

## ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOL: DE LA LEY DE BASES DE 1963 A LA ACTUALIDAD

Aarón ALIANE DIEZ

Abogado

Doctorando en Derecho

del Trabajo y de la Seguridad Social

Facultad de Derecho

Universidad Complutense de Madrid

*aaliane@ucm.es*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.—1. De la Comisión de Reformas Sociales a la II República Española.—2. Del Fuero del Trabajo al Mutualismo Laboral.—III. LOS CIMIENTOS DEL ACTUAL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: LA LEY DE BASES DE 1963.—1. Campo de aplicación: tendencia a la unidad.—2. El establecimiento del sistema financiero de reparto.—3. Catálogo de prestaciones económicas y su régimen jurídico.—4. Gestión de la Seguridad Social.—IV. EVOLUCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL HASTA NUESTRO DÍAS.—1. Primera etapa: de la LSS de 1966 a la desaparición del INP en 1978.—2. Segunda etapa: de la Constitución Española de 1978 a 1994.—3. Tercera etapa: de la LGSS de 1994 a 2015.—4. Cuarta etapa: de la LGSS de 2015 a la actualidad.—4.1. Reformas que han extendido la acción protectora de la Seguridad Social.—4.2. Medidas tendentes a garantizar el equilibrio financiero del sistema público de pensiones.—4.3. Adaptación del Derecho de la Seguridad Social a los principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo.—V. REFLEXIÓN FINAL.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

### I. INTRODUCCIÓN

La complejidad regulatoria y la proliferación de normas en la esfera de la previsión social no son características únicamente predicables del actual entramado normativo de la Seguridad Social, sino que acompañan a esta desde sus orígenes y en todos sus estadios o fases históricas. Ya en 1956, el profesor Alonso Olea reflexionaba acerca de la sustantividad propia de la Seguridad Social como disciplina jurídica autónoma, refutando aquellas tesis que defendían la independencia de la Seguridad Social respecto al

Derecho del Trabajo<sup>1</sup>. Posteriormente, el mismo autor criticaría la regulación jurídica anterior a 1963, haciendo énfasis en la falta de sistematicidad del conjunto de los denominados seguros sociales<sup>2</sup>, de la misma manera que la doctrina científica advertiría con posterioridad idénticos o similares defectos en el desarrollo legislativo y reglamentario de las bases de la Seguridad Social, o en las refundiciones de la Ley de Seguridad Social en los años 1974<sup>3</sup> y 1994<sup>4</sup>.

Son numerosos los ejemplos, pasados, presentes y, a buen seguro, futuros, que evidencian que las normas de Seguridad Social adolecen de una visión de conjunto, prestaciones que se regulan de manera superpuesta por decretos y órdenes ministeriales parcial o prácticamente derogadas, o con instituciones cuyo régimen jurídico debe ser completado por los propios tribunales laborales o por la propia Administración de la Seguridad Social a través de la emisión de órdenes, instrucciones y, en definitiva, criterios interpretativos<sup>5</sup>. Pero, a pesar de todas las críticas que merezca la arquitectura jurídica actual del sistema de la Seguridad Social y su evolución en el tiempo, no se puede negar que la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social<sup>6</sup>, con sus luces y sus sombras, contribuyó de modo decisivo a sentar los cimientos de la actual Seguridad Social del siglo XXI.

Este artículo es un homenaje a la obra y a la persona del profesor Alonso Olea, porque don Manuel participó activamente en la renovación y construcción de un verdadero sistema de Seguridad Social, sin cuyo magisterio la Seguridad Social no puede entenderse<sup>7</sup>, y de ahí que se le haya

---

<sup>1</sup> M. ALONSO OLEA, «El régimen jurídico de la seguridad social», *Revista de Administración Pública*, núm. 19 (1956), pp. 159-192.

<sup>2</sup> M. ALONSO OLEA, «Las Bases de la Seguridad Social», *Revista de Política Social*, núm. 61 (1964), p. 464.

<sup>3</sup> A. MARTÍN VALVERDE, F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ y F. DURÁN LÓPEZ, «Evolución del derecho de Seguridad Social», *Papeles de economía española*, núms. 12-13 (1982), pp. 178-186.

<sup>4</sup> J. L. TORTUERO PLAZA, «La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 44 (2003), pp. 33-34.

<sup>5</sup> Sirva como ejemplo el *Boletín de Noticias Red*, núm. 2 (2024), pp. 3-4, en donde la Seguridad Social aclaró que la DGOSS, tras las modificaciones introducidas en el ET por el RDL 5/2023, que «durante el disfrute del permiso parental a tiempo completo deberá mantenerse el alta y la cotización respecto de la personal trabajadora», dado que, pese a ser incluido en el art. 45.1.o) ET como causa de suspensión del contrato, «no por ello pierde la naturaleza de permiso».

<sup>6</sup> BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 1963.

<sup>7</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, «In memoriam: Manuel Alonso Olea», *Revista de Administración Pública*, núm. 160 (2003), pp. 5-7.

calificado como el «padre» del moderno Derecho de la Seguridad Social<sup>8</sup>. Además, fue el autor de la propia Ley de Bases, con la colaboración de Rafael Cabello de Alba y Alfredo Santos Blanco<sup>9</sup>.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### 1. De la Comisión de Reformas Sociales a la II República Española

Suele situarse, al menos desde un punto de vista doctrinal, los inicios de la producción científica en materia de Seguridad Social en la Comisión de Reformas Sociales (en adelante, CRS), creada en 1883 mediante Decreto de 5 de diciembre de ese año<sup>10</sup> y que, posteriormente, en virtud de un Real Decreto de 13 de mayo de 1890, asumiría formalmente la función de preparación de Proyectos de Ley.

Paradójicamente, el proyecto de diciembre de 1899 sobre accidentes de trabajo presentado por Dato a las Cortes no pasó por el análisis de la CRS, siendo directamente debatido en Pleno de la Cámara el 17 de enero de 1900, produciéndose su promulgación oficial el 30 de enero de 1900. Así, es común afirmar que el origen de la Seguridad Social se encuentra en la Ley de accidentes de trabajo de 1900<sup>11</sup>, especialmente por las novedades que aportó referidas a la conceptualización de la responsabilidad empresarial (al margen de culpa o negligencia patronal —art. 2 de la Ley—), la consagración de una definición de accidente de trabajo (la cual perdura, prácticamente inalterada, hasta nuestros días —art. 1 de la Ley—), la previsión de asistencia sanitaria y su imputación como obligación al empresario (art. 4 de la Ley), la posibilidad de aseguramiento (art. 12 de la Ley) o la introducción de la figura del recargo de prestaciones (art. 5 de la Ley).

---

<sup>8</sup> J. L. MONEREO PÉREZ y C. SERRANO FALCÓN, «Manuel Alonso Olea (1924-2003): Las Bases del Sistema de Seguridad Social en España», *Revista del Derecho de la Seguridad Social. Laborum.*, núm. 10 (2017).

<sup>9</sup> A. MONTÓYA MELGAR, *Tres Maestros Complutenses del Derecho del Trabajo*, Madrid, Universidad Complutense, 2013, p. 47. En el ámbito de la Seguridad Social también trabajó en el Instituto Social de la Marina miembros cursaba la Licenciatura, y fue Letrado del Instituto Nacional de Previsión.

<sup>10</sup> G. GARCÍA GONZÁLEZ, «Los inicios del reformismo social en España: la primera legislación social y la comisión de reformas sociales», *Gaceta Laboral*, vol. 14, núm. 2 (2008), pp. 251-272.

<sup>11</sup> M. ALONSO OLEA, «El origen de la Seguridad Social en la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900», *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 8 (2000), pp. 2-13.

Dejando a un lado la creación en 1903 del Instituto de Reformas Sociales<sup>12</sup>, que reemplazó a la CRS, otro de los hitos en la configuración histórica del Derecho de la Seguridad Social español se halla en la constitución del Instituto Nacional de Previsión (en adelante, INP), por medio de la Ley de 27 de enero de 1908 y que devendría la entidad gestora de referencia hasta la reorganización administrativa operada en la etapa democrática mediante el Real Decreto-ley 36/1978.

En esa misma Ley, se estimulaba la concertación por parte de los trabajadores de seguros voluntarios de vejez, precisamente con el INP, organismo público que dicha disposición había creado<sup>13</sup>. En otras palabras, se trataba de un sistema que apostaba por la «libertad subsidiada»<sup>14</sup> frente al aseguramiento obligatorio, en donde la afiliación de los trabajadores era voluntaria, quedando reducida la intervención estatal a la regulación y subvención de ciertas cantidades<sup>15</sup>.

Tanto la escasa capacidad de ahorro de las clases populares (a quiénes realmente iba dirigido el seguro voluntario) como la exigua participación del Estado (aportaba un límite de doce pesetas anuales a quienes hubieran cotizado) explican el fracaso del sistema de libertad subsidiada<sup>16</sup>, el cual dejaría paso a una nueva fase y verdadero antecedente directo de nuestro sistema de Seguridad Social. Dicho ciclo se inauguraría en 1919 con la instauración de los seguros obligatorios en España y, más, en concreto, con la creación del Retiro Obrero Obligatorio<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> J. ÁLVAREZ PATALLO, «El origen y desarrollo de la Seguridad Social: una perspectiva materialista», *Estudios de Deusto*, vol. 59, núm. 2 (2011), p. 23. El autor señala que por Real Decreto de 23 de abril de 1903 se crea el IRS, cuyos objetivos fundamentales eran «estudiar todas las cuestiones que directamente interesaran a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo».

<sup>13</sup> J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Tema 1. Concepto, evolución histórica y legislación general vigente», en J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA y X. M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho de la Seguridad Social*, 2.ª ed., A Coruña, Netbiblo, 2008, p. 6.

<sup>14</sup> Término utilizado en el propio Reglamento de 17 de agosto de 1910 sobre «régimen de operaciones y financiero de libertad subsidiada», en desarrollo de la Ley de 27 de febrero de 1908.

<sup>15</sup> J. M. LÓPEZ ZAFRA y S. DE PAZ COBO, «Antecedentes históricos del seguro de jubilación en España: De la capitalización al reparto (1909-1939)», *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 33, núm. 3 (2015), p. 883.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 883-884.

<sup>17</sup> S. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *El proceso especial de Seguridad Social*, tesis doctoral editada por la Universidad de Granada, 2018, pp. 18-19. La autora hace referencia tanto al Real Decreto Ley de 11 de marzo de 1919 como a su Reglamento de desarrollo de 21 de enero de 1921, donde se introdujo por vez primera la reclamación administrativa previa, requisito preprocesal previo que se conserva hasta nuestros días.

A partir de la creación del seguro obligatorio de vejez en 1919 se sucedió la aprobación y constitución de una pléyade de seguros obligatorios, en orden a la cobertura de diferentes y variados riesgos comunes: seguro obligatorio de maternidad (1929)<sup>18</sup>, seguro obligatorio de cargas familiares (1938)<sup>19</sup>, seguro obligatorio de enfermedad común (1942)<sup>20</sup>, seguro obligatorio de invalidez común (1947)<sup>21</sup> o el seguro obligatorio de muerte y supervivencia (1955)<sup>22</sup>.

Desde sus inicios, se puso de manifiesto que la previsión social basada en una multiplicidad de seguros sociales en función de la cobertura del riesgo (ya sea común o profesional) conducía a un panorama de dispersión y atomización normativa, que ya en un primer momento, durante la II República, se intentó abordar. Así, durante la etapa republicana, además de prescribir su Constitución de 1931 que la legislación social regularía el seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte (art. 46), se encargó por parte del Gobierno en 1932 al INP la elaboración de un proyecto de unificación y coordinación de los seguros sociales preexistentes<sup>23</sup>, si bien, el comienzo de la Guerra Civil impediría su materialización<sup>24</sup>.

No obstante lo anterior, desde la perspectiva de la protección de las contingencias profesionales, pese a que el primer seguro obligatorio de accidentes se introdujo en 1919<sup>25</sup>, aunque circunscrito al sector del mar, el impulso decisivo que permitió abandonar la voluntariedad en la cobertura de los siniestros laborales se produjo en junio de 1931<sup>26</sup> con el estable-

<sup>18</sup> Real Decreto-ley de 22 de marzo de 1929 [*Gaceta de Madrid*, núm. 83 (1929)].

<sup>19</sup> Ley de 18 de julio de 1938 (*BOE*, 19 julio de 1938) y desarrollo vía Decreto de 20 de octubre de 1938.

<sup>20</sup> Ley de 14 de diciembre de 1942 (*BOE*, 27 de diciembre de 1942). Son fines del seguro la prestación de asistencia sanitaria en caso de enfermedad y maternidad, así como la indemnización económica por la pérdida de retribución derivada de los riesgos antes señalados (enfermedad y maternidad) (art. 1).

<sup>21</sup> Decreto de 18 de abril de 1947 (*BOE*, núm. 125, de 5 de mayo de 1947).

<sup>22</sup> Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955 (*BOE*, núm. 296, de 23 de octubre de 1955).

<sup>23</sup> J. L. MONEREO PÉREZ, «Carlos González Posada (1890-1948): La teoría del seguro social y su institucionalización en España», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 13, 4.º trimestre (2017), p. 324.

<sup>24</sup> M. SAMANIEGO BONEU, «Hacia la unificación de los seguros sociales: el intento integrador de la II República», *Studia Histórica. Historia contemporánea*, núm. 2 (1984), pp. 103-121.

<sup>25</sup> Real Decreto de 15 de octubre de 1919.

<sup>26</sup> J. PONS PONS, «El seguro de accidentes de trabajo en España: de la obligación al negocio (1900-1940)», *Investigaciones de Historia Económica*, núm. 4 (2006), pp. 84-85. El autor señala que los empresarios debían suscribir un contrato de seguro con una de las siguientes entidades: compañías privadas, mutualidades patronales o con la Caja Nacional.

cimiento del seguro obligatorio de accidentes de trabajo para los trabajadores agrícolas<sup>27</sup> y, de manera más definitiva en 1932, cuando se extendió dicha obligatoriedad a los trabajadores de la industria<sup>28</sup>.

## 2. Del Fuero del Trabajo al Mutualismo Laboral

En las postrimerías de la Guerra Civil y en los primeros años de dictadura, se sentarían las bases ideológicas, políticas y jurídicas del régimen franquista, todas ellas relacionadas con una variedad de cuestiones. Por lo que aquí interesa, respecto a la previsión social se pronunciarían expresamente tanto el Fuero del Trabajo de 1938<sup>29</sup> como el Fuero de los Españoles de 1945<sup>30</sup>. De hecho, la Declaración X del Fuero del Trabajo disponía que «la previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio», agregándose en su apartado segundo que se incrementarían los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y para forzoso, «tendiéndose a la implantación de un seguro total», fijándose como prioridad «dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente». Y, por su parte, el art. 28 del Fuero de los Españoles afirmaba que el Estado Español garantizaba a los trabajadores «la seguridad de amparo en el infortunio» y les reconocía «el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que pueden ser objeto de seguro social».

Sin embargo, el ámbito real de cobertura y el efectivo nivel de protección de los trabajadores por cuenta ajena distaba bastante de asemejarse a lo postulado y declarado por las normas vigentes de la época. Por un lado, la mayor parte de la reglamentación en materia de previsión social tenía por objeto la protección de los trabajadores de la industria y de los servicios, con absoluta preterición de un numeroso colectivo de trabajadores, a saber, los agrícolas y marítimos. Esa laguna en la esfera del campo de apli-

---

<sup>27</sup> Decreto-ley de 12 de junio de 1931, y su desarrollo mediante Reglamento de 25 de agosto de 1931.

<sup>28</sup> Ley de bases de 4 de julio de 1932 y Decreto-Ley de 8 de octubre del mismo año. Sin embargo, el anterior seguro se escindiría con el surgimiento del seguro obligatorio de silicosis en virtud del Decreto de 3 de septiembre de 1941.

<sup>29</sup> BOE, núm. 505, de 10 de marzo de 1938. En la Declaración III.2 del Fuero del Trabajo se hacía alusión al establecimiento del «subsidio familiar por medio de organismos adecuados».

<sup>30</sup> BOE, núm. 199, de 18 de julio de 1945.

cación de la protección social se colmaría con la creación del denominado Régimen especial de los seguros sociales en la agricultura en 1943<sup>31</sup>, seguido inmediatamente después de la promulgación en ese mismo año de un régimen propio de seguros sociales —de carácter igualmente obligatorio— para los «pescadores»<sup>32</sup>.

Por otra parte, no todos los trabajadores integrados, *a priori*, en el ámbito subjetivo de los seguros sociales estaban efectivamente cubiertos, por cuanto para resultar beneficiario de las prestaciones ocasionadas por riesgos comunes se exigía, además, que sus salarios no superasen ciertos topes fijados cada año, actualizados sucesivamente hasta 1959<sup>33</sup>. O, dicho en otros términos, el sistema de los seguros sociales durante el primer franquismo se fundaba en la protección exclusiva de los trabajadores por cuenta ajena «económicamente débiles»<sup>34</sup>.

En los siguientes años se acometería una trascendental reorganización jurídica de los seguros sociales obligatorios, buscándose una regulación más unificada, coordinada y armónica. En esa dirección, se aprobaría, primero, un Decreto en 1947 que alumbraría el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)<sup>35</sup>, al que se añadiría en 1955 la prestación de viudedad<sup>36</sup>. En segundo lugar, desde 1948 se establecería, al fin, un procedimiento unificado de afiliación y cotización aplicable tanto al SOVI, como a los seguros obligatorios de cargas familiares y de enfermedad común<sup>37</sup>, que se bautizarían como «seguros sociales unificados». En tercer lugar, se reorganizaría en 1956 el Seguro de Accidente de Trabajo<sup>38</sup>, procediéndose a la unificación de la regulación de los accidentes de trabajo en la industria, la agricultura y

<sup>31</sup> Ley de 10 de febrero de 1943 (BOE, núm. 61, de 2 de marzo de 1943).

<sup>32</sup> Decreto de 29 de septiembre de 1943 (BOE, núm. 283, de 1943) sobre «aplicación a los pescadores de los distintos regímenes sobre subsidios y seguros sociales, de carácter obligatorio».

<sup>33</sup> J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Tema 1. Concepto, evolución histórica...», *op. cit.*, p. 11.

<sup>34</sup> D. A. GONZÁLEZ MADRID y M. ORTIZ HERAS, «Del seguro a la Seguridad Social: La “modernización” del concepto y sus límites durante el primer franquismo», *Historia Social*, núm. 108 (2024), pp. 151-170.

<sup>35</sup> El Decreto de 18 de abril de 1947, por el que se crea la Caja Nacional del Seguro de Vejez e Invalidez (BOE, núm. 125, de 5 de mayo de 1947) precisó para su efectividad, a partir del 1 de julio de 1947 la aprobación de la Orden de 18 de junio de 1947 por la que se establecen normas para la aplicación del Decreto de 18 de abril (BOE, núm. 171, de 20 de junio de 1947).

<sup>36</sup> Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955 (BOE, núm. 296, de 23 de octubre de 1955).

<sup>37</sup> J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Tema 1. Concepto, evolución histórica...», *op. cit.*, p. 12.

<sup>38</sup> Decreto de 22 de junio de 1956 por el que se aprueba el texto refundido de la Legislación de accidentes del Trabajo y Reglamento para su aplicación (BOE, núm. 97, de 15 de julio de 1956).



el mar<sup>39</sup>. Y, en cuarto y último lugar, con la aprobación de la Ley 62/1961 se concebiría por vez primera la protección por desempleo como un verdadero seguro social<sup>40</sup>, dejando atrás una etapa anterior marcada por el otorgamiento a los parados —ante situaciones de necesidad— de subvenciones estatales directas o indirectas (pago del alquiler de la vivienda o condonación del recibo de la luz y del agua), así como la protección por pérdida de trabajo derivada de paradas de actividad empresarial por restricciones de energía eléctrica<sup>41</sup>, por reorganizaciones empresariales (paro tecnológico)<sup>42</sup> o por causas de crisis económica (subsidio de paro)<sup>43</sup>.

Sin perjuicio de los esfuerzos unificadores y de depuración técnica antes reseñados, la ausencia de una verdadera y genuina cobertura general de los trabajadores por cuenta ajena, la limitada protección de los trabajadores económicamente débiles, la tradicional exclusión de los trabajadores agrícolas (y marítimos) de los sistemas de previsión social y las insignificantes cuantías que proporcionaban las prestaciones de los seguros sociales obligatorios son elementos que ayudan a comprender la apuesta en 1941 (y en los años siguientes) por el mutualismo. El caos normativo y la ausencia de sistematicidad en la regulación de los seguros sociales, incapaces de subvenir a las necesidades de las personas trabajadores en los estados de necesidad, condujeron a la búsqueda de alternativas o mecanismos complementarios de protección, que se fundamentaban en el pago periódico de una cuota obligatoria y que se articulaban a través de unas estructuras o entes denominados Mutualidades laborales, Montepíos o Cajas de Empresa<sup>44</sup>. Así, el Mutualismo laboral conoció «un breve pero intenso periodo de

<sup>39</sup> C. BRETÍN HERRERO, *100 años de Seguridad Social en España (1900-2000)*, Madrid, Dykinson, 2009, p. 23.

<sup>40</sup> O. FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, «Capítulo VII. Seguro de paro forzoso», en J. GARCÍA MURCIA y M. A. CASTRO ARGÜELLES (dirs.), *La previsión social en España: del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de Seguridad Social*, Proyecto 2007/65, Madrid, FIPROS-Ministerio de Trabajo e Inmigración-Secretaría de Estado de Seguridad Social, 2007, p. 164.

<sup>41</sup> Decreto-ley de 3 de agosto de 1945 (BOE, núm. 221, de 9 de agosto de 1945).

<sup>42</sup> Decreto de 16 de junio de 1954 por el que se dictan normas para atender el paro tecnológico (BOE, núm. 206, de 25 de julio de 1954). Tiene por objeto conceder temporalmente subsidios a aquellos trabajadores fijos cuyo cese al servicio de una empresa no agrícola «se hubiese autorizado oficialmente por haberse introducido en la misma mejoras de carácter técnico o de nuevos métodos en el trabajo que den lugar a un incremento en su productividad» (art. 1).

<sup>43</sup> Vid. Resolución de 30 de diciembre de 1959, conjunta de las Direcciones Generales de Trabajo (BOE, núm. 4, de 5 de enero de 1960).

<sup>44</sup> B. C. IGLESIAS OSORIO, «El Mutualismo de previsión social alternativo de los colegios profesionales como instrumento de sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social», *Documentación Laboral*, núm. 103, vol. 1 (2015), p. 199.



esplendor»<sup>45</sup>, destacando especialmente en materia de jubilación (y viudedad) y sirviendo fundamentalmente para la incorporación de los trabajadores autónomos al ámbito de la previsión social<sup>46</sup>, y cuya decadencia coincidiría precisamente con la aprobación de la Ley de Bases de 1963.

Herederas de las antiguas Sociedades de Socorro Mutuo que proliferaron en el siglo XIX en concomitancia con los albores del asociacionismo obrero<sup>47</sup> —y estas, a su vez, sucesoras naturales de los extinguidos Gremios—, la mutualidades implicaban, en principio, «una asociación voluntaria de personas para conseguir un interés privado, como el afrontamiento de las situaciones de necesidad sobrevenidas por el acaecimiento de riesgos previsibles, a través de un mecanismo de reparto entre los interesados»<sup>48</sup>.

Sobre la base de la Ley de 6 de diciembre de 1941<sup>49</sup>, el Mutualismo Laboral comenzaría a propagarse de manera vertiginosa sin un marco jurídico claro, decretándose sucesivas disposiciones reglamentarias que conducirían a un panorama de desorden normativo<sup>50</sup>. Este escenario persistiría hasta 1954, año en el que se aprobaría tanto el Decreto de 10 de agosto de 1954 como, especialmente, la Orden de septiembre de 1954 por la que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Laboral<sup>51</sup>, de singular importancia en tanto en cuanto en virtud de esta se instituía un sistema de Previsión Social obligatorio, de carácter profesional y por ramas de la producción<sup>52</sup>.

Así las cosas, con la sistematización operada por el Reglamento General del Mutualismo Laboral en 1954, se abandonaba el carácter esencialmente voluntario de las mutualidades y se implementaba el mutualismo obligatorio laboral, que complementaba a los normalmente insuficientes seguros sociales, haciendo las veces de segundo nivel obligatorio de previsión

---

<sup>45</sup> J. M. MIRANDA BOTO, «Capítulo X. Mutualidades y montepíos», en J. GARCÍA MURCIA y M. A. CASTRO ARGÜELLES (dirs.), *La previsión social en España: del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de Seguridad Social*, Proyecto 2007/65, Madrid, FIPROS-Ministerio de Trabajo e Inmigración-Secretaría de Estado de Seguridad Social, 2007, p. 240.

<sup>46</sup> Decreto 1167/1960, de 23 de julio, por el que se aplican los beneficios del Mutualismo Laboral a los trabajadores independientes (BOE, núm. 153, de 27 de junio de 1960).

<sup>47</sup> G. MARÍN CASADO, «Apuntes sobre la historia del mutualismo en España: estado de la cuestión», *Historia, Trabajo y Sociedad*, núm. 7 (2016), pp. 35-54.

<sup>48</sup> J. L. MEILÁN GIL, «La vitalidad de la fórmula mutualista de aseguramiento», *Documentación Administrativa*, núm. 85 (1965), p. 38.

<sup>49</sup> BOE, núm. 350, de 16 de diciembre de 1941.

<sup>50</sup> J. M. MIRANDA BOTO, «Capítulo X. Mutualidades...», *op. cit.*, p. 240.

<sup>51</sup> BOE, núm. 260, de 17 de septiembre de 1954.

<sup>52</sup> Según el art. 1 de la Orden de 17 de septiembre de 1954, «El Mutualismo Laboral es un sistema de Previsión Social obligatorio establecido en favor de los trabajadores por cuenta ajena en actividades laborales determinadas por el Ministerio de Trabajo».

social, pero única y exclusivamente para determinados y concretos sectores de actividad. Dualidad de gestión —INP y Mutualismo Laboral— que fue duramente criticada por el profesor Alonso Olea, afirmando, primero, que «en la mayoría de los ordenamientos contemporáneos de Seguridad Social las mutualidades son una reliquia histórica» para calificar dicha situación de «fenómeno insólito», llegando a afirmar que «las mutualidades laborales rompieron el principio de solidaridad nacional ante los riesgos, al crear coberturas especiales para grupos de trabajadores determinados, sin motivo aparente para ello [...]»<sup>53</sup>.

### III. LOS CIMIENTOS DEL ACTUAL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL: LA LEY DE BASES DE 1963

En opinión del profesor Alonso Olea<sup>54</sup>, los intentos de coordinación y unificación de los seguros sociales culminarían finalmente en la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (en adelante, LBSS). Del mismo modo, en similares términos se expresaría la Exposición de Motivos (en adelante, EM) de la LBSS, al afirmar que había llegado el momento de «operar el tránsito de un conjunto de Seguros Sociales a un sistema de Seguridad Social»<sup>55</sup>. En ese sentido, la doctrina laboralista coincide al situar en la LBSS y en su posterior desarrollo mediante Texto Articulado aprobado por Decreto 907/1966 (en adelante, LSS de 1966) el punto de partida de nuestro actual sistema de Seguridad Social<sup>56</sup>.

De hecho, la LBSS parte de la constatación de que la cobertura bajo el régimen de previsión social anterior era insuficiente, debido principal-

---

<sup>53</sup> A. MONTOTO MELGAR, *Tres Maestros Complutenses del Derecho del Trabajo*, op. cit., p. 53.

<sup>54</sup> M. ALONSO OLEA, *Instituciones de Seguridad Social*, 1.ª ed., Madrid, Civitas, 1959. Obra primigenia del profesor Alonso Olea, a la que, con posterioridad, se incorporó en coautoría el profesor Tortuero Plaza en la décima edición de 1985. Vid. J. L. TORTUERO PLAZA, «Las Instituciones de Seguridad Social: construcción de la Seguridad Social moderna y mucho más», *En el centenario del Profesor Manuel Alonso Olea*, Madrid, AEDTSS, 2024, pp. 45-48. En concreto, la cita corresponde al Capítulo I a cargo del profesor Alonso Olea (M. ALONSO OLEA y J. L. TORTUERO PLAZA, *Instituciones de Seguridad Social*, 18.ª ed., Madrid, Civitas, 2002, p. 41).

<sup>55</sup> Vid. EM de la LBSS, Apartado I —Justificación y directrices de la Ley—, punto uno, párrafo segundo.

<sup>56</sup> J. L. MONERO PÉREZ (dir.), C. MOLINA NAVARRETE, R. QUESADA SEGURA, M. N. MORENO VIDA, A. MÁRQUEZ PRIETO y J. A. MALDONADO MOLINA, *Manual de Seguridad Social*, 19.ª ed., Madrid, Tecnos, 2023, pp. 45 y 46.

mente a «la aparición sucesiva y no coordinada de los sistemas parciales de aseguramiento»<sup>57</sup>. Ante la situación precedente se reacciona con «la conversión de los Seguros Sociales en un auténtico sistema de Seguridad Social» porque, al fin y a la postre, lo que la Ley pretendía hacer era «crear el sistema mismo de Seguridad Social donde antes solo existía un conjunto asistemático de Seguros Sociales»<sup>58</sup>.

De cara a lograr esa ambicionada ordenación de la Seguridad Social la LBSS ofrece un modelo basado en principios tales como la tendencia hacia la unidad, la participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores, la supresión del ánimo de lucro de estos últimos, la conjunta consideración de las contingencias protegidas, la transformación del régimen financiero, la acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema y la preocupación preferente sobre los servicios de recuperación y rehabilitación<sup>59</sup>.

## 1. Campo de aplicación; tendencia a la unidad

La tendencia a la unidad se formaliza con el diseño de un campo de aplicación en el que, teóricamente, están encuadrados todos los españoles —y algunos extranjeros—<sup>60</sup>, con independencia del establecimiento de una variedad de regímenes especiales<sup>61</sup>. Esa concepción unitaria del sistema se alcanza, primero, con el reconocimiento de unos principios comunes y aplicables en todo el ámbito de la Seguridad Social, lo que la LSS de 1966 denominará «Normas generales del sistema de la Seguridad Social». Y, en segundo lugar, con la creación de un régimen general de la Seguridad Social, que se extiende a todos los trabajadores por cuenta ajena, sin importar el tipo de trabajo prestado o la rama de producción en que se

<sup>57</sup> Vid. EM de la LBSS, Apartado I —Justificación y directrices de la Ley—, punto uno, párrafo segundo, de la LBSS.

<sup>58</sup> M. ALONSO OLEA, «Las Bases de la Seguridad Social», *Revista de Política Social*, núm. 61 (1964), p. 463.

<sup>59</sup> Vid. EM, Apartado I —Justificación y directrices de la Ley—, punto dos, párrafo primero, de la LBSS.

<sup>60</sup> Base segunda de la LBSS y art. 7 LSS de 1966. Por lo que se refiere a los extranjeros, conforme tanto a la base segunda núm. 8 como al art. 7.4 «quedarán equiparados a los españoles, en los términos y condiciones que en cada caso acuerde el Gobierno, los súbditos de países hispanoamericanos, los andorranos, filipinos, portugueses y brasileños que residan en territorio español», estando con respecto a los demás países lo que dispongan los convenios internacionales suscritos o cuando fuere aplicable el principio de reciprocidad tácita.

<sup>61</sup> Base tercera núm. 10 de la LBSS y art. 10 LSS de 1966.

inserta, sin perjuicio, claro está, de determinadas actividades integradas en los regímenes especiales, y de las particularidades en cuanto a la protección social de los funcionarios públicos, civiles y militares del Estado, las cuales se canalizarán a través de ley o leyes especiales<sup>62</sup>.

De la tendencia a la unidad son corolarios gran parte de los principios sobre los que se funda el sistema de Seguridad Social. Así, la unidad se consigue con la consagración de una afiliación única en el sistema para toda la vida<sup>63</sup> o con la consideración conjunta de las contingencias y situaciones objeto de cobertura, evitando deliberadamente la LBSS cualquier mención a la noción de riesgo<sup>64</sup> en beneficio del término «contingencia», para lograr una uniformidad global de las prestaciones.

El abandono del término «riesgo» no consistía en un mero cambio terminológico, sino que se trataba de una verdadera declaración de intenciones, máxime cuando la Base primera proclamaba en su primer punto que «La ordenación de la Seguridad Social quedará articulada sobre una conjunta consideración de las contingencias y situaciones objeto de cobertura [...]». De esta forma, se produce una ruptura con el sistema de previsión social anterior, el de los seguros sociales obligatorios de raíz bismarckiana, los cuales reposaban sobre la operación de seguro como base técnica del aseguramiento social. Se contemplaba cada riesgo como relativamente aislado, constituyéndose una pluralidad de seguros (para la atención de cada uno de los riesgos) y se financiaban mediante la técnica de la capitalización<sup>65</sup>. De ahí que la EM de la LBSS<sup>66</sup> insistiera en que se marcaba «una línea muy visible entre la Seguridad Social —a la que se trata de llegar— y los Seguros Sociales —de donde se parte—, basados en la idea de riesgo [...]», todo ello con el firme objetivo de «conseguir en la medida de lo posible la uniformidad de las prestaciones ante un mismo evento».

Conscientemente, en la EM se omite cualquier referencia a la nefasta situación económica que atravesaban los seguros sociales obligatorios, y

---

<sup>62</sup> Disposición adicional de la LBSS y art. 1.2 LSS de 1966. La DA de la LBSS es contundente al afirmar que «queda exceptuado de lo previsto en el artículo segundo de esta Ley la ordenación de la Seguridad Social de los funcionarios públicos civiles y militares, cuyo régimen de desarrollo será objeto de ley o leyes especiales».

<sup>63</sup> Base cuarta núm. 13 de la LBSS y art. 12 LSS de 1966.

<sup>64</sup> Vid. EM Apartado II —Acción Protectora de la Seguridad Social—, punto dos, de la LBSS.

<sup>65</sup> M. ALONSO OLEA, «Cien años de la Seguridad Social», *Papeles de Economía Española*, núm. 12-13 (1982), p. 108.

<sup>66</sup> Vid. EM Apartado II (Acción Protectora de la Seguridad Social), punto dos, de la LBSS.

que choca con los comentarios doctrinales que se elaboraron con ocasión de la reforma. A título de ejemplo, el profesor Alonso Olea llegó a afirmar que «resulta[ba] ocioso a estas alturas describir las graves deficiencias de financiación del régimen actual de los Seguros Sociales»<sup>67</sup>, aludiendo a los desarreglos internos en el régimen general que forzaban a una serie de compensaciones y que empujaron a adoptar medidas de emergencia, tales como abonar honorarios médicos del SOE a cargo de fondos pertenecientes al subsidio de Vejez, o dedicar fondos correspondientes al Subsidio Familiar en orden a compensar los déficits existentes en otros seguros. En la actualidad —y con la perspectiva que brinda el tiempo—, ciertos autores apuntan a que el verdadero motor de la LBSS era abordar el «casi colapso financiero»<sup>68</sup> que azotaba al sistema en su conjunto, tanto más cuanto la financiación descansaba en una técnica de capitalización colectiva. Por tales razones, la LBSS instituyó el sistema de reparto como método de financiación<sup>69</sup>, y se afrontó la problemática derivada de la radical distinción entre el Presupuesto General de la Seguridad Social y el Presupuesto General del Estado, tras la constatación de que «no cabe Seguridad Social sin la aportación del Estado»<sup>70</sup>, previéndose, en consecuencia, la consignación permanente en los Presupuestos Generales de subvenciones destinadas a financiar la Seguridad social, a modo de redistribución de la renta nacional.

## 2. El establecimiento del sistema financiero de reparto

Este sistema financiero de reparto se sustentaba en cuotas revisables periódicamente. En efecto, la obligación legal de cotización «se monta sobre tipos únicos, aplicados sobre las bases tarifadas en función de categorías profesionales»<sup>71</sup>, aplicando dicha cotización a todas las situaciones y contingencias cubiertas por la Seguridad Social. Se mantiene la línea iniciada por el Decreto 56/1963<sup>72</sup>, norma que procedió a la fijación de una

<sup>67</sup> M. ALONSO OLEA, «Las Bases de la Seguridad...», *op. cit.*, p. 464.

<sup>68</sup> J. L. MONEREO PÉREZ (dir.), C. MOLINA NAVARRETE, R. QUESADA SEGURA, M. N. MORENO VIDA, A. MÁRQUEZ PRIETO y J. A. MALDONADO MOLINA, *Manual de Seguridad Social*, *op. cit.*, p. 45.

<sup>69</sup> Base decimoctava núm. 79 de la LBSS.

<sup>70</sup> *Vid.* EM Apartado I (Justificación y directrices de la Ley), punto ocho, de la LBSS.

<sup>71</sup> *Vid.* EM Apartado II (Acción protectora de la Seguridad Social), punto tres, de la LBSS.

<sup>72</sup> Decreto 56/1963, de 17 de enero (BOE, núm. 17, de 19 de enero de 1963).

tarifa de cotización con el fin de evitar «la complejidad y los innumerables problemas hasta ahora suscitados sobre el cómputo o no cómputo de los distintos devengos», en el bien entendido de que la LBSS tiene igualmente como objetivo la tendencia hacia la uniformidad de las prestaciones, aunque reflejando la diversidad salarial existente<sup>73</sup>.

La instauración, con carácter general, de unas bases tarifadas para la cotización de los trabajadores por cuenta ajena repercute lógicamente sobre el nivel de protección del sistema de Seguridad Social, por cuanto se establece, en palabras de Alonso Olea, «un paralelismo estrecho entre las prestaciones y las bases tarifadas de cotización», con la única excepción de las situaciones de incapacidad absoluta y gran invalidez, cuyas prestaciones se calculaban (y se siguen calculando) sobre salarios efectivos o reales<sup>74</sup>.

Sea como fuere, la ordenación financiera no es más que un medio para alcanzar un fin, esto es, el otorgamiento de prestaciones ante situaciones de necesidad. La LBSS da pasos significativos en la acción protectora o, si se prefiere, procede a la sistematización del catálogo de prestaciones. Como explicaba el profesor Alonso Olea<sup>75</sup>, la LBSS traza un sistema que gravita sobre dos tipos fundamentales de prestaciones: económicas o dinerarias, y en especie. Destacan especialmente estas últimas<sup>76</sup>, porque, por un lado, se introducen reformas de enorme trascendencia en la regulación del antiguo Seguro de Enfermedad (SOE) —ahora, asistencia sanitaria—, y, por otro lado, se hace un insistente llamamiento a «la intensificación de las prestaciones técnicas de readaptación y rehabilitación»<sup>77</sup> en el tratamiento de la invalidez, incluso autorizando al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, la creación de un nuevo organismo, el Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes de Trabajo<sup>78</sup>.

La prestación en especie de mayor calado es, sin género de dudas, la asistencia sanitaria, cuya integración en el sistema de Seguridad Social se formaliza en la Base sexta de la LBSS y, posteriormente, en el Capítulo IV

---

<sup>73</sup> Vid. EM Apartado II (Acción protectora de la Seguridad Social), punto dos, de la LBSS.

<sup>74</sup> M. ALONSO OLEA, «Las Bases de la Seguridad...», *op. cit.*, p. 465. Afirmación que funda a la luz del tenor de la Base decimotercera, núm. 58, párr. 2.º, que dice que las bases tarifadas de cotización «se aplicarán a todas las situaciones y contingencias cubiertas por la Seguridad Social, con la salvedad del número treinta y dos».

<sup>75</sup> Vid. EM Apartado III (Servicios Sociales y asistencia social), punto dos, de la LBSS.

<sup>76</sup> M. ALONSO OLEA, «La política de Seguridad Social», *Boletín de Estudios Económicos*, vol. 20, núm. 64 (1965), pp. 36-37.

<sup>77</sup> Vid. EM Apartado II (Acción protectora de la Seguridad Social), punto dos, de la LBSS.

<sup>78</sup> Base decimoséptima, núm. 71 de la LBSS.

del Título II de la LSS de 1966. Como cuestiones más relevantes, se permite la cooperación de las Organizaciones colegiales sanitarias, se garantizan determinados servicios, se sientan las bases de la colaboración público-privada<sup>79</sup>, se amplían las prestaciones para incluir la hospitalización médica o la dispensación de prótesis quirúrgicas y ortopédicas, se reconoce la libertad de elección del facultativo médico y se reorganiza la prestación farmacéutica, sobresaliendo, entre otros cambios, la libertad en la prescripción de medicamentos y la introducción del copago por parte de los usuarios<sup>80</sup>.

Como complemento de las prestaciones correspondientes a situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social, se prevé la acción de los servicios sociales<sup>81</sup> en materias tales como la higiene y seguridad en el trabajo, la medicina preventiva canalizada a través de campañas de prevención, la acción formativa y, sobre todo, la reeducación y rehabilitación de «inválidos». Se busca, en palabras de la EM de la LBSS, «la apertura de la Seguridad Social hacia campos nuevos y fecundos de promoción social y comunitaria»<sup>82</sup>.

### 3. Catálogo de prestaciones económicas y su régimen jurídico

Por lo que se refiere a las prestaciones económicas, como ya se ha adelantado, uno de los criterios rectores del nuevo sistema de Seguridad Social es la «conjunta consideración de las contingencias y situaciones objeto de cobertura», principio que tiene una traducción y proyección directa en la denominada «incapacidad laboral transitoria», puesto que su protección «obedece al propósito de prestar más atención al infortunio que a las causas que lo hayan producido»<sup>83</sup>.

La contingencia de incapacidad laboral transitoria se ideó en un primer momento como una situación unitaria, sin especial distinción entre

---

<sup>79</sup> Según la EM, Apartado II Acción protectora de la Seguridad Social, punto Dos, párrafo segundo, de la LBSS «se normaliza el régimen de conciertos con instituciones públicas y privadas a efectos de hospitalización, en aplicación del principio de coordinación sanitaria previsto en la Ley de Hospitales».

<sup>80</sup> F. SEVILLA PÉREZ, «La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social», *Fundación Alternativas*, documento de trabajo 86/2006 (2006), p. 13.

<sup>81</sup> Base decimoquinta, núm. 66 de la LBSS.

<sup>82</sup> *Vid.* EM Apartado III —Servicios sociales y asistencia social—, punto uno, de la LBSS.

<sup>83</sup> *Vid.* EM Apartado II —Acción protectora de la Seguridad Social—, punto dos, párrafo segundo, de la LBSS.



riesgos comunes o profesionales, ante la cual se proporcionaría una prestación económica uniforme, con la salvedad de que en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional el subsidio se abonaría desde el día siguiente al del siniestro, mientras que, en un supuesto de enfermedad —común— se satisfaría, si la duración de esta es como mínimo siete días, a partir del cuarto día de enfermedad<sup>84</sup>. Esta leve diferencia en el tratamiento, según dejó escrito el profesor Alonso Olea en sus comentarios a la LBSS, se justificaba por el «imposible control de las enfermedades de breve duración»<sup>85</sup>. Por lo demás, en ambos casos, las prestaciones económicas se abonaban, como máximo, hasta dos años, transcurridos los cuales se produciría por sí solo el pase a la situación de invalidez, ampliando, por tanto, de manera considerable los plazos previstos en lo relativo al período máximo de percibo de la indemnización del extinto SOE<sup>86</sup>.

Ciertamente, una de las mayores novedades aportadas por la LBSS fue la regulación de las situaciones de invalidez, diferenciando entre incapacidad absoluta y gran invalidez, cuyas prestaciones se calculaban «por sus aludidas repercusiones individuales y sociales» sobre salarios efectivos o reales, mientras que las restantes incapacidades se calculaban sobre bases tarifadas de cotización. Por añadidura, en los supuestos de incapacidades parciales o totales, salvo excepciones muy justificadas, señaladamente por razón de la edad, las pensiones vitalicias se sustituían «por cantidades alzadas según baremo y por la intensificación de las prestaciones técnicas de readaptación y rehabilitación»<sup>87</sup>.

Respecto a las prestaciones de vejez y supervivencia, en tanto que prestaciones periódicas y a largo plazo, las normas de devengo y cálculo de la prestación (obtención de la base reguladora en proporción a las bases —tarifadas— de cotización y aplicación de un determinado porcentaje) siguen una estructura análoga<sup>88</sup>. En esa dirección, la EM de la LBSS afirma que «el principio de unidad alcanza igualmente a las prestaciones por muerte y supervivencia, siendo aplicables, no obstante, y en su caso, los criterios establecidos para las pensiones de vejez y por ello extensivas las

<sup>84</sup> Base séptima, núm. 30.b), de la LBSS.

<sup>85</sup> M. ALONSO OLEA, «Las Bases de la Seguridad...», *op. cit.*, p. 467.

<sup>86</sup> Art. 18, p.º 2.º de la Ley de 27 de diciembre de 1942, que decía que «Esta indemnización solo será abonada en las enfermedades cuya duración mínima sea de siete días y a partir del quinto día de la enfermedad hasta veintiséis semanas como máximo».

<sup>87</sup> *Vid.* EM Apartado II —Acción protectora de la Seguridad Social—, punto dos, párrafo segundo, de la LBSS.

<sup>88</sup> M. ALONSO OLEA, «Las Bases de la Seguridad...», *op. cit.*, p. 472.

consideraciones precedentes»<sup>89</sup>. Como excepción, las prestaciones a favor de otros familiares se apartan de la dinámica de las prestaciones de viudedad y orfandad, exigiendo a los familiares del fallecido, a modo de requisito adicional, «previa prueba de dependencia económica»<sup>90</sup>.

La LBSS constituye el primer hito de reforma del precedente sistema de protección de la vejez, hasta ahora estructurado en dos prestaciones diferenciadas: por un lado, pensiones básicas de vejez procedentes del SOVI; y, por otro lado, pensiones complementarias de jubilación dispensadas por las mutualidades laborales, las cuales, como se ha dicho, se organizaban en función de la rama de actividad. Esta dualidad era inoperante e ineficiente, dado que las raquílicas cuantías de las pensiones de vejez a cargo del SOVI resultaban totalmente insuficientes para cubrir la pérdida de ingresos resultante de la transición de la vida activa al retiro. Y, a mayor abundamiento, la parcelación y segmentación por sectores productivos de las pensiones complementarias de jubilación sufragadas por las instituciones del Mutualismo Laboral generaba una absoluta desigualdad en la población, acentuada por el hecho de que el importe de la pensión de jubilación variaba en proporción a la edad, pero, sobre todo, a los salarios de cotización.

Con la LBSS se pretende unificar las pensiones básicas y las complementarias, uniformizando la cuantía de estas últimas —antes dispares en función de la mutualidad laboral—<sup>91</sup>, y, consecuentemente, hacer «depender simultáneamente el cálculo de la pensión única que se establece de la cuantía de las bases y de los periodos de cotización»<sup>92</sup>. Pero dicha homogeneidad solamente se alcanzaría para el nivel básico o lo que el art. 152 LSS de 1966 calificaría de «porcentaje nacional correspondiente al nivel mínimo de pensiones», ya que se conservaría un segundo nivel o nivel profesional<sup>93</sup>, con el objetivo de «recoger las diferencias de riqueza respectiva de los distintos sectores laborales»<sup>94</sup>, si bien la prestación por ambos nive-

---

<sup>89</sup> Vid. EM Apartado II —Acción protectora de la Seguridad Social—, punto dos, párrafo quinto, de la LBSS.

<sup>90</sup> Base décima, núm. 42, de la LBSS.

<sup>91</sup> M. ALONSO OLEA y J. L. TORTUERO PLAZA, *Instituciones de Seguridad Social*, op. cit., p. 338.

<sup>92</sup> Vid. EM Apartado II —Acción protectora de la Seguridad Social—, punto dos, párrafo cuarto, de la LBSS.

<sup>93</sup> Calificado por el art. 153 LSS de 1966 de «porcentaje profesional correspondiente al nivel complementario de pensiones», precepto que establecía una escala de porcentajes que podría ser diferente para las distintas Entidades Gestoras, en relación con la composición de los respectivos colectivos y sus disponibilidades financieras.

<sup>94</sup> M. ALONSO OLEA, «Las Bases de la Seguridad...», op. cit., p. 471.

les se abonaría conjuntamente y por una misma entidad gestora, desembocando, por tanto, en una prestación económica por causa de jubilación única para cada beneficiario. Realmente, a partir de la LBSS el papel de las Mutualidades Laborales queda relegado al campo de la previsión complementaria o también llamado de mejoras voluntarias<sup>95</sup>.

Ahondando en esa tendencia a la unidad, la LBSS planta las semillas de la refundición del subsidio familiar y del plus de cargas familiares, agrupando ambas prestaciones bajo la denominación de protección a la familia. Así, primero la Base undécima de la LBSS y, después, la LSS de 1966 (art. 167) estructurarían, a partir del 1 de enero de 1967, la dispersa protección familiar en prestaciones uniformes de pago periódico (asignación mensual por cada hijo a cargo y por esposa) y de pago único (por matrimonio y por nacimiento de hijo). El objetivo de esta reforma era, según la EM de la LBSS, implantar el principio de justicia distributiva consistente en que «a igual carga familiar se perciba igual asignación», evitando «los actuales peligros de discriminación entre trabajadores», pues ni las empresas ni los compañeros de los beneficiarios de esta prestación sufrirían perjuicio alguno por el número de hijos que tengan.

Se dejaba atrás un sistema de protección dual, compuesto por el subsidio familiar<sup>96</sup> administrado por el INP y que concedía, principalmente, prestaciones económicas básicas de reducida cuantía al cabeza de familia por los hijos menores de catorce años o incapacitados para el trabajo, y cuya cuantía idéntica para cada beneficiario se fijaba en atención a una escala revisable bianualmente<sup>97</sup>; y, por el plus familiar<sup>98</sup>, gestionado directamente y a cargo exclusivo de las empresas y que consistía en la atribución de una cantidad variable, de mayor montante, calculada en función del número de familiares a cargo, sobre la base de una compleja metodología de cálculo<sup>99</sup>, siendo muy duramente criticado por el profesor Alonso

<sup>95</sup> Base decimotercera, núm. 59, letra *b*), de la LBSS.

<sup>96</sup> Creado por la Ley de 19 de julio de 1938 (BOE, núm. 19, de 19 de julio de 1938).

<sup>97</sup> Según la Cláusula segunda de la Ley de 19 de julio de 1938 el subsidio familiar será igual para todos los subsidiados y será abonado al jefe de la familia, fijándose una escala en función del número de hijos. Se indica, además, que la escala de subsidios es revisable «bianualmente» por orden del Ministerio de Organización y Acción Sindical, oída la Caja Nacional de Subsidios Familiares.

<sup>98</sup> Orden de 19 de junio de 1945 por la que se establece un Plus de Cargas Familiares aplicable a las Empresas dedicadas a la industria y al comercio que no lo tengan ya implantado en anteriores reglamentaciones (BOE, núm. 181, de 30 de junio), y que se modificaría por la Orden de 29 de marzo de 1946, por la que se unifica las normas para la aplicación del Plus de Cargas Familiares (BOE, núm. 89, de 30 de marzo de 1946).

<sup>99</sup> Se creaba un fondo común en cada empresa dotado a partir del cálculo de un deter-

Olea porque la cuantía del plus familiar no tenía realmente en cuenta las situaciones de necesidad<sup>100</sup>, oponiéndose frontalmente a la figura del «*salario familiar*» al ser el salario «una prestación del empresario que sinalagmáticamente se corresponde con los frutos de su trabajo [...] que el trabajador le cede»<sup>101</sup>.

Por su parte, la protección por desempleo experimenta escasas modificaciones, no haciéndose siquiera mención alguna a la misma a lo largo de la EM de la LBSS. El contenido de la Ley 62/1961 se incorpora a la LBSS y, por este motivo no se produce ninguna transformación significativa en la materia<sup>102</sup>, salvo en lo relativo a la delimitación de los periodos ordinarios de prestación, reducidos a seis meses, aunque prorrogables hasta un año<sup>103</sup>, y en lo tocante al engarce entre el desempleo (en tanto que seguro) y el nivel asistencial. De esta manera, la Base decimosexta (núm. 68) prevé «subsídios de cuantía fija a quienes, agotados los plazos de percepción de prestaciones, en caso de desempleo, continúen en paro forzoso», y en ese aspecto reside el carácter asistencial de la prestación, cuando las personas carezcan de bienes y rentas.

Muy vinculado al extremo anterior, el tránsito de los seguros sociales obligatorios a un verdadero sistema de Seguridad Social se percibe nítidamente en la superación de los clásicos esquemas de Previsión Social, y ese avance consiste en la instauración de un régimen complementario de «Asistencia Social». Tal y como declara la EM «dentro de la Seguridad Social, la Asistencia se configura por la ley como un sistema complementario [...] y actuará para paliar o eliminar los estados de necesidad en que puedan incidir las personas incluidas en el campo de aplicación de la Ley cuando no se acredite el derecho a las prestaciones o se haya agotado el tiempo máxi-

---

minado porcentaje sobre la nómina de los trabajadores, concretándose e individualizándose la cuantía de la prestación con arreglo al número de puntos obtenido de la suma de las cargas familiares. Vid. M. ALONSO OLEA y J. L. TORTUERO PLAZA, *Instituciones de Seguridad Social*, op. cit., p. 383.

<sup>100</sup> G. GARCÍA GONZÁLEZ, «Trabajo, familia y previsión social en el primer franquismo: el plus de cargas familiares», *IUSLabor*, núm. 3 (2021), p. 224. El autor hace referencia a que «la variabilidad en la cuantía del plus mereció dudas críticas por parte de la doctrina, pues suponía tratar desigualmente una misma situación de necesidad», citando a Manuel ALONSO GARCÍA y su obra *Política social española en relación con la familia*.

<sup>101</sup> A. MONTOYA MELGAR, *Tres Maestros Complutenses del Derecho del Trabajo*, op. cit., p. 52.

<sup>102</sup> L. TOHARIA CORTÉS, «El sistema español de protección por desempleo», *Áreas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 18 (1998), p. 44. La primera reforma importante tuvo lugar mediante RDL en 1976.

<sup>103</sup> Base duodécima, núm. 51, de la LBSS.

mo previsto para su disfrute, incluidas las prórrogas, o resulten insuficientes para la satisfacción de las necesidades que las determinan»<sup>104</sup>.

Tal y como constató en su día el profesor Alonso Olea<sup>105</sup>, se expande el concepto de Seguridad Social, sistema integrado tanto por la Previsión Social (antiguos seguros sociales) como por la Asistencia social (parcialmente coincidentes con las nunca desaparecidas prestaciones de beneficencia), concibiéndose las prestaciones de asistencia como complementarias para el caso de agotamiento de las de estricto derecho (*vid.* el mencionado subsidio de desempleo) o para situaciones no específicamente contempladas como riesgo por los seguros sociales. En consecuencia, la Previsión Social (esquema de aseguramiento bismarckiano basado en la cotización efectiva previa y posterior derecho a prestaciones) y Asistencia Social (régimen de asistencia, o en la terminología actual, nivel no contributivo) «aparecen como principios separados que cubren diversas situaciones de necesidad, pero que realizan una política unitaria de cobertura» de esas situaciones respecto a los trabajadores o sus familiares<sup>106</sup>.

#### 4. Gestión de la Seguridad Social

Y, por último, desde la perspectiva de la gestión, uno de los principios vertebradores o que guían todo el texto de la LBSS es «la prohibición terminante de actuar en el terreno de la Seguridad Social, obteniendo o buscando un lucro mercantil»<sup>107</sup>, lo que comportó que a las compañías mercantiles privadas se les vedara la posibilidad de gestionar el régimen de accidentes de trabajo. Conforme a la Base decimoséptima (núm. 69) de la LBSS las Entidades Gestoras de la Seguridad Social serán, por lo que hace al régimen general, el Instituto Nacional de Previsión (INP) y las Mutualidades Laborales, mientras que, para los regímenes especiales, las entidades que se creen en las disposiciones que los regulen. Y, a tenor de esa misma base

---

<sup>104</sup> *Vid.* EM, Apartado III —Servicios sociales y asistencia social—, punto cinco, párrafo segundo, de la LBSS.

<sup>105</sup> M. ALONSO OLEA, «La política de Seguridad Social», *op. cit.*, p. 38.

<sup>106</sup> M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, «El Estado y la Seguridad Social», *Revista de Política Social*, núm. 61 (1964), p. 53. Y el autor situaba fuera del sistema de Seguridad Social a la Asistencia Pública (distinta de la Asistencia Social), como un tercer medio, tanto por su carácter subsidiario como por su sentido complementario, «que incluye a aquellas situaciones de necesidad no cubiertas ni objetiva ni subjetivamente por la Seguridad Social».

<sup>107</sup> *Vid.* EM, Apartado I —Justificación y directrices de la Ley—, punto núm. 5, párrafo segundo, de la LBSS.

(núm. 73), la gestión del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales quedaba atribuida a las Mutualidades Laborales, relegando a un papel secundario a las Mutuas Patronales<sup>108</sup>, más aún si cabe cuando se suspendía la facultad del Ministerio de Trabajo de autorizar a Mutuas Patronales para la gestión de las anteriores contingencias hasta el momento que se dictasen las correspondientes disposiciones reglamentarias<sup>109</sup>.

En definitiva, de manera grandilocuente la EM de la LBSS<sup>110</sup> asumía la tajante proscripción de actuar con ánimo de lucro en el ámbito de la Seguridad Social, puesto que estaba «dispuesta a subordinar los intereses privados y singulares al interés público común», encomendando la gestión de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, junto con la acción rectora y coordinadora de una entidad general, «a entidades mutualistas, para acabar de este modo con el criterio discriminatorio de la cobertura de siniestros, en pugna con el espíritu social inexcusable de este ordenamiento».

#### IV. EVOLUCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL HASTA NUESTROS DÍAS

##### 1. Primera etapa: de la LSS de 1966 a la desaparición del INP en 1978

Los basamentos establecidos por la LBSS precisaban de desarrollo a través de un texto articulado. Y, a tales efectos, el art. 2 LBSS instaba al Gobierno a aprobar en el plazo de dos años el texto o textos articulados<sup>111</sup> para desarrollar las bases fijadas por la LBSS. Como consecuencia de la fuerte oposición de ciertos sectores económicos, habría que esperar dos años más para la aprobación definitiva en 1966 del texto articulado primero de la LBSS (Decreto 907/1966), con vigencia desde el 1 de enero de 1967.

---

<sup>108</sup> Base decimoséptima, núm. 73, de la LBSS, la cual afirmaba que «Esta gestión será compatible con la atribuida a las Mutuas Patronales en las condiciones que reglamentariamente se determinen».

<sup>109</sup> Disposición adicional 7.ª de la LBSS.

<sup>110</sup> *Vid.* EM, Apartado I —Justificación y directrices de la Ley—, punto núm. 5, párrafo segundo, de la LBSS.

<sup>111</sup> Cabe tener en cuenta que la Base decimonovena (núm. 81) de la LBSS mandataba al Gobierno la aprobación de un Texto Refundido de Procedimiento Laboral, cumpliéndose dicha prescripción mediante Decreto 909/1966, de 21 de abril, por la que se aprueba el texto articulado segundo de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, por el que se da nueva redacción al vigente texto refundido del Procedimiento Laboral (BOE, núm. 97, de 23 de abril de 1966).

Aunque la mayoría de los principios consagrados en la LBSS se manifestarían en la LSS de 1966, lo cierto y verdad, tal y como ha sido subrayado por la doctrina<sup>112</sup>, los objetivos iniciales de la LBSS quedarían palpablemente aminorados. En primer lugar, la reiterada tendencia a la unidad y homogeneidad se resquebrajaría por el mantenimiento de la desigualdad entre los colectivos protegidos, privilegiándose al Régimen General de la Seguridad Social (en adelante, RGSS) frente a los regímenes especiales en lo referente al nivel de protección.

En segundo lugar, se conservó la distinción entre contingencias comunes y profesionales, apartándose deliberadamente del principio consistente en la «conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegidas». Y, en tercer lugar, se mantuvo la dualidad de gestión INP-Mutualidades Laborales y, además, en contra de la aparente dicción literal de la Base decimoséptima (núm. 73) de la LBSS, se recuperó el rol de las Mutuas Patronales, asignándoles expresamente la cobertura de los accidentes de trabajo (art. 199.c de la LSS de 1966).

Con independencia de lo anterior, en la mayor parte de su contenido la LSS de 1966 acogió los principios ordenadores y programáticos de la LBSS, los cuales, en mayor o en menor medida, todavía perviven en nuestros días. E, incluso, parte del articulado de la LSS de 1966 y, en concreto, los arts. 94 a 96 relativos a la responsabilidad en orden a las prestaciones por falta de cotización o infracotización continúan plenamente vigentes, con valor reglamentario en virtud de lo dispuesto en la DT 2.ª del Decreto 1645/1972<sup>113</sup>, y así ha sido avalado y confirmado expresamente por constante jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo<sup>114</sup>.

Sin duda, el sistema de la Seguridad Social desde su concepción primigenia en 1963 hasta la actualidad ha experimentado una profunda transformación, motivada principalmente por una multiplicidad de factores de índole política, económica, social e incluso cultural, que han empujado a los distintos gobiernos de todo signo a adoptar medidas tendentes a garantizar y salvaguardar la sostenibilidad financiera del mismo. El profesor Alonso Olea<sup>115</sup> calificaba al Derecho de la Seguridad Social como «fluido»

<sup>112</sup> F. LOZANO LARES, *Manual de Seguridad Social*, 1.ª ed., Málaga, Laborum, 2023, p. 39.

<sup>113</sup> Decreto 1645/1972, de 23 de junio, para la aplicación de la Ley 24/1972, de 21 de junio, en materia de cotización al Régimen General de la Seguridad Social (BOE, núm. 154, de 28 de junio de 1972).

<sup>114</sup> AAVV, en J. L. TORTUERO PLAZA (dir.), *La construcción jurisprudencial de la responsabilidad empresarial en materia de prestaciones de la Seguridad Social*, primer premio FIPROS 2011, REF.PF 2011/23. Orden TIN 73172011, 2011, pp. 14-15.

<sup>115</sup> M. ALONSO OLEA, «Las Bases de la Seguridad...», *op. cit.*, p. 466.



y reconocía las limitaciones de lograr una ordenación jurídica permanente, dado que «reposa en buena medida sobre condicionamientos económicos variables según la situación económica y las disponibilidades financieras del país».

Muy temprano, la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social de 1972<sup>116</sup> introduciría relevantes cambios en la LSS de 1966, especialmente en lo referente a la cotización y recaudación, pues a partir de entonces empresas y trabajadores comenzarían a cotizar sobre salarios reales y no sobre bases tarifadas, dejando definitivamente atrás el sistema implantado desde 1963. Asimismo, se ampliaría la acción protectora del sistema, sin mostrar especial atención al origen de la contingencia, suprimiendo la exigencia previa de una duración mínima del proceso de incapacidad laboral transitoria por contingencias comunes de siete días.

La profundidad y trascendencia de las modificaciones operadas por la Ley de 1972 obligarían al legislador a refundir las mismas en la segunda Ley General de la Seguridad Social, texto refundido que se aprobaría en 1974<sup>117</sup> (en adelante, LGSS de 1974). Pero, tal y como había sucedido en otras ocasiones, la LGSS de 1974 padecería innumerables derogaciones parciales, que llegarían incluso a amenazar con «desmembrar el propio sistema de Seguridad Social»<sup>118</sup>.

Entretanto, en 1978, prácticamente en coincidencia temporal con la promulgación de la Constitución Española se aprobaron dos importantes normas que incidirían sobremedida en la gestión de la Seguridad Social. El Real Decreto 2318/1978<sup>119</sup> crearía no solo la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), sino que también instituiría formalmente el principio de unidad de caja, crucial para el régimen económico de la Seguridad Social. Y, meses después, el Real Decreto-ley 36/1978<sup>120</sup> procedería a la unificación de las entidades gestoras hasta la fecha existentes, fusionando el histórico INP y las Mutualidades Laborales en un único órgano: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). También se creaban en esa misma norma el Instituto Nacional de Empleo (INEM), el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) y el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD).

---

<sup>116</sup> Ley 24/1972, de 21 de junio (BOE, núm. 149, de 22 de junio de 1972).

<sup>117</sup> Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE, núm. 173, de 20 de julio de 1974).

<sup>118</sup> J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Tema 1. Concepto, evolución histórica y legislación general vigente», en *Derecho de la Seguridad Social*, 4.<sup>a</sup> ed., Barcelona, Atelier, 2017, pp. 40-41.

<sup>119</sup> BOE, núm. 232, de 28 de septiembre de 1978.

<sup>120</sup> BOE, núm. 276, de 18 de noviembre de 1978.

## 2. Segunda etapa: de la Constitución española de 1978 a 1994

Como no podría ser de otra manera, la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE)<sup>121</sup> supuso un impulso mayúsculo para la consolidación del sistema de Seguridad Social, consagrando en el art. 41 de la Norma fundamental «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». De una parte, se mantenía el sistema de base profesional o contributiva propia de la época precedente<sup>122</sup>, pero, por otro lado, se introducían nuevos conceptos como el nivel asistencial o no contributivo y se reconocía por vez primera, si bien fuera del ámbito de la Seguridad Social, los niveles privados o complementarios<sup>123</sup>. Se ha hablado, pues, de que una de las principales novedades aportadas por la Constitución Española fue precisamente el reconocimiento de un grado o estrato de Seguridad Social de vocación universalista, que tiene como fin proteger no solo a los trabajadores asegurados, sino «a todos los ciudadanos», tomando como inspiración el Modelo defendido por Beveridge.

Siendo el art. 41 CE el precepto central o nuclear en materia de Seguridad Social, otras disposiciones constitucionales abordan directa o tangencialmente cuestiones relacionadas con la protección social. Desde la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39 CE), los derechos de los españoles en el extranjero (art. 42 CE), el derecho a la salud y la llamada a los poderes públicos a organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (art. 43 CE), el impulso de políticas que garanticen la autonomía personal y la inclusión de las personas con discapacidad (art. 49 CE)<sup>124</sup> hasta la suficiencia económica de la tercera edad mediante «pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas» (art. 50 CE).

Todos los preceptos anteriormente mentados tienen en común incardinarse en el Capítulo III del Título I dedicado a los Principios rectores de la Política Social y Económica, los cuales, como es sabido, informan la

<sup>121</sup> BOE, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

<sup>122</sup> De ahí que el art. 41 CE comience con «Los poderes públicos mantendrán un régimen público...».

<sup>123</sup> J. LÓPEZ GANDÍA, «Formación histórica de la Seguridad Social: conceptos y técnicas. La Seguridad Social en España. El modelo constitucional de Seguridad Social. Las fuentes de la Seguridad Social», en *Curso de Seguridad Social*, 14.<sup>a</sup> ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, p. 42.

<sup>124</sup> Recientemente modificado en virtud de la Reforma constitucional de 15 de febrero de 2024 (BOE, núm. 43, de 17 de febrero de 2024).

legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero cuya invocación ante los tribunales ordinarios requiere de previo desarrollo legal (art. 53.3 CE). Lógicamente, la inserción de la Seguridad Social dentro de los principios rectores de la política social y económica convierte a la protección social en un derecho de configuración legal, o, en palabras del Tribunal Constitucional (en adelante, TC), dispone «el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquel» (STC 133/2019, de 13 de noviembre<sup>125</sup>).

A mayor abundamiento, en contraposición al Estado centralista que se había erigido durante la dictadura franquista, la CE de 1978 inaugura un nuevo modelo territorial fundamentado en «la indisoluble unidad de la Nación española», pero con un reconocimiento expreso de «la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas» (art. 2 CE). A tales efectos, para hacer efectivo ese derecho a la autonomía se atribuyen una serie de competencias a las Comunidades Autónomas (en adelante, «CCAA»), en un aparente sistema de doble lista de competencias, puesto que, en realidad, la distribución competencial se consume en el art. 149 CE, al constituir el verdadero techo competencial que las CCAA no pueden, en principio, asumir. Así, el art. 148 CE puede ser considerado como una disposición transitoria<sup>126</sup> por un periodo de cinco años para las CCAA de régimen ordinario constituidas al amparo de los arts. 143 y 144 CE.

En efecto, desde un principio el constituyente atribuye a todas las CCAA competencias en materia de «asistencia social» (art. 148.1.20.ª CE) y en «sanidad e higiene» (art. 148.1.21.ª CE), mientras que son competencias reservadas para el Estado la «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.17.ª CE) y la «sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos» (art. 149.1.116.ª CE).

Este marco competencial ha comportado que las CCAA asuman competencias en asistencia social, legataria de la clásica y tradicional beneficencia pública, introduciendo la práctica totalidad de ellas rentas mínimas garan-

<sup>125</sup> BOE, núm. 304, de 19 de diciembre de 2019.

<sup>126</sup> M. BASSOLS COMA y J. M. SERRANO ALBERCA, «El art. 149 de la Constitución en relación con el art. 150.2: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas», *Revista de Administración Pública*, núm. 97 (1982), p. 35.

tizadas o de inserción<sup>127</sup>. En consecuencia, se diluyen las fronteras entre la modalidad no contributiva de la Seguridad Social (asistencia social «interna») y la denominada asistencia social «externa», la cual, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional no está integrada en la Seguridad Social y es competencia exclusiva de las CCAA (STC 239/2002, de 11 de diciembre<sup>128</sup>).

De ahí que, a diferencia del paradigma defendido por la LBSS de unos servicios sociales gestionados por el Estado y con un énfasis importante en prestaciones en especie, con ocasión del desarrollo del modelo autonómico descentralizado, estas han devenido residuales y marginales en el seno de la Seguridad Social, desplazándose el centro de gravedad del IMSERSO<sup>129</sup> a las CCAA, tal y como se evidenció con la transferencia de competencias de ejecución en la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social correspondientes al IMSERSO<sup>130</sup>, o, más recientemente, con el respaldo por parte del TC de la expresión «*Servicios Sociales*» en lugar de «*Asistencia Social*» como materia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña<sup>131</sup>.

Asimismo, este fenómeno descentralizador ha entrañado, en terminología acuñada por el profesor Alonso Olea, «la independización de la asistencia sanitaria»<sup>132</sup>, señaladamente a partir de la aprobación de la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986)<sup>133</sup>, y que marcaría el inicio de un proceso paulatino de transición de unas prestaciones sanitarias dispensadas por la Seguri-

---

<sup>127</sup> En el *Informe de Rentas Mínimas de Inserción del año 2019* elaborado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, se destacaba que, a fecha de 31 de diciembre de 2019, disponían de Rentas Garantizadas «todas las Autonomías españolas a excepción de Canarias, Castilla-La Mancha y Melilla» (p. 13).

<sup>128</sup> BOE, núm. 9, de 10 de enero de 2003.

<sup>129</sup> Creado por el RD 36/1798 bajo la denominación de Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) y, con posterioridad, transformado en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) por el RD 140/1997, de 31 de enero, y adscrito actualmente al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (RD 450/2020, de 10 de marzo). Las funciones del IMSERSO se regulan en el RD 1226/2005, de 13 de octubre, atribuyéndose principalmente la gestión y seguimiento de las pensiones de invalidez y jubilación en sus modalidades no contributivas y los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social [art. 1.2.a) y b) del RD].

<sup>130</sup> Arts. 4.c) y 16 de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE (BOE, núm. 308, de 24 de diciembre de 1992).

<sup>131</sup> STC Pleno 31/2010, de 28 de junio (BOE, núm. 172, de 16 de julio), que avaló la constitucionalidad de la inclusión de la expresión servicios sociales como competencia de la Generalitat de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el art. 206.3 de su Estatuto de Autonomía.

<sup>132</sup> M. ALONSO OLEA y J. L. TORTUERO PLAZA, *Instituciones de Seguridad Social*, op. cit., p. 45.

<sup>133</sup> BOE, núm. 102, de 29 de abril de 1986.

dad Social a un sistema autónomo, que se denominará Sistema Nacional de Salud (en adelante, «SNS»)<sup>134</sup>. A continuación, la Ley 24/1997 declararía el carácter no contributivo y universal de las prestaciones sanitarias, corriendo definitivamente su financiación a cargo de los presupuestos generales del Estado<sup>135</sup>, y en 2001 se materializarían las transferencias sanitarias a todas las CCAA, a la par que se aprobaba un nuevo sistema de financiación autonómico<sup>136</sup>, con la excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, cuya asistencia sanitaria seguirá siendo ejercida hasta la actualidad por la Seguridad Social a través del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA)<sup>137</sup>. Seguidamente la Ley 16/2003<sup>138</sup> de cohesión y calidad del SNS cerraría este proceso descentralizador, garantizando prestaciones básicas y comunes de asistencia sanitaria en toda España<sup>139</sup>, lo cual se plasmaría en el Real Decreto 1030/2006<sup>140</sup>, de servicios comunes del SNS en atención primaria, especializada, sociosanitaria, urgencias, prestaciones farmacéuticas y ortopédicas, productos dietéticos y transporte sanitario. Y, finalmente, el Real Decretoley 7/2018<sup>141</sup> recuperaría el acceso universal al SNS<sup>142</sup>, el cual se había perdido como consecuencia de la adopción del controvertido Real Decretoley 16/2012<sup>143</sup>, aunque avalado posteriormente por el TC (SSTC 139/2016, de 21 de julio y 134/2017)<sup>144</sup> y con sendos Votos particulares muy contundentes formulados por el magistrado F. Valdés.

<sup>134</sup> Se puede comprobar la evolución a través de las obras del profesor M. ALONSO OLEA. De la primera obra, *Las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social*, 1.ª ed., Madrid, Civitas, 1994; a su segunda obra, *Las Prestaciones del Sistema Nacional de Salud*, Cizur Menor, Aranzadi, 2.ª ed., 1999.

<sup>135</sup> R. VIDA FERNÁNDEZ, «La evolución normativa y político-social del sistema nacional de salud y los riesgos de la fragmentación. Análisis de la cartera común de servicios estatales», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. extraordinario 4 (2022), pp. 89-90.

<sup>136</sup> A través de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre (BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 2001).

<sup>137</sup> Real Decreto 840/2002, de 2 de agosto (BOE, núm. 3 de agosto de 2002). En virtud de este reglamento el INSALUD pasa a denominarse INGESA, considerándose actualmente Entidad Gestora de la Seguridad Social a la luz del art. 66.1.b) de la LGSS de 2015.

<sup>138</sup> BOE, núm. 128, de 29 de mayo de 2003.

<sup>139</sup> J. LAHERA FORTEZA, «Rasgos y reflexiones sobre el Sistema nacional de Salud», en J. L. MONEREO PÉREZ y F. MORENO ROMERO (dir.), *Cuestiones actuales en materia de Seguridad Social: libro homenaje al profesor Tortuero Plaza*, Murcia, Laborum, 2024, p. 861.

<sup>140</sup> BOE, núm. 222, de 16 de septiembre de 2006.

<sup>141</sup> BOE, núm. 183, de 30 de julio de 2018.

<sup>142</sup> Modificación del art. 3 de la Ley 16/2003 a través del RDL 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud (BOE, núm. 183, de 30 de julio de 2018).

<sup>143</sup> BOE, núm. 98, de 24 de abril de 2012.

<sup>144</sup> BOE, núm. 196, de 15 de agosto de 2016 y BOE, núm. 308, de 20 de diciembre de 2017, respectivamente.

Adicionalmente y con independencia de las repercusiones que trajo consigo la instauración de un nuevo modelo constitucional de reparto de competencias, en el plano legal se acometieron consecutivas reformas en la LGSS de 1974. Así, se extrajo de la LGSS la protección de desempleo para estar regulada, primero, en la Ley 51/1980<sup>145</sup> y, posteriormente, en la Ley 31/1984<sup>146</sup>, procediéndose en la década de 1990 a un endurecimiento de los requisitos para el acceso al desempleo (exigencia de un año de periodo de carencia) y a la paralela limitación de los periodos cubiertos por la prestación<sup>147</sup>. Y en materia de pensiones, se adoptaría en 1985<sup>148</sup> la primera norma que reforzaría los requisitos para lucrar una pensión contributiva de jubilación, actuando sobre dos niveles: por un lado, se incrementó el periodo mínimo de carencia de diez a quince años; y, por otro lado, se amplió el periodo de cálculo para la determinación de la base reguladora, pasando de los dos hasta los ocho últimos años. A mayor abundamiento, mediante esta ley se pondría fin a la protección social familiar tal y como había sido ideada por la LBSS, conservándose exclusivamente las asignaciones periódicas por hijos a cargo. Y, en 1990, se introducirían por vez primera, dando cumplimiento a la Base decimosexta de la LBSS las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez<sup>149</sup>.

### 3. Tercera etapa: de la LGSS de 1994 a 2015

Habida cuenta del fraccionamiento y desarticulación de la ordenación jurídica del sistema de Seguridad Social, en 1994 se aprobó mediante Real Decreto Legislativo 1/1994 el segundo texto refundido y la tercera Ley General de la Seguridad Social de nuestra historia (en adelante, LGSS de 1994)<sup>150</sup>, reintegrando en su seno la regulación de la protección por desempleo y reorganizando, en la medida de posible, la acción protectora del sistema. Pero, inmediatamente, seis meses después de la entrada en vigor de la norma se adopta la Ley 42/1994<sup>151</sup>, llevando a efecto numerosos cambios en

<sup>145</sup> BOE, núm. 250, de 17 de octubre de 1980.

<sup>146</sup> BOE, núm. 186, de 4 de agosto de 1984.

<sup>147</sup> RDL 1/1992 (BOE, núm. 84, 7 de abril de 1992) y posterior Ley 22/1992 (BOE, núm. 186, de 4 de agosto). A partir de 1992, con un año cotizado solamente se tendría derecho a cuatro meses de prestación.

<sup>148</sup> Ley 26/1985, de 31 de julio (BOE, núm. 183, de 1 de agosto de 1985).

<sup>149</sup> Ley 26/1990, de 20 de diciembre (BOE, núm. 306, de 22 de diciembre de 1990).

<sup>150</sup> BOE, núm. 154, de 29 de junio de 1994.

<sup>151</sup> BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 1994.

la regulación de la «incapacidad laboral transitoria», pasando a denominarse «incapacidad temporal», dando un tratamiento diferenciado a la maternidad como contingencia autónoma y eliminando la situación de invalidez provisional (la cual podía durar hasta los seis años)<sup>152</sup>. Igualmente, se identifica la reforma de 1994<sup>153</sup> como el inicio de la «privatización» en la gestión de la incapacidad temporal, porque a las renombradas Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales se les encomendó la gestión económica de la prestación de IT por contingencias comunes.

En los siguientes años se inicia una etapa de cierto consenso político, al menos desde el punto de vista de la necesidad de salvaguardar la suficiencia financiera del sistema, lo que se traduce en la aprobación del primer Pacto de Toledo en 1995<sup>154</sup>, y al que se suman, con posterioridad, los agentes sociales<sup>155</sup>, confiriendo a este gran acuerdo un plus de legitimidad. En esencia, la Ley 24/1997<sup>156</sup> vino a trasladar al ámbito normativo lo que se había acordado previamente con los interlocutores sociales. Entre las medidas más destacadas se puede citar la positivización de uno de los principios básicos en materia de financiación, esto es, la separación de fuentes de ingresos, distinguiendo prestaciones contributivas —a cargo, principalmente, de cuotas patronales y obreras—, de las no contributivas, que se financiarán con imputación a los Presupuestos Generales del Estado.

Sobre la base del reforzamiento del principio contributivo, la Ley de 1997 alarga, nuevamente, el periodo temporal para determinar la base reguladora de la pensión de jubilación, de ocho a quince años, así como el establecimiento de una cierta graduación —en términos porcentuales— a los efectos de fijar el porcentaje aplicable a la referida base reguladora. Como contrapartida, se introducen mejoras técnicas, tales como la pre-

---

<sup>152</sup> G. RODRÍGUEZ INIESTA, «El control y la gestión de la incapacidad temporal. A propósito de la reforma introducida por el RD 1060/2022, de 27 de diciembre», *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social*, núm. 6 (2023), p. 151.

<sup>153</sup> También la reforma operada por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, que trasladó a las empresas la carga de abonar la prestación de IT por contingencias comunes desde el día cuarto hasta el decimoquinto de la baja, ambos incluidos. Reforma que fue respaldada desde el punto de vista constitucional por la STC 129/1994, de 5 de mayo.

<sup>154</sup> BOCG, núm. 134, de 12 de abril de 1995. En puridad, se trataba de la aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados del Texto aprobado por la Comisión de Presupuestos en relación con el informe de la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse.

<sup>155</sup> El 9 de octubre de 1996, los sindicatos más representativos a nivel estatal (UGT y CCO) y las patronales CEOE y CEPYME firmaron el «Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social».

<sup>156</sup> BOE, núm. 169, de 16 de julio de 1997.



visión de un mecanismo de integración de lagunas, la revalorización de las pensiones conforme al IPC (en la senda marcada en 1985), la supresión de los límites para cotizar en los grupos de cotización 5 a 11, o nuevas redacciones en prestaciones tan variadas como la viudedad y orfandad, o la regulación de la incapacidad permanente en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo del interesado.

Al amparo otra vez de las recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo en 1995, en 2001 se firma un nuevo acuerdo entre los agentes sociales (del que se descolgó la UGT) y que desemboca en la aprobación de la Ley 35/2002<sup>157</sup>, centrada, por una parte, en la prolongación de la vida activa, a través de la implantación de formas flexibles de tránsito a la jubilación (jubilación parcial y jubilación flexible) o con bonificaciones por retrasar la edad de retiro; y, por otra parte, en la penalización de la jubilación anticipada.

En 2003, a raíz de la renovación del Pacto de Toledo, se introducen cinco recomendaciones adicionales<sup>158</sup>, las cuales servirían como base para un nuevo acuerdo en materia de Seguridad Social entre patronales y sindicatos más representativos a nivel estatal alcanzado en 2006 y que, a su vez, estuvo en el origen de la Ley 40/2007<sup>159</sup>. Se trató de una reforma omnicomprendensiva que abordó diferentes prestaciones del ordenamiento jurídico de la Seguridad Social<sup>160</sup>, especialmente en jubilación (supresión de los días cuotas, incentivo del alargamiento de la vida laboral, endurecimiento de los requisitos de la jubilación parcial e incremento de la base de cotización del subsidio para mayores de cincuenta y dos años al 125 por 100 de la base de cotización), incapacidad temporal (introducción del procedimiento de disconformidad o la regulación del periodo de demora tras el agotamiento de la IT), incapacidad permanente (flexibilización de los requisitos en IP derivada de enfermedad común) y muerte y supervivencia (extensión de la pensión de viudedad para las parejas de hecho).

A continuación, la Ley 20/2007 por la que se aprobaba el Estatuto del Trabajo autónomo contenía referencias expresas a la protección social de los trabajadores autónomos. La DA 3.<sup>a</sup> de la LETA recogía la obligación de que en el futuro todos los trabajadores autónomos —que no lo hubie-

<sup>157</sup> BOE, núm. 167, de 13 de julio de 2002.

<sup>158</sup> BOCCG, núm. 596, de 2 de octubre de 2003.

<sup>159</sup> BOE, núm. 291, de 5 de diciembre de 2007.

<sup>160</sup> AAVV, en J. L. TORTUERO PLAZA (dir.), *La reforma de la jubilación: política de pensiones y políticas de empleo*, Expediente FIPROS 2009/34, Secretaría de Estado de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo e inmigración, 2011, pp. 144-150.

ran hecho ya— optasen por la cobertura de la IT, medida que, en palabras de la EM, favorecía «su convergencia con el Régimen General». Y, por otro lado, la DA 4.<sup>a</sup> recogía el compromiso del Gobierno para que propusiera a las Cortes Generales la regulación de un sistema específico de protección por cese de actividad. De este modo, mediante la Ley 32/2010<sup>161</sup> se daría cumplimiento al compromiso adquirido por el ejecutivo, acogiendo la Seguridad Social una hasta ahora desconocida protección: el cese de actividad de los trabajadores autónomos.

A partir del año 2010 comienza la crisis económica, cuyos efectos se dejan notar sensiblemente en la ordenación de la Seguridad Social y, singularmente, en el nivel de protección de las prestaciones. La primera consecuencia fue la elaboración de un segundo Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo en enero de 2011<sup>162</sup>, que precedió a la firma del Acuerdo Social y Económico «para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones»<sup>163</sup>, y que culminaría con la promulgación de la Ley 27/2011<sup>164</sup>.

A modo de paréntesis, fue precisamente también en el año 2011, con las Leyes 27 y 28/2011<sup>165</sup> cuando se cierra un extenso proceso de constante homogeneización de los distintos regímenes especiales con el RGSS. De unos primeros años caracterizados por el uso y abuso de la figura del decreto<sup>166</sup> para crear y constituir regímenes especiales<sup>167</sup>, a partir del año 1985 se acometió una profunda racionalización del sistema. Así, junto a los Regímenes Especiales Agrario (1966)<sup>168</sup> y de los Trabajadores del Mar (1969)<sup>169</sup> creados por ley, pero modificados y actualizados por decreto en los años 1971<sup>170</sup> y 1974<sup>171</sup>, respectivamente, durante los primeros años de existencia del nuevo sistema de Seguridad Social se constituyen hasta ocho Regímenes Especiales distintos: representantes de comercio (1967<sup>172</sup> y revi-

<sup>161</sup> BOE, núm. 190, de 6 de agosto de 2010.

<sup>162</sup> BOCG, núm. 513, de 31 de enero de 2011.

<sup>163</sup> Firmado el 2 de febrero de 2021 entre Gobierno y los agentes sociales (UGT, CCOO, CEOE y CEPYME).

<sup>164</sup> BOE, núm. 184, de 2 de agosto de 2011.

<sup>165</sup> BOE, núm. 229, de 23 de septiembre de 2011.

<sup>166</sup> Habilitación operada por el art. 10.3 LSS de 1966.

<sup>167</sup> A. MARTÍN VALVERDE, F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ y F. DURÁN LÓPEZ, «Evolución del derecho de Seguridad Social», *op. cit.*, pp. 180-181.

<sup>168</sup> Ley 38/1966, de 31 de mayo (BOE, núm. 131, de 2 de junio de 1966).

<sup>169</sup> Ley 116/1969, de 30 de diciembre (BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 1969).

<sup>170</sup> Decreto 2123/1971, de 23 de julio (BOE, núm. 226, de 21 de septiembre de 1971).

<sup>171</sup> Decreto 2864/1974, de 30 de agosto (BOE, núm. 243, de 10 de octubre de 1974).

<sup>172</sup> Decreto 2180/1967, de 19 de agosto (BOE, núm. 223, de 18 de septiembre de 1967).

sión en 1975<sup>173</sup>), ferroviarios (1967<sup>174</sup> y revisión en 1974<sup>175</sup>), minería del carbón (1969<sup>176</sup> y revisión en 1973<sup>177</sup>), servicio doméstico (1969<sup>178</sup>), trabajadores autónomos (1970<sup>179</sup>), artistas (1970<sup>180</sup> y revisión en 1975<sup>181</sup>), escritores (1972<sup>182</sup>), toreros (1972 —anulado por el TS—<sup>183</sup>, 1978<sup>184</sup> y 1981<sup>185</sup>) y jugadores profesionales de fútbol (1979<sup>186</sup>).

A instancias de la DA 2.<sup>a</sup> de la Ley 26/1985, que concedía al Gobierno un plazo de seis meses para racionalizar y armonizar la estructura del sistema de la Seguridad Social, los regímenes especiales anteriormente mencionados se suprimieron y se integraron en el RGSS mediante Real Decreto 2621/1986, salvo el de escritores (que se integró en el RETA) y el de Minería de Carbón (que se mantiene vigente actualmente)<sup>187</sup>.

En los años venideros se fue concluyendo ese proceso de paulatino abandono y progresiva eliminación de los Regímenes Especiales, con la integración al RGSS de los funcionarios de nuevo ingreso o transferidos desde el Estado a las Comunidades Autónomas<sup>188</sup>, de los funcionarios de la Administración Local (1993)<sup>189</sup> y, en 2007<sup>190</sup>, con la integración de los trabajadores por cuenta propia agraria del Régimen Especial Agrario en el

<sup>173</sup> Decreto 2409/1975, de 23 de agosto (BOE, núm. 248, de 16 de octubre de 1975).

<sup>174</sup> Decreto 1495/1967, de 6 de julio (BOE, núm. 167, de 14 de julio de 1967).

<sup>175</sup> Decreto 2824/1974, de 9 de agosto (BOE, núm. 240, de 7 de octubre de 1974).

<sup>176</sup> Decreto 384/1969, de 17 de marzo (BOE, núm. 66, de 18 de marzo de 1969).

<sup>177</sup> Decreto 298/1973, de 8 de febrero (BOE, núm. 50, de 27 de febrero de 1973).

<sup>178</sup> Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre (BOE, núm. 247, de 15 de octubre de 1969).

<sup>179</sup> Decreto 2530/1970, de 20 de agosto (BOE, núm. 221, de 15 de septiembre de 1970).

<sup>180</sup> Decreto 635/1970, de 12 de marzo (BOE, núm. 13 de marzo de 1970).

<sup>181</sup> Decreto 2133/1975, de 24 de julio (BOE, núm. 217, de 10 de septiembre de 1975).

<sup>182</sup> Decreto 3262/1970, de 29 de octubre (BOE, núm. 275, de 17 de noviembre de 1970).

<sup>183</sup> Decreto 1600/1972, de 8 de junio (BOE, núm. 152, de 26 de junio de 1972). Este régimen sería anulado por STS, Sala de lo Social, de 27 de diciembre de 1976.

<sup>184</sup> Real Decreto 833/1978, de 27 de marzo (BOE, núm. 101, de 28 de abril de 1978).

<sup>185</sup> Real Decreto 1024/1981, de 22 de mayo (BOE, núm. 134, de 5 de junio de 1981).

<sup>186</sup> Real Decreto 2806/1979, de 7 de diciembre (BOE, núm. 300, de 15 de diciembre de 1979).

<sup>187</sup> J. LÓPEZ GANDÍA, «La convergencia entre regímenes de Seguridad Social», *Temas Laborales*, núm. 81 (2005), p. 213.

<sup>188</sup> El art. 97.2.b) de la LGSS de 1994 declaraba expresamente comprendidos en el RGSS a los «funcionarios en prácticas que aspiren a incorporarse a Cuerpos o Escalas de funcionarios que no estén sujetos al Régimen de Clases Pasivas y los altos cargos de las Administraciones Públicas que no sean funcionarios públicos, así como los funcionarios de nuevo ingreso de las Comunidades Autónomas».

<sup>189</sup> Real Decreto 480/1993, de 2 de abril (BOE, núm. 80, de 3 de abril de 1993) y Orden de 7 de abril de 1993 en desarrollo del citado RD (BOE, núm. 87, de 12 de abril de 1993).

<sup>190</sup> Ley 18/2007, de 4 de julio (BOE, núm. 160, de 5 de julio de 2007).

Régimen Especial de Trabajadores por cuenta Propia o Autónomos (en adelante, RETA), con efectos desde 1 de enero de 2008. Pero, tal y como se había adelantado, fue finalmente, en 2011, cuando se produjo la integración de los empleados de hogar en el RGSS (Ley 27/2011)<sup>191</sup> y de los trabajadores agrarios (Ley 28/2011). Por añadidura, a partir del 1 de enero de 2011 los funcionarios civiles del Estado que hubieran accedido a dicha condición en la referida fecha quedaron incluidos en el RGSS a efectos de pensiones (dejando de pertenecer al Sistema de Clases Pasivas)<sup>192</sup>, pero manteniendo la cobertura dispensada por las respectivas Mutualidades de funcionarios respecto al resto de la acción protectora (*i. e.*, asistencia sanitaria)<sup>193</sup>.

Dejando atrás el excursus anterior, la Ley 27/2011 constituye indudablemente un punto de inflexión en la regulación de la pensión de jubilación porque sus artículos proceden a modificar sustancialmente su régimen jurídico. El enorme calado y profundidad de los cambios operados abocó a la introducción de un dilatado periodo de transición hasta 2027, sobre todo se si tiene en cuenta que la reforma incidió sobre múltiples variables que afectan a la pensión de jubilación: alargamiento de la edad ordinaria de jubilación a sesenta y siete años (en caso de no disponer de treinta y ocho años y seis meses de cotización en 2027), cálculo de la base reguladora (pase de quince a veinticinco años) y determinación del porcentaje aplicable (para alcanzar el 100 por 100 habrá que acreditar treinta y siete años de cotización), junto a la incorporación de nuevos tramos porcentuales en función de los años cotizados.

Con el mismo objetivo de contención del gasto público y no superación del déficit fiscal, los Reales Decretos-ley 28 y 29/2012<sup>194</sup> limitaron la actualización del importe de las pensiones, acotándolo a un 1 por 100, salvo para aquellas pensiones más bajas, las cuales podrían incrementarse hasta un 2 por 100. Y, en esa misma línea, el Real Decreto-ley 5/2013<sup>195</sup> restringió el acceso a la jubilación parcial anticipada y encareció las distintas modalidades de jubilación anticipada. De entre todas las medidas tem-

<sup>191</sup> Disposiciones adicionales 39.ª y 40.ª de la Ley 27/2011.

<sup>192</sup> Art. 20 RDL 13/2010, de 3 de diciembre (BOE, núm. 293, de 3 de diciembre de 2010) y, en la actualidad, regulado en la DA 3.ª de la LGSS de 2015.

<sup>193</sup> A. VICENTE PALACIO, «Lección 1. Concepto. Formación histórica. Fuentes reguladoras. Estructura del sistema español de Seguridad Social», en J. GARCÍA NINET, A. VICENTE PALACIO y J. GARCÍA VIÑA (dirs.), *Manual Básico de Seguridad Social*, 2.ª ed., Barcelona, Atelier, 2019, p. 31.

<sup>194</sup> BOE, núm. 289, de 1 de diciembre, y núm. 314, de 31 de diciembre de 2012, respectivamente.

<sup>195</sup> BOE, núm. 65, de 16 de marzo de 2013.

porales y estructurales que se adoptaron para paliar los efectos derivados de la crisis económica, sobresale la Ley 23/2013<sup>196</sup>, por su duro impacto económico tanto presente como futuro sobre las cuantías de las pensiones de jubilación, al establecer el actualmente derogado factor de sostenibilidad (aplicable por una sola vez antes de determinar el importe de la pensión, teniendo en cuenta, entre otras cuestiones, la esperanza de vida de los pensionistas)<sup>197</sup>, así como la fijación de una nueva fórmula para actualizar las pensiones, consistente en que el incremento no podría nunca ser inferior al 0,25 por 100, ni superior a la variación porcentual del IPC «en el periodo anual anterior a diciembre del año anterior a la revalorización más el 50%»<sup>198</sup>.

#### 4. Cuarta etapa: de la LGSS de 2015 a la actualidad

El intenso periodo de reformas vivido desde 1995, unido a las constantes modificaciones legislativas propiciadas por la coyuntura socioeconómica, propulsaron una nueva reorganización del ordenamiento jurídico de la Seguridad Social, que cristalizó con la aprobación del vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (en adelante, LGSS de 2015)<sup>199</sup>. Se armonizó la legislación de la Seguridad Social, incorporando a la nueva LGSS de 2015 un Título dedicado al RETA (Título IV), otro a la regulación de la protección por cese de actividad (Título V) y se sustrajo del tradicional Título II relativo al RGSS las normas referidas a las prestaciones no contributivas, que pasaron a estar regidas, con mayor sistematicidad, en un Título VI independiente. Además, las infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social dejaron de regularse en la LGSS, pasando a una norma de derecho administrativo sancionador con vocación integral al conjunto del ordenamiento sociolaboral, es decir, la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (2000)<sup>200</sup>.

<sup>196</sup> BOE, núm. 309, de 26 de diciembre de 2013.

<sup>197</sup> C. ARAGÓN GÓMEZ, «Otra vuelta de tuerca a la reducción de la cuantía de las pensiones: la 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», *Información Laboral*, núm. 1 (2014), p. 9.

<sup>198</sup> Art. 7 de la Ley 23/2013, dando una nueva redacción al art. 48 LGSS de 1994.

<sup>199</sup> BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

<sup>200</sup> BOE, núm. 189, de 8 de agosto de 2000.

Aunque, como se ha expuesto, el lapso temporal comprendido entre 1995 a 2015 fue particularmente intenso desde el punto de vista normativo, la mejora del contexto económico, la elaboración de un nuevo (y tercer) Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo aprobado por el Congreso el 27 de octubre de 2020<sup>201</sup> y el cumplimiento de los hitos pactados con Bruselas y, en concreto, en los Componentes 23<sup>202</sup> y 30<sup>203</sup> del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, son los principales, si bien no exclusivos, elementos que explican la concatenación y encadenamiento de sucesivas reformas en el ámbito de la Seguridad Social. En efecto, el principio de no discriminación y la perspectiva de género consagrados respectivamente en la Directiva 79/7/CEE, del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social<sup>204</sup>, y en el art. 4 de la Ley Orgánica 3/2007<sup>205</sup>, junto a su aplicación judicial tanto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) como por el TC, han sido absolutamente decisivos en la conformación reciente del ordenamiento jurídico de la Seguridad Social.

De manera sintética, el nuevo periodo que se extiende hasta la actualidad ha estado marcado por reformas que han extendido la acción protectora de la Seguridad Social, han abordado el delicado equilibrio financiero del sistema público de pensiones o se han limitado a transponer fallos judiciales y a adaptar el ordenamiento jurídico español al Derecho de la Unión Europea.

---

<sup>201</sup> BOCG, Núm. 175, de 10 de noviembre de 2020.

<sup>202</sup> Componente 23 relativo a las Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea (NextGeneration UE), publicado el 16 de junio de 2021, disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente23.pdf>. Una de las medidas comprometidas consistía en la «Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo» (C23.R10).

<sup>203</sup> Componente 30 relativo a la Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea (NextGeneration UE), publicado el 16 de junio de 2021, disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf>.

<sup>204</sup> DOCE, núm. 6, de 10 de enero de 1979.

<sup>205</sup> BOE, núm. 71, de 23 de marzo de 2007. Conforme al art. 4, «la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres es un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas».

#### 4.1. *Reformas que han extendido la acción protectora de la Seguridad Social*

Por lo que se refiere a la expansión de la acción protectora de la Seguridad Social, se ha ampliado el disfrute de los antiguos permisos de maternidad y paternidad, ahora nacimiento y cuidado del menor, a dieciséis semanas para ambos progenitores, enfatizando su carácter intransferible, y que asciende al 100 por 100 de la base reguladora durante el periodo de suspensión del contrato de trabajo (RDL 6/2019)<sup>206</sup>. Igualmente, se ha facilitado el acceso al subsidio de mayores de cincuenta y dos años (reduciendo de cincuenta y cinco a cincuenta y dos años la edad a partir de la cual se puede causar) (RDL 8/2019)<sup>207</sup>, se ha añadido al catálogo de prestaciones no contributivas el Ingreso Mínimo Vital<sup>208</sup>, poniendo orden al atomizado sistema de rentas de inserción implementadas por cada Comunidad Autónoma, se ha derogado definitivamente el factor de sostenibilidad así como la metodología de revalorización de las pensiones (Ley 21/2021)<sup>209</sup>, se han adicionado nuevos supuestos —especiales— de incapacidad temporal (menstruación incapacitante secundaria, interrupción voluntaria o involuntaria del embarazo y la gestación de la mujer trabajadora a partir del día primero de la trigésima novena semana) (LO 1/2023)<sup>210</sup>, se ha incrementado moderadamente la cuantía del desempleo contributivo (Ley 31/2022)<sup>211</sup>, así como la de los subsidios de paro asistencial (RDL 2/2024)<sup>212</sup>, se ha ampliado la edad del menor a efectos de mantener la prestación de cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave (RDL 2/2023)<sup>213</sup> o se han prolongado los periodos considerados de cotización efectiva por el ejercicio de derechos de conciliación (RRDD-LL 8/2019 y 2/2023).

---

<sup>206</sup> BOE, núm. 57, de 7 de marzo de 2019.

<sup>207</sup> BOE, núm. 61, de 12 de marzo de 2019.

<sup>208</sup> Primero, mediante Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo (BOE, núm. 154, de 1 de junio) y, posteriormente, a través de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre (BOE, núm. 304, de 21 de diciembre).

<sup>209</sup> BOE, núm. 312, de 29 de diciembre de 2021.

<sup>210</sup> BOE, núm. 51, de 1 de marzo de 2023.

<sup>211</sup> LPGE 31/2022, de 23 de diciembre (BOE, núm. 308, de 24 de diciembre).

<sup>212</sup> BOE, núm. 124, de 22 de mayo de 2024.

<sup>213</sup> BOE, núm. 65, de 17 de marzo de 2023.



#### 4.2. *Medidas tendentes a garantizar el equilibrio financiero del sistema público de pensiones*

La sostenibilidad del sistema público de pensiones y, en general, del conjunto de la Seguridad Social, se ha tratado de garantizar con una serie de reformas. En primer lugar, con la Ley 21/2021, la cual ha procedido a la revisión de los coeficientes reductores aplicables a las distintas modalidades de jubilación anticipada, el favorecimiento del alargamiento de la vida laboral (complemento de demora) y la sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional que, en definitiva, supone un aumento de los costes de cotización y cuyo fin último es la financiación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (es decir, se trata de una cotización finalista no computable a efectos de prestaciones)<sup>214</sup>. En segundo lugar, se ha establecido un nuevo sistema de cotización para los trabajadores autónomos a fin de que coticen por sus ingresos reales (RDL 13/2022)<sup>215</sup>. En tercer lugar, se han impulsado los planes de pensiones de empleo (Ley 12/2022)<sup>216</sup>, haciendo un llamamiento a la negociación colectiva sectorial para el desarrollo de los mismos, previendo nuevas ventajas fiscales y reducción de cotizaciones a la Seguridad Social. En cuarto lugar, se ha introducido una cotización adicional de solidaridad para aquellos beneficiarios cuyas retribuciones superen las bases máximas de cotización<sup>217</sup>. En quinto lugar, se ha ampliado, aunque con aplicación de un periodo transitorio muy dilatado y retrasando su plena vigencia hasta el 1 de enero de 2044<sup>218</sup>, el cómputo de años a efectos de determinar la base

<sup>214</sup> Vid. art. 127 bis de la LGSS de 2015.

<sup>215</sup> BOE, núm. 179, de 27 de julio de 2022.

<sup>216</sup> BOE, núm. 157, de 1 de julio de 2022.

<sup>217</sup> Como precisa el art. 19 bis de la LGSS de 2015, la cuota de solidaridad será el resultado de aplicar un tipo del 5,5 por 100 a la parte de retribución comprendida entre la base máxima de cotización y la cantidad superior a la referida base máxima en un 10 por 100; el tipo del 6 por 100 a la parte de retribución comprendida entre el 10 por 100 superior a la base máxima de cotización y el 50 por 100; y el tipo del 7 por 100 a la parte de retribución que supere el anterior porcentaje. La distribución del tipo de cotización por solidaridad entre empresario y trabajador mantendrá la misma proporción que la distribución del tipo de cotización por contingencias comunes.

<sup>218</sup> Conforme a la DT 4.ª.7 LGSS, respecto a las pensiones causadas entre el 1 de enero de 2026 hasta el 31 de diciembre de 2040, el INSS aplicará en su integridad lo previsto en el art. 209.1 LGSS de 2015 en su redacción a 1 de enero de 2023 (es decir, se tomará como periodo para calcular la base reguladora los últimos veinticinco años previos al mes anterior al hecho causante), siempre que dicho cálculo resulte más favorable que el vigente en la fecha en que se lucre la pensión de jubilación. A partir de 2041 hasta 2043 (este año igual-

reguladora de veinticinco a veintinueve años, pudiendo el interesado descartar las veinticuatro peores mensualidades de cotización (RDL 2/2023). Y, por último, recientemente, agentes sociales y Gobierno de España han pactado una nueva reforma que aborda la problemática de la jubilación parcial ordinaria y de la industria manufacturera (el recién convalidado RDL 11/2024), desarrolla reglamentariamente la jubilación anticipada por razones de toxicidad, morbilidad o insalubridad y se perfeccionan los incentivos a la demora de la jubilación, principalmente.

Como se ha adelantado, el Real Decreto-ley 2/2024, tras las primeras dificultades experimentadas por su antecesor, el Real Decreto-ley 7/2023<sup>219</sup>, ha acometido una reordenación profunda de la protección asistencial o no contributiva de desempleo, que además de mejorar los importes de los subsidios (95 por 100 del IPREM), mejorar técnicamente la regulación de esta prestación (elimina el plazo de espera de un mes entre desempleo contributivo y no contributivo) y prever un novedoso régimen de compatibilidad entre trabajo y desempleo (sea contributivo o asistencial), reorganiza el subsidio para mayores de cincuenta y dos años, extiende el nivel estatal de protección por desempleo a los trabajadores agrarios eventuales, establece un subsidio para emigrantes retornados y para víctimas de violencia de género y, en suma, contempla la transición del subsidio por desempleo a la prestación del IMV.

#### 4.3. *Adaptación del Derecho de la Seguridad Social a los principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo*

Y en lo atinente a la discriminación por razón de género, encontramos una serie de reformas que han venido prácticamente impuestas por resoluciones judiciales. Así, tras la STJUE de 12 de diciembre de 2019<sup>220</sup> se ha reemplazado el complemento de maternidad por el complemento de brecha de género a través de la Ley 3/2021. Se ha declarado inconsti-

---

mente incluido), se irá limitando lo dicho con anterioridad hasta aplicar plenamente la nueva redacción dada al art. 209.1 LGSS por mor del RDL 2/2023. Y, finalmente, en lo referente a la consideración de los veintinueve años (en realidad, veintisiete años, pues se descartan las veinticuatro peores mensualidades de cotización) anteriores al mes previo al hecho causante, se irá aplicando el nuevo régimen progresivamente, en aplicación de la DT 40.ª de la LGSS de 2015 (incremento paulatino desde el 2026 hasta el 2037).

<sup>219</sup> Derogado por la no convalidación del Congreso de los Diputados (BOE de 12 de enero de 2024).

<sup>220</sup> STJUE (Sala Primera), de 12 de diciembre de 2019, As. C-450/2018.

tucional por discriminación por razón de sexo hasta en dos ocasiones la aplicación del coeficiente de parcialidad para el cálculo de la pensión de jubilación (STC Pleno 91/2019, de 3 de julio)<sup>221</sup> y de incapacidad permanente absoluta derivada de enfermedad común (STC 155/2021, de 13 de septiembre)<sup>222</sup>, no siendo hasta el Real Decreto-ley 2/2023 cuando se equiparó legalmente el trabajo a tiempo parcial con el trabajo a tiempo completo a efectos del cómputo de los periodos mínimos de cotización exigidos para el reconocimiento de las pensiones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal, nacimiento y cuidado de menor. Por último y más recientemente, a resultas de la sentencia del TJUE de 24 de febrero de 2022<sup>223</sup>, a través del Real Decreto-ley 16/2022<sup>224</sup> se ha extendido la protección por desempleo y FOGASA a las personas empleadas del hogar.

## V. REFLEXIÓN FINAL

Un análisis del recorrido histórico y evolución del ordenamiento jurídico de la Seguridad Social permite comprender al operador jurídico de dónde venimos y las razones que explican determinados rasgos y características del funcionamiento del sistema, así como los principales defectos de los que adolece.

La construcción de la arquitectura jurídica de nuestro sistema de Seguridad Social comienza en 1963, con la aprobación de la LBSS, si bien, no se parte de la nada. Más bien al contrario, de un conjunto de seguros obligatorios, desordenados y fragmentados en función del riesgo protegido, fundamentados en el método del aseguramiento privado mediante la técnica de la capitalización (es decir, ahorro), junto a un nivel complementario, aunque obligatorio, cubierto por las mutualidades laborales y que se establecía en función de la rama de actividad.

En ese sentido, ni la LBSS ni el LSS de 1966 derogan o prescinden por completo del pasado, sino que proceden a una reforma integral, unificando y armonizando lo ya existente, pero introduciendo unos principios, ya operativos en otros países, pero que, en España, constituían un significativo avance. Tales cimientos, como ya se ha comentado, son la

---

<sup>221</sup> BOE, núm. 192, de 12 de agosto.

<sup>222</sup> BOE 20 de octubre de 2021.

<sup>223</sup> STJUE (Sala Tercera) de 24 de febrero de 2022 (As. C-389/20).

<sup>224</sup> BOE, núm. 216, de 8 de septiembre de 2022.

tendencia a la unidad, la participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores, la supresión del posible ánimo de lucro, la conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegidas, la transformación del régimen financiero a uno de reparto fundado en la solidaridad intergeneracional o la acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema. Por vez primera en nuestra historia se hacía un llamamiento a la previsión de un nivel asistencial o, si se prefiere, hacia la universalización de la protección social, o lo que el profesor Alonso Olea calificaba de tendencia «*expansiva*» de las medidas de Seguridad Social<sup>225</sup>.

Con independencia del tono propagandístico propio de la época, lo cierto y verdad es que se diseñó la acción protectora de las contingencias clásicas (vejez, invalidez, muerte y supervivencia, incapacidad laboral transitoria, prestaciones familiares y protección por desempleo, previendo, incluso, un nivel asistencial) y cuya regulación, en ciertos aspectos, perdura hasta la actualidad. Pero, en realidad, el principal problema se encontraba en la financiación y en la escasa cuantía de las prestaciones, debido a la cotización por bases tarifadas, que se suprimiría a partir de la Ley de Perfeccionamiento de 1972.

Numerosos aspectos relativos a la ordenación jurídica de la Seguridad Social han experimentado profundos cambios a lo largo de las décadas, tanto técnicos, financieros o económicos y jurídicos. De una dispersión en la cobertura a través del establecimiento de multitud de regímenes especiales a la cierta unidad alcanzada a partir de 2011. De la cotización por bases tarifadas a una cotización prácticamente por los salarios reales a raíz de la Ley de Perfeccionamiento de 1972 y de a una primera reducción progresiva de los tipos de cotización (en 1982, el coste ascendía al 32,10 por 100 entre cuota patronal —27,28 por 100— y cuota obrera —4,82 por 100—)<sup>226</sup>, a un periodo de relativo equilibrio (cotización por contingencias comunes fijada en 28,30 por 100: 23,60 por 100 a cargo del empresario y 4,70 por 100, a cargo del trabajador; y actualización de la tarifa de primas por

<sup>225</sup> A. MONTOYA MELGAR, *Tres Maestros Complutenses del Derecho del Trabajo*, op. cit., p. 48.

<sup>226</sup> AAVV, *La reforma de la jubilación...*, op. cit., p. 50. Se hace referencia a que el coste en 1983 era del 30 por 100 (empresario 25,80 por 100 y trabajador 4,70 por 100), en 1984 era del 29,10 por 100 (empresarios, 24,30 por 100 y trabajadores 40,80 por 100), entre 1985 a 1992 ascendía a un 28 por 100 (24 por 100 empresas y 4,80 por 100 trabajadores), entre 1993 y 1994 un 29,30 por 100 (24,40 por 100 empresas y 4,90 por 100 trabajadores) y, finalmente, a raíz del Pacto de Toledo se fijaría un 28,30 por 100 (23,60 por 100 a cargo de las empresas, y un 4,70 por 100 a cargo de los trabajadores).

contingencias profesionales en 2006) hasta 2013 con la adopción del Real Decreto-ley 16/2013<sup>227</sup> y la desconexión entre conceptos exentos en IRPF pero cotizables a la Seguridad Social que supondría un coste adicional para las empresas. Y, finalmente, en 2021, con la inclusión del MEI de carácter finalista para dotar de presupuesto al fondo de reserva de la Seguridad Social o la fijación de cotizaciones adicionales por celebración de contratos de duración determinada inferiores a treinta días (RDL 32/2021)<sup>228</sup> o, más recientemente en 2023, con la incorporación de la denominada cotización adicional solidaridad recaída sobre los trabajadores cuyas retribuciones superen las bases máximas de cotización. Todo lo anterior sumado a la desvinculación entre el incremento de la cuantía máxima de la pensión de jubilación y de la base máxima de cotización anual, pues esta última se le aplicará una cantidad fija adicional consistente de 1,2 por 100 sobre el aumento de la base máxima de cotización (DT 38.<sup>a</sup> de la LGSS de 2015 *ex* RDL 2/2023).

Desde de la vertiente financiera, los Pactos de Toledo han sido cruciales para garantizar la sostenibilidad del sistema, especialmente en lo referente a la separación de fuentes, actualmente plasmada en el art. 109 LGSS de 2015. La confusión en la financiación de las prestaciones contributivas había sido uno de los detonantes de crisis previas, especialmente porque en épocas precedentes tanto el SOE como la asistencia sanitaria se financiaban con cargo a cuotas de los obligados.

En esa misma lógica de contención del gasto se insertan parte de las reformas que se han sucedido desde el año 1985, que perseguían endurecer los requisitos de acceso a las pensiones periódicas o de larga duración, con la ampliación del periodo de carencia o el reforzamiento del denominado principio de contributividad (alargar el periodo de cómputo para determinar la base reguladora de las pensiones). Pero, junto a reformas de tendencia regresiva, también encontramos otras normas que tuvieron por objeto la extensión de la acción protectora del nivel contributivo, añadiéndose prestaciones tales como: riesgo durante el embarazo (Ley 39/1999<sup>229</sup>), riesgo durante la lactancia natural (LO 3/2007), paternidad (LO 3/2007), la prestación por cuidado de menores enfermos de cáncer u otra enfermedad grave (Ley 39/2010<sup>230</sup>), la prestación por corresponsabilidad en el cuidado del lactante y la ampliación a dieciséis semanas del renombrado permiso

<sup>227</sup> BOE, núm. 305, de 21 de diciembre de 2013.

<sup>228</sup> Modificación del art. 151 LGSS (BOE, núm. 313, de 30 de diciembre de 2021).

<sup>229</sup> BOE, núm. 266, de 6 de noviembre de 1999.

<sup>230</sup> BOE, núm. 311, de 23 de diciembre de 2010.

de nacimiento y cuidado de menor (RDL 6/2019). Asimismo, sufrió modificaciones sustanciales la regulación de la prestación de viudedad (de permitirse su causación a los hombres únicamente en caso de incapacitación para el trabajo, a extenderse su protección a las parejas de hecho vía Ley 40/2007), así como el alza de la edad de los hijos para ser beneficiarios de la pensión de orfandad (Ley 27/2011). Y, finalmente, dejando atrás el régimen de protección social de la familia ideado por el franquismo (asignaciones por hijo y por esposa a cargo), se ha desarrollado un moderno régimen de prestaciones contributivas familiares, que pone su foco en evitar el perjuicio en la carrera contributiva a las mujeres trabajadoras que hayan dedicado algún periodo de su vida a la crianza de los hijos, así como potenciar el recurso a las herramientas de conciliación contempladas en la normativa laboral, mediante la consideración de dichos periodos como cotizados.

Igualmente, se han producido avances en el ámbito asistencial de la Seguridad Social, con la introducción en 1990 de las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez, o, más recientemente, con la creación de un subsidio para las madres biológicas trabajadoras que no alcancen el periodo de cotización necesario para lucrar la prestación por cuidado del menor. Y, sin duda alguna, la mayor aportación a este campo ha sido la aprobación del IMV, prestación no contributiva que viene a ordenar la vertiente asistencial del sistema de Seguridad Social hasta ahora copada por las CCAA.

Ciertamente, las reformas de los últimos tiempos suponen un cambio de tendencia en la reglamentación jurídica de la Seguridad Social, haciéndose especialmente hincapié en la compatibilidad pensión/subsidio y trabajo, así como en la necesidad de potenciar vías complementarias de protección al sistema público de Seguridad Social, singularmente a través de la negociación colectiva. Y, por otra parte, tampoco se puede obviar que muchas transformaciones del régimen jurídico han venido motivadas por sentencias judiciales, desde el acceso a la pensión de viudedad, como la supresión del coeficiente de parcialidad, el reemplazo del complemento de maternidad por el de brecha de género, la cotización por desempleo para las personas empleadas del hogar, o, más recientemente, el régimen de compatibilidad entre trabajo e incapacidad permanente absoluta, cuya incompatibilidad ha sido recientemente reintroducida por la Sala IV del Tribunal Supremo en Sentencia de fecha 11 de abril de 2024<sup>231</sup>.

---

<sup>231</sup> STS, Sala de lo Social, de 11 de abril de 2024 (rec. 197/2023, núm. 544/2024).

Determinadas instituciones precisan de una rápida renovación y reestructuración, sobre todo las prestaciones de incapacidad permanente, que siguen rigiéndose parcialmente por lo dispuesto en la LGSS de 1994 (*i. e.*, DT 26.<sup>a</sup> de la LGSS de 2015). Y qué decir de la necesidad de una urgente aclaración de cómo tienen que proceder las empresas ante declaraciones de incapacidad permanente, tras la imposibilidad de acudir a la vía del art. 49.1.e) del ET como consecuencia de la Sentencia del TJUE de 18 de enero de 2024<sup>232</sup>, que considera dicha práctica contraria a la Directiva 2000/78 y constitutiva de discriminación por razón de discapacidad.

No obstante, podría afirmarse que la mayor amenaza que se cierne sobre el régimen público de Seguridad Social no se sitúa tanto en el plano estrictamente técnico-jurídico, sino, más bien, en el social o, si se prefiere, político. Se trata de una cuestión que ya abordó el profesor Alonso Olea cuando se refirió a las generaciones que habían «nacido para pagar», trayendo a colación la obra *Born to Pay* de P. Longman de 1987 y poniendo de manifiesto un problema escasamente abordado: la desconfianza de determinadas generaciones que, tras cotizar en un sistema de reparto para sostener a los pensionistas de las suyas, no van a ser, a su vez, sostenidos al mismo nivel por las generaciones sucesivas. Como avanzaba el maestro Alonso Olea, puede que estas generaciones no estén dispuestas a pagar «las cuotas o impuestos elevadísimos que para ello sería necesario».

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AAVV, en J. L. TORTUERO PLAZA (dir.), *La construcción jurisprudencial de la responsabilidad empresarial en materia de prestaciones de la Seguridad Social*, primer premio FIPROS 2011, REF.PF 2011/23. Orden TIN 73172011, Madrid, 2011.
- AAVV, en J. L. TORTUERO PLAZA (dir.), *La reforma de la jubilación: política de pensiones y políticas de empleo*, Expediente FIPROS 2009/34, Madrid, Secretaría de Estado de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011.
- ALONSO OLEA, M., «El régimen jurídico de la seguridad social», *Revista de Administración Pública*, núm. 19 (1956).
- *Instituciones de Seguridad Social*, 1.<sup>a</sup> ed., Madrid, Civitas, 1959.
- «Las Bases de la Seguridad Social», *Revista de Política Social*, núm. 61 (1964).
- «La política de Seguridad Social», en *Boletín de Estudios Económicos*, vol. 20, núm. 64 (1965).

---

<sup>232</sup> STJUE (Sala Primera) de 18 de enero de 2024 (As. C631/22).



- «Cien años de la Seguridad Social», *Papeles de Economía Española*, núm. 12-13 (1982).
- *Las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 1994.
- *Las Prestaciones del Sistema Nacional de Salud*, 2.ª ed., Madrid, Aranzadi, 1999.
- «El origen de la Seguridad Social en la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900», *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 8 (2000).
- ALONSO OLEA, M., y TORTUERO, J. L., *Instituciones de Seguridad Social*, 18.ª ed., Madrid, Civitas, 2002.
- ÁLVAREZ PATALLO, J., «El origen y desarrollo de la Seguridad Social: una perspectiva materialista», *Estudios de Deusto*, vol. 59, núm. 2 (2011).
- ARAGÓN GÓMEZ, C., «Otra vuelta de tuerca a la reducción de la cuantía de las pensiones: la 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», *Información Laboral*, núm. 1 (2014).
- BASSOLS COMA, M., y SERRANO ALBERCA, J. M., «El art. 149 de la Constitución en relación con el art. 150,2: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas», *Revista de Administración Pública*, núm. 97 (1982).
- BRETÍN HERRERO, C., *100 años de Seguridad Social en España (1900-2000)*, Madrid, Dykinson, 2009.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, S., *El proceso especial de Seguridad Social*, tesis doctoral editada por la Universidad de Granada, 2018.
- FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O., «Capítulo VII. Seguro de paro forzoso», en J. GARCÍA MURCIA y M. A. CASTRO ARGÜELLES (dirs.), *La previsión social en España: del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de Seguridad Social*, Proyecto 2007/65 FIPROS, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Seguridad Social, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E., «In memoriam: Manuel Alonso Olea», *Revista de Administración Pública*, núm. 160 (2003).
- GARCÍA GONZÁLEZ, G., «Los inicios del reformismo social en España: la primera legislación social y la comisión de reformas sociales», en *Gaceta Laboral*, vol. 14, núm. 2 (2008).
- «Trabajo, familia y previsión social en el primer franquismo: el plus de cargas familiares», *IUSLabor*, núm. 3 (2021).
- GONZÁLEZ MADRID, D. A., y ORTIZ HERAS, M., «Del seguro a la Seguridad Social: La “modernización” del concepto y sus límites durante el primer franquismo», *Historia Social*, núm. 108 (2024).
- IGLESIAS OSORIO, B. C., «El Mutualismo de previsión social alternativo de los colegios profesionales como instrumento de sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social», *Documentación Laboral*, núm. 103, vol. 1 (2015).
- LAHERA FORTENZA, J., «Rasgos y reflexiones sobre el Sistema nacional de Salud», J. L. MONEREO PÉREZ y F. MORENO ROMERO (coord.), *Cuestiones actuales en*

- materia de Seguridad Social: libro homenaje al Profesor Tortuero Plaza*, Murcia, Laborum, 2024.
- LÓPEZ GANDÍA, J., «La convergencia entre regímenes de Seguridad Social», *Temas Laborales*, núm. 81 (2005).
- «Formación histórica de la Seguridad Social: conceptos y técnicas. La Seguridad Social en España. El modelo constitucional de Seguridad Social. Las fuentes de la Seguridad Social», en *Curso de Seguridad Social*, 14.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2022.
- LÓPEZ ZAFRA, J. M., y DE PAZ COBO, S., «Antecedentes históricos del seguro de jubilación en España: De la capitalización al reparto (1909-1939)», *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 33, núm. 3 (2015).
- LOZANO LARES, F., *Manual de Seguridad Social*, 1.ª ed., Murcia, Laborum, 2023.
- MARÍN CASADO, G., «Apuntes sobre la historia del mutualismo en España: estado de la cuestión», *Historia, Trabajo y Sociedad*, núm. 7 (2016).
- MARTÍN VALVERDE, A., RODRÍGUEZ-SANUDO GUTIÉRREZ, F., y DURÁN LÓPEZ, F., «Evolución del derecho de Seguridad Social», *Papeles de economía española*, núm. 12-13 (1982).
- MARTÍNEZ GIRÓN, J., «Tema 1. Concepto, evolución histórica y legislación general vigente», en J. MARTÍNEZ GIRÓN, A. ARUFE VARELA y X. M. CARRIL VÁZQUEZ, *Derecho de la Seguridad Social*, 2.ª ed., A Coruña, Netbiblo, 2008, y 4.ª ed., Barcelona, Atelier, 2017.
- MEILÁN GIL, J. L., «La vitalidad de la fórmula mutualista de aseguramiento», *Documentación Administrativa*, núm. 85 (1965).
- MIRANDA BOTO, J. M., «Capítulo X. Mutualidades y montepíos», en J. GARCÍA MURCIA y M. A. CASTRO ARGÜELLES (dirs.), *La previsión social en España: del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de Seguridad Social*, Proyecto 2007/65 FIPROS, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Seguridad Social, 2007.
- MONEREO PÉREZ, J. L., «Carlos González Posada (1890-1948): La teoría del seguro social y su institucionalización en España», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 13, 4.º trimestre (2017).
- MONEREO PÉREZ, J. L., y SERRANO FALCÓN, C., «Manuel Alonso Olea (1924-2003): Las Bases del Sistema de Seguridad Social en España», *Revista del Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 10 (2017).
- MONEREO PÉREZ, J. L. (dir.); MOLINA NAVARRETE, C.; QUESADA SEGURA, R.; MORENO VIDA, M. N.; MÁRQUEZ PRIETO, A., y MALDONADO MOLINA, J. A., *Manual de Seguridad Social*, 19.ª ed., Madrid, Tecnos, 2023.
- MONTÓYA MELGAR, A., *Tres Maestros Complutenses del Derecho del Trabajo*, Madrid, Universidad Complutense, 2013.
- PONS PONS, J., «El seguro de accidentes de trabajo en España: de la obligación al negocio (1900-1940)», *Investigaciones de Historia Económica*, núm. 4 (2006).

- RODRÍGUEZ INIESTA, G., «El control y la gestión de la incapacidad temporal. A propósito de la reforma introducida por el RD 1060/2022, de 27 de diciembre», *Revista de Estudios Jurídico-Laborales y de Seguridad Social*, núm. 6 (2023).
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., «El Estado y la Seguridad Social», *Revista de Política Social*, núm. 61 (1964).
- SAMANIEGO BONEU, M., «Hacia la unificación de los seguros sociales: el intento integrador de la II República», *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, núm. 2 (1984).
- SEVILLA PÉREZ, F., «La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social», *Fundación Alternativas*, documento de trabajo 86/2006 (2006).
- TOHARIA CORTÉS, L., «El sistema español de protección por desempleo», *Áreas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 18 (1998).
- TORTUERO PLAZA, J. L., «La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 44 (2003).
- «Las Instituciones de Seguridad Social: construcción de la Seguridad Social moderna y mucho más», *En el centenario del Profesor Manuel Alonso Olea*, Madrid, AEDTSS, 2024.
- VICENTE PALACIO, A., «Lección 1. Concepto. Formación histórica. Fuentes reguladoras. Estructura del sistema español de Seguridad Social», en J. GARCÍA NINET, A. VICENTE PALACIO y J. GARCÍA VIÑA (dirs.), *Manual Básico de Seguridad Social*, 2.ª ed., Barcelona, Atelier, 2019.
- VIDA FERNÁNDEZ, R., «La evolución normativa y político-social del sistema nacional de salud y los riesgos de la fragmentación. Análisis de la cartera común de servicios estatal», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. extraordinario 4 (2022).