

## UNA NORMA DE SEGURIDAD SOCIAL LARGO TIEMPO ESPERADA: EL NUEVO TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**José Antonio Panizo Robles**

*Administrador Civil del Estado*

---

### EXTRACTO

En el Boletín Oficial del Estado del día 31 de octubre de 2015 se publica el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, mediante el que, con base en la delegación legislativa contenida en el artículo único de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Con la entrada en vigor del nuevo texto refundido que, con carácter general, se produce el día 2 de enero de 2016, el ordenamiento de la Seguridad Social cuenta con un instrumento jurídico, largamente esperado por la doctrina, los profesionales y los órganos judiciales, que posibilita una mayor seguridad jurídica en la aplicación e interpretación de las normas en un ámbito de tanta incidencia, como es el ámbito de la Seguridad Social, con indudables beneficios para los ciudadanos en general.

En el presente trabajo se efectúa un análisis del nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, indicando los antecedentes del mismo, el marco de la delegación legislativa contenida en la Ley 20/2014 (delegación que no se limitaba a la mera refundición de un conjunto de disposiciones legales, sino que se extendía también a una labor de armonización y aclaración de tales disposiciones, con el objetivo de poder contar –en palabras del Consejo de Estado– con un texto normativo entendible, sistemático y coherente), y la estructura del mismo, destacando las novedades y particularidades más significativas del nuevo texto refundido, respecto del anterior. El trabajo se cierra con un anexo que recoge un cuadro comparativo entre ambos textos refundidos, indicando la correspondencia entre las disposiciones del nuevo y el aprobado en 1994.

**Palabras claves:** armonización, delegación legislativa, Seguridad Social y texto refundido.

---

*Fecha de entrada: 23-11-2015 / Fecha de aceptación: 02-12-2015*

## A SOCIAL SECURITY LEGISLATION LONG TIME WAITING: THE NEW REFUNDED TEXT OF THE GENERAL LAW ON SOCIAL SECURITY

José Antonio Panizo Robles

---

### ABSTRACT

In the Official Gazette of the day October 31, 2015 Royal Decree 8/2015 was published, on 30 October, by which, based on legislative delegation contained in the single article of Law 20/2014, of October 29, the new refunded text of the General Law on Social Security is approved.

With the entry into force of the new refunded text that generally occurs on January 2, 2016, the Social Security system has a legal instrument, long awaited by the doctrine, practitioners and the judiciary, enabling greater legal certainty in the application and interpretation of the rules in an area of such occurrence, as is the area of Social Security, with undoubted benefits for citizens in general.

In this paper an analysis of the new refunded text of the General Law on Social Security is carried out, indicating the background of it, under the legislative delegation contained in Law 20/2014 (delegation was not limited to mere consolidation of a set of laws, but also extended to a work of harmonization and clarification of those provisions, with the aim of having, in the words of the Council of State with a text understandable, systematic and coherent policy), and its structure is made, highlighting new and most significant characteristics of the new refunded text, compared to the previous. The work closes with an appendix which contains a comparative table between the two consolidated texts, indicating the correspondence between the provisions of the new and approved in 1994.

**Keywords:** harmonization, legislative delegation, Social Security and refunded text.

---

---

## Sumario

1. Consideraciones previas
2. Antecedentes
3. La delegación legislativa: Modalidades, alcance y límites
4. Dificultades en la refundición y objetivos perseguidos con el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 2015
5. Estructura del nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
6. Novedades y particularidades que presenta el nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social

Anexo I. Tabla de equivalencias TRLGSS/2015-TRLGSS/1994

Anexo II. Cuadro de correspondencias entre RDLeg. 8/2015 y RDLeg. 1/1994 y otras disposiciones

## 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En el Boletín Oficial del Estado del día 31 de octubre de 2015 aparece publicado el [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#), mediante el que se aprueba el nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS/2015), con lo que, con la entrada en vigor de aquel, que se produce el día 2 de enero de 1916, quedará derogado el anterior texto refundido (aprobado por [Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio](#) –TRLGSS/1994–) que ha tenido una vigencia de algo más de 20 años<sup>1</sup>.

Con la aprobación y publicación del TRLGSS/2015, se da respuesta a una demanda insistente de la doctrina y de la jurisprudencia que venía reclamando la necesidad y urgencia del dictado de un nuevo texto refundido de la legislación de la Seguridad Social que refundiese, pero de una forma armonizadora y sistemática, todo el conjunto de disposiciones legales que habían ido apareciendo tras la entrada en vigor del TRLGSS/1994, en orden a evitar la inseguridad jurídica en la aplicación e interpretación de las correspondientes disposiciones, producida por la continua, pero asistemática, producción legislativa acaecida desde 1994, lo cual supone siempre un perjuicio para los ciudadanos, los profesionales, los juzgados y tribunales y también para la propia Administración de la Seguridad Social.

## 2. ANTECEDENTES

**2.1.** La ordenación normativa, de rango legal, del sistema español de la Seguridad Social fue inicialmente llevada a cabo por medio del texto articulado I<sup>2</sup> de la [Ley 193/1963, de 28 de diciembre](#), de Bases de la Seguridad Social, y conocido bajo la denominación de Ley de la Seguridad Social<sup>3</sup>.

Poco tiempo después, la [Ley 24/1972, de 21 de junio](#), de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, introdujo importantes modificaciones en dicha ordenación, afectando, en mayor o menor medida, a todas las contingencias

<sup>1</sup> El anterior texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social entró en vigor el día 1 de septiembre de 1994.

<sup>2</sup> El artículo 2 de la [Ley 193/1963](#) autorizaba al Gobierno para que, a propuesta del ministro de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical y dictamen del Consejo de Estado, aprobase, en el plazo de dos años, el texto o textos articulados en desarrollo de las bases que se establecían en la misma.

<sup>3</sup> Aprobado por [Decreto 907/1966, de 21 de abril](#).

y situaciones protegidas en el citado sistema y a determinadas materias claves, como las relativas a la financiación. Aun cuando por la rúbrica pareciera que dicha ley iba a limitar su aplicación al Régimen General, su contenido dispositivo y los principios de ordenación de la Seguridad Social hicieron que la misma viniera a afectar, con distinto alcance y en momentos diferentes, a los regímenes especiales, de modo que pasó a convertirse en un nuevo punto de partida para la regulación jurídica de la Seguridad Social. Tal circunstancia ocasionó la exigencia de una refundición legal, exigencia plasmada en la disposición final tercera de la propia [Ley 24/1972](#)<sup>4</sup>, en la que se recogiese, de forma debidamente armonizada y sistematizada, la normativa legal de la Seguridad Social, dando lugar al primer texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por [Decreto 2065/1974, de 30 de mayo](#) (TRLGSS/1974).

**2.2.** La aprobación del TRLGSS/1974 no motivó un descenso de la «producción legislativa» en el ámbito de la Seguridad Social sino que, acorde con la naturaleza cambiante del sistema –que ha de ir adaptándose a las necesidades y demandas sociales y acomodándose a la realidad social siempre– se mantuvo el dictado de una pluralidad de normas sobrevenidas a lo largo del tiempo<sup>5</sup>, que hizo perder, en muchas áreas, la vigencia del TRLGSS/1974, así como una pérdida de la seguridad jurídica respecto a la legislación aplicable en cada momento y a cada supuesto, lo cual traía consigo una cierta inseguridad jurídica, que podía dar lugar a eventuales consecuencias negativas para los asegurados y beneficiarios de nuestro sistema.

Con la finalidad de dotar al ordenamiento de la Seguridad Social de una mayor sistematización e incrementar la seguridad jurídica, la disposición final primera de la [Ley 26/1990](#) facultó al

<sup>4</sup> La disposición final tercera de la [Ley 24/1972, de 21 de junio](#), de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora de la Seguridad Social, preveía que por el Ministerio de Trabajo se sometería a la aprobación del Gobierno, previo informe de la Organización Sindical y dictamen del Consejo de Estado, el texto o textos refundidos de la Ley de la Seguridad Social y de la de Procedimiento Laboral, ambas de 21 de abril de 1966, de la propia Ley 24/1972 y de las que leyes que regulaban los regímenes especiales agrario y de trabajadores del mar, así como de los preceptos que en materia de Seguridad Social figurasen en otras disposiciones de igual rango, estableciendo en la refundición la concordancia debida y la sistematización y depuración técnica adecuadas para lograr regularizar, aclarar y armonizar las leyes citadas mediante los preceptos del nuevo o nuevos textos refundidos.

<sup>5</sup> En la década de los ochenta del pasado siglo, va a modificarse esencialmente el ordenamiento jurídico de la Seguridad Social, mediante la introducción de reformas de enorme calado –a través de leyes específicas– como son el nuevo modelo de gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo (RDL 36/1978, de 16 de noviembre); un nuevo diseño respecto de la inspección y la recaudación de la Seguridad Social (Ley 40/1980, de 5 de julio, complementada por el RDL 10/1981, de 19 de junio); los cambios incorporados en la pensión de jubilación (RDL 13/1981, de 20 de agosto); la modificación de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social (Ley 26/1985, de 31 de julio); las innovaciones en el ámbito de la asistencia sanitaria y el establecimiento del Sistema Nacional de Salud (Ley 14/1986, de 25 de abril); la modificación de la estructura financiera de la Seguridad Social (Ley 37/1988, de 28 de diciembre) o la introducción en el sistema de la Seguridad Social de las prestaciones de naturaleza no contributiva (Ley 26/1990, de 20 de diciembre), además de las modificaciones normativas que, en relación con la Seguridad Social, se iban incorporando a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los respectivos ejercicios económicos.

Gobierno para la elaboración de un nuevo texto refundido que regularizase, aclarase y armonizase la propia ley con el texto refundido de 1974, y las disposiciones con rango de ley publicadas con posterioridad a este último, salvo las materias correspondientes al ámbito de la protección por desempleo y al sanitario que quedaban excluidas de la refundición<sup>6</sup>, si bien la autorización para la refundición se extendió a la regulación de la protección por desempleo<sup>7</sup>, labor refundidora que culminó con la aprobación y vigencia del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por [Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio](#)<sup>8</sup>.

**2.3.** Si la producción legislativa en materia de Seguridad Social fue importante antes de la entrada en vigor del TRLGSS/1994, aquella se incrementó a partir de ese momento, como consecuencia de las adaptaciones del ordenamiento de la Seguridad Social a los compromisos adquiridos en los diferentes acuerdos sociales y políticos producidos tras el Pacto de Toledo de 1995, los cambios legislativos para hacer frente a los retos que imponía la crisis económica o los derivados de las necesidades de la gestión.

Y esta mayor «producción legislativa» iba acompañada de importantes defectos jurídicos como los de utilizar normas legales diferenciadas, que no se integraban formalmente en la Ley General de la Seguridad Social (en especial, a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado o de las denominadas leyes de «acompañamiento»), así como el uso de disposiciones adicionales (bien en el propio texto refundido, o en leyes diferenciadas) en las que se regulaban aspectos sustantivos del sistema de Seguridad Social, en vez de incorporar esa regulación dentro de la parte articulada del mismo, afectando de esta forma al principio de seguridad jurídica y dificultando la interpretación y la aplicación de la legislación de la Seguridad Social.

<sup>6</sup> Como ha indicado TEJERINA ALONSO, J. I.: «El Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social», en *Protección social: Seguridad Social y discapacidad. Estudios en homenaje a Adolfo Jiménez*, CABRA DE LUNA, M. A. y PANIZO ROBLES, J. A. (coord.), Madrid: Cinca, 2014, la discutible exclusión de la asistencia sanitaria, unida al insistente silencio en el que la sucesiva normativa sanitaria (salvo inicialmente y solo a efectos de financiación) ha insistido en guardar en relación con la Seguridad Social, como si se tratara de un absurdo e inexplicable empeño en evitar una mínima e imprescindible coordinación entre ambos sistemas (todo ello, a pesar de que las prestaciones que el Sistema Nacional de Salud ha venido y viene prestando se hallan, en su inmensa mayoría, configuradas como prestaciones del sistema de la Seguridad Social) trajo consigo la pervivencia aislada de los artículos 98 y siguientes del texto refundido de 1974 y una desmembración de esta parcela, que pasó a quedar arrinconada en un extraño territorio de nadie.

<sup>7</sup> La autorización inicial –Ley 26/1990– daba un plazo de dos años para proceder a la refundición. Antes de finalizar dicho plazo, la disposición final segunda de la Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, amplió el plazo en un año más, incorporando en la refundición la materia de desempleo. Finalmente, la disposición adicional decimocuarta de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, amplió el «catálogo» de disposiciones a refundir y armonizar, extendiendo el plazo para ello hasta el 31 de diciembre de 1994.

<sup>8</sup> Sobre el proceso de elaboración del TRLGSS/1994, *vid.* TEJERINA ALONSO, J. I., *op. cit.*

Para dar solución a esa problemática, la disposición final vigésima quinta de la [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, facultó al Gobierno para que, en el plazo de dos años<sup>9</sup>, procediese a elaborar un nuevo texto refundido, en el que se integrasen, debidamente regularizados, aclarados y armonizados, los textos legales vigentes en materia de Seguridad Social, sin que el actual Gobierno hiciese uso de esa autorización, agotándose el plazo establecido para ello.

**2.4.** Con una finalidad similar, la [Ley 20/2014, de 29 de octubre](#)<sup>10</sup>, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en su artículo uno autoriza a aquel para aprobar, en el plazo de 12 meses a partir de su entrada en vigor<sup>11</sup>, entre otros, un nuevo texto refundido que recogiese debidamente armonizadas y aclaradas, además del entonces vigente texto refundido, todo un conjunto de disposiciones legales reguladoras de diferentes aspectos de Seguridad Social<sup>12</sup>, labor refundidora que ha cristalizado en el TRLGSS/2015.

<sup>9</sup> Plazo que finalizaba el día 2 de agosto de 2013.

<sup>10</sup> Como se señala en el informe del Consejo Económico y Social al borrador de nuevo texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, ya en el Informe elaborado por la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA), presentado al Consejo de Ministros del 21 de junio de 2013, se consideraba necesaria la aprobación de una ley que habilitase al Gobierno para la elaboración de textos refundidos, en relación con aquellas leyes que, habiendo sido modificadas en repetidas ocasiones, tuviesen una incidencia importante en una determinada área.

<sup>11</sup> Plazo que finalizaba el día 31 de octubre de 2015.

<sup>12</sup> Las normas objeto de refundición reflejadas en el artículo único de la [Ley 20/2014](#) se reflejan en el cuadro siguiente:

Disposiciones legales a refundir en el nuevo texto de la Ley General de la Seguridad Social	
Norma	Precepto
Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social .....	Todo el contenido
Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social .....	Arts. 30 y 31
Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados .....	Disp. adic. 15. <sup>a</sup>
Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social .....	Arts. 69 y 77
Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales .....	Art. 21
Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social .....	Disp. adic. 15. <sup>a</sup>
Ley 47/1998, de 23 de diciembre, por la que se dictan reglas para el reconocimiento de la jubilación anticipada del Sistema de la Seguridad Social, en determinados casos especiales .....	Todo el contenido de la ley
Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social .....	Arts. 29 y 30
Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social .....	Art. 26
Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad .....	Disp. adic. 6. <sup>a</sup>
Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad .....	Art. 4, disp. adic. 2. <sup>a</sup> y trans. 2. <sup>a</sup>
Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social .....	Todo el contenido
	.../...

### 3. LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA: MODALIDADES, ALCANCE Y LÍMITES

**3.1.** El artículo 82 de la **Constitución**, en su apartado 1, prevé que las Cortes Generales puedan delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias deter-

Disposiciones legales a refundir en el nuevo texto de la Ley General de la Seguridad Social	
Norma	Precepto
.../...	
Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 .....	Disp. adic. 58. <sup>a</sup>
Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería .....	Disp. adic. 4. <sup>a</sup>
Ley 37/2006, de 7 de diciembre, relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales .....	Art. 2
Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos .....	Todo el contenido de la ley
Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social .....	Disps. adic. 5. <sup>a</sup> , 9. <sup>a</sup> , 14. <sup>a</sup> y 27. <sup>a</sup>
Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas .....	Disp. adic. 15. <sup>a</sup>
Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos .....	Todo el contenido de la ley
Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo .....	Disp. adic. 3. <sup>a</sup>
Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo .....	Art. 20
Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas .....	Art. 5
Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social .....	Disps. adic. 15. <sup>a</sup> , 33. <sup>a</sup> , 39. <sup>a</sup> , 41. <sup>a</sup> , 46. <sup>a</sup> , 47. <sup>a</sup> y 52. <sup>a</sup> y final 12. <sup>a</sup>
Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social .....	Todo el contenido de la ley
Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad .....	Disp. adic. 8. <sup>a</sup>
Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial de Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social .....	Disp. adic. 2. <sup>a</sup>
Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo .....	Capítulo I y disp. adic. 1. <sup>a</sup>
Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores .....	Disp. adic. 2. <sup>a</sup>
Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social .....	Capítulo I, disps. adic. 1. <sup>a</sup> , 2. <sup>a</sup> , 3. <sup>a</sup> y 4. <sup>a</sup> y final 5. <sup>a</sup>



minadas, siempre que estas no estén afectadas por una reserva de ley orgánica<sup>13</sup>, delegación que puede llevarse a cabo a través de una ley de bases, cuando su objeto sea la formación de textos articulados, o por una ley ordinaria, si se trata de refundir varios textos legales en uno solo<sup>14</sup>. Y dentro de esta última modalidad de delegación –la refundidora– el apartado 5 del mismo precepto constitucional establece otras dos posibilidades entre las que puede optar el legislador, de modo que la delegación se puede limitar a una «mera formulación de un texto único», o bien puede comprender también las facultades de «regularizar, aclarar y armonizar» los textos legales que hayan de ser objeto de la correspondiente refundición.

Es, sin duda, la segunda alternativa la que establece un margen de actuación mayor que una mera formulación de un texto único, que se dirige más bien a una especie de mecánica de concentrar en un solo texto las previsiones contenidas, de forma diferenciada, en distintas disposiciones legales, sin posibilidades innovadoras que vayan en contra del tenor literal de los preceptos a refundir. Sin embargo, la delegación que lleva consigo la facultar de regularizar, aclarar y armonizar implica un plus en la habilitación, respecto de la mera agrupación de disposiciones legales.

**3.2.** No siempre ha sido pacífica la cuestión del alcance de la delegación legislativa que comporta las facultades de regularizar, aclarar y armonizar, ya que, en unos primeros momentos, se interpretaba que el uso de la delegación debía ser restrictivo, en cuanto que en cualquier texto refundido no se incluye la capacidad innovadora<sup>15</sup>, perspectiva que también era compartida por el Consejo de Estado para quien, aunque la delegación refundidora se extendiese a las tareas de regularizar, aclarar y armonizar, los textos refundidos no vienen a innovar nada<sup>16</sup>, sino a poner en orden lo ya vigente<sup>17</sup>.

No obstante, esta posición fue con el tiempo objeto de una interpretación más flexible, en especial a partir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional para el que la expresión recogida en la delegación de *regularizar, aclarar y armonizar* posibilita que en la refundición se puedan incorporar normas adicionales y complementarias a las que son estrictamente objeto de

<sup>13</sup> De acuerdo a la previsión del artículo 81.1 de la CE son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

<sup>14</sup> Sobre la delegación legislativa, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo I*, 5.ª edic., Madrid: Civitas, 1989, págs. 270 y ss.; DE LA QUADRA SALCEDO, T.: *La delegación legislativa en la Constitución*, Madrid: Civitas, 1991 o RUIZ ROBLES, A.: «La delegación legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, núm. 43, enero-abril 1995.

<sup>15</sup> STS, Sala 3.ª, de 20 de enero de 1992.

<sup>16</sup> Para el profesor DE LA QUADRA SALCEDO (*op. cit.* pág. 368), la delegación legislativa tiene más de aspecto formal que de otra cosa, pues consiste en decidir sobre la forma en que se reúnen en un texto único previsiones normativas materiales sobre las que el Gobierno no tiene libertad para configurar los contenidos normativos, al carecer de capacidad de decisión al respecto.

<sup>17</sup> Dictamen n.º 49.383, de 11 de diciembre de 1986.

refundición, siempre que sea necesario para colmar lagunas, precisar su sentido o, en fin, lograr la coherencia y sistemática del texto único refundido<sup>18</sup>, tesis que también va recogiendo el Consejo de Estado, de modo que en la delegación refundidora «amplia», la labor del Gobierno no termina con la mera transcripción sistemática de las normas vigentes con el único fin de facilitar el manejo de las mismas, sino que trata de lograr la integración de dichas disposiciones en un texto único, regularizado, aclarado y armónico, sin que ello signifique que puedan ser acogidas en el texto refundido auténticas innovaciones que supongan un desarrollo de los preceptos que han de refundirse o que deban inspirar la refundición<sup>19</sup>.

**3.3.** De las alternativas posibles respecto de la delegación refundidora, la [Ley 20/2014](#) opta<sup>20</sup> por una delegación amplia, de modo que el mandato al Gobierno no solo se circunscribe a refundir determinados preceptos legales, sino que, además, se establece la capacidad (y la obligación) del Gobierno para regularizar, aclarar y armonizar las disposiciones que han de constituir el objeto de la refundición, alternativa que era la única posible ya que la delegación para la «mera formulación de un texto único» no hubiese tenido sentido considerando la multiplicidad y falta de homogeneidad de los instrumentos legales a considerar, que exigían un tratamiento mucho más amplio que una simple agrupación de diferentes normas, en orden a lograr un «texto normativo que fuese entendible, sistemático y coherente»<sup>21</sup>, considerando que la labor refundidora no es una tarea puramente mecánica, sino que precisa a veces de ajustes para corregir errores o rectificar términos, pudiendo llegar incluso a reflejar normas adicionales y complementarias a las que son objeto de refundición, siempre que resulten necesarias para colmar lagunas, precisar su sentido o dotar al nuevo texto de coherencia y sistemática<sup>22</sup>.

#### 4. DIFICULTADES EN LA REFUNDICIÓN Y OBJETIVOS PERSEGUIDOS CON EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE 2015

**4.1.** Con carácter general, en la elaboración de un texto refundido siempre se presentan ciertas dificultades no solo en la selección de las disposiciones que han de ser refundidas –las cuales

<sup>18</sup> [STC 13/1992](#), de 6 de febrero, FJ 16.º.

<sup>19</sup> Dictamen n.º 48.862, de 7 de abril de 1985.

<sup>20</sup> Como ya sucedió en la delegación establecida en la [Ley 26/1990](#) y en las disposiciones subsiguientes que dieron lugar al TRLGSS (1994).

<sup>21</sup> Consejo de Estado. [Dictamen n.º 1019/2015](#) al proyecto del real decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, pág. 52.

<sup>22</sup> [STC de 13/1992](#), de 6 de febrero, recogida en el [dictamen del Consejo de Estado n.º 1808/2000](#).

no siempre se detallan en la propia ley delegante<sup>23</sup> sino sobre todo en la valoración de las disposiciones concurrentes sobre un mismo o semejante ámbito, de modo que se pueda valorar si se dan o no contradicciones entre las mismas y, en este último caso, cuál de las disposiciones en conflicto ha de prevalecer.

Dificultades de esa naturaleza se multiplican en el caso de un texto refundido del ordenamiento de la Seguridad Social, debido a:

- a) El largo lapso de tiempo transcurrido entre las fechas de entrada en vigor de las distintas normas a refundir, teniendo en cuenta que el anterior TRLGSS databa de 1994.
- b) El elevado volumen de producción normativa durante la veintena de años transcurridos desde la entrada en vigor del TRLGSS/1994.
- c) Además, la fuerte producción normativa iba acompañada de una fuerte dispersión normativa, ya que no pocas de las disposiciones promulgadas tras el TRLGSS/1994 se recogían en cuerpos legales en los que por su rúbrica difícilmente cabría deducir la existencia en su seno de ocasionales previsiones en materia de Seguridad Social.
- d) A su vez, la dispersión normativa se acompañaba de una deficiente técnica reformadora seguida, de modo que buena parte de las reformas introducidas poco o nada facilitaba una tarea refundidora, incorporando esas reformas a leyes específicas (como las Leyes de Presupuestos y hasta 2004 en las leyes de «acompañamiento») o a inclusión de las reformas en leyes que no se referían, de modo concreto, al sistema de la Seguridad Social.
- e) O, por último, la ausencia de criterios precisos y uniformes en los preceptos que se iban aprobando, de modo que, aun teniendo el carácter de norma reguladora y con vigencia permanente, no se incorporaban en la parte dispositiva del TRLGSS/1994, sino que adoptaban la forma de disposiciones adicionales<sup>24</sup>, lo cual sin duda repercutía en la seguridad jurídica en la aplicación del ordenamiento de la Seguridad Social.

**4.2.** Pero, además, en los dos TRLGSS precedentes, y aunque denominados textos refundidos de la «Ley General de la Seguridad Social», los mismos distaban de ser el *corpus iuris* de todo el sistema de la Seguridad Social, puesto que ese alcance únicamente podía predicarse del Régimen General y, con ciertas matizaciones, de la regulación del desempleo, situándose al

<sup>23</sup> Si bien en la [Ley 20/2014](#), y por lo que se refiere al ámbito de la Seguridad Social, aparecen de forma expresa citados los preceptos legales a refundir.

<sup>24</sup> El TRLGSS/1994 en la fecha de la aprobación del nuevo texto refundido contaba con 66 disposiciones adicionales.

margen de los mismos la regulación de los diferentes regímenes especiales, bien por tener una regulación legal propia (como sucedía con los Regímenes Agrario o de Trabajadores del Mar) o tratarse de regímenes regulados en norma reglamentaria<sup>25</sup>.

Sin embargo, esta situación había comenzado a alterarse con la integración de determinados regímenes especiales (como es el caso del Régimen Especial Agrario o el de Empleados de Hogar), si bien la regulación de los mismos no se llevó a cabo mediante la introducción de aquella en el TRLGSS/1994, sino mediante el dictado de disposiciones propias<sup>26</sup>, diferenciadas del propio texto refundido.

Esta situación de dispersión normativa era, incluso, más acentuada en el caso de la regulación de Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia, puesto que sobre el mismo incidía una disposición reglamentaria, reguladora con carácter general de propio régimen especial<sup>27</sup>, y, al tiempo, tres leyes de ámbito diferenciado, como eran la normativa de un sistema especial dentro del régimen<sup>28</sup>, la regulación de una de las prestaciones que conforman la cobertura de Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia<sup>29</sup> y los contenidos propios de Seguridad Social contenido en la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo<sup>30</sup>, con independencia de los preceptos –básicamente disposiciones adicionales– del TRLGSS/1994 que resultaban de aplicación a los trabajadores por cuenta propia.

**4.3.** Del análisis de las dificultades y las carencias que se venían observando en el ordenamiento de la Seguridad Social, se pueden deducir cuáles son los objetivos básicos que se persiguen con el mismo, entre los que se encuentran los siguientes:

- a) Como no podía ser menos, el primer objetivo es dar cumplimiento a la delegación legislativa, en orden a la inclusión en un solo texto de las disposiciones legales que, relacionadas con la Seguridad Social, se fueron promulgando desde la entrada en

<sup>25</sup> Como sucedía con los Regímenes Especiales de Autónomos, Minería del Carbón o Empleados de Hogar.

<sup>26</sup> Es el caso de la integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el Régimen de Autónomos ([Ley 18/2007, de 4 de julio](#)), del Régimen Especial de Empleados de Hogar en el Régimen General (disp. adic. trigésima novena de la [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#)) o la integración en el Régimen General de los trabajadores agrarios por cuenta ajena ([Ley 28/2011, de 22 de septiembre](#)).

<sup>27</sup> [Decreto 2530/1970, de 20 de agosto](#), por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

<sup>28</sup> [Ley 18/2007, de 4 de julio](#), por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

<sup>29</sup> [Ley 32/2010, de 5 de agosto](#), por la que se establece un sistema de protección específica por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia.

<sup>30</sup> [Ley 20/2007, de 11 de julio](#).

vigor del anterior TRLGSS/1994 y hasta el mismo momento en que se aprueba el nuevo texto refundido, integración que va acompañada de una labor regularizadora y de armonización y aclaración, resultado de un «trabajo de depuración de normas legales [...] que facilita el manejo de una legislación de especial importancia para la vida de los ciudadanos y para el trabajo de múltiples operadores jurídicos, a todos los cuales se dota de una buena factura jurídica y adecuada sistemática»<sup>31</sup>.

- b) Dar coherencia y sistematicidad al TRLGSS, de modo que se incluyan en la parte dispositiva del mismo la mayor parte de las disposiciones adicionales que contenía el TRLGSS/1994.
- c) Lograr que el nuevo TRLGSS se convierta realmente en el cuerpo legal de referencia de la Seguridad Social, sin que se limite al Régimen General, sino incorporando al mismo la regulación de los diferentes sistemas especiales que se establecieron a partir de la [Ley 18/2007](#), la del propio Régimen de Autónomos (RETA) o la de todas las prestaciones que conforman el ámbito de cobertura de la Seguridad Social, incluyendo el sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia<sup>32</sup>.
- d) Por último, y como aspecto meramente formal, la actualización de expresiones obsoletas o caídas en desuso, las citas a departamentos, organismos e instituciones desaparecidas<sup>33</sup>, o la supresión de autorizaciones y previsiones que ya decayeron o se han visto cumplidas<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Consejo de Estado. [Dictamen n.º 1019/2015](#) al proyecto del Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, pág. 163.

<sup>32</sup> Este carácter integrador del nuevo TRLGSS no se alcanza en relación con todos los regímenes especiales, puesto que, casi en paralelo con el dictado del mismo, la [Ley 47/2015, de 21 de octubre](#), reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, regula en su título I el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar. Un análisis del contenido de la [Ley 47/2015](#), en PANIZO ROBLES, J. A.: «[La Seguridad Social de las personas que trabajan en el mar \(la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero\)](#)», en [www.laboral-social.com](#), octubre 2015.

<sup>33</sup> Conforme a las exigencias de las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, y publicadas mediante [Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 28 de julio de 2005](#) (BOE de 29 de julio de 2005).

<sup>34</sup> Lo que implica, entre otros extremos, que determinadas disposiciones contenidas en el TRLGSS/1994 no se hayan incorporado al nuevo, como se refleja en el cuadro siguiente:

Disposiciones del anterior texto refundido que no se incorporan al nuevo, por haber sido objeto de derogación o haber perdido su vigencia		
Disposición adicional séptima bis.	<i>Cuantías mínimas de las pensiones por viudedad.</i>	La disposición adicional, introducida por el artículo 9 de la <a href="#">Ley 24/1997, de 15 de julio</a> , establecía un plazo de tres años para equiparar las cuantías de las pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con menos de 60 años, que cumplieran determinados requisitos, plazo que ya ha sido cumplido
.../...		

## 5. ESTRUCTURA DEL NUEVO TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**5.1.** Ha de diferenciarse el contenido del real decreto legislativo que aprueba el TRLGSS/2015 del contenido de este último, que se inserta al final del primero.

El contenido del [Real Decreto Legislativo 8/2015](#) es sencillo y se limita a:

- a) Aprobar el nuevo TRLGSS (art. Único).
- b) Establecer que las referencias efectuadas, en otras normas a las disposiciones que han sido objeto de refundición en el nuevo TRLGSS, han de entenderse realizadas a este último texto (disp. adic.).

Disposiciones del anterior texto refundido que no se incorporan al nuevo, por haber sido objeto de derogación o haber perdido su vigencia		
.../...		
Disposición adicional decimocuarta.	<i>Duración de la prestación por desempleo en los procesos de reconversión y reindustrialización.</i>	Esta disposición adicional hacía referencia a la duración de la prestación por desempleo en los supuestos de reconversión y reindustrialización.
Disposición adicional decimoséptima.	<i>Desempleo de los trabajadores de estiba portuaria.</i>	El contenido de la disposición adicional está obsoleto.
Disposición adicional trigésima sexta.	<i>Cotización de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario.</i>	Derogada por la disposición derogatoria única de la <a href="#">Ley 18/2007, de 4 de julio</a> .
Disposición adicional cuadragésima octava.	<i>Prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo producido en 2010.</i>	Agotada la vigencia de la disposición.
Disposición adicional quincuagésima tercera.	<i>Extensión de la acción protectora por contingencias profesionales a los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar.</i>	Ha de entenderse subsumida en la disposición adicional 39.ª de la <a href="#">Ley 27/2011</a> (que crea el sistema especial para empleados de hogar dentro del Régimen General) que ha sido objeto de refundición.
Disposición adicional quincuagésima sexta.	<i>Lesiones permanentes no invalidantes.</i>	Agotado su contenido.
Disposición adicional quincuagésima séptima.	<i>Acomodación de las referencias a la edad mínima de jubilación.</i>	Ha de considerarse derogada, tras el cumplimiento del mandato en el nuevo texto refundido, de acomodar la edad de jubilación de 65 años a las nuevas edades mínimas introducidas por la <a href="#">Ley 27/2011</a> .
Disposición adicional quincuagésima octava.	<i>Ampliación de la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.</i>	Derogada expresamente por la disposición derogatoria única de la <a href="#">Ley 36/2014, de 26 de diciembre</a> , de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.
Disposición adicional quincuagésima novena.	<i>Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social.</i>	El contenido de esta adicional ha de entenderse «superado» por la <a href="#">Ley 23/2013, de 23 de diciembre</a> , ley que ha sido objeto de incorporación en el nuevo texto refundido.

- c) Derogar de forma expresa las disposiciones que se han incorporado al nuevo TRLGSS (disp. derog.).
- d) Y, lo que tiene una importancia básica, determinar la fecha de entrada en vigor del nuevo TRLGSS, para la que se establece una *vacatio legis* hasta el 2 de enero de 2016 (disp. final única), la cual se justifica en el hecho de haber incorporado en aquel determinadas disposiciones en materia de Seguridad Social contenidas en la [Ley 48/2015, de 29 de octubre de 2015](#), de Presupuestos Generales del Estado para 2016<sup>35</sup>, ley que entra en vigor el 1 de enero de 2016, es decir, un día antes de que lo haga el nuevo TRLGSS.

La fecha «general» de entrada en vigor del nuevo TRLGSS tiene dos excepciones: de una parte, la regulación del nuevo complemento de pensiones por maternidad (que se regula en el art. 60 del nuevo texto refundido, procedente del anterior art. 50 bis), el cual resulta de aplicación, cuando concurren las circunstancias previstas en el mismo, a las pensiones contributivas de jubilación, viudedad e incapacidad permanente que se causen a partir de 1 de enero de 2016; de otra parte, el factor de sostenibilidad, para el cálculo de la pensión de jubilación (regulado en el art. 211 del nuevo TRLGSS), el cual, conforme a las previsiones del apartado 2 de la disposición final quinta de la [Ley 23/2013](#) (reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social), se aplicará a las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social que se causen a partir del 1 de enero de 2019.

**5.2.** El nuevo TRLGSS se estructura en seis títulos, manteniendo (con las modificaciones y adiciones pertinentes) los tres títulos anteriores (dedicados, respectivamente, a las «Normas generales del sistema de la Seguridad Social», al «Régimen General» y a la «Protección por Desempleo»), a los que se añaden otros tres que regulan el RETA; la prestación por cese de actividad y las prestaciones no contributivas.

De esta forma, la estructura del nuevo TRLGSS es la siguiente:

- Título I: Normas generales del sistema de la Seguridad Social.
- Título II: Régimen General de la Seguridad Social.
- Título III: Protección por desempleo.
- Título IV: Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.
- Título V: Prestación por cese de actividad.

<sup>35</sup> Entre ellas las modificaciones que la [Ley 48/2015, de 29 de octubre](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, introduce en el artículo 147 del TRLGSS/1994 o la inclusión en el mismo de un nuevo artículo 50 bis. Un análisis de las novedades introducidas, en el ámbito de la Seguridad Social, por la referida norma en PANIZO ROBLES, J. A.: «La Seguridad Social en los Presupuestos Generales del Estado para 2016», *RTSS.CEF*, núm. 393, diciembre 2015.

- Título VI: Prestaciones no contributivas.
- Disposiciones adicionales.
- Disposiciones transitorias.
- Disposiciones finales.

**5.3.** La incorporación de nuevos regímenes y sistemas especiales, así como de un mayor número de disposiciones legales a refundir, produce un importante incremento de artículos y disposiciones en el nuevo texto refundido respecto del anterior, tal como se recoge en el cuadro siguiente:

Preceptos	TRLGSS 1994	TRLGSS 2015
Títulos .....	3	6
Artículos .....	234	373
Disposiciones adicionales .....	66	26
Disposiciones transitorias .....	22	29
Disposiciones derogatorias .....	1	-(1)
Disposiciones finales .....	7	8
Total preceptos <sup>(2)</sup> .....	330	436

(1) Frente al TRLGSS/1994, en el que la derogación de las disposiciones legales refundidas se recogían en una disposición derogatoria del mismo, en el TRLGSS/2015 esa derogación se recoge en la disposición derogatoria del [Real Decreto Legislativo 8/2015](#) que aprueba el texto refundido.

(2) Suma de artículos y de disposiciones adicionales, transitorias y finales.

## 6. NOVEDADES Y PARTICULARIDADES QUE PRESENTA EL NUEVO TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**6.1.** El título I está referido a las normas generales del sistema de la Seguridad Social, en el que, entre las novedades más significativas, se pueden reseñar las siguientes:

- a) Se introduce una nueva sección en el capítulo II (Campo de aplicación y estructura del sistema de la Seguridad Social), relativa a las *disposiciones aplicables a determinados colectivos*: familiares (art. 12), trabajadores con discapacidad (art. 13) y socios trabajadores y socios de trabajo de cooperativas (art. 14) manteniendo la regulación que, hasta la fecha, estaba ubicada en las correspondientes disposiciones adicionales del TRLGSS/1994.



Asimismo, se prevé expresamente la posibilidad de la *inclusión de los deportistas de alto nivel* en el sistema de la Seguridad Social (art. 7.4), inclusión que ya venía recogida en la Ley del Deporte<sup>36</sup>.

- b) Procedentes de varias disposiciones adicionales del TRLGSS/1994, se introduce una sección (arts. 47 a 52) dedicada al *reconocimiento, determinación y mantenimiento del derecho a las prestaciones*, regulando el requisito de estar al corriente en el pago de las cotizaciones para acceder y percibir las prestaciones de Seguridad Social; la transformación en días de los plazos, establecidos en años o meses, en la regulación de las diferentes prestaciones; los efectos de la acreditación de cotizaciones superpuestas en varios regímenes; la forma de cómputo de ingresos a efectos del reconocimiento o mantenimiento del derecho a prestaciones condicionadas a *niveles de renta* (por ejemplo, complementos por mínimos de las pensiones contributivas; prestaciones familiares, etc.); la forma de acreditar el requisito de residencia, cuando ello es necesario para el acceso o mantenimiento del derecho a las prestaciones (por ejemplo, complementos a mínimos) o la adopción de medidas cautelares.
- c) Se recoge la *regulación del complemento por maternidad de las pensiones, establecido en la Ley 48/2015, de Presupuestos Generales del Estado para 2016*, para las mujeres cuyas pensiones se causen a partir del 1 de enero de 2016 y que hayan tenido dos o más hijos naturales o adoptados<sup>37</sup>. En tales supuestos, se tiene derecho a percibir un complemento equivalente, como regla general, a un porcentaje a aplicar a la cuantía inicial de la pensión reconocida, porcentaje que se sitúa en el 5% (2 hijos), el 10% (3 hijos) o el 15% (4 o más hijos).
- d) Por lo que respecta a la *gestión de la Seguridad Social*, se mantiene la enumeración y regulación de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, teniendo en cuenta que no se ha plasmado en la práctica la «Agencia de Seguridad Social» establecida en la *Ley 27/2011*<sup>38</sup>.
- e) En el ámbito de la *colaboración con la Seguridad Social*, se reproduce casi en su integridad la regulación de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, con-

<sup>36</sup> [Ley 10/1990, de 15 de octubre](#) (art. 53).

<sup>37</sup> Un análisis de la regulación del complemento por maternidad, de su alcance, lagunas de cobertura y problemas en su aplicación, en PANIZO ROBLES, J. A.: «La Seguridad Social en los Presupuestos Generales...», *op. cit.*

<sup>38</sup> Aunque la disposición derogatoria de la [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#) (cuya disp. adic. séptima autorizó al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social) procedió a la derogación de los artículos del TRLGSS/1994 que regulaban el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social, dicha derogación surtiría efectos «en el momento de constitución y entrada en funcionamiento de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social». Toda vez que la mencionada Agencia no se ha creado aún, ni podría crearse –a la vista de la disp. adic. nonagésima cuarta de la [Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016](#)–, se mantiene la regulación anterior respecto de los mencionados organismos de la Administración de la Seguridad Social.

tenida en la [Ley 35/2014](#), si bien, y por razones de sistematicidad, dada la extensión de la sección que regulaba esa colaboración, la misma se configura como un capítulo específico (el VI).

- f) Por lo que se refiere el ámbito del *régimen económico*, se integra la [Ley 28/2003, de 29 de septiembre](#), reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- g) Por último, se incluye un nuevo capítulo (el VIII) referido a *procedimientos y notificaciones*, en orden a la generalización del uso de los medios electrónicos, regulando las normas generales del procedimiento (entre ellas, la acreditación de la representación o el silencio administrativo), la tramitación electrónica de los procedimientos en el ámbito de las prestaciones, la aportación de datos a la Seguridad Social a través de medios electrónicos o las notificaciones de los actos administrativos, por parte de los organismos de la Seguridad Social, a través de medios electrónicos.

**6.2.** En lo que se refiere al título II (*Régimen General*), cabe destacar las siguientes particularidades:

- a) Por lo que se refiere al campo de aplicación del Régimen General<sup>39</sup>, se efectúan las siguientes precisiones:
  - Se cita expresamente a los trabajadores incluidos en los sistemas especiales para empleados de hogar y para trabajadores por cuenta ajena agrarios<sup>40</sup>.
  - Se incluyen como trabajadores por cuenta ajena y como asimilados, respectivamente, a los socios trabajadores de las sociedades laborales, en los términos que había recogido la [Ley de Sociedades Laborales y Participadas](#)<sup>41</sup>.
  - Se hace figurar, de forma expresa, dentro del campo de aplicación del Régimen General a los trabajadores dedicados a las operaciones de manipulación, empaquetado, envasado y comercialización del plátano<sup>42</sup>.
  - Con la misma finalidad, se recoge dentro de las personas integradas en el Régimen General a los funcionarios y otro personal de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Artículos 136 y ss. del TRLGSS.

<sup>40</sup> Que quedaron integrados en el Régimen General en virtud de lo establecido, respectivamente, en la disposición adicional trigésima novena de la [Ley 27/2011](#) y la [Ley 28/2011](#).

<sup>41</sup> [Ley 44/2015, de 14 de octubre](#).

<sup>42</sup> Disposición adicional vigésima novena del [TRLGSS/1994](#).

<sup>43</sup> De acuerdo con el artículo 20 del [Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre](#).

- A su vez, se mantiene la habilitación legal para la inclusión en el Régimen General de cualesquiera otras personas que, por razón de su actividad, sean objeto de asimilación a trabajadores por cuenta ajena mediante real decreto, a propuesta del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- b) En sentido contrario, y dentro de las *exclusiones del campo de aplicación del Régimen General*<sup>44</sup>, se recoge la actividad llevada a cabo por los profesores universitarios eméritos<sup>45</sup> o por el personal licenciado sanitario emérito<sup>46</sup>.
- c) Se integran (art. 153) las normas sobre la cotización en supuestos de compatibilidad de jubilación y trabajo (procedente del [RDL 5/2013](#)) considerando que durante los mismos solo es obligatoria la cotización a la Seguridad Social por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, así como una cotización especial de solidaridad (del 8%), no computable para las prestaciones<sup>47</sup>. En esa regulación, se precisa que la base de cotización aplicable para determinar la cotización especial de solidaridad es la correspondiente a las contingencias comunes, completando la laguna existente en el [Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo](#).
- d) En cuanto al ámbito de la acción protectora, aparte de determinadas modificaciones y adaptaciones<sup>48</sup>, se destacan las siguientes especificidades:
- Respecto de la delimitación del accidente de trabajo (art. 153) se sustituye la referencia a «categoría profesional» por la de «grupo profesional», de conformidad con la redacción del artículo 22 del nuevo texto refundido de la Ley del Estatuto de Trabajadores ([RDLeg. 2/2015](#))<sup>49</sup>.
  - Dentro de las situaciones asimiladas al alta, a efectos del acceso a las prestaciones (art. 166) ya no se mencionan las correspondientes a la suspensión

<sup>44</sup> Artículo 137 del TRLGSS.

<sup>45</sup> Apartado 2 de la disposición adicional vigésima segunda de la [Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre](#), de Universidades.

<sup>46</sup> Disposición adicional cuarta de la [Ley 55/2003, de 16 de diciembre](#), del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

<sup>47</sup> La refundición de las normas sobre compatibilidad de jubilación y trabajo se completa con la efectuada en el artículo 309 del texto refundido, incluido en su título IV, respecto a los trabajadores por cuenta propia que se beneficien de idéntica medida sobre compatibilidad entre jubilación y trabajo.

<sup>48</sup> Como son, en el ámbito de las prestaciones por maternidad, paternidad y cuidado de menores aquejados de enfermedad grave, así como de las prestaciones familiares, las derivadas de [Ley 26/2015, de 28 de julio](#), de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia,

<sup>49</sup> Aprobado por [Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre](#). Un comentario crítico al respecto en MOLINA NAVARRETE, C.: «Mientras tanto...: Un "cosmético" nuevo texto refundido del Estatuto de los Trabajadores», *RTSS.CEF*, núm. 392, noviembre 2015.

del contrato de trabajo por servicio militar o prestación social sustitutoria, como consecuencia de la suspensión acordada para ambas<sup>50</sup>.

- En relación con las prestaciones de maternidad, paternidad y cuidado de menores aquejados de grave enfermedad, el TRLGSS/2015 recoge las adaptaciones necesarias, derivadas de la [Ley 26/2015, de 28 de julio](#), de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia que, entre otros, modifica<sup>51</sup> las modalidades de acogimiento familiar que, frente a la regulación anterior, pasan a ser:
  - *Acogimiento de urgencia* (de duración no superior a 6 meses, por lo que no tiene cobertura en el sistema de la Seguridad Social).
  - *Acogimiento temporal* –de carácter transitorio y con una duración máxima de 2 años– que se corresponde con el anterior acogimiento simple.
  - *Acogimiento permanente* (cuya denominación se mantiene).
  - Desaparece el acogimiento familiar preadoptivo, que es sustituido por la *delegación de guarda con fines de adopción*, regulada en el artículo 176 bis del [Código Civil](#)<sup>52</sup>.
- De igual modo, se «reabre» (art. 193) la problemática de valorar la situación de incapacidad permanente, así como la graduación de la misma, a través de una lista de enfermedades, cuestión que, incorporada en el ordenamiento de la Seguridad Social en 1997<sup>53</sup>, había quedado prácticamente sin vigencia, al no haberse dictado las disposiciones reglamentarias en las que figurasen tales «enfermedades incapacitantes»<sup>54</sup>. No obstante, se prevé que, en tanto

<sup>50</sup> Suspensión realizada desde el 31 de diciembre de 2001–respectivamente, por la disp. adic. decimotercera de la [Ley 17/1999, de 18 de mayo](#), de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas y el [Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo](#), por el que se adelanta la suspensión de la prestación del servicio militar y por el [Real Decreto 342/2001, de 4 de abril](#), por el que se suspende la prestación social sustitutoria del servicio militar.

<sup>51</sup> A través de una nueva redacción del artículo 173 bis del [Código Civil](#).

<sup>52</sup> La disposición adicional segunda de la [Ley 26/2015](#) prevé la adecuación a la nueva regulación de las referencias normativas efectuadas a las modalidades de acogimiento familiar anteriores, estableciendo que «todas las referencias que en las leyes y demás disposiciones se realizasen al acogimiento preadoptivo deberán entenderse hechas a la delegación de guarda para la convivencia preadoptiva prevista en el artículo 176 bis del Código Civil; y las que se realizasen al acogimiento simple, deberán entenderse hechas al acogimiento familiar temporal previsto en artículo 173 bis del Código Civil».

<sup>53</sup> A través de la [Ley 24/1997, de 5 de julio](#), de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social.

<sup>54</sup> La [Ley 24/1997](#) estableció el plazo de un año para que el Gobierno dictase las disposiciones reglamentarias que recogiesen la lista de enfermedades, respecto de la valoración de la situación de incapacidad permanente, así como la

no se promulguen las correspondientes normas reglamentarias, se seguirá aplicando la normativa anterior<sup>55</sup>.

- Aunque la solución que se ha dado en el TRLGSS/2015 cuenta con el respaldo del Consejo de Estado<sup>56</sup> y, frente a la regulación de 1997, ha desaparecido el plazo de un año en el que el Gobierno habría de dictar esas disposiciones reglamentarias, respecto de la lista de enfermedades incapacitantes y de los diferentes grados de la situación de la incapacidad permanente, es muy probable, dada la complejidad y dificultad de «baremar» la incapacidad permanente<sup>57</sup>, en el esquema de cobertura del sistema español de Seguridad Social, que se repita la situación de 1997, de modo que la norma transitoria (en este caso, la disp. trans. vigésima sexta del TRLGSS/2015) se constituya en la norma de aplicación permanente, quedando el precepto «ordinario» (art. 194), sin aplicación real.
- Se incorpora la regulación del factor de sostenibilidad, en orden a la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación (art. 211), si bien con una aplicación demorada al 1 de enero de 2019.
- Para una mejor sistematización de la normativa de la Seguridad Social, la regulación de la pensión de viudedad, contenida en el anterior artículo 174 TRLGSS/1994, se estructura en cuatro artículos que se refieren, respectivamente: al derecho a la pensión de viudedad del cónyuge superviviente

graduación de la misma, a efectos de las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social, plazo que finalizó el día 15 de agosto de 1998. No obstante, la disposición adicional trigésima novena de la [Ley 50/1998, de 30 de diciembre](#), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, amplió hasta el 31 de diciembre de 1999 dicho plazo, sin que tampoco se dictasen las normas reglamentarias señaladas.

Por ello, se había venido interpretando que las autorizaciones establecidas en el artículo 137 del TRLGSS/1994, en la redacción dada por la [Ley 24/1997](#), habían perdido su eficacia, de modo que la valoración de la situación de incapacidad permanente debía llevarse a cabo en los términos establecidos en el mencionado artículo 137, pero en la redacción anterior a la entrada en vigor de la [Ley 24/1997](#).

No obstante, esta no es la alternativa mantenida en el nuevo TRLGSS, sino que en la refundición se parte del contenido del artículo 137 del TRLGSS/1994, en la redacción dada por la [Ley 24/1997](#), alternativa que también mantiene el Consejo de Estado, en su [Dictamen n.º 1019/2015](#).

<sup>55</sup> En tal sentido, la disposición transitoria vigésima sexta del TRLGSS/2015 contiene una redacción alternativa del artículo 194 del mismo, que coincide con el artículo 137 del TRLGSS, en la redacción anterior a la [Ley 24/1997](#), señalando su vigencia en tanto no entren en vigor las disposiciones reglamentarias oportunas.

<sup>56</sup> El Consejo de Estado, en su dictamen al proyecto de texto refundido ([n.º 1019/2015](#), pág. 102) señala «la necesidad perentoria de llevar a cabo el desarrollo reglamentario en el plazo más breve posible [...] en orden a eliminar la inseguridad jurídica –y el incumplimiento de la voluntad del legislador– que una transitoriedad tan dilatada como la presente produce».

<sup>57</sup> Como se puso de manifiesto en los trabajos que se llevaron a cabo durante los años 1997 y 1998, en desarrollo de las previsiones de la [Ley 24/1997](#), en los que participó de forma directa el autor de este trabajo.

(art. 219); la prestación en el caso de personas separadas, divorciadas o con matrimonios nulos (art. 220); el acceso y derecho a la prestación en los supuestos de parejas de hecho (art. 221) y la extinción de las prestaciones de viudedad (art. 223).

- e) A su vez, se incorporan dos capítulos diferenciados para regular, en uno, las particularidades aplicables a los trabajadores a tiempo parcial y a los trabajadores contratados para la formación y aprendizaje; a través del otro, se incorporan las disposiciones relativas a los sistemas especiales de empleados de hogar<sup>58</sup> y de trabajadores agrarios<sup>59</sup> eliminándose la mención a los regímenes especiales en los que se encuadraban estos colectivos y que han desaparecido tras su integración en el Régimen General de la Seguridad Social<sup>60</sup> o en el RETA<sup>61</sup>.

**6.3.** En el título III, dedicado a la *protección por desempleo*, se incluye un nuevo capítulo V relativo a disposiciones especiales aplicables a determinados colectivos: trabajadores incluidos en el sistema especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios (art. 286 a 289), trabajadores contratados para la formación y aprendizaje (art. 290); trabajadores del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (art. 291) y militares profesionales de tropa y marinería (art. 292).

A su vez, y al delimitar el objeto de la protección por desempleo, se incluye la referencia expresa a la suspensión del contrato y no solo la pérdida de empleo y a la reducción de jornada (art. 262).

O, por último, se sustituye la referencia al «subsidio para mayores de 52 años» por la de «subsidio para mayores de 55 años» y se elimina la referencia al «subsidio para mayores de 45 años» al haber sido suprimido<sup>62</sup>.

**6.4.** Como novedad, frente al anterior texto refundido, se incorpora en el mismo (título IV) la regulación legal del RETA<sup>63</sup>, teniendo en cuenta, básicamente, el conjunto de disposiciones adi-

<sup>58</sup> Artículos 250 y 251.

<sup>59</sup> Artículos 252-256.

<sup>60</sup> Sistema Especial para Empleados de Hogar y Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios.

<sup>61</sup> Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios.

<sup>62</sup> Todo ello de conformidad con las modificaciones incorporadas por el [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#), de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

<sup>63</sup> Si bien se mantiene la vigencia del [Decreto 2530/1970, de 20 de agosto](#), por el que se regula el RETA, en lo que no se oponga al [Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre](#).

cionales que, relacionadas con la cobertura de los trabajadores independientes, se recogían en el TRLGSS/1994, así como los contenidos de Seguridad Social del Estatuto del Trabajo Autónomo<sup>64</sup>.

**6.5.** Asimismo, se incorpora la regulación legal de la protección por cese de actividad<sup>65</sup> (título V), que, con anterioridad, quedaba extramuros del TRLGSS/1994, considerando que, tanto en su formulación inicial, como en las reformas posteriores, quedaba desdibujada su vinculación con la Seguridad Social<sup>66</sup>, si bien en el nuevo texto refundido esta protección se configura como una prestación propia del ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social<sup>67</sup>.

Como particularidad respecto a la regulación existente en la [Ley 32/2010](#), se crea un nuevo capítulo II para regular las especialidades que existen en la situación legal de cese de actividad de determinados trabajadores autónomos (trabajadores autónomos económicamente dependientes –TRADE–; socios de sociedades de capital; socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado y quienes ejercen su actividad profesional conjuntamente).

**6.6.** Como se ha indicado, desaparecen de la regulación del Régimen General (título II) las modalidades no contributivas de las prestaciones económicas de la Seguridad Social (pensiones de incapacidad permanente y de jubilación, y prestaciones familiares), dado que su regulación quedaba desvinculada de la pertenencia a uno u otro régimen del sistema de la Seguridad Social, para constituir un título diferenciado (título VI).

**6.7.** Por último, y dentro de las disposiciones adicionales, es de destacar el contenido de la adicional primera, referida a la aplicación de las normas del TRLGSS/2015 a los regímenes especiales, partiendo del contenido de la disposición adicional octava del TRLGSS/1994, si bien desaparecen las referencias al RETA, al haberse incorporado la regulación del mismo dentro del título IV de aquel, por lo que las remisiones se circunscriben a los Regímenes Especiales de la Minería del Carbón y de los Trabajadores del Mar.

---

<sup>64</sup> [Ley 20/2017, de 11 de julio](#).

<sup>65</sup> La protección por cese de actividad se regulaba en la [Ley 32/2010, de 5 de agosto](#), por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, que queda derogada salvo las disposiciones adicionales décima y undécima.

<sup>66</sup> Si en el artículo 3 de la [Ley 32/2010](#), tanto en su formulación inicial, como en la modificación incorporada por la [Ley 27/2011](#), se señalaba que la prestación económica por cese total, temporal o definitivo, de la actividad, tenía «naturaleza pública y está comprendida, en los términos previstos en el artículo 41 de la Constitución, dentro de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social», el artículo 2 de la primera de las leyes (en la redacción dada por la disp. final segunda.2 de la [Ley 35/2014, de 26 de diciembre](#), por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en relación con las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social), se afirma con rotundidad que «la protección por cese de actividad forma parte de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social».

<sup>67</sup> En los términos del artículo 41.1 c) del TRLGSS/2015.

**Anexo I.** Tabla de equivalencias TRLGSS/2015-TRLGSS/1994

**Anexo II.** Cuadro de correspondencias entre RDLeg. 8/2015 y RDLeg. 1/1994 y otras disposiciones