

# LU

## LEÍDO PARA USTED

Noemí Serrano Argüello

PTUN de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Derecho. Universidad de Valladolid

### La acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social

Laurentino J. Dueñas Herrero

CIVITAS-Thomson Reuters, Pamplona, 2016, 2ª edición, pp. 476

La legislación de la Seguridad Social ha sufrido recientemente una importante modificación, efectuada por el gobierno en su función de legislador extraordinario amparado en el art. 82 de la CE. El cambio (que no reforma normativa) se hace visible al final de la ya lejana en el tiempo X Legislatura y, sin embargo, tan cercana en la tarea legislativa. El gobierno en el mes de octubre de 2015 (*in extremis*) cumplía con el mandato contenido en la Ley 20/2014, de 29 de octubre, cuyo art. 1 c) del precitado texto legal autorizaba al gobierno para aprobar un Texto Refundido en el que se integrasen, debidamente “regularizadas, aclaradas y armonizadas” el RD-Legislativo 1/1994, de 20 de junio y, junto a él, las normas con rango de Ley en materia de Seguridad Social que habían modificado el anterior Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social de 1994.

La doctrina encargada de la tarea manualística se ha visto llamada (y hasta de alguna manera obligada) a realizar nuevas ediciones de aquellos Tratados, Compendios y Manuales en que da cuenta del Derecho de la Seguridad Social, incorporando a sus libros el nuevo articulado del TRLGSS de 2015. Como el Manual que en estas páginas se reseña son muchos otros los Manuales de Seguridad Social que en el año 2016 han corregido sus anteriores ediciones para actualizarlas al albur del nuevo Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por RD-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre de 2015. Sin embargo casi todas las obras de referencia, con alguna meritoria excepción, conservan intacta la estructura heredada de sus precedentes ediciones. Quizá manteniendo una organización que sigue hoy bebiendo del proceso histórico de configuración del Sistema español de Seguridad Social, desoyendo quizá la novedad y real modernización que introduce el legislador en los últimos veintidós años y resulta evidente e irrefutable en el actual TRLGSS de 2015.

Para comprender lo profundo de esta afirmación bastará al estudioso acercarse a la nueva estructura diseñada por la LGSS en su nuevo Texto Refundido de 30 de octubre de 2015 (por ello hemos de hacer notar y agradecer el gran acierto de los técnicos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en su responsabilidad refundidora), a sus nuevos seis títulos (descubriendo la composición de sus capítulos y distintas secciones) y la reubicación de determinadas materias, con una mejor sistemática que sus precedentes textos refundidos. Mejora de la ordenación legal que produce, por vez primera en la etapa democrática, una identidad entre el mandato del art. 41 CE, los dos niveles protectores del Sistema público (contributivo y no contributivo) y la reformada ordenación lógico-legal de la Seguridad Social.

No obstante, como se puso anteriormente de manifiesto, la renovada labor legislativa no se ve acompañada de esa misma tarea actualizadora en la ubicación de los contenidos entre la doctrina especializada de la Seguridad Social (al menos no tempranamente), esperemos que en nuevas revisiones los autores acerquen más al alumnado a esta renovada concepción.

El libro titulado *La acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social*, toma como eje central para explicar el modelo español de la Protección Social el paradigma del Sistema de Seguridad Social, es decir, el Régimen General de la Seguridad Social (es modelo por ser el que mayor población trabajadora agrupa, por encima de los 14 millones de activos, con inclusión de los sistemas especiales de empleados del hogar y trabajadores por cuenta ajena agrarios, a los que hay que añadir los pasivos del Régimen General que casi alcanza los 7 millones de personas beneficiarias de pensiones –tomando como referencia datos oficiales de septiembre de 2016–). La obra se trata de una segunda edición *revisada*: por la necesidad de

ajustarse al nuevo articulado de la LGSS del año 2015, al que ya se ha hecho referencia. y también *ampliada*: por la decisión del autor de la misma de perfeccionar su contenido, la primera edición publicada en el año 2013 contó con ocho lecciones la actual cuenta con diez, en la innovación de sus contenidos destaca una lección autónoma, explicativa de los riesgos y daños derivados del trabajo por cuenta ajena y el desdoblamiento de una única lección que abordaba las incapacidades y otras situaciones suspensivas por dos lecciones ahora una dedicada a la IT y prestaciones que de ella derivaron, o siguen derivando en presupuestos del hecho causante como son los requisitos de carencia exigible (cuando ésta es legalmente exigible), y el tratamiento diferenciado en una nueva lección de las incapacidades permanentes en sus distintos grados y en sus diferenciadas modalidades, contributiva y no contributiva.

Gracias a la lectura del Manual jurídico del Doctor Dueñas Herrero el lector podrá impregnarse del Régimen General de la Seguridad Social, ello nos ofrece la posibilidad de profundizar en el llamado paradigma, por excelencia, de la Seguridad Social española, es decir, en el espejo donde históricamente se han mirado los otros Regímenes públicos de la Seguridad Social (y al que 'persiguen' los Regímenes especiales supervivientes del modelo público de Seguridad Social –de Trabajadores autónomos, de la protección social del sector marítimo-pesquero o de la minería del carbón– aunque lo hace en menor medida el Régimen especial del trabajo en el mar renovado con la Ley 47/2015, ya que se aparta de la recomendación del Pacto de Toledo de simplificar la estructura del Sistema de Seguridad Social en su vertiente contributiva a dos Regímenes, uno para el trabajo por cuenta ajena y asimilados y otro para el trabajo por cuenta propia y asimilados) y hoy, al menos desde las reformas acontecidas en la función pública en este principio de siglo XXI, también se observa en las sucesivas transformaciones de los Regímenes especiales de funcionarios públicos (no podemos olvidar la importancia que tiene que desde el 1 de enero de 2011 los funcionarios de nuevo ingreso, a efectos de clases pasivas, se integran plenamente en el Régimen General de la Seguridad Social).

De esta manera el Profesor Dueñas Herrero utiliza lo particular, el Régimen General de la Seguridad Social, para explicar la globalidad del Sistema de Seguridad Social. Rápidamente se observa que en esta encomiable tarea no se puede comenzar (ni tampoco concluir) descendiendo desde el inicio a la estructura del brazo contributivo y al estudio ex-

clusivo de sólo el Régimen General, por ello tres de los cuatro bloques temáticos que componen el Libro *La acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social* lo son de todo el Sistema de Seguridad Social (la Seguridad Social, Estructura y gestión de la Seguridad Social y Financiación de la Seguridad Social española) pero, he ahí la peculiaridad, centrado el estudio en destacar la composición legal del Régimen General de la Seguridad Social; tampoco el último y cuarto bloque de la obra (cuya rúbrica es *Las contingencias y prestaciones contributivas del Régimen General*), ya volcado en la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, escapa (no podría dejar de hacerlo desde la visión del autor de la Seguridad Social que va plasmando en su obra a lo largo de las páginas del Libro) a la amplitud del Sistema de Seguridad Social y, siguiendo en este caso el diseño del ya viejo articulado del TRLGSS de 1994, entremete las pensiones no contributivas (de invalidez, jubilación y en menor medida las prestaciones familiares en su modalidad no contributiva) junto con la acción protectora y prestaciones del Régimen General. Hoy gozamos de un Título VI en el TRLGSS de 2015 que aglutina las prestaciones no contributivas (las familiares, las asignaciones económicas por hijo a cargo, las prestaciones por nacimiento o adopción –para familias numerosas, monoparentales y de madres con discapacidad, la prestación por parto o partos múltiples y las pensiones no contributivas del Sistema que existen desde 1990, la mal llamada a la luz de la normativa internacional ratificada por España invalidez no contributiva y la jubilación en su modalidad no contributiva–). El único aspecto asistencial que no ha sido incluido por el legislador en ese Título VI se refiere al denominado nivel asistencial del desempleo (capítulo III del Título III), que pervive como cuasi-asistencial y se regula en el Título III de la LGSS dedicado a la protección por desempleo.

Por lo tanto, aunque el título del Manual es *La acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social* en su redacción el trabajo supera este Régimen y es, a nuestro modestísimo entender, un acercamiento perceptible al siempre complejo entramado de la Seguridad Social, haciéndolo desde el análisis en profundidad del Régimen General sin renunciar a describir y sistematizar el conjunto del Sistema Seguridad Social. La preferencia del autor del Tratado en el tratamiento manualístico de la Seguridad Social es forjar la obra desde una singular perspectiva didáctica y con una apreciable finalidad pedagógica, así no pudiendo abarcar (en un Compendio de sus dimensiones y extensión) todo

el Sistema de Seguridad Social explica éste desde su núcleo central, que es, además, el elemento principal en la estructura contributiva del Sistema: el Régimen General de la Seguridad Social, y que también facilita la comprensión del aquél. Por otro lado, para encontrar un atractivo comercial el título se refiere a *La acción protectora*, sin duda el Manual que reseñamos no lo es tan sólo de la acción protectora sino en realidad de toda la dinámica de la Seguridad Social, que, como es sobradamente conocido, está orientada a la acción protectora, porque este es el objeto perseguido, desde sus orígenes, por el Derecho de la Seguridad Social.

El Manual combina los aspectos nucleares de la formación, campo de aplicación, estructura, la gestión y la acción protectora (aunque tan sólo la de prestaciones de contenido económico), con aportaciones prácticas en cada una de sus lecciones, mediante supuestos y casos prácticos con propuestas de soluciones e incorpora así mismo cuestionarios breves al final de cada tema que permitirán al estudiante la rápida autoevaluación del conocimiento y la adquisición progresiva de las competencias necesarias para desenvolverse con cierta pericia en el siempre complejo, algo complicado y en ocasiones muy enmarañado escenario del Derecho de la Seguridad Social.

El Libro *La acción protectora de la Seguridad Social* se suma hoy al muy abultado número de manuales de referencia en la docencia universitaria del Derecho de la Seguridad Social en España. En esta su 2ª edición ha sido prologado por el Prof. González-Posada Martínez, para quien el libro del Profesor Dueñas aborda “*el centro de los centros de la protección social en España*”, tarea que califica de difícil por los cambios normativos que acontecen en esta rama del ordenamiento jurídico y por lo que el prologuista denomina la estratificación de sus reglas (a lo mejor fijándose más en momentos previos más que en la actual legislación de Seguridad Social, pues precisamente la renovación legal de 2015 supone un sustancial comienzo de cambio ya visible y el RD-Legislativo 8/2015 rompe de manera ciertamente radical esa pretérita tendencia histórico-legal de estratificación de la normativa de Seguridad Social, baste nuevamente leer detenidamente la mejorada estructura de la Ley General de la Seguridad Social, o con apreciar la inclusión en el TRLGSS de lo concerniente al Régimen especial de Trabajadores autónomos, a través de los Título IV y V de la propia Ley refundida, el primero dedicado al Régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y el segundo a la protección por cese de actividad);

también se destacará la estructura del nuevo Texto Refundido de 2015, siguiendo, casi al pie de la letra y de la misma manera que se estructura y justifica la Ley la propia argumentación de la exposición de motivos del RD-Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, dada por el propio legislador.

El Compendio *La acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social* se estructura, como se ha anticipado, en cuatro bloques temáticos, y se subdivide en 10 lecciones fundamentales para comprender y aprehender el Régimen General de la Seguridad Social en toda su extensión. En cada tema se sigue el modelo práctico y experimental exigido a los estudios de Grado bien adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior, aportando una visión eminentemente práctica en todas y cada una de sus lecciones. Lo que agradecerá quien, desconociendo la metodología legal, de manera guiada o (incluso) autónoma quiera acercarse a descubrir el siempre atractivo mundo jurídico de la protección social en España. El libro *La acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social* y sus diez lecciones son resultado de una prolongada experiencia docente, acumulada el profesor Laurentino J. Dueñas Herrero en su larga carrera universitaria en la Universidad de Valladolid.

A nadie le es ajeno que la Seguridad Social conforma el principal pilar del Estado del Bienestar en las actuales democracias o, dicho de otra manera, nadie puede pensar en Estado del Bienestar sin representar rápidamente su objeto central en la protección pública a las necesidades sociales (económicas o físicas) a las que atiende el Derecho de la Seguridad Social, desde su más primaria concepción que parte del art. 22 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre “*toda persona como miembro de la Sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener, mediante esfuerzo nacional y la cooperación internacional (...), la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*” o recuerda ya desde el acercamiento al cuadro de la acción protectora el Convenio nº 102 de la OIT, de norma mínima de Seguridad Social.

El complejo entramado de la organización pública de la Seguridad Social hace necesario conocer con bases sólidas el despliegue real de la protección social en el Régimen General de la Seguridad Social española, y ello es así porque este Régimen, así llamado, *General* sirve –como ya se ha anunciado– de modelo para los distintos Regímenes especiales del Sistema español de Seguridad Social y cada vez más, también, para la parte que pervive (o pervi-

virá) de los Regímenes especiales de Funcionarios Públicos. Todo el armazón jurídico de la Seguridad Social se orienta hacia la protección que reciben los ciudadanos por el Sistema público, las prestaciones que reciben en atención al nivel contributivo o no contributivo en el que se integran como beneficiarios del Sistema. La opción del autor del Libro que ahora se comenta, ha sido por ello detenerse en la explicación del Régimen General de la Seguridad Social y lo hace así, al dedicarse en particular al estudio de las prestaciones de carácter económico, sobre la base del llamado modelo de pensiones públicas, aunque la protección ofrecida por el Sistema de Seguridad Social es ciertamente algo más extensa. Con esta opción se descuida la importancia de las prestaciones técnicas del Sistema de Seguridad Social y quizá se ha ignorado indebidamente la relevancia de la asistencia sanitaria en el marco de la acción protectora del propio Sistema de Seguridad Social (art. 42.1 letra a) TRLGSS) y en particular del Régimen General pues son muchas las prestaciones que llevan anudada a la prestación de contenido económico las atenciones sanitarias o recuperadoras, o la atención técnica de las prestaciones que componen los servicios sociales dedicadas a colectivos tan necesitados de la protección de la Seguridad Social como lo son las personas con discapacidad o las personas mayores (art. 42.1 letra e del TRLGSS).

El Libro se organiza y distribuye en diez temas. Las lecciones introductorias que se inician con una lección introductoria en la cual se explica el actual Sistema español de Seguridad Social desde sus bases históricas, pasando por la configuración internacional de la protección que procede del Convenio nº 102 de la OIT Convenio de Seguridad Social (norma mínima) y se recoge en la ordenación del Derecho comunitario y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión europea, hasta el diseño constitucional español de nuestro art. 41 de la CE concebido como un *régimen público para todos los ciudadanos*.

Las tres siguientes lecciones se detienen en la estructura del Sistema de Seguridad Social y su campo de aplicación, con dedicación singular y detallada de la población protegida por el Régimen General de la Seguridad Social objeto de estudio específico del Manual, la gestión y los actos de encuadramiento necesarios para incluirse en el marco protector y en su caso recibir las prestaciones y, por último, aborda los recursos de que se nutre el Régimen General a través de las fuentes de financiación, la cotización específica y las vías de recaudación.

Las siguientes seis lecciones, las últimas de las que se compone este *Manual de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social*, se agrupan en un único bloque temático, que lleva por rúbrica: *Las contingencias y prestaciones contributivas del Régimen General*, en ellas ya se recoge, propiamente, el estudio de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social (el objeto del libro manifestado en su título) aunque el autor también en este bloque se deja persuadir por la importancia del Sistema y no sólo del Régimen General, por lo cual también incorpora en algunas de ellas la protección propia del modelo no contributivo (anclado así en la estructura del anterior TRLGSS de 1994 y no en la remozada estructura del TRGSS de 2015, que como se ha anotado incorpora un título independiente, el Título VI de la LGSS, para dar cuenta de las prestaciones no contributivas y también, y esto es relevante en la nueva sistemática legal de las disposiciones comunes a las prestaciones no contributivas).

El Tratado va desbrozando, prestación por prestación, las características y especialidades de cada una de ellas: las situaciones suspensivas (incapacidades temporales, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural, cuidado de menores por cáncer o enfermedades graves y prestaciones familiares) y, en una lección independiente –a diferencia de la primera edición publicada– las incapacidades permanentes y lesiones permanentes no invalidantes; la jubilación y sus diversas tipologías, las prestaciones por muerte y supervivencia para finalizar este completo estudio prestacional con la protección frente al desempleo contributivo y asistencial.

En el momento presente la Seguridad Social y su legislación vive en permanente cambio, aspecto éste que no es ciertamente novedoso pues siempre se ha movido, con menor o mayor velocidad, para adaptarse y cubrir las situaciones de necesidad primero de los trabajadores y luego del conjunto de los ciudadanos. La peculiaridad actual son las fuertes transformaciones de alguna de sus esencias que se antojan, en el contexto nacional e internacional de la Protección social, imprescindibles para que la institución perviva en el medio y largo plazo. Y para ello el autor trae pronunciamientos judiciales, jurisprudenciales y la más actualizada doctrina del Tribunal Constitucional que va desenredando las mimbres de estos cambios. Lo hace incorporando la urdimbre legal, la configuración legal que es el derecho de la Seguridad Social y también la crítica y disidencia a la reconfiguración, así se observa en la comentada STC 139/2016, de 21 de julio al estu-

diar el autor en el campo de aplicación la extensión de la protección a los extranjeros residentes y no residentes (resolución del Tribunal Constitucional que aborda no sólo cuestiones relativas a los sujetos protegidos, campo de aplicación del Sistema, sino un contenido referido a la asistencia sanitaria que el autor ha declinado estudiar en los contenidos de las lecciones dedicadas a la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social pero que no puede dejar de señalar superando así el propio corsé que marca un entendimiento de la Seguridad Social limitado al aspecto prestacional tan sólo de contenido económico).

Las sucesivas reformas en el diseño de las pensiones públicas viene siendo, desde hace más una década, el eje de las transformaciones normativas que afectan al derecho de la Seguridad Social y a su estricta configuración legal. Las continuas modificaciones legales en materia de Seguridad Social pretenden modernizar el Sistema de Seguridad Social buscando su reafirmación para unos (pervivencia sostenible desde una perspectiva económica), su decadencia para otros (progresiva evaporación de la protección pública y hasta de regresión hablan algunos autores). Sin duda, la constante evolución de esta parte del ordenamiento jurídico necesita de Compendios, Tratados y Manuales actualizados como el del Profesor Dueñas Herrero titulado *La acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social*, que concreten el modelo de

la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social vigente y que, por el mismo autor, se reedite la obra reelaborando sus estructuras, la manera metodológica de acercamiento al objeto de estudio e, incluso, la nueva interpretación judicial al ritmo de las modificaciones que se producen en este cambiante campo de las legislaciones de la Protección Social. Resulta de agradecer a la visión evolutiva y, también en contraste con aquella, la vigente y actual que ofrece el libro del Profesor Dueñas Herrero, que además nos ilustra con un amplio acercamiento a la más estimada doctrina (con una prolija secuencia de referencias no bibliográficas sino de autores).

Como ya tuvimos ocasión de indicar en la presentación a la primera edición de la obra, anteriormente publicada por la entonces editorial jurídica vallisoletana Lex Nova en 2013, reiteramos ahora nuevamente ante esta segunda edición que publica la editorial Civitas en 2016 (no se olvide que revisada y ampliada), la mayor integridad del Libro *La acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social* es la posibilidad de conocer con auténtico detalle cuál es el modelo de Seguridad Social que estamos reconfigurando en los distintos Estados europeos y en particular en el Sistema español de Seguridad Social. No resta sino invitar a todos a acercarse al Libro como lectores y comprobarlo por uno mismo.

