

RECENSIÓN DEL LIBRO

LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA
Manuel Ramón Alarcón Carcuel
Ed. Aranzadi. Pamplona 1999

Por Macarena Gómez Fernández

Bajo el título *La Seguridad Social en España* se nos presenta una obra ambiciosa que busca dar las pautas para un mejor entendimiento de nuestro Sistema de Seguridad Social.

Para ello el autor hace un estudio global de la Seguridad Social: su significado, su historia y creación, y su aplicación en la realidad actual de España.

En la primera parte del libro el profesor Alarcón hace una reseña histórica del nacimiento de la fórmula "Estado social" en las Constituciones de la inmediata posguerra, para preguntarse sobre el significado de dicha expresión.

Para respondernos se basa en nuestra propia Constitución, diciéndonos que el Estado social no se limita a reconocer al individuo una serie de libertades públicas y derechos políticos, sino también una serie de derechos económicos y sociales; y, procura hacerlos efectivos.

El Estado ha pasado de ser abstencionista a ser intervencionista, con una idea básica, según señala el profesor Alarcón, "la redistribución de la riqueza".

Para nuestro autor este principio redistributivo se concreta a través del sistema fiscal y del gasto social. Y para explicarnos el significado y alcance de ello se remite a los artículos 32 y 33 de nuestra Constitución, donde nos señala que el impuesto no ha de ser proporcional sino progresivo, y a su vez el gasto no debe ser igual sino equitativo.

En definitiva, para nuestro autor el principio redistributivo se basa en una idea de solidaridad para conseguir una mayor justicia, idea que aparece también en el artículo 131 in fine de la Constitución.

TRABAJO 7 (2000)

El gasto social puede cumplir su finalidad redistributiva a través de dos vías: la promoción social y la protección social; para que lo entendamos utiliza la metáfora de una carrera, en la que el Estado debe poner a todos los ciudadanos en la misma línea de salida (“promoción social”), y “poner de nuevo en carrera” a aquellos que se han quedado fuera (“protección social”).

El autor cierra esta primera parte de su libro con una idea principal, pues considera que para determinar si en un país hay o no un “Estado del Bienestar” es necesario observar si tiene y en qué grado un sistema de Seguridad Social.

En un segundo título el autor consciente de la transcendencia de la formación histórica de la Seguridad Social nos hace un breve estudio sobre ella, pero ampliando el campo a Europa y no solo a España.

Pues no olvidemos que la seguridad social es el resultado de una evolución histórica que comienza en Europa con la revolución industrial y la instauración del modo de producción capitalista. Con ellas aparece una nueva catástrofe “los Accidentes de trabajo”, que no viene sola, sino acompañada con nuevas enfermedades y el paro masivo.

Ante estos nuevos riesgos sociales se van a crear dos nuevos mecanismos de protección: el mutualismo obrero y las leyes de de Accidentes de trabajo.

El autor a continuación nos hace un estudio somero de ambas figuras. Y así considera que el mutualismo obrero es el sustituto natural de la solidaridad gremial, son entidades sin ánimo de lucro, de carácter profesional y local cuyo principio fundamentador es la solidaridad, son las llamadas “sociedades de socorros mutuos”.

En España, resalta Alarcón la primera fue la “Sociedad Mutua de Tejedores del Algodón”, pero en nuestro país el mutualismo obrero nunca consiguió gran desarrollo.

En cambio, en el último tercio del siglo XIX el movimiento obrero se orientó en una dirección cada vez más reivindicativa, abandonando la vieja idea mutualista, surgiendo un sector de orientación socialista-marxista, que aceptaba la utilidad de la acción política y sindical dentro del sistema para conseguir mejoras concretas. Como consecuencia de esta nueva orientación, la clase obrera pasó a exigir a los poderes públicos que hicieran pagar a los empresarios por las consecuencias dañosas del sistema fabril, y muy especialmente por los accidentes de trabajo.

Destacando el autor que esto ocurrió en toda Europa incluido España, donde en 1879 se fundó, aún en la clandestinidad, el Partido Socialista, sobre el núcleo de la “Asociación del Arte de Imprimir” de Pablo Iglesias, a lo que el gobierno de Sagasta respondió con un importante giro político: por primera vez en la historia de nuestro país se abordó el tratamiento de la “cuestión social”, no solamente desde el pris-

ma estrictamente represivo, sino buscando soluciones integradoras de la clase obrera en el sistema, mediante la adopción de medidas normativas que respondieran a una cierta "política social".

Y así, se llegó a lo que podemos considerar la primera ley de Seguridad Social: la ley de Accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900. Esta ley al igual que las similares europeas partía de un principio: la responsabilidad objetiva del empresario por los accidentes de trabajo sufridos por sus trabajadores. Principio que también se mantuvo en la siguiente ley de Accidentes de trabajo de 10 de enero de 1922, pero con una novedad pues prevé el aseguramiento de esta responsabilidad empresarial; a través de dos posibilidades, o bien por las Mutuas Patronales o bien, por las Sociedades de Seguros constituidas según el Código de Comercio.

El profesor Alarcón resalta la importancia del nacimiento de una segunda figura en esta ley, el Fondo Especial de Garantía para el pago inmediato de las indemnizaciones.

Pero habrá de llegar a la II República con la ley de 4 de julio de 1932, para observar en nuestro país la obligatoriedad del aseguramiento por parte del empresario, y el principio de automaticidad de las prestaciones, ya que se busca una total garantía para los obreros accidentados.

A continuación el autor de esta obra estudia el nacimiento de los Seguros Sociales y su transición a la Seguridad Social.

Los Seguros Sociales creados por Bismarck para cubrir determinados riesgos sociales, imitado por todos los países europeos industrializados, incluido España. Para el profesor Alarcón el aseguramiento progresivo de los distintos seguros sociales es el preámbulo de un sistema de Seguridad Social. Y así, el sistema de Seguros sociales de Bismarck se asume y trasciende en el sistema de Seguridad Social propuesto por Beveridge, considerado el padre de la Seguridad Social.

Beveridge considera que la Seguridad Social tiene cuatro pilares: suministrar las rentas de sustitución a los trabajadores que perdieran sus rentas profesionales; dispensar asistencia sanitaria gratuita al que lo necesite; tener un mecanismo de ayuda familiar; y ayudar a quienes tengan una carencia de recursos.

Y esta es la Seguridad Social constitucionalizada en los países industrializados europeos, así como en los Tratados Fundacionales de la Unión Europea, así como en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

El profesor Alarcón pasa a continuación a un estudio en concreto del sistema de Seguridad Social en España. Y para ello hace un análisis de la colocación sistemática de la Seguridad Social en el texto constitucional, así como de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia, terminando con una visión del modelo constitucional que se deduce del artículo 41 Ce, el cual plantea dos cuestiones de orden sistemático.

La primera de ellas es que al encontrarse situado dentro del capítulo III del Título I de la Constitución, dedicado a “los principios rectores de la política social y económica”, consecuentemente necesitará de la actuación del legislador ordinario. La segunda cuestión es que el artículo 41 se refiere a “situaciones de necesidad” en general, mientras que hay otros artículos constitucionales que se refieren a aspectos de la Seguridad Social.

La explicación a este fenómeno para Alarcón se encuentra en que el artículo 41 y demás artículos constitucionales tienen un territorio coincidente y en parte no. En la parte coincidente desarrollan los aspectos concretos del sistema de Seguridad Social.

A continuación nuestro autor distingue entre Asistencia Sanitaria y Seguridad Social; entre competencias estatales y autonómicas; entre la teoría y la práctica que andan por separado. Y mantiene la teoría de que al dictarse la constitución en nuestro país lo que se da es un sistema de Seguros Sociales Unificados, y no es hasta la promulgación de la “Ley de Prestaciones no contributivas” de 1990 cuando se alcanza la evolución a un sistema de Seguridad Social, aunque todavía no sea totalmente satisfactorio.

En la parte IV se hace un estudio en de los principios que deben regir en un verdadero sistema de Seguridad Social y que viene diseñado en el artículo 41 de la Constitución.

Analiza el significado de estos y su cumplimiento en nuestro sistema cuyo texto nuclear es el R.D. Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley general de Seguridad Social.

Para Alarcón el grado de cumplimiento de estos cuatro principios es bastante desigual.

Puede afirmarse que el principio de publicación institucional se encuentra fuertemente afirmado, pero la tendencia reciente a aumentar las competencias de las Mutuas, es decir, de cierta gestión privada lo pone en peligro.

En cambio, los principios de universalidad subjetiva y de generalidad objetiva adolecen del mismo déficit: pues debido a la insatisfactoria articulación del “brazo” no contributivo no se cubre el minimum vital para todos los ciudadanos.

El cuarto, es el principio de suficiencia por el cual siempre hay que mejorar la cuantía y calidad de las prestaciones.

La V parte el autor la denomina “breve descripción del sistema español de Seguridad Social”, porque como él mismo nos revela va a presentar los elementos fundamentales de toda esa ingente masa normativa, ordenados conforme a un criterio racional, y ofrecer las “pistas” suficientes para que quien lo desee pueda profundizar en un conocimiento más detallado de nuestro sistema de Seguridad Social.

Por ello empieza con el cuadro de fuentes reguladoras: la Constitución; las leyes; los reglamentos generales, los particulares y los especiales.

Junto a las fuentes nos encontramos con la estructura del sistema de Seguridad Social, que se articula sobre la distinción entre el brazo contributivo y el no contributivo. El profesor Alarcón utiliza el término brazos frente al legal niveles o modalidades, haciendo una defensa de su opción.

El brazo contributivo delimita la extensión de su campo de aplicación subjetiva sobre la base de la realización de una actividad profesional. Su inclusión se efectúa mediante el doble acto administrativo de la afiliación al sistema y el alta en el régimen correspondiente.

Por el contrario, el brazo no contributivo otorga su protección al ciudadano carente de recursos.

En fiel correspondencia con la estructura que acabamos de describir, la acción protectora del sistema español se divide en dos grandes brazos: el contributivo y el no contributivo. El artículo 38 de la LGSS se refiere a la acción protectora en su conjunto, si lo combinamos con el 86.2 obtendremos una y otras.

La gestión de la Seguridad Social es otro de los elementos importantes a ver. La gestión económica es competencia exclusiva del Estado, la más importante, y en consecuencia las demás no se le han discutido.

Pero el Estado no lo hace por sí mismo, sino a través de unos organismos autónomos ad hoc, denominados Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

Al final de su obra el profesor Alarcón trata el tema de la financiación del sistema. Y para ello nos ofrece un resumen de los rasgos más importantes, y nos da algunas cifras del Presupuesto de la Seguridad Social de 1999.

Nuestro sistema de Seguridad Social se financia con recursos públicos, es decir, transferencias de los presupuestos del Estado y cotizaciones sociales que pagan los trabajadores por cuenta ajena y sus empresarios, y los trabajadores por cuenta propia; Y atiende a sus gastos mediante el sistema de reparto para el conjunto del sistema, elaborando para ello cada año un presupuesto equilibrado de ingresos y gastos.

Pero para el profesor Alarcón la coherencia de ese diseño ha sido algo enturbada a partir de la reforma de 1997, que ha establecido el llamado "principio de separación financiera" de los brazos contributivo y no contributivo de la Seguridad Social.

Estamos, en suma, ante una obra esencial para comprender el sentido, la organización y las tendencias de futuro de nuestro sistema de Seguridad Social. Y ello al alcance de cualquier tipo de lector, virtud principal de esta obra y orientación básica de la línea editorial en la que se enmarca.