

ALBERTO PALOMAR

DERECHO PÚBLICO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EDITORIAL ARIEL, S. A.
BARCELONA

ÍNDICE

Sumario	9
Prólogo , por LUCIANO PAREJO ALFONSO	11
I. De la Seguridad Social a la protección social	17
1. Introducción	19
2. La evolución del modelo de Estado	20
2.1. La transformación de la Administración al servicio del nuevo Estado ...	22
2.2. La constitucionalización del Estado social	27
2.3. La protección social como plasmación constitucional de los valores de libertad e igualdad	31
3. La protección social en el constitucionalismo español y en la concertación internacional	35
3.1. Principales manifestaciones en el Derecho español	35
3.1.1. Medidas inespecíficas de protección social en los textos constitucionales del siglo XIX	36
3.1.2. Constituciones que contienen medidas específicas de protección	37
3.2. Los derechos sociales en la concertación internacional	39
3.3. Características generales	43
4. La Constitución de 1978 y la protección social	43
4.1. Consideraciones generales	43
4.2. Manifestaciones esenciales	44
4.2.1. La Seguridad Social: pensiones	44
4.2.2. La salud	48
4.2.3. El desempleo	51
4.2.4. Otras manifestaciones	54
5. Consecuencias que, en el plano teórico, se deducen del planteamiento expuesto	54
5.1. La superación del esquema clásico del aseguramiento social	54
5.2. Sobre el concepto y naturaleza de las prestaciones sociales	57
6. Conclusión	62
II. Naturaleza de las normas de Seguridad Social	65
1. Introducción	67
2. Los orígenes históricos de la Seguridad Social	68
3. La publicación de la Seguridad Social	70

4.	Aplicación del Derecho administrativo: justificación	71
4.1.	Definición y características del Derecho administrativo	71
4.2.	Justificación del carácter administrativo de las normas de la Seguridad Social	76
4.2.1.	Las normas de la Seguridad Social definen el ámbito de aplicación de la misma y, por tanto, la actuación de los entes que deben aplicar aquella	76
4.2.2.	Las normas de la Seguridad Social son aplicadas por órganos de la Administración pública actuando conforme a los esquemas tradicionales de orden administrativo	77
4.2.3.	En su actuación, la administración de la Seguridad Social goza de la totalidad de privilegios que corresponden a un órgano sometido al Derecho administrativo	79
5.	El fuero jurisdiccional revisor de los actos de la administración de la Seguridad Social	81
5.1.	Situación actual	81
5.2.	La Ley de Bases de Procedimiento Laboral y el texto articulado de dicha Ley	82
6.	Conclusión	85
III.	La distribución de competencias en materia de Seguridad Social	87
1.	Planteamiento general del marco constitucional	89
1.1.	Principios generales de la distribución de competencias	90
1.2.	La delimitación competencial en materia de Seguridad Social	91
1.3.	La Seguridad Social en el marco del artículo 148 de la Constitución Española	99
1.4.	Normativa de traspasos de servicios en materia de Seguridad Social	101
2.	Normas básicas en materia de Seguridad Social: método de análisis	104
2.1.	Período preconstitucional	104
2.2.	Período posconstitucional	108
3.	La delimitación competencial mediante normas básicas	110
3.1.	La dialéctica de la legislación básica y legislación de desarrollo	110
4.	La doctrina del Tribunal Constitucional en la definición de la titularidad competencial	115
4.1.	Planteamiento general	117
4.2.	Doctrina del Tribunal Constitucional en la Sentencia de 7 de julio de 1989	118
4.2.1.	Cuestión preliminar	118
4.2.2.	Determinación del bloque de constitucionalidad	119
4.3.	Delimitación del alcance de las competencias exclusivas del Estado sobre el régimen de la Seguridad Social	120
4.4.	Examen concreto de los preceptos impugnados y su «ajuste» al concepto propuesto del régimen económico de la Seguridad Social	120
4.4.1.	Inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de los trabajadores	121
4.4.2.	Gestión y control de la cotización y recaudación. Aplazamiento o fraccionamiento del pago de las cuotas	121

4.4.3.	Ordenación de los pagos de las obligaciones de la Seguridad Social y distribución en el tiempo y en el espacio de las disponibilidades dinerarias	122
4.4.4.	Apertura de cuentas en instituciones financieras destinadas a financiar los fondos de la Seguridad Social	123
4.4.5.	Recaudación de las cuotas de desempleo. Fondo de garantía salarial y formación profesional	123
4.4.6.	Realización de funciones de naturaleza análoga a las anteriores encomendadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	123
5.	Hacia la determinación de un nuevo marco competencial	124
IV.	La organización administrativa de la Seguridad Social	129
1.	Consideraciones generales sobre el modelo organizativo de la administración de la Seguridad Social	131
2.	La Administración General y la Seguridad Social	133
2.1.	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	134
2.2.	Ministerio de Sanidad y Consumo	135
2.3.	Ministerio de Asuntos Sociales	136
3.	Las entidades gestoras y demás fenómenos de descentralización funcional	136
4.	El Instituto Nacional de la Seguridad Social	138
4.1.	Regulación vigente y competencias	138
4.2.	Estructura y organización	138
4.2.1.	Nivel central	139
4.2.2.	Nivel periférico	139
4.3.	Los órganos de participación y control de la gestión	140
4.3.1.	Nivel central	140
4.3.2.	Nivel provincial	141
5.	El Instituto Nacional de la Salud	141
5.1.	Regulación vigente y competencias	141
5.1.1.	En el marco de la Seguridad Social	141
5.1.2.	En el marco de la sanidad pública	142
5.2.	Estructura y organización	145
5.2.1.	Naturaleza jurídica	145
5.2.2.	Competencias de los órganos centrales	146
5.2.3.	La vigilancia y el control de la gestión	146
6.	El Instituto Nacional de Servicios Sociales	147
6.1.	Regulación vigente y competencias	147
6.2.	Estructura y organización	147
6.2.1.	Nivel central	148
6.3.	Los órganos de participación y control de la gestión	149
6.3.1.	Ámbito central	149
6.3.2.	Ámbito provincial	149
6.4.	El Instituto Social de la Marina	150
6.4.1.	Regulación vigente y competencias	150
6.4.2.	Estructura y organización	151
6.4.2.1.	En el ámbito central	151
6.4.2.2.	En el ámbito periférico	151

6.4.3.	Organización de participación en el control y vigilancia en la gestión	151
6.4.3.1.	En el ámbito central	151
6.4.3.2.	En el ámbito provincial	152
6.5.	La disfunción para la gestión global del mantenimiento del ISM	152
6.6.	La Tesorería General de la Seguridad Social	155
6.6.1.	Regulación vigente y competencias	155
6.6.2.	Estructura y organización	156
6.6.2.1.	En el ámbito central	156
6.6.3.	Órganos de vigilancia y control de la gestión	156
6.4.4.	La conexión con la gerencia de informática de la Seguridad Social	156
V.	Régimen jurídico de la administración de la Seguridad Social	159
1.	Introducción	161
2.	Naturaleza jurídica de las entidades gestoras y servicios comunes	162
3.	Régimen jurídico de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social	165
3.1.	Régimen jurídico de contratación	165
3.2.	Régimen jurídico de su patrimonio	166
3.3.	La regulación del procedimiento para dictar sus actos	180
3.4.	Régimen de sus funcionarios	186
3.4.1.	El proceso de homologación del régimen jurídico de los funcionarios de la Seguridad Social con el resto de los funcionarios públicos	186
3.4.1.1.	Consideraciones generales	186
3.4.1.2.	La Ley 30/1984, de 2 de agosto	187
3.4.1.3.	La legalidad menor	188
3.4.2.	Análisis jurídico del proceso	189
3.4.2.1.	Normativo	189
3.4.2.2.	Los condicionantes reales del proceso de homologación	192
3.4.2.3.	El régimen actual	194
3.5.	Régimen presupuestario	197
3.6.	Régimen de los actos prestacionales	198
VI.	Enmarque constitucional de la gestión tributaria de la Administración de Seguridad Social	201
1.	La actividad de gestión de los recursos públicos de la administración de la Seguridad Social: enmarque referencial	203
2.	El carácter de ingreso público de la actividad impositiva de la Seguridad Social	205
3.	El principio de reserva de Ley	207
4.	Cumplimiento del principio de reserva de Ley en la obligación jurídica de la Seguridad Social	210
4.1.	Hecho imponible	210
4.2.	Sujeto obligado	211
4.3.	La deuda tributaria	214

5. Analogías y diferencias en la estructura jurídica del ingreso público analizado y la estructura tributaria del Estado	215
6. Algunos puntos críticos en la regulación vigente del ingreso público	217
6.1. Alcance de la habilitación para dictar el Reglamento de Recaudación	217
6.1.1. Delimitación del procedimiento de apremio	218
6.1.2. Determinación legal del período voluntario de recaudación	219
6.1.3. Posibilidad de la deslegalización de materias incluidas en el ámbito de la reserva de Ley	220
6.2. El procedimiento administrativo común	221
6.3. La compensación de deudas y, en general, las formas de extinción de deudas y su regulación	223
7. Conclusión	224
Notas	227