



# Sistema Español de Seguridad Social

Not. José Guillermo Vallarta Plata

Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A.C.

## SUMARIO

**Capítulo 1.** Antecedentes históricos

**Capítulo 2.** La situación de la seguridad social española, hoy día

2.1. Fundamentos constitucionales

2.2. Estructura del Sistema

### **CAP. 1. Antecedentes históricos**

La seguridad social española tiene como característica formativa y evolutiva la realización, a lo largo de distintas etapas de la que podemos llamar España moderna, de diversas medidas políticas, jurídicas y organizativas. En otras palabras, la protección social se ha dado como respuesta a las necesidades de una sociedad que a lo largo del siglo XX se industrializó de manera notable, sobre todo, a partir de su inclusión en la comunidad económica europea<sup>1</sup>.

El origen de la seguridad social es *laborista*, esto es, protegía exclusivamente a los trabajadores de la incipiente industria española.

Una segunda etapa se produjo con el intento de abarcar a todas las personas que participaban en la cadena productiva, por lo que adquirió un matiz de carácter *profesionalista*.

En su última etapa tendió al modelo de la *universalización*, mediante el cual se protege a toda la población.

Así, es posible distinguir con cla-

ridad tres etapas evolutivas:

- La etapa precursora del actual sistema, desde 1900 hasta 1962.

Se establecieron diversos mecanismos de cobertura de riesgos de trabajo y situaciones de necesidad; sin embargo, el balance final indica que los riesgos efectivamente cubiertos fueron limitados y señala una reducción del ámbito subjetivo. En suma, insuficiencia de protección social y desigualdad de soluciones.

- La segunda etapa, llamada de cristalización, comprendió de 1963 a 1972. En ella se articuló jurídica y sistemáticamente la Seguridad Social como protección conjunta de situaciones de necesidad y fueron sentados determinados principios (tendencia a la unidad, participación de los interesados) que hoy perduran.

- La tercera etapa comprende desde el año 1972 hasta la actualidad. Está significada por importantes medidas de reordenación y racionalización de la acción protectora; por la reforma de la estructura organizativa y sobre todo, por la consagración consti-

<sup>1</sup> Ramón Posada, *Derecho Administrativo*, t. I, Edit. Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 786.

tucional de la Seguridad Social y la extensión de su ámbito subjetivo a todos los ciudadanos.

Ahora bien, durante la **etapa precursora** se constituyeron los primeros seguros sociales laborales. Cabe destacar, además, lo siguiente:

En 1883 fue creada la Comisión de Reformas Sociales, que veinte años más tarde se transformó en el Instituto de Reformas Sociales<sup>2</sup>. De la labor realizada por dicha comisión sobresale:

- a) El análisis de la institución social de España. La revisión de las sociedades de socorros mutuos y montepíos, en relación con las prestaciones rudimentarias que ofrecían.
- b) La creación de la primera *Ley de Accidentes de trabajo*, aprobada el 30 de enero de 1900, que configura como social el accidente de trabajo y posibilita al empresario la opción de asegurar facultativamente su responsabilidad, según hubiera contratado o no con alguna institución aseguradora. No obstante, la obligación por parte del empresario no se consagró hasta el año de 1932. Un fondo de garantía cubría al trabajador contra la insolvencia del patrón o de las aseguradoras privadas.
- c) La creación del Instituto Nacional de Previsión. Con éste dieron inicio, en 1908, las medidas reales de protección social, que habrían de ser precursoras de la actual seguridad social.

Lo más destacable es la puesta en práctica de un régimen de *libertades subsidiadas*, consistente en buscar una solución de equilibrio entre la libertad de concertar un seguro por parte de las aseguradoras y la responsabilidad de cobertura de los riesgos, por parte del Estado. Con ello, estamos ante la figura de seguros no obligatorios bonificados por el Estado.

- d) En 1919 se creó, con carácter obligatorio, el *Seguro de Retiro Obrero* para asalariados entre 16 y 65 años de edad, cuya retribución no superase determinado límite y en el que se concebía la vejez como invalidez por edad.

La financiación del Seguro era bipartita: participaban las empresas y el Estado.

Precisamente, quizás el mayor logro de este seguro haya sido el compromiso, por parte del Estado, de una aportación económica en cuantía equivalente al tercio de la cotización empresarial. La aportación voluntaria de los trabajadores les reportaba indudables ventajas, como la de acrecentar la cuantía mínima de su pensión, anticipar la edad de retiro, devengar pensión por invalidez o formar capital por fallecimiento.

Más tarde, en 1929, las trabajadoras de edades entre 16 y 50 años acogidas al Retiro Obrero, quedaron amparadas por un *Seguro de Maternidad Obligatorio*, que consistía en asistencia médica y monetaria; estaba sostenido por subvenciones del Estado, Diputaciones, Ayuntamientos y sobre todo por cuotas obreras y patronales.

- e) En 1931 fue creada, a fin de

---

<sup>2</sup> Es evidente que la influencia alemana fue fundamental en el desarrollo de la Seguridad Social Española; dicha influencia data desde el mensaje al Reichstag del 17 de noviembre de 1881 (mensaje de Bismarck sobre el bienestar de los trabajadores).

administrar los fondos estatales, la *Caja Nacional contra el Paro Forzoso*, mediante el otorgamiento de abonos a las entidades aseguradoras por el importe de los subsidios a los desempleados.

Es importante resaltar que esta *Caja Nacional* no logró alcanzar la estructura técnica de un seguro.

f) Un paso trascendental en la evolución de la seguridad social española fue la preparación de un anteproyecto de unificación y coordinación de los seguros sociales de riesgo a corto y medio plazo (1932 -1935).

Las Cortes empezaron a estudiar la posibilidad de integrar un seguro de enfermedades. En 1938 crearon el *Fuero del Trabajo*, el cual prevé una Seguridad Social completa, denominada *Seguro Total*. Con esta medida se propició la implantación de un seguro que terminara con la dispersión existente.

Después, la Ley de Bases de 1938 se hizo eco de la declaración del Fuero del Trabajo creando un mecanismo de protección familiar: el *régimen obligatorio de subsidios familiares*. Hasta esa fecha, la única fórmula de protección familiar se limitaba al subsidio por familia numerosa, a partir del octavo hijo. El nuevo seguro, además de extender el campo de aplicación a todos los trabajadores por cuenta ajena en diversas ramas de la producción, ampliaba las prestaciones de cuantía mínima fija a partir del segundo hijo, predeterminada y proporcional al número de beneficiarios menores de 14 años o incapacitados para el trabajo, que convivieran con aquél y a su cargo.

Reglamentaciones posteriores fueron ampliando el campo, así aparecieron como prestaciones de régimen obligatorio: el subsidio de viudez y orfandad, el de escolaridad y los premios de nupcialidad y natalidad.

La gestión de estos seguros y subsidios fue asumida por el Instituto Nacional de Previsión a través de la Caja Nacional de *subsidios familiares*.

La *Ley del 1º de septiembre de 1939* sustituyó al régimen de capitalización en el Retiro Obrero por el de Pensión Fija, transformó a aquél en el subsidio de vejez, cuya novedad más sobresaliente es su referencia a la cotización a cargo de los empresarios y la proporción a los salarios.

La noción de invalidez se redujo drásticamente al considerarla como “vejez prematura” o “desgaste prematuro del organismo”. El subsidio sólo era aplicable a asalariados con bajos ingresos.

En 1947, el subsidio se transformó en *Seguro de Vejez e Invalidez* y solamente podría ser gestionado por el Instituto de Reformas Sociales<sup>3</sup>.

g) Mutualismo Laboral. Paralelamente al establecimiento de los seguros sociales y quizá por su insuficiencia cuantitativa, en España comenzaron a manifestarse, a partir de 1946, formas complementarias de protección social obligatoria por ramas profesionales, a las cuales determinaba el Ministerio de Trabajo vía las reglamentaciones laborales y cuya culminación tuvo lugar en 1954 con la consolidación del *Mutualismo Laboral*. En la actualidad se conserva parcialmente

El origen de la seguridad social es “laborista”, esto es, protegía exclusivamente a los trabajadores de la incipiente industria española.

<sup>3</sup> Decreto del 18 de abril de 1997.

su vigencia formal; su normativa constituyó una de las más importantes del sistema de Seguridad Social.

El Mutualismo Laboral se componía de regímenes de seguro general y unitario para la industria y los servicios, sin límite alguno de ingresos. Poco a poco fue extendiéndose a todo tipo de profesionales, incluso los independientes, sindicados de manera obligatoria. Categóricamente, se trata de la primera manifestación unitaria de previsión social que vino a romper con los Seguros Sociales de base nacional, dejando los subsistentes.

Las prestaciones que otorgaba podían ser reglamentarias: pensiones y subsidios de jubilación, invalidez, larga enfermedad, viudez, orfandad y en favor de familiares, nupcialidad y natalidad; o potestativas: créditos, acción formativa, prórrogas de larga enfermedad. Eran compatibles con las que en cada caso pudiera tener el trabajador fundado en los distintos seguros sociales.

La cotización del sistema mutualista era *bipartita, id est*, a cargo de los empresarios y de los trabajadores, sobre un salario base específico. La gestión correría a cargo de la Mutualidad Laboral en virtud de sus estatutos, aprobados por el Ministerio de Trabajo. Cada mutualidad dispondría de su propio patrimonio.

La evolución en materia de protección social que mencionábamos al inicio de este capítulo, se refiere sobre todo a los trabajadores vinculados por contrato de trabajo, o trabajadores por cuenta ajena, que principalmente se desempeñan en

los sectores industrial y de servicios. Dicha protección social equivaldría, en la actualidad, al régimen generalizado de la Seguridad Social.

La situación de cobertura de riesgos para los servidores del Estado, o sea, los funcionarios de la Administración, ha sido más compleja. Si bien se trata del colectivo para el que se creó el primer mecanismo de protección social obligatorio, a partir de mutualidades en el siglo XVII, posteriormente, durante el primer cuarto del siglo XX, se recogió su cobertura a través del Estatuto de Clases Pasivas; aún hoy subsiste esa modalidad de protección, pese a que la Ley de Bases de la Seguridad Social menciona entre sus regímenes especiales el de funcionarios públicos civiles y militares.

De 1953 a 1962 fueron creados también diversos regímenes especiales o seguros sociales totales de base profesional: así los sectores agrario y del mar, como los estudiantes y servicio doméstico, que tuvieron su cobertura reglamentada por Leyes, Mutualidades y Montepío, respectivamente. Todos ellos fueron contemplados como especiales en la citada Ley de Bases.

Por último, de esta etapa precursora merecen destacarse, además, las siguientes manifestaciones protectoras:

- *Protección de la viudedad* (1955), como nueva prestación en el *Seguro obligatorio de Vejez e Invalidez* para viudas ancianas y sin recursos, de asegurados o pensionistas.
- Incorporación de los *trabajadores autónomos* al Mutualismo Laboral en 1960.

- Generalización, en el año 1961, del *Seguro de Enfermedades Profesionales* a la totalidad de las enfermedades profesionales conocidas.

- Creación del *Seguro Nacional de Desempleo* (1961).

La segunda etapa del desarrollo, llamada por algunos tratadistas<sup>4</sup> de cristalización, comprende los años de 1963-1972. En ella se aprueban las bases de un sistema integrado de mayor alcance profesional.

Así mismo, tuvo lugar un proceso ampliatorio y sistematizador, a lo largo del cual se instauró una Seguridad Social de índole corporativa – sindical, con tendencia a la universalización bajo responsabilidad del Estado español.

Fue entonces cuando se desarrolló la actual estructura legislativa de la seguridad social, como una consecuencia de las prescripciones constitucionales; por tanto, la *Ley de Bases de la Seguridad Social* constituyó el fundamento del actual *Sistema de Seguridad Social Español*<sup>5</sup>, además de un avance no tanto en el plano material, sino en el jurídico, ya que reestructuró y ordenó sistemáticamente algo que ya existía, dándole orden y calidad de definitivo.

La citada ley abarca los siguientes aspectos:

- Crea un sistema de Seguridad Social frente a la variedad de los Seguros Sociales existentes.

- Generaliza la protección a la totalidad de la población activa laboral.

- Amplía la acción protectora y transforma el sistema de cotización.

Además, la Ley está presidida por

las siguientes directrices:

- *Tendencia a la unidad*, manifestada en que, pese a la existencia de regímenes especiales junto al Régimen General, responden todos ellos a una misma concepción y a principios homogéneos. En particular, esta tendencia se traduce en la adopción de medidas encaminadas a poner término a la complejidad de que adolecía entonces el sistema de Previsión Social.

- *Participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores*, mediante la colaboración a prestar por las empresas, particularmente en materia de accidentes, enfermedad, protección familiar y pago delegado de las prestaciones a corto plazo. Con ello se refuerza el sentido de responsabilidad de las personas y entidades interesadas, así como se facilita y garantiza la eficacia del sistema.

- *Supresión del ánimo de lucro*, mediante la prohibición terminante de actuar en el terreno de la Seguridad Social obteniendo o buscando un lucro mercantil.

- *Conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegidas*, lo que significa superar la regresiva noción de riesgos singulares. Se trata, por un lado, de que las situaciones o contingencias se entiendan unívocamente, sin que circunstancias de lugar o tiempo determinen variaciones esenciales reflejadas en

Durante la etapa precursora se constituyeron los primeros seguros sociales laborales.

<sup>4</sup> Vid. Eduardo García de Enterría, La actuación administrativa, “*El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*”, en homenaje al profesor Dr. Ramón Martín Mateo, coord. Francisco Sosa Wagner, Edit. Tirant le Blanch. Valencia, 2001, t. I, p. 1196.

<sup>5</sup> Ley 193/1963, de 28 de diciembre.

la desigualdad de las prestaciones, como hasta entonces ocurría; y por otro, se pretende evitar la constitución de categorías privilegiadas de personas.

- *Transformación del régimen financiero*, estructurando la financiación de la Seguridad Social mediante el sistema de reparto de los pagos anuales en amplios períodos, con la dotación de fondos de reserva, que garantizarían el funcionamiento del sistema ante las diversas situaciones que la coyuntura económica pudiera plantear.

- *Refuerzo de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema*, para lo que se prevé la consignación permanente, en sus Presupuestos Generales, de subvenciones destinadas a tal fin, con miras a conseguir la redistribución de la renta nacional.

- *Preocupación preferente por los servicios de recuperación y rehabilitación*, que constituye uno de los ejes de la Ley. Se concibe la recuperación en sentido amplio como un derecho y un deber de la persona, basado aquél en el reconocimiento de su dignidad humana y su potencial económico y fundado éste en el principio general de solidaridad nacional de esfuerzos.

Conviene insistir, por su importancia, en que desde el punto de vista objetivo, la Ley evita deliberadamente la noción de riesgo, que sustituye por las situaciones o contingencias delimitadas en sus bases. De este modo, no sólo se marca una línea muy visible entre la Seguridad Social —a la que trata de llegar— y los Seguros Sociales —de donde se

parte—, basados en la idea de riesgo, sino que además se favorece, como ya se ha expresado, la conjunta consideración de las situaciones y contingencias protegidas para conseguir, en cuanto sea posible, la uniformidad de las prestaciones ante un mismo evento.

En la última etapa de desarrollo, de 1972 a 2004, la consolidación del sistema es definitiva. Se distingue por la existencia de tensiones entre las exigencias de racionalización y el cambio a favor de un modelo de *Seguridad Social Universalista*. Debe destacarse lo siguiente:

La Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social marcó un hito en la evolución normativa del Sistema de Seguridad Social, creado a partir de la Ley de Bases de 1963.

La Ley de Financiación emprendió la tarea de modificar ciertos preceptos contenidos en la de Seguridad Social de 1966, sin alterar esencialmente su estructura y con estricta sujeción al principio de considerar en su conjunto las contingencias protegidas. Así, se pretendía satisfacer las exigencias de la justicia distributiva con mayor eficacia, mediante criterios más realistas en el régimen de las cotizaciones, que habrían de permitir el perfeccionamiento de la acción protectora, muy particularmente en las pensiones y las prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria (hoy, *incapacidad temporal y maternidad*) y desempleo.

En el propósito innovador de la nueva Ley sobresalía la adaptación

de las cotizaciones a las retribuciones reales de los trabajadores, al unificar y simplificar la cotización y luego sustituir el sistema de bases tarifadas según categorías profesionales, que estaba distanciado de la realidad y a la vez era la causa de serias dificultades originadas por las implicaciones entre categorías, salarios y bases de cotización.

Con esta medida se pretendía volver suficientes las prestaciones económicas, en especial las pensiones y las prestaciones por desempleo, al tiempo que reajustar la estructura financiera de la Seguridad Social en función de las nuevas cotizaciones. Igualmente, la Ley preveía la periódica revalorización de las cuantías de las pensiones, a fin de que no perdiesen su poder adquisitivo.

Además, se perfeccionaban el cuadro de prestaciones por muerte y supervivencia, ciertos aspectos de asistencia sanitaria y el tratamiento de las incapacidades, así como las normas que habían de observarse en materia de prescripción de derechos.

La Ley de Financiación autorizó al Gobierno para aprobar un *Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social*. La aprobación se llevó a cabo mediante el Decreto 2065/1974 de 30 de mayo. El nuevo Texto es el precedente inmediato de la Ley ahora en vigor<sup>6</sup>.

Resaltan en la Ley General de 1974:

- 1) La fijación del derecho de los españoles a la Seguridad Social como un *derecho público subjetivo* fundamental.
- 2) El establecimiento de “la pro-

*tección adecuada* en las contingencias y situaciones que en la Ley se definen y la progresiva elevación del nivel de vida en los órdenes sanitario, económico y cultural”, como uno de los fines básicos de la Seguridad Social española.

3) La atribución de la *gestión de la Seguridad Social al Estado*, al que corresponderá “la ordenación, jurisdicción e inspección de la Seguridad Social”, sin perjuicio de que la gestión ordinaria se realice por *Entidades Gestoras* con personalidad jurídica propia, pero de carácter público, bajo la dirección, vigilancia y tutela del Estado.

4) La *separación entre un régimen general y varios regímenes especiales*, creándose éstos para las actividades profesionales que (por su naturaleza, peculiares condiciones de tiempo y lugar o la índole de los procesos productivos) los hicieren necesarios al propósito de la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social. (En idénticos términos a lo que preveía la Ley de Bases de 1963.)

5) La *limitación del campo de aplicación*: no todo ciudadano está inmerso en la esfera de acción del sistema. Ello significa la realidad de una situación jurídica de afiliación necesaria para la inclusión del interesado en dicha esfera.

6) La base fundamental de la *financiación del sistema* va a ser doble: la aportación estatal y la aportación mediante cotización de los particulares (empresa y trabajadores), con mayor peso de esta

Un paso trascendental en la evolución de la seguridad social española fue la preparación de un anteproyecto de unificación y coordinación de los seguros sociales de riesgo a corto y mediano plazo (1932 -1935).

<sup>6</sup> Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

última, aunque la norma prevé que las aportaciones estatales vayan siendo progresivas.

Tras el cambio político de 1975 y como consecuencia de un proceso revisor, en España se verificó una importante reforma de la seguridad social, sobre todo en lo referente a su estructura organizativa y su administración.

## **CAP. 2. La situación de la seguridad social española, hoy día**

El desarrollo de la Seguridad Social tiene como dinamos a la dictadura franquista y al relanzamiento de una nueva sociedad española; se consolida con la aprobación por las Cortes de la Constitución de 1978.<sup>7</sup>

En la constitución se consagraron diversas disposiciones relativas a la Seguridad Social, especialmente el art. 41, que diseña el actual modelo y establece como principio rector de la política social y económica el mantenimiento, por el Estado, de un régimen de *Seguridad Social* para todos los ciudadanos que garantice prestaciones suficientes en situaciones de necesidad.

### *2.1. Fundamentos constitucionales*

Por su importancia, hago referencia al articulado constitucional:

**Art. 9º2:** *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

**Art.10º2:** *Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por España.*

**Art. 14:** *Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier circunstancia personal o social.*

**Art. 35:** *Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.*

**Art. 40:** *Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.*

**Art. 42:** *El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno.*

**Art. 43:** *Se reconoce el derecho a la protección de la salud.*

**Art. 49:** *Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestará la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos.*

<sup>7</sup> Aprobación del día 31 de octubre de 1978, sancionada por la ley el 27 de diciembre del mismo año.



**Art. 50:** *Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.*

**Art. 53<sup>º</sup>3:** *El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercer informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.*

**Art. 54:** *Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.*

**Art. 129<sup>º</sup> 1:** *La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.*

**Art. 149<sup>º</sup> 1:** *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.*

## 2.2. Estructura del Sistema

Para una mayor claridad del Sistema de la Seguridad Social Española, haré una breve referencia a la estructura de las principales instituciones y órganos de la administración que en

el tema inciden.

### *Secretaría de Estado de la Seguridad Social*

A esta secretaría, bajo la superior autoridad del Ministro, le corresponden: las funciones de dirección y tutela de las Entidades gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social; el impulso y la dirección de la ordenación jurídica del sistema de dicha Seguridad; la dirección y coordinación de la gestión de sus recursos financieros y gastos; finalmente, la planificación y tutela de la gestión ejercida por las entidades que de tal Seguridad son colaboradoras.

### *Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)*

Es una Entidad Gestora con personalidad jurídica propia, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, y cuya competencia genérica se extiende a la gestión y administración de las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, excepto aquellas cuya gestión está atribuida al Instituto de Mayores y Servicios Sociales o a los servicios competentes de las Comunidades Autónomas.

Concretamente, son atribuciones suyas las siguientes competencias:

- Reconocimiento y control del derecho a las prestaciones económicas que otorga el Sistema de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Servicio Público de Empleo Estatal, en materia de prestaciones de protección por desempleo y al

La evolución en materia de protección social, se refiere sobre todo a los trabajadores vinculados por contrato de trabajo, o trabajadores por cuenta ajena, que principalmente se desempeñan en los sectores industrial y de servicios. Dicha protección social equivaldría, en la actualidad, al régimen generalizado de la Seguridad Social.

Instituto Social de la Marina en relación con el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

- Reconocimiento y control del derecho a la asignación económica por hijo a cargo, y pagos únicos por nacimiento del tercer o posterior hijos y por parto múltiple.

- Reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria.

- Relaciones Internacionales de carácter institucional y negociación y ejecución de los Convenios Internacionales de Seguridad Social.

- Gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas, el cual integra las de carácter económico destinadas a personas o familias y contiene los datos identificadores de los titulares de dichas prestaciones, así como –en cuanto determinen o condicionen el reconocimiento y mantenimiento del derecho a aquéllas– de los beneficiarios, cónyuges y otros miembros de las unidades familiares; y los importes y clases de las prestaciones abonadas y fecha de efectos de su concesión.

- Gestión ordinaria en materia de personal.

- Gestión ordinaria de los medios materiales asignados a su misión.

- Gestión de las prestaciones económicas y sociales del síndrome tóxico.

- Gestión del Fondo Especial de Mutualidades de funcionarios de la Seguridad Social.

El *Consejo General* del INSS está formado por trece representantes

de los sindicatos, trece de las organizaciones empresariales y trece más de la Administración General del Estado. Las atribuciones de este consejo son las que resultan de participar en el control y vigilancia de la gestión del INSS y de manera especial:

- \* Fijar los criterios de actuación del Instituto, o sea, determinar el programa a cumplir en cada ejercicio.

- \* Elaborar el anteproyecto del presupuesto.

- \* Aprobar la memoria anual que se ha de elevar al Gobierno.

La *Comisión Ejecutiva* está integrada por 9 vocales, a razón de tres representantes por cada uno de los grupos mencionados para el Consejo General. Los representantes sindicales y empresariales son elegidos por y entre los respectivos vocales del Consejo General.

Consisten las funciones de esta Comisión en supervisar y controlar que se apliquen los acuerdos del Consejo General, así como proponer cuantas medidas estime necesarias para el mejor cumplimiento de los fines del INSS.

## Órganos del Ámbito Territorial

### *De Gestión*

La gestión de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social atribuidas al INSS es realizada, territorialmente, a través de las 52 *Direcciones Provinciales*, organizadas por categorías según el volumen de gestión.

Tales Direcciones disponen de una red de centros urbanos y comarcas, dispuesta a partir de la distribución demográfica; esos centros

propician mayor facilidad de acceso a los servicios de la Seguridad Social gracias a la atención personalizada e individualizada que asegura confidencialidad y rigor en la información.

Hasta el día 31 de diciembre de 2003, la red estaba formada por 433 centros, de los cuales 113 eran urbanos y 320 comarcanos.

Se ha modificado la asignación de funciones para las antedichas Direcciones, debido al desarrollo del Programa de Red Máxima del Instituto, cuyo objetivo final es el establecimiento pleno de los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS), que se encargan de las siguientes tareas:

- Recepción y cumplimentación de documentos y solicitudes de prestaciones.
- Desarrollo de la fase inicial del procedimiento para gestión de prestaciones.
- Emisión de certificaciones e informes sobre prestaciones.
- Atención y gestión de las incidencias relativas a los pensionistas.

*De participación en el control y la vigilancia de la gestión*

Las *Comisiones Ejecutivas Provinciales* se

forman con igual número de representantes que la Comisión Ejecutiva de los órganos directivos. A ellas corresponde supervisar y controlar la aplicación, en las provincias, de los acuerdos del Consejo General, así como proponer las medidas necesarias para perfeccionarlos en cada territorio.

*Medios personales*

A 31 de diciembre de 2003 el INSS disponía de una plantilla efectiva de 12 520 personas, de las que 11 513 eran funcionarias y 1 007 constituían el personal. El cuadro siguiente muestra la distribución de la plantilla, distinguiendo las Direcciones Provinciales de los Servicios Centrales del INSS (*ver tabla 1*)

*Tesorería General de la Seguridad Social* Constituye un servicio común de la Seguridad Social, dotado de personalidad jurídica, al que compete la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema, con base en los principios de solidaridad financiera y caja única.

Entre las funciones encomendadas a la Tesorería, destacan:

- Inscripción de empresas, así como afiliación, altas y bajas de los trabajadores.

La segunda etapa del desarrollo, llamada por algunos tratadistas “de cristalización”, comprende los años de 1963-1972. En ella se aprueban las bases de un sistema integrado de mayor alcance profesional.

**Tabla 1**

PLANTILLA EFECTIVA A 31-12-2003			
	PERSONAL FUNCIONARIO	PERSONAL LABORAL	TOTAL
DIRECCIONES PROVINCIALES	10.814	843	11.657
SERVICIOS CENTRALES	699	164	863
TOTALES	11.513	1.007	12.520

- Gestión y control de la cotización, recaudación y demás recursos financieros del Sistema de la Seguridad Social.
- Titularidad y gestión de los bienes y derechos que conforman el patrimonio único de la Seguridad Social.
- Ordenación del pago de las obligaciones de la Seguridad Social y distribución de las disponibilidades financieras para satisfacer dichas obligaciones y evitar desajustes financieros.
- Autorización de la apertura de cuentas en instituciones financieras destinadas a situar fondos de la Seguridad Social.
- Gestión de los regímenes de previsión voluntaria.
- Recaudación de cuotas de desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, en tanto se efectúe conjuntamente con la de cuotas de la Seguridad Social.
- Desarrollo de los programas que correspondan de lucha contra el fraude.
- Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

La Tesorería General de la Seguridad Social se estructura en órganos:

*1º.- En el ámbito nacional*

- a) De participación en el control y vigilancia de la gestión. Estatalmente lo desarrolla el Consejo General del INSS.
- b) Órganos directivos centrales: Dirección General, Secretaría General y Subdirecciones con específicas competencias.

*2º.- En el ámbito provincial*

- a) De participación en el con-

trol y vigilancia de la gestión. En las provincias lo desarrolla la Comisión Ejecutiva Provincial del INSS.

- b) De dirección y gestión: las Direcciones Provinciales y las administraciones de la Seguridad Social dependientes de aquéllas.

Las citadas Administraciones de la Seguridad Social funcionan como oficinas básicas de la gestión encomendada a las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de las cuales dependen y en ellas se integran, a su vez, las Unidades de Recaudación Ejecutiva, con competencias específicas en materia de exacción por vía de apremio de los débitos con la Seguridad Social.

### **Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.**

*El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)*

Este instituto es la entidad gestora de la Seguridad Social, incorporada en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y adscrita a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, dotada de personalidad jurídica, a la que se encomienda gestionar las pensiones no contributivas y las de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, orientadas principalmente a los colectivos de la Tercera Edad, Minusválidos y otros.

El IMSERSO ha transferido sus competencias a todas las Comunidades Autónomas, excepto las ciudades también autónomas de Ceuta y Melilla.

Entre las competencias del IM-SERSO se distinguen, clasificadas por sectores, las siguientes:

- Minusválidos. Gestionar la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva; fijar y ejecutar los programas individuales de recuperación para la rehabilitación integral del minusválido; establecer Centros, concertar reservas y ocupación de plazas residenciales; gestionar prestaciones para ayudas técnicas.
- Tercera Edad. Gestionar la pensión para la jubilación en la modalidad no contributiva; crear y mantener Residencias y Centros de Día (Hogares y Clubes); concertar plazas residenciales; oferta de servicios dentro de programas de turismo y termalismo social para la Tercera Edad; elaborar el Plan Gerontológico Nacional.
- Refugiados. Crear y mantener Centros de Acogida a Refugiados, como respuesta solidaria del Estado español al problema del refugio y asilo, en colaboración con organizaciones no gubernamentales, Cruz Roja Española, etc.
- Migrantes. Asistir a las migraciones interiores, promover e integrar socialmente a los migrantes; auxiliar a los solicitantes de asilo y promover e integrar socialmente a los refugiados y desplazados.

### **Secretaría General de Empleo**

*El Servicio Público de Empleo Estatal*

El Servicio Público de Empleo Estatal es un organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines

y adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través de la Secretaría General de Empleo. Tiene como principales competencias:

- Gestionar y llevar el control de las prestaciones por desempleo. Con objeto de garantizar la coordinación entre políticas activas y prestaciones por desempleo, la gestión de esta prestación se desarrollará mediante sistemas cooperativos con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.
- Mantener tanto las bases de datos que garanticen el registro público de ofertas, demandas y contratos, como el observatorio de las ocupaciones y elaborar las estadísticas estatales relativas al empleo.
- Realizar investigaciones, estudios y análisis sobre la situación del mercado laboral y los instrumentos para mejorarlo, en colaboración con las respectivas Comunidades Autónomas.
- Colaborar con las Comunidades Autónomas en la formación del plan nacional de acción para el empleo (ajustado a la Estrategia Europea del mismo rubro) y del programa anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo.

#### *Empresas*

La colaboración de las empresas en la gestión de la Seguridad Social, individualmente consideradas y en relación con su propio personal, puede llevarse a cabo de manera exclusiva en una o más de las formas siguientes:

- a) Asumiendo directamente el pa-

En la última etapa de desarrollo, de 1972 a 2004, la consolidación del sistema es definitiva. Se distingue por la existencia de tensiones entre las exigencias de racionalización y el cambio a favor de un modelo de Seguridad Social Universalista.

go, a su cargo, tanto de las prestaciones por incapacidad temporal derivada de accidente de trabajo y enfermedad profesional, como de las prestaciones de asistencia sanitaria y recuperación profesional, incluido el subsidio consiguiente que corresponda durante la indicada situación.

b) Asumiendo su papel como colaboradora en la gestión de la asistencia sanitaria y la incapacidad temporal derivada de enfermedad común y accidente no laboral, con derecho a participar por ello de la fracción de la cuota correspondiente a tales situaciones y contingencias, en cantidad que se determinará por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

c) Pagando a sus trabajadores, a cargo de la entidad gestora

obligada, las prestaciones económicas por incapacidad temporal, así como las demás que puedan reglamentariamente determinarse.

d) Asumiendo directamente el pago, a su cargo, de las prestaciones económicas por incapacidad temporal derivada de enfermedad común o accidente no laboral, en las condiciones que establezca el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El análisis aquí ofrecido, sin ser exhaustivo ni detallado, refleja el estado actual de la Seguridad Pública Española, con cobertura universal y un esquema moderno y funcional, que hace de este sistema uno de los vanguardistas en los países del primer mundo.

