordena el artículo 129 CE. «Conceptualmente, los términos "Seguridad Social" y "privada" se repelen entre sí», se ha dicho con pleno acierto (12). La publicidad es rasgo constitutivo de la Seguridad Social, por lo que no cabe hablar de una «Seguridad Social pública y obligatoria» frente a una «Seguridad Social privada y voluntaria».

Por «poderes públicos» hay que entender, en base al artículo 149.1.17 CE, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, en sus ámbitos competenciales respectivos: Al primero corresponde la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, y a las segundas la legislación complementaria y la ejecución de sus servicios. Asimismo, las autonomías territoriales pueden asumir competencias exclusivas en materia de asistencia social (13).

Como se indicó, la publicación de la Seguridad Social impone que la gestión del sistema se asigne a unas concretas entidades jurídico-públicas bajo la vigilancia y tutela del Estado. No obstante la exclusividad de la atribución al Estado de la titularidad y planificación de la actividad gestora, la LGSS y sus normas de desarrollo posibilitan (art. 199 y ss.) que entes privados de diversa naturaleza, cumpliendo ciertos requisitos y bajo determinadas condiciones de control y subordinación a la Administración Pública de la Seguridad Social, puedan participar en las tareas gestoras mediante un tipo de actividad que normativamente se califica como de colaboración. Dicha colaboración presenta las siguientes modalidades:

A) *Colaboración de las Organizaciones Colegiales Sanitarias*, en los términos previstos por el artículo 201 LGSS.

(11) J. APARICIO TOVAR: «La Seguridad Social y la protección de la salud». Madrid, *Cívitas*, 1989, pág. 108.

(12) M.R. ALARCON CARACUEL y S. GONZALEZ ORTEGA: *Compendio...*, *cit.*, pág. 49.

(13) Sobre lo que deba entenderse por régimen económico de la Seguridad Social atribuido en régimen de monopolio al Estado, *vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 124/1989, de 7 de julio. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el concepto de asistencia social y los niveles competenciales al respecto en dos sentencias: SSTC 76/1986, de 9 junio, y 146/1986, de 25 noviembre.

B) *Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales*, entes de naturaleza jurídico-privada y de carácter voluntario con personalidad propia, en la gestión de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional de los trabajadores al servicio de las empresas asociadas, sin ánimo de lucro, sobre la base del reparto de costes y gastos entre los empresarios asociados, los cuales asumen una responsabilidad mancomunada (14).

C) *Colaboración de empresas individualizadas en la gestión de la Seguridad Social*, distinguiéndose entre:

a) *Colaboración voluntaria*, consistente en la asunción por las empresas que reúnan ciertas condiciones, a su propia iniciativa y respecto del personal a su servicio, de las prestaciones económicas y sanitarias por accidente y enfermedad, común o de trabajo. Recientemente, la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, de Medidas Presupuestarias Urgentes, ha reformado el apartado d) del artículo 208 LGSS, estableciendo una nueva modalidad de colaboración voluntaria de las empresas en la gestión de la Seguridad Social consistente en asumir directamente el pago a su cargo de la prestación económica por ILT derivada de enfermedad común o accidente no laboral, sin tener que colaborar en la asistencia sanitaria.

b) *Colaboración obligatoria*, respecto de la gestión (en concreto, pago delegado con cargo a la Entidad Gestora) de las prestaciones económicas por ILT y desempleo parcial (15).

Por otro lado, el artículo 129 de la CE señala que «la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social» (16), sin concretar en qué área o nivel haya de instrumentarse dicha participación, aunque parece lógico pensar que se está refiriendo a la gestión (17). A este respecto, el Real Decreto-Ley 36/1978, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, procedió a regular la participación de los sindicatos, empresarios y Administración en el control y vigilancia de la gestión de las Entidades Gestoras del sistema público de Seguridad Social, formando parte de los Consejos Generales de los Institutos.

(14) *Vid.* sobre esta modalidad de colaboración A-V. SEMPERE NAVARRO: «Régimen jurídico de las mutuas patronales». Madrid, *Cívitas*, 1986; del mismo autor, «Problemas actuales de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social». *Relaciones Laborales*, núm. 6, 1992, pág. 9 y ss.

(15) Esta colaboración obligatoria también se producía respecto de las prestaciones familiares; sin embargo, el Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, de desarrollo de la Ley 26/1990, de Prestaciones no Contributivas, ha establecido, en su disposición adicional 4.ª, que a partir del 1 de julio de 1991 las empresas cesarán en la colaboración obligatoria del pago, en favor de los trabajadores a su servicio y por cuenta de la Seguridad Social, de las prestaciones económicas por hijo a cargo, las cuales se abonarán directamente por la Entidad Gestora correspondiente.

(16) *Vid.* sobre este tema L. E. DE LA VILLA: «La participación en la gestión». *Papeles de Economía ...*, cit., pág. 197 y ss.

(17) M.R. ALARCON CARACUEL y S. GONZALEZ ORTEGA: *Compendio de Seguridad Social*, cit., pág. 104.

Desde otra perspectiva, el artículo 41 de la CE distingue claramente entre un régimen público de Seguridad Social, garante de un nivel mínimo y obligatorio de protección para todos los ciudadanos, y otro nivel integrado por «la asistencia y prestaciones complementarias», de las que se dice que «serán libres».

Al margen la discusión que existe planteada desde hace años sobre los límites entre la Seguridad Social *stricto sensu* y la asistencia social (18), polémica en la que no se va a terciar en este momento, parece indiscutible que el régimen público de Seguridad Social que se diseña el primer inciso del artículo 41 CE engloba tanto la acción protectora de la «Seguridad Social básica» como la llamada «Seguridad Social complementaria» -cuya inclusión o externalidad en/al sistema no es tampoco pacífica-, integrada por la asistencia social y los servicios sociales, que viene a cubrir en parte los huecos de desprotección dejados por las técnicas propias de la Seguridad Social. Junto a este régimen público de Seguridad Social mínima, universal, obligatoria y mixta (contributiva y asistencial), cabe otro régimen complementario de protección cuyas características remiten a las notas de voluntariedad e, implícita en ésta, de privacidad, tanto en la gestión -aunque sujeta a control público- como en su financiación que corre a cargo de los asegurados (19); fórmulas de protección complementaria externas al sistema que discurren por un cauce tripolar: las mejoras voluntarias de las prestaciones de la Seguridad Social establecidas por acuerdo, individual o colectivo, de empresarios y trabajadores, o por simple decisión libre de aquéllos (20); las Mutualidades y Montepíos de Previsión Social, regulados actualmente por la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado, y el Real Decreto 2615/1985, de 4 de diciembre; y los Planes y Fondos de Pensiones, definidos como «instituciones de previsión voluntaria y libre, cuyas prestaciones de carácter privado pueden o no ser complemento del preceptivo sistema de la Seguridad Social obligatoria, al que en ningún caso sustituyen» (E. de M. y art. 1.2 Ley 8/1987, de 8 de junio; asimismo, R.D. 1307/1988, de 30 de septiembre). El notable deterioro de la protección social pública, incapaz de proporcionar pensiones similares a las dejadas de percibir por el trabajador en activo, constituye el fomento ideal para que los sectores de la población cuyos ingresos profesionales o situación económica se lo permitan, recurran a técnicas privadas de concerta-

(18) Vid. sobre esta interesante polémica los estudios presentados a la I.<sup>a</sup> Ponencia de las *IV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y relaciones laborales*: «La integración de los servicios sociales y la asistencia social en la Seguridad Social», 1986.

(19) En general, sobre este tema, vid. B. GONZALEZ GONZALEZ: «Comentarios a la nueva legislación sobre previsión social complementaria». *Documentación Laboral*, núm. 37, 1992, pág. 35 y ss. Asimismo, G. GARCIA BECEDAS: «La Seguridad Social complementaria en España», en VV. AA.: *III Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia, 1993, pág. 17 y ss.

(20) Vid. A. MARTIN VALVERDE: «Las mejoras voluntarias de Seguridad Social». Sevilla, Instituto García Oviedo, 1970. Más reciente, S. VARELA DE LA ESCALERA: «Las mejoras voluntarias en el sistema de la Seguridad Social». *Documentación Laboral*, núm. monogr, 1987, pág. 355 y ss.



ción para obtener prestaciones complementarias de las dispensadas por el nivel público profesional (actuando sobre la intensidad de la protección oficial) o suplementarias o autónomas, ampliando la cobertura a contingencias no previstas o a sujetos no protegidos por el sistema público de Seguridad Social. Por todo lo dicho, el futuro de este nivel complementario privado y voluntario parece garantizado, sin que, en mi opinión, tales técnicas, operando en el mercado con la debida transparencia y con sujeción a los controles administrativos pertinentes, pongan en peligro seriamente, como se ha argumentado desde algunos sectores, los propios cimientos del sistema público de Seguridad Social.

Pero el carácter público de este régimen no se refiere sólo a la gestión, sino también, básicamente, a la financiación del mismo. En este sentido, la referencia del artículo 41 CE a su «mantenimiento» por los poderes públicos evoca diversos aspectos. En una interpretación radical y terminante, la letra del precepto comportaría la oposición constitucional a un régimen de carácter contributivo -modelo bismarckiano- y la implantación de un sistema asistencial financiado exclusivamente con cargo a impuestos y transferencias públicas -modelo de Beveridge-. No es esta, sin embargo, la opinión doctrinal mayoritaria y más solvente, que ve en la expresión «los poderes públicos mantendrán...» un principio rector de la política social y económica que no significa sino que el Estado se obliga a «organizar», «propiciar», «sostener», etc., un régimen público de Seguridad Social, sin que, conforme a esta línea de razonamiento, el legislador venga absolutamente condicionado por un concreto modelo de financiación (21). A este respecto, es suficientemente conocido que el sistema español de financiación de la Seguridad Social se nutre de ambas fuentes -cuotas y partidas presupuestarias-, articulándose como un modelo mixto que, no obstante, todavía reposa fundamentalmente, como no podía ser de otro modo dados sus antecedentes históricos, sobre las cotizaciones de los sujetos incluidos en su campo de aplicación, básicamente trabajadores y empresarios; aunque en los últimos años «se viene produciendo un importante esfuerzo de participación estatal en la financiación de la Seguridad Social, que ha acortado notablemente la enorme distancia que mediaba entre el volumen económico de las cuotas y el de las aportaciones estatales» (22).

(21) Vid. F. SUAREZ GONZALEZ: «La Seguridad Social y la Constitución de 1978», *cit.*, pág. 124; L.E. DE LA VILLA y A. DESDENTADO: «Manual de Seguridad Social», 2.ª ed., Pamplona, Tecnos, 1979, pág. 228.

Por su parte, el profesor E. BORRAJO DACRUZ sostiene que la palabra «mantendrán» equivaldría a obligación del político español de «conservar, al menos, el nivel de prestaciones o de servicios de acción protectora con el que se encuentre en el momento de legislar» («El modelo constitucional de la Seguridad Social en España», *cit.*, pág. 35). Más adelante, en línea con la opinión que aquí se defiende, señala dicho autor que «el modelo de Seguridad Social recogido en la Constitución Española acepta por igual, conjuntamente, concurrentemente, el sistema de financiación con cargo a impuestos y el sistema de financiación con cargo a cuotas» (*ibidem*, pág. 37).

(22) A. MONTOYA MELGAR: «Derecho del Trabajo», 13.ª ed., Madrid, Tecnos, 1992, págs. 634-635.

Como cuestiones recientes desde la perspectiva de la financiación del sistema, cabe señalar tres acontecimientos normativos relevantes:

- 1.<sup>a</sup> La aprobación del nuevo Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de Seguridad Social, por Real Decreto 1517/1991, de 11 de octubre, -desarrollado por Orden Ministerial de 8 abril 1992- que viene a sustituir a su homónimo de 1986 y cuya promulgación obedece aparte de a razones orgánicas ligadas a la estructuración de la Tesorería General, tanto a las innovaciones producidas por la Ley de Presupuestos para 1991 como a la adaptación a la nueva regulación efectuada por el Real Decreto 1684/1990, que aprueba el Reglamento General de Recaudación del Estado. Las novedades más sobresalientes se producen, entre otros, en los ámbitos de la gestión recaudatoria y en la ordenación de los períodos de recaudación y recargos (23).
- 2.<sup>a</sup> La legalización a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1992 de las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, hasta entonces regulados en normas reglamentarias. Concretamente, la Ley de Presupuestos para este año ha incorporado un nuevo Título, el IX, que regula las cotizaciones a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, consolidando el citado principio de legalidad que debe presidir la regulación de las cuotas sociales habida cuenta su carácter fiscal, tal y como viene exigido por los artículos 31.3 y 133.1 de la propia Constitución (24).
- 3.<sup>a</sup> Por último, el patrimonio único de la Seguridad Social -integrado por bienes, derechos, acciones...-, diferenciado del patrimonio del Estado y afecto a sus fines, ha sido objeto de nueva regulación por Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, que sigue adjudicando su titularidad y administración a la Tesorería General de la Seguridad Social.

(23) Vid. R. ESCUDERO RODRIGUEZ: «Novedades del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social». *Relaciones Laborales*, núm. 1, 1992, pág. 74 y ss.

(24) Vid. sobre este particular mi estudio «Novedades laborales y de Seguridad Social de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993», en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. Centro de Estudios Financieros, núm. 120, marzo 1993, pág. 71 y ss.

#### IV. AMBITO PERSONAL DE COBERTURA DEL SISTEMA: UNA SEGURIDAD SOCIAL «PARA TODOS LOS CIUDADANOS»

Además de su configuración como un servicio público, una segunda exigencia del artículo 41 CE es la relativa a la universalización del ámbito personal de cobertura: «...para todos los ciudadanos». Estamos ante una de las características principales de la concepción de la Seguridad Social en nuestro sistema, a saber, su tendencia a la universalización o, lo que es lo mismo, a la «deslaboralización» (25).

Evidentemente, como se apuntó *supra*, esta vocación universalista exige la superación progresiva de los tradicionales esquemas contributivos, pues la protección sólo podrá llegar al conjunto de la ciudadanía si se elimina el requisito de tener cubierto un determinado período de carencia para causar derecho a las prestaciones correspondientes. En definitiva, ha de tenderse a un modelo en el que la protección se dispense indistintamente a todo ciudadano que se encuentre en situación objetiva de necesidad (dejando al margen, por ahora, la cuestión de la suficiencia de la protección), sin condicionar la decisión de si ha de ser o no protegido en razón de su condición de asalariado o activo, o más exactamente, en razón de determinadas cotizaciones previas (26).

Ahora bien, esta proyección tendencialmente universalista de nuestro sistema constitucional de Seguridad Social no implica necesariamente la eliminación del nivel contributivo-profesional, que, por otro lado, sigue siendo el predominante en la realidad social española. Como se dijo anteriormente, es parecer mayoritario que la Constitución ampara un modelo mixto de Seguridad Social (27), bien que la protección universalizada a que se propende exige un fortalecimiento progresivo del nivel asistencial que vendría a constituir el «núcleo duro» constitucionalmente protegido (28). Se ha postulado de este modo la convivencia dentro del sistema público de Seguridad Social de dos niveles de protección obligatorios:

(25) *Vid.* sobre la deslaboralización como tendencia de la Seguridad Social L. E. DE LA VILLA y A. DESDENTADO: «Manual de Seguridad Social» *cit.*, págs. 24-26; más reciente, J. ALMANSA PASTOR: «Derecho de la Seguridad Social», 7.<sup>a</sup> ed., Madrid, Tecnos, 1991, pág. 66.

(26) M. RODRIGUEZ PIÑERO: «La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no Contributivas». *Revista de Seguridad Social*, núm. 34, 1987, pág. 59.

(27) *Vid.*, por todos, M. R. ALARCON y S. GONZALEZ ORTEGA: *Compendio...*, *cit.*, pág. 43, citando a PEREDA.

(28) M. RODRIGUEZ PIÑERO: «La dimensión constitucional...», *cit.*, pág. 61.

- a) Un nivel asistencial-no contributivo, básico y universal para todos los ciudadanos, concebido como un área de protección común, financiado mediante impuestos, que otorgaría prestaciones en un grado mínimo de subsistencia en situaciones de necesidad real o demostrada, con independencia del ejercicio de una actividad profesional, y
- b) Un segundo nivel contributivo-profesional, alternativo o complementario del anterior, financiado mediante cuotas, que, atendiendo a una situación de necesidad teórica o presunta, otorgaría prestaciones diferenciadas para garantizar una determinada equivalencia entre el salario dejado de percibir y la renta de sustitución concedida por la acción protectora de la Seguridad Social (29). En fin, como se analizó, cabe un tercer nivel constituido por un espacio «libre» de prestaciones privadas, concertadas para complemento o mejora de las prestaciones del régimen público de Seguridad Social.

En esta línea de tendencia hacia la universalización subjetiva de la protección se inscribe la importante Ley 26/1990, de 20 de diciembre (en adelante, LPNC), que establece y regula, según declaración expresa de su Exposición de Motivos, «un nivel no contributivo de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de nuestra Constitución, que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos» (30). Con anterioridad, en el área de las prestaciones técnicas -concretamente, de la asistencia sanitaria-, siguiendo las pautas marcadas por la Ley General de Sanidad de 1986, ya se había generalizado en gran medida la cobertura al reconocerse el derecho a recibir asistencia sanitaria a todos los españoles residentes en territorio nacional que carezcan de recursos económicos suficientes y a los nacionales de otros países en los términos expresados por el artículo 7.4 LGSS. Volviendo a la LPNC de 1990, la misma ha irradiado el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social, a efectos de las prestaciones no contributivas que dicha ley establece, a «todos los españoles residentes en territorio nacional» (nuevo art. 7.2 bis LGSS).

Por otro lado, sería inexacto afirmar que la reforma efectuada por la LPNC constituye la primera intervención normativa orientada a la extensión de los mecanismos de protección asistencial. Ciertamente, la legislación vigente en materia de Seguridad Social y de protección por desempleo a la fecha de promulgación de la LPNC contenía ya algunas -y, en ocasiones, importantes- manifestaciones de planteamientos asistenciales. Lo que ocurre es que tales

(29) Vfr. A. DESDENTADO BONETE, «Las pensiones no contributivas en el marco constitucional», en VV.AA.: *Pensiones no contributivas*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, pág. 272.

(30) Reglamentada por Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo.

mecanismos no contributivos de protección tuvieron una virtualidad muy escasa en orden a la universalización del ámbito subjetivo de cobertura de la Seguridad Social que dispone el artículo 41 CE. Así, en el ámbito del desempleo, se establece un nivel asistencial que ha ensanchado notablemente su radio de cobertura con la Ley 31/1984, de Protección por Desempleo, y más aún con el Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de carácter Social; pero la mayoría de los supuestos en que se puede reconocer el subsidio suponen una prolongación de una prestación contributiva previa o requieren una cierta cotización.

Asimismo, es verdad que los artículos 31, 36 y 37 de la LGSS 1974 ya contenían una regulación de la asistencia social, hasta el punto que algunas de las prestaciones no contributivas implantadas por la LPNC tienen su precedente en antiguas pensiones asistenciales, singularmente las de vejez y las concedidas a incapacitados para el trabajo -las cuales se han visto profundamente afectadas por la entrada en vigor de la LPNC y normas posteriores (31). Sin embargo, no puede olvidarse que la asistencia social se presta sólo a «las personas incluidas en su campo de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellas dependen», en los términos previstos por la Orden Ministerial de 1 diciembre 1976, sin que por tanto quepa progresar sustancialmente por esta vía hacia la universalidad de la acción protectora. En fin, si a ello se une el contenido material de estas ayudas y el carácter probablemente discrecional de su concesión se concluirán fácilmente las evidentes insuficiencias de la protección dispensada a través de tal mecanismo.

Ahora bien, sin desconocer el notable impacto e indiscutible trascendencia de la LPNC en el sistema público español de Seguridad Social, ha de convenirse inmediatamente que la expansión del ingrediente asistencial que la misma lleva a cabo no ha supuesto la realización plena del principio de universalización que el constituyente sanciona en el artículo 41 CE. El que respecto de las prestaciones económicas no contributivas se predique en la LGSS, como acabamos de ver, el principio de generalidad de la protección («todos los españoles»), no debe hacernos pensar de que todo español en situación objetiva de necesidad va a quedar protegido

(31) Así, la LPNC dejó subsistentes las pensiones asistenciales de vejez e incapacitados para el trabajo reguladas en la Ley de 21 de julio de 1960 y el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio (las del hoy extinguido Fondo Nacional de Asistencia Social), aunque disponiendo su incompatibilidad con las prestaciones establecidas por la LPNC (disp. adic. 3.ª). Con mejor técnica normativa aunque idéntico resultado práctico, el Real Decreto 357/1991 que reglamenta la LPNC dispuso la incompatibilidad entre antiguas y nuevas prestaciones, otorgando expresamente a los interesados el derecho de opción entre unas y otras, que podrá ejercitarse en el momento de instar su reconocimiento o en un momento posterior, pudiendo quienes ya sean perceptores de prestaciones asistenciales pasar a percibir una pensión no contributiva, si reúnen los requisitos exigidos para ello. Posteriormente, la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, ha suprimido para el futuro el reconocimiento de prestaciones procedentes del FONAS, con lo que a partir de su entrada en vigor las nuevas situaciones de vejez o incapacidad sobre las que recaían tales pensiones asistenciales quedarán cubiertas exclusivamente por las prestaciones no contributivas; la derogación no afectará a las pensiones ya causadas con anterioridad o que se encuentren en trámite de resolución, que se efectuará con arreglo a su normativa específica (art. 7). Por otra parte, la LPNC suprimió -sin perjuicio de su vigencia transitoria- los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona previstos en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.

por el sistema. Antes al contrario, la LPNC sólo tutela a ciertos ciudadanos y sólo frente a específicas situaciones de necesidad. En un plano objetivo, se seleccionan las contingencias protegidas, limitándolas a las de vejez, invalidez y cargas familiares por hijo a cargo (32). En cuanto al colectivo protegido, se precisa que el potencial perceptor se encuentre en una situación de necesidad económica demostrada, que el legislador ha concretado en la «carencia de rentas o ingresos suficientes» o en la «no percepción de ingresos anuales superiores a unos determinados límites». Pero es que, además, no todo ciudadano que acredite esta insuficiencia de rentas tendrá acceso a la protección no contributiva por las contingencias señaladas: En el caso de los minusválidos, se exige un cierto grado de relevancia [minusvalía o enfermedad crónica en un grado igual o superior al 65 por 100, nuevo art. 137 bis.1 c) LGSS]; en el caso de la vejez, se requiere haber cumplido los sesenta y cinco años (nuevo art. 154 bis LGSS) y en el supuesto de personas con hijos a cargo se precisa que éstos no rebasen una cierta edad, o que sean minusválidos en el mismo grado que el señalado anteriormente [art. 168.2 b), en relación con el art. 167.1a) LGSS]. Quedan sin protección, por ejemplo, la viudedad no contributiva (para menores de 65 años, pues en otro caso cabe acceder a jubilación), la invalidez permanente no contributiva para minusvalías comprendidas entre el 33 y el 65 por 100, o los desempleados que no han accedido al mercado de trabajo (jóvenes en busca de primer empleo) y todos aquellos trabajadores, por cuenta propia o ajena, que carecen de protección por desempleo. En definitiva, ha de concluirse que «el principio de universalidad de protección no funciona de forma absoluta por lo que hace a las situaciones de necesidad real en el sistema español de Seguridad Social» (33), o, como también se ha dicho, con referencia a la situación normativa anterior a la LPNC pero formulando una idea que conserva plena validez en nuestros días, «la universalidad de ámbito subjetivo de cobertura obliga a considerar la situación actual de nuestra Seguridad Social como una etapa en la evolución hacia su consecución» (34).

En estrecha conexión con ese ámbito subjetivo «universal» del que venimos hablando se encuentra el tema de la estructura de nuestro sistema de Seguridad Social, fragmentada, como se sabe, en un Régimen General (que, dicho sea a grandes rasgos, encuadra a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios) y varios Regímenes Especiales, que han ido surgiendo a medida que se ha producido la incorporación al sistema de nuevos colectivos protegidos. Suprimidos hace algunos años varios de estos Regímenes Especiales (35), los subsistentes pueden clasificarse del siguiente modo:

(32) Por Ley 4/1993, de 29 de marzo, se ha modificado la Ley 26/1990, de 20 diciembre, en lo relativo a la actualización periódica del límite máximo de ingresos anuales para acceder a la asignación económica por hijo a cargo.

(33) M.R. ALARCON CARACUEL y S. GONZALEZ ORTEGA: *Compendio...*, cit., p. 68.

(34) J. APARICIO TOVAR: «La Seguridad Social y la protección de la salud», cit., p. 85.

(35) La Ley de Medidas Urgentes para la racionalización de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social, de 31 de julio de 1985 -desarrollada por R.D. 2621/1986, de 24 diciembre-, dispuso la integración en el Régimen General -manteniendo ciertas peculiaridades- de los Regímenes Especiales de Ferroviarios, Futbolistas, Representantes de Comercio, Toreros y Artistas, así como la inclusión en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de los Escritores de Libros.

- a) Regímenes que protegen a trabajadores por cuenta ajena excluidos del Régimen General: Son los Regímenes de la Minería del Carbón y de Empleados de Hogar.
- b) Regímenes que incorporan a personas que trabajan por cuenta y bajo dependencia ajenas pero que técnicamente no merecen la calificación de trabajadores asalariados: Son los Regímenes de funcionarios públicos.
- c) Regímenes que protegen a trabajadores por cuenta propia: Se trata del Régimen de Autónomos.
- d) Regímenes que incorporan tanto a trabajadores por cuenta ajena como a trabajadores por cuenta propia, con distinción interna entre ambos colectivos: Son los Regímenes de Trabajadores Agrarios y del Mar.
- e) Regímenes que protegen a personas cualificadas por razón de su status o condición subjetiva pero que no desarrollan propiamente una actividad profesional: El Régimen de Estudiantes.

De esta división se ha dicho que es contraria al principio constitucional de igualdad (36); no lo ha entendido así el Tribunal Constitucional, para el que no viola la igualdad ante la ley el tratamiento diferenciado que resulta de la estructuración del sistema de la Seguridad Social en Regímenes distintos (STC 27/1988, de 23 febrero). Con todo, descartada por irreal la idea de una uniformización o refundición absoluta del sistema, la tendencia que se apunta en el actual proceso de reforma -inaugurado por la Ley 26/1985, de 31 julio-, parece orientada a la articulación del Sistema de Seguridad Social sobre una estructura compuesta por tres Regímenes: El Régimen General, que sería la columna vertebral del sistema y acogería a todos los trabajadores por cuenta ajena -con recepción de los mineros, trabajadores del campo, empleados de hogar y trabajadores marítimos-; un Régimen Especial refundido que integraría a todos los funcionarios públicos -el denominado «sistema administrativo de la Seguridad Social» (37)-, aunque en este plano la tendencia no es segura (38); y un último y tercer Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, en el que quedarían comprendidos todos los trabajadores por cuenta propia de los diferentes sectores productivos. No obstante, hay quien

(36) J. VIDA SORIA: «Regímenes Especiales», *cit.*, págs. 164-165.

(37) E. BORRAJO: «La Seguridad Social...», *cit.*, pág. 15.

(38) Así, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1992 autorizó al Gobierno para que integrara el Régimen Especial de los Funcionarios de la Administración Local en el Régimen General de la Seguridad Social (disp. trans. 3.ª). Lo que efectivamente ha tenido lugar mediante el Real Decreto 480/1983, de 2 de abril, desarrollado por Orden Ministerial de 7 abril 1993. Por su parte, La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993 ha dispuesto que a los funcionarios del Estado transferidos a las Comunidades Autónomas que, durante 1993, ingresen voluntariamente en los Cuerpos o Escalas de funcionarios de las propias Comunidades Autónomas, les será siempre de aplicación, cualquiera que sea el sistema de acceso, el Régimen General de la Seguridad Social (disp. adic. 4.ª).

opina que por razones coyunturales posiblemente subsistirán el Régimen de Estudiantes, por la singularidad de los sujetos protegidos, y el Régimen Especial Agrario, por razones estrictamente financieras (39). Naturalmente, no se trata de uniformar el tratamiento de todos estos colectivos; a lo que se aspira es a lograr una mínima coherencia y racionalidad en el sistema público de Seguridad Social, sin perjuicio de que las peculiaridades y diversidades estrictamente necesarias reciban adecuada respuesta por la vía del establecimiento de sistemas especiales, dentro del Régimen General y/o en los restantes Regímenes, en materia de encuadramiento, afiliación, cotización, recaudación, etc.

## V. SUFICIENCIA DE LA ACCION PROTECTORA DEL SISTEMA PUBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL

La última cuestión que abordaremos sobre el modelo constitucional de Seguridad Social es la relativa a la *suficiencia y generalidad objetiva* de la cobertura, «que garantice la existencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad». Comenzando por el último de los aspectos apuntados -la extensión material de la cobertura- el artículo 41 CE caracteriza el objeto de la protección identificándolo con las situaciones de necesidad misma, abstracción hecha de la concreta causa o factor que las origine, lo que implica una loable superación de las nociones tradicionales de «riesgo» o «contingencia» protegidos, propias de la técnica del seguro social primitivo (40). Por lo demás, dicho precepto no establece un elenco de las situaciones de necesidad protegibles, con la única salvedad de la referencia explícita al desempleo. En otros artículos, sin embargo, el texto constitucional alude expresamente a situaciones singulares de necesidad protegibles: Pensiones de jubilación (art. 50), prestaciones a disminuidos (art. 49), prestaciones sanitarias (art. 43) y prestaciones familiares (art. 39).

De esta, según creo, deliberada indeterminación constitucional cabe inferir, por lo pronto, el deber del legislador de mantener el nivel de protección alcanzado por el desarrollo del sistema español de Seguridad Social en 1978, pero también la formulación de un principio de «universalidad objetiva», que junto con el de «universalidad subjetiva» analizado más arriba imprimen un carácter permanentemente expansivo y dinámico a la Seguridad Social. Como es obvio, la extensión e intensidad de la acción protectora desplegada por un concreto sistema de Seguridad Social, teniendo como norte el ideal de cobertura absoluta, vendrá directamente condicionada por las disponibilidades financieras del sistema en cada momento. Actualmente, nuestro sistema público de Seguridad Social presenta una cobertura que alcanza a las contingencias de alteración de la salud, maternidad, incapacidad laboral transitoria e invalidez,

(39) M.R. ALARCON CARACUEL y S. GONZALEZ ORTEGA: *Compendio...*, cit., pág. 386.

(40) Vid. en general J. ALMANSA PASTOR.: «Del riesgo social a la protección de la necesidad». *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 6, 1971, pág. 1.575 y ss.



muerte y supervivencia, vejez, desempleo y cargas familiares (sólo por hijos menores o minusválidos); un cuadro que, siendo razonablemente completo y ajustado al marco de referencia establecido por el Convenio núm 120 de la OIT sobre norma mínima de la Seguridad Social (41), en línea además con el ideal de cobertura estabilizado desde hace años en la mayoría de países occidentales (42), no deja a cubierto sin embargo todas las situaciones imaginables de necesidad objetiva (v. gr., desde la reforma practicada en 1985 nuestro sistema de Seguridad Social ha dejado de proteger los estados de necesidad traducibles en un exceso de gastos generados por la nupcialidad, el nacimiento de hijos o el sostenimiento de cónyuge a cargo).

Cabe señalar que la mención expresa del desempleo como contingencia específicamente protegida por la Seguridad Social se ha visto sucesivamente desvirtuada por una normativa infraconstitucional que, arrancando del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, y pasando por las Leyes 51/1980 y 31/1984, Básicas de Empleo y de Protección por Desempleo, han desvinculado formalmente el régimen del desempleo del sistema de la Seguridad Social integrando las prestaciones por dicha contingencia en las medidas de política y legislación de empleo. Esta tendencia segregacionista, acentuada por la LPNC 1990 -que en su disp. final 1.<sup>a</sup> facultaba al Gobierno para que procediera a la elaboración de un Texto Refundido de la muy abundante y dispersa legislación de Seguridad Social, excluyendo expresamente de dicha refundición las materias relativas a asistencia sanitaria y protección por desempleo-, ha sido afortunadamente corregida, primero, por la Ley 22/1992, de 30 julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo, que rehabilita el encargo al Ejecutivo de confeccionar un nuevo Texto Refundido de la normativa sobre Seguridad Social, incluyendo esta vez la relativa a la protección por desempleo y, después, por la Ley 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, que en su disposición adicional 18.<sup>a</sup> ordena al Gobierno que adopte las medidas precisas para proceder durante el presente ejercicio presupuestario a la devolución al Instituto Nacional de la Seguridad Social de la gestión de las prestaciones por desempleo, pasando a constituirse las cuotas por desempleo en recursos de la Seguridad Social, con lo que las competencias del INEM se limitarán a la gestión de la política de empleo.

En fin, el artículo 41 CE consagra un principio de «suficiencia» de las prestaciones otorgadas por el sistema público de Seguridad Social, que la doctrina ha interpretado agudamente, conectando esta previsión con lo dispuesto en el artículo 35.1 CE sobre suficiencia del salario, como el compromiso político de que «las prestaciones sociales tienen que tener, al menos, la misma suficiencia que se predica del salario» (43), lo que, trasladado al lenguaje de hoy, es

(41) Adoptado en Ginebra el 28 de junio de 1952. Instrumento de ratificación de 17 de mayo de 1988, BOE de 6 octubre 1988. Vid. R. ESCUDERO RODRIGUEZ: «Comentario: el Convenio de la OIT, sobre norma mínima de la Seguridad Social». *Relaciones Laborales*, T. II-1988, pág. 1.037 y ss.

(42) M. ALONSO OLEA y J.L. TORTUERO PLAZA: *Instituciones...*, 13.<sup>a</sup> ed., cit., pág. 19.

(43) E. BORRAJO DACRUZ: «El modelo constitucional...», cit., pág. 36.

tanto como predicar la equiparación de las pensiones mínimas al salario mínimo legal. Este tema de la «suficiencia» de la protección social enlaza directamente con el señalamiento de topes mínimos a la cuantía de las pensiones y con la técnica de revalorización anual de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, al objeto de que la depreciación monetaria no perjudique el poder adquisitivo de los pensionistas; la CE prevé que las prestaciones económicas en favor de los ciudadanos de la tercera edad serán «periódicamente actualizadas» (art. 50), y la LGSS establece que «las pensiones (...) serán revalorizadas periódicamente por el Gobierno», teniendo en cuenta una serie de índices: Nivel de salarios, coste de la vida, evolución general de la economía y posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social (art. 92.1).

Por su parte, la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la racionalización de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social, dispone que las pensiones causadas bajo su normativa serán revalorizadas al comienzo de cada año, de acuerdo con el índice de precios al consumo (art. 4).

La última de tales revalorizaciones, con efectos para el año 1993, ha afectado a las pensiones de invalidez permanente, jubilación, viudedad, orfandad y en favor de familiares, así como a las prestaciones de invalidez provisional y por hijo a cargo del sistema de la Seguridad Social, a las procedentes del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) y, en tanto subsistan, a las pensiones asistenciales reconocidas en virtud de la Ley de 21 julio 1960 y Real Decreto 2620/1981, de 24 julio (44).

Desde otra perspectiva, el principio de suficiencia obliga al Estado al mantenimiento de unos niveles de protección dignos que no fuercen el recurso de los ciudadanos -los que puedan hacerlo- a los mecanismos privados de aseguramiento complementario. En definitiva, se pretende que la expansión de la acción protectora de la Seguridad Social no sólo progrese en extensión -necesidades o contingencias cubiertas- sino también en intensidad -suficiencia de la cobertura-.

(44) *Vid.* la Ley 39/1992, de 29 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, artículo 38 y ss. Para la aplicación y desarrollo de sus previsiones se han promulgado el Real Decreto 6/1993, de 8 enero, que regula los importes mínimos y la revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones de protección social pública para 1993; y el Real Decreto 5/1993, de 8 enero, que regula los importes mínimos y la revalorización y complementos de pensiones de Clases Pasivas para 1993 y otras normas en materia de Clases Pasivas.