
LA SEGURIDAD SOCIAL COMO VALOR UNIVERSAL Y ELEMENTO ESENCIAL DE UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

Joaquín Aparicio Tovar¹

Resumen

El artículo elabora sobre el desarrollo histórico de la seguridad social como valor universal. Se discuten las condiciones sociales, políticas y económicas que han dado lugar al avance o al estancamiento de los programas de seguridad social en Europa durante el siglo XX y hasta nuestros días. Se proponen cuatro principios fundamentales de la Seguridad Social: el dinamismo; la solidaridad; la obligatoriedad; la publicidad; y la igualdad. Finalmente, se describe brevemente el estado actual. [**Palabras clave:** Seguridad Social; Seguro Social; derechos sociales; derechos humanos].

Abstract

The article is about the historical development of social security as a universal value. Social, political, and economic conditions that led progress or stagnation of the social security programs in Europe, through the twentieth century to present days, are discussed. Four fundamental principles are proposed for the Social Security: dynamism; solidarity; compulsory; advertising; and equality. Finally, the actual status is discussed briefly. [**Keywords:** Social Security; social welfare; social rights; human rights].

Introducción

En la aspiración de los seres humanos a conseguir un mundo que ofrezca condiciones de vida que permitan desarrollar sus potenciales como tales y alcanzar la común dignidad que a todos corresponde, tenemos que convenir que en los comienzos del siglo XXI “las cosas ya no son simples y claras como podían parecer en los viejos tiempos cuando nuestros itinerarios de vida y de pensamiento se trazaban de acuerdo, si no a certezas absolutas, al menos a previsiones razonables”

(Romagnoli, 2006, p. 11). Pero no es menos cierto que, junto a un pasado de guerras y destrucciones, y precisamente como respuesta a ellas, el siglo XX ha dejado la buena herencia, al menos en el rincón del planeta que conocemos por Europa, de poner en marcha un modo más civilizado de convivir que, podemos resumir en una manera de entender la democracia, no como algo acabado y dado de una vez para siempre, sino como una continua evolución en el camino hacia la igualdad real para hacer efectiva y no meramente ficticia, la libertad. Ello implica que la acción política debe servir para transformar y mejorar las condiciones de existencia, debe ser instrumento para “remover los obstáculos” que impidan o dificulten el goce de ambas, libertad e igualdad, según podemos leer, por ejemplo, en el art. 9.2 de la Constitución española. Resulta entonces que los “viejos tiempos” en realidad no son tan viejos, pues solo en la segunda mitad del siglo XX una parte importante de la población europea ha podido, después de penurias seculares acentuadas por espantosas guerras y duras postguerras, hacer “previsiones razonables” ligadas al trabajo estable y con derechos que permitía disponer de medios para una vida al abrigo de la miseria, ha podido disfrutar de garantías de provisión de rentas cuando por alguna razón (vejez, invalidez o desempleo) el trabajo falla, y de atención sanitaria decente frente en los casos de alteraciones de la salud. Lo que quiere decir que se alumbraron soluciones a los muy antiguos problemas de menesterosidad y estados de desprivatización de los individuos poniendo coto a la hasta entonces azarosa existencia de la mayoría de la población. En definitiva, se les dio seguridad para una vida más digna.

Esta forma de entender la democracia implica que los individuos abandonan el espacio de la inseguridad vital gracias a que se les reconocen derechos que les permiten “ocupar un puesto como miembros de pleno derecho de la sociedad, es decir, como ciudadanos” (Marshall, 1998, p. 20). Las democracias liberales europeas, con la segregación entre el ámbito de lo político, en el que los ciudadanos ejercían sus derechos de participación política en pos del “interés general” y el ámbito privado, dominado por el mercado en el que prima la consecución del propio interés, expulsaban de la esfera de la participación política (de una u otra forma) a todos aquellos que no obtuviesen por si mismos recursos para garantizarse la subsistencia. Se suponía que la garantía de la subsistencia era (y todavía hoy algunos lo creen) tarea exclusivamente individual,

por lo que caer en la desprivatización², en la menesterosidad, era producto de la incuria personal y por tanto le invalidaba para acceder al ámbito en el que se dilucidaban los asuntos del interés general. Los mecanismos de representación de estas democracias son extraordinariamente deficientes (Canfora, 2004). El reconocimiento de derechos, especialmente de los de contenido social, que empieza a hacerse a partir de Weimar y la constitución mexicana de Querétaro, comenzó a permitir entrar en la esfera de la ciudadanía a los por tanto tiempo excluidos, mejorando de ese modo la calidad de la vida democrática. Los derechos, especialmente los derechos sociales, son el reverso positivo de las deficiencias de los mecanismos de representación propios de las democracias liberales clásicas, que todavía hoy en gran medida dejan sentir su peso hasta en los mejores sistemas. Los derechos son las “luces de la constitución” (Capella, 2003, p. 9).

El reconocimiento de derechos sociales fue fruto, ciertamente, de la rebelión social y política de las clases trabajadoras, pero se hizo asumiendo por el conjunto de la sociedad el hecho evidente de que los individuos en una sociedad cada vez más compleja, en la que se encuentran inevitablemente interconectados e interdependientes como no lo han estado nunca, han “perdido crecientemente el control sobre la estructura y medios de su propia existencia” y, por tanto, la necesidad de “utilizar bienes y servicios sobre los que carecen de poder de ordenación y disposición directa, produce la “menesterosidad social”, es decir, la inestabilidad de la existencia” (García Pelayo, 1985, p. 28). Y esto le ocurre a la mayoría de la población, y no solo a ciertas clases sociales tradicionalmente empobrecidas y excluidas.

Los derechos sociales que se reconocen en las constituciones europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial afectan tanto al ámbito privado --como el derecho de los trabajadores a no ser despedidos sin justa causa, y en general los derechos reconocidos en la relación de trabajo por cuenta ajena-- como a la esfera pública, como son los derechos a prestaciones ante los estados de necesidad. El modo como se han reconocido derechos subjetivos a prestaciones (económicas o en especie) que el Estado debe garantizar, como se verá con algo más de detalle más adelante, implica una profunda transformación del Estado mismo que le exige poner en pie una institución que cree un campo jurídico en el que se integren los ciudadanos y se establezcan cargas y

ventajas (obligaciones y derechos), una institución que necesita disponer de enormes recursos económicos para hacer frente a los estados de desprivatización de los individuos. Significa, ni más ni menos, “la opción a favor de la Seguridad Social” (Alonso Olea, 1965, p. 33). La Seguridad Social se convierte en un instrumento esencial para la garantía de las condiciones de existencia de los individuos, y por ello en el núcleo o corazón del Estado Social y Democrático de Derecho³ porque no es otra cosa que “la seguridad del individuo, organizada por el estado, contra los riesgos a que está expuesto el individuo, aun cuando la sociedad se organice de la mejor forma posible” (Beveridge, 1947, p. 11). Pero no hay que olvidar, como el propio W. Beveridge se encarga de dejar meridianamente claro, que la Seguridad Social es un plan específico y preciso a disposición de todo gobierno nacional que previamente adopte la decisión política de abolir la miseria, cuya puesta en práctica puede exigir, según los casos, medidas técnicas más o menos complejas, pero eso es meramente un “problema administrativo y de ejecución” (Beveridge, 1944, p. 47). Lo importante es “la opción por la Seguridad Social” que en la mayoría de los estados europeos ya está hecha por el constituyente y por tanto queda limitada la libertad del legislativo en este punto, que no puede sino mantener el Sistema de Seguridad Social protegido así por una garantía institucional (Aparicio Tovar, 1989). Esa fuerte protección constitucional, está justificada porque, como ya se ha dicho, es el núcleo del Estado Social ya que su puesta en práctica abre un “camino hacia la libertad desde la necesidad” (Beveridge, 1942, p. 7). Se asume, porque una dura experiencia histórica así lo ha impuesto, que no puede haber libertad allí donde los individuos se encuentran en estado de necesidad.

La situación ahora no es la misma que la de los años sesenta o setenta del pasado siglo, por eso se habla de “los viejos tiempos”, quizá con un ligero tinte de la nostalgia del tiempo pasado como un tiempo mejor, pero si bien es verdad que fueron “los años dorados” (Hobsbawm, 1995, p. 260) para algunos países europeos, no lo fueron para la mayoría de los latinoamericanos o para España que estaban sumidos en espantosas dictaduras militares. Hoy las cosas han cambiado. En muchas zonas del planeta ha habido cierto crecimiento económico, pero estamos viendo cómo la miseria y la enfermedad se han hecho más intensas en continentes en los que el bienestar nunca se había generalizado, aunque privilegiadas y minoritarias capas de sus sociedades gozan de

extraordinarios recursos.

Desde la crisis de 2008, ha habido un retroceso, especialmente acusado en los países europeos, en las condiciones de vida de una parte muy importante de la población con una degradación de derechos sociales y un aumento de la desigualdad. Por otro lado, con la introducción de nuevas tecnologías, en especial en los países más desarrollados, se ha reducido la cantidad de trabajo necesaria al proceso productivo lo que está dando lugar, junto a otras causas, a que “la producción social de la *riqueza* va acompañada sistemáticamente por la producción *social* de riesgos” (Beck, 1998, p. 25), algunos de los cuales (por ejemplo, aunque no son los únicos, los relativos al ambiente) se extienden más allá de las fronteras nacionales y, a su vez, dentro de las mismas se reparten de modo desigual. La flexibilidad (entendida como mayor disponibilidad del empresario en el uso de la fuerza de trabajo, incluida una mayor facilidad para el despido) que comporta precariedad significan, ni más ni menos, “que el Estado y la economía traspasan los riesgos a los individuos” (Beck, 2007, p.12), lo que es ir en la dirección contraria a poner al abrigo de las consecuencias de los riesgos sociales a todos los integrantes de la sociedad.

De otra parte, los recortes en los derechos a prestaciones que se pretenden justificar por una crisis financiera de los Sistemas de Seguridad Social, sobre la que más adelante se volverá, contribuyen a generalizar entre la población un estado de ánimo de que el futuro está marcado por la inseguridad con una vuelta a una existencia azarosa, cosa que la experiencia ha probado puede ser evitada. Está reverdeciendo la vieja idea, descalificada por los hechos históricos, que concibe al individuo como ser autónomo que puede alcanzar con su esfuerzo la satisfacción de sus necesidades. Una idea mistificadora que tal vez tiene cierta acogida en países, como los Estados Unidos, en los que se ha impuesto una mistificadora cultura del pionero que se adentra en un territorio nuevo y, alejado de la ciudad, lucha contra la naturaleza y contra todo ser humano que encuentre, sin supervisión de autoridad alguna, lo que le hace desarrollar un espíritu individualista (Pound, 1921). Una cultura que se pretende exportar a todo el mundo, aun cuando sea extraña a la mayoría de las regiones del planeta (Bordieu, 2001). Es más que probable que esta regresión sea una respuesta de fuerzas conservadoras al debilitamiento de la disciplina laboral que produce el pleno empleo (Capella, 1991, p.169), pero eso

implica que “el capitalismo de los propietarios, que no tiene otro objetivo que los beneficios y produce un divorcio entre trabajadores, Estado (asistencial) y democracia, está renegando de su propia legitimidad. La utopía neoliberal es una forma de analfabetismo democrático” (Beck, 2007, p. 14).

La experiencia de América Latina es particularmente ilustrativa. En la mayoría de los países de la región hasta los años sesenta del siglo pasado se fueron consolidando programas de Seguros Sociales, en algunos casos bastante avanzados⁴, programas que como en tantos países europeos su desarrollo iba en la dirección de abocar a la instauración de Sistemas de Seguridad Social con cobertura a la totalidad de la población. Es decir, en este punto la evolución tenía muchas semejanzas con la europea. Pero en los años setenta y posteriores se interrumpió bruscamente. En algunos países las dictaduras militares de corte fascista que asolaran muchos de los países del continente impusieron a sangre y fuego un esquema neoliberal (Chile) que acabó con la existencia de los Seguros Sociales, sin que la posterior recuperación de la libertades trajera consigo una recuperación de la evolución interrumpida, sino que por el contrario, el gran problema de las salidas a las dictaduras fue que los nuevos regímenes insistieron en el desmantelamiento de los seguros sociales con la cobertura ideológica de la ineficiencia de lo público y la mayor garantía de los esquemas de ahorro privado basados en la capitalización individual. Las consecuencias están a la vista⁵, el número de personas desprotegidas y su caída en la menesterosidad ha aumentado y con ella la violencia. La calidad de la vida democrática está seriamente resentida. Las diferencias de rentas se han acentuado y, en consecuencia, también la exclusión social. La corrección de esta situación es una necesidad que empieza a hacerse evidente para la inmensa mayoría, por lo cual recuperar en serio la opción por la Seguridad Social parece una tarea necesaria y urgente.

La Seguridad Social Valor Universal

No es infrecuente que para argumentar en contra de la adopción de un plan definido de Seguridad Social se alegue que solo puede ponerse en práctica en países desarrollados. De ese modo se pretende justificar la carencia de políticas efectivas de eliminación de la miseria en algunos Estados. La experiencia de América Latina que se acaba de señalar indica lo inexacto de esta argumentación. Ya se ha dicho que

hubo una importante evolución, comparable a la de algunos países europeos en un cierto momento de su historia, en la creación de importantes Seguros Sociales que, de no haberse interrumpido, podrían haber dado lugar a auténticos Sistemas de Seguridad Social, cierto que adaptados a las características de las sociedades en donde cada uno de ellos se hubiese implantado. No hay un solo Sistema idéntico a otro, ni en la calidad de las prestaciones ni en los requisitos para acceder al derecho a las mismas, aunque como luego se verá, todos responden a unos principios comunes que nos permiten saber cuándo estamos ante un Sistema de Seguridad Social y cuando no lo estamos. Hay que tener en cuenta, además, que la Seguridad Social es una construcción original producto de la voluntad política, sin la cual no puede existir. No existe una realidad social previa que haya que ordenar jurídicamente, como se hace, por ejemplo, con el contrato de compraventa. La única realidad social que encontramos es la existencia de estados de necesidad de los individuos, pero afrontar ese problema con la técnica de la Seguridad Social exige organizar una formidable estructura que la humanidad ha ido alumbrado después de la Segunda Guerra Mundial y que, aunque su realización se haya plasmado de modo más acabado en los países europeos, ha llegado a entenderse como una conquista de civilización con valor universal.

Precisamente la otra gran herencia del siglo XX ha sido la aspiración a hacer universales y efectivos los derechos humanos en tanto que son el medio esencial para garantizar la común dignidad de todos los seres humanos. El derecho a la Seguridad Social está incluido entre los derechos que todo ser humano debe disfrutar, como han establecido tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948⁶, como el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966⁷. El Convenio 102 OIT, de norma mínima de Seguridad Social, adoptado en la Conferencia de 1952, tiene como objetivo que los Sistemas de Seguridad Social se pongan en práctica en todos los países, para lo cual deja claro cuál es el conjunto de riesgos sociales que generan estados de necesidad contra los cuales deben de organizarse los Sistemas nacionales. Ciertamente este Convenio no reposa sobre una idea omnicompreensiva (Alarcón Caracuel, 1999) de la protección contra los estados de necesidad, pero señala un mínimo asumible por los estados de acuerdo con el “ideal de cobertura” de su tiempo. En Europa,

la Carta Social Europea de 1961, que ha sido ratificada por la mayoría de los países, establece también la obligación para los signatarios de sostener Sistemas de Seguridad Social, tomando como referencia el Convenio 102 OIT, pero con el compromiso adicional de su perfeccionamiento progresivo⁸ a medida que las circunstancias lo vayan demandando.

Frente a la idea del carácter programático del derecho a la Seguridad Social, como uno de los derechos sociales más importantes, se alza el texto mismo de los instrumentos internacionales citados, de los que derivan para los Estados obligaciones de respeto, protección y satisfacción (Abramovich & Courtis, 2002, p. 31), en este caso satisfacción a través de la obligación de la puesta en práctica de la institución que conocemos Seguridad Social, aunque sea de acuerdo a las condiciones sociales y económicas de cada uno de los países. Precisamente el Convenio 102 OIT da la posibilidad a los Estados establecer algunas excepciones temporales en la protección contra algunos riesgos sociales en razón de las condiciones sociales y/o económicas de país de que se trate.

Podemos concluir, por tanto, que la Seguridad Social se ha convertido en un valor universal en sí mismo, en tanto y en cuanto es instrumento de garantía de derechos a prestaciones que hacen posible el acceso a la dignidad que como personas y ciudadanos todos los seres humanos tiene. Se trata ahora de determinar que debe entenderse por Seguridad Social para saber con cierta precisión a que es a lo que están comprometidos los Estados signatarios de los grandes instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Sobre el Concepto de Seguridad Social y sus principios inspiradores

Si es necesario dedicar alguna atención a lo que debemos entender por Seguridad Social, no solo es por la razón apuntada anteriormente, sino, además, porque este concepto ha estado lleno de no poca confusión y se ha prestado a un uso propagandístico y escasamente técnico. En parte porque, al contrario de lo que pretenden las corrientes de pensamiento opositoras al mismo, goza de una gran popularidad, y de ahí que en algunos países se presenten medidas de política social como si fueran de Seguridad Social cuando nada tienen que ver con una recta forma de entenderla. Se procede así a una especie de contrabando intelectual, al que se recurre precisamente porque

la Seguridad Social ha sido aceptada como un valor universal, como acabamos de ver.

Uno de los motivos por los que se puede proceder a esa operación de contrabando se debe a que, como ya se ha repetido, la Seguridad Social es una idea original fruto de la voluntad política que “no responde a las categorías jurídicas tradicionales” (Durand, 1953, p. 13) y, por tanto, su código epistemológico puede ser manipulado con relativa facilidad.

La aproximación a una idea de Seguridad Social tiene como punto seguro de partida la afirmación ya hecha anteriormente de que se trata de una institución que tiene como fin la garantía de la permanencia y la continuidad en el alivio de los estados de necesidad que en determinados momentos pueden verse los individuos, dando así seguridad a su existencia. La seguridad ante los estados de necesidad en los que puede sumirse el individuo aun cuando la sociedad se organice de la mejor forma posible es el primer rasgo que ya hemos visto que Beveridge destacaba. La Seguridad Social responde así a una ética que se expresa en la obligación de los poderes públicos de garantizar a los individuos “tutela contra las consecuencias dañosas que se derivan de los eventos de la vida individual, familiar y colectiva” (Venturi, 1954, p. 273) y se asume, por tanto, que los estados de necesidad no son consecuencia de la incuria del individuo, por lo que es una responsabilidad colectiva organizar su alivio⁹, para lo cual a través de la Seguridad Social se dispensan prestaciones, la mayoría individualizadas, tanto económicas como en especie, a los ciudadanos y residentes en el territorio del Estado.

Pero hay que dejar claros dos aspectos, el primero de ellos es que a través de la Seguridad Social se realiza una de las funciones del Estado social que es alcanzar la igualdad real para todos los ciudadanos. La garantía de la existencia no es algo unido a la idea de Seguridad Social si solamente alcanza a dispensar un límite mínimo de subsistencia que, sin embargo, no permite el goce en plenitud de los derechos de ciudadanía. Cuando se habla de Seguridad Social se está hablando de una “actividad pública dirigida a tutelar al ciudadano en las situaciones de necesidad con el fin de promover la igualdad sustancial” (Balandi, 1985, p. 317). Es decir, lo que distingue a la Seguridad Social, ante todo, es su finalidad. Pero, en segundo lugar, también se distingue porque es un medio característico puesto en marcha por el Estado para alcanzar ese fin. La historia nos enseña que estados de necesidad han existido

siempre y también que se han arbitrado instrumentos, incluso por el mismo Estado, para atenderlos, pero lo específico ahora es el “modo especial de proveer su cobertura” (Alonso Olea & Tortuero, 2000, p. 26) a través de este medio original. Ese medio es la institución corporativa que conocemos como Seguridad Social que debe de ser distinguida de otros medios que han existido o existen para el alivio de las necesidades.

El alivio de la miseria siempre ha sido una preocupación en todas las sociedades por unas u otras razones, desde el control de la delincuencia hasta consideraciones religiosas. Dejamos al margen la alternativa del ahorro de los propios sujetos para atender sus necesidades en el porvenir, puesto que siempre ha sido un instrumento limitado a una privilegiada capa de la población al exigir de ellos que dispongan de suficientes rentas como para subvenir a sus necesidades actuales y, además, reservar parte de ellas para atender las eventuales necesidades futuras. Otros medios de alivio a la miseria han sido la caridad o filantropía públicas o privadas, la Beneficencia pública, la Asistencia Social, sobre la que volveremos más adelante cuando hablemos de la igualdad como principio informador del Sistema de la Seguridad Social, los Seguros Sociales y finalmente la Seguridad Social.

La Beneficencia pública no es más que la “compasión oficial, que ampara al desvalido” (Arenal, 1927, p.74), o “la beneficencia colectiva, la caridad ejercida en su más lata esfera, derramando sus tesoros a expensas y en nombre del estado” (Colmeiro, 1850, p.426), que fue una válvula de escape a la que recurrió el Estado liberal ante la evidencia del fracaso de sus presupuestos ideológicos. En efecto, el liberalismo se asienta sobre la idea de la lucha competitiva y de la responsabilidad individual, por lo que cada uno es responsable de su propia existencia y, en su caso, de su estado de depauperación. La propiedad a la que todos pueden idealmente acceder resolvería el problema de la menesterosidad, pero la dura realidad mostraba como los menesterosos siguen existiendo por lo que el sistema necesita correctivos para atenuar algunos de sus efectos e insuficiencias y hacerlas más soportables (Aparicio Tovar, 1998, pp.174 y ss). Correctivos que se presentan como fruto de la generosidad, pero que estaban muy lejos de serlo. Para empezar porque no todo el mundo en España tenía derecho a esos auxilios, sino solamente aquellos que se encontrasen en estado de necesidad corriendo, además, con la obligación de la carga de la prueba de su estado menesteroso.

Solamente los “pobres de solemnidad”, según lo atestiguaba una cedula expedida por el alcalde de la localidad o el párroco respectivo, podrían acceder a las ayudas dispensadas por la Beneficencia, que eran escasas y, al ser otorgadas a título gratuito, lógicamente no existía derecho alguno a las mismas. Su concesión era discrecional. No muy diferente era la asistencia que se dispensaba a través de las *Poor Laws* británicas. La idea era que esos auxilios deberían dispensarse en condiciones de dureza tal que solo recurrirían a ellos los verdaderamente necesitados, librándose de ese modo el Estado de enojosos pedigüños. La consecuencia se hizo evidente: estigmatizaban a quienes recurrían a estas ayudas y les convertían en ciudadanos de segunda clase, por lo que una parte importante de quienes estuviesen en estado de necesidad no recurrían a dichos auxilios por un sentido de orgullo, dignidad o vergüenza, al tiempo que se iba acrecentando el sentimiento de revuelta contra un orden social tan injusto y duro.

Los Seguros Sociales han sido una pieza central en la evolución histórica hacia un Sistema de Seguridad Social. Como es bien sabido el primero de ellos fue ideado por el canciller Bismarck en 1883. Su estructura consiste en identificar un riesgo cuya concreción en un individuo le produce un estado de necesidad (le enfermedad fue el primero). Al añadirse el adjetivo de social, se quería decir que ese riesgo es generado por vida en común, por lo que sus consecuencias sobre el individuo no son producto de la incuria personal y deben ser atendidas por la propia sociedad. Si alguien que puede y quiere trabajar no encuentra donde hacerlo, por ejemplo, no es por su culpa, sino porque la sociedad no le da esa oportunidad. La sociabilidad del riesgo es un rasgo esencial que ha pasado a los Sistemas de Seguridad Social. Los Seguros Sociales parten del esquema de los seguros privados pero lo modifican sustancialmente. Eliminan el ánimo de lucro y lo publican¹⁰ con la intervención de un ente estatal en el lugar del asegurador privado. Pero los Seguros Sociales solo cubrían a una parte limitada de la población y tenían una organización administrativa separada para cada uno de ellos, pero a pesar de todo tuvieron un enorme éxito, en importante medida debido a que daban sus prestaciones con el título jurídico de derecho subjetivo a quienes entraban en su esquema protector y cumplían con los requisitos de la ley para tener derecho a las mismas sin demostración de ninguna otra condición personal, es decir, sin prueba de la necesidad. El ejercicio o el disfrute de un

derecho, no estigmatiza ni segrega, sino que es manifestación de ciudadanía. Por ello, fue un gran paso adelante que se ha consolidado con los Sistemas de Seguridad Social.

Como ya se ha dicho, no existe un Sistema de Seguridad Social idéntico a otro, ni siquiera en los países europeos, pero no hay duda que si somos capaces de distinguir entre Seguros Sociales y Seguridad Social es porque la segunda, además de contar con una administración y gestión hecha por organismos unificados, responde a unos principios que nos permiten saber cuándo estamos ante una institución que responde al *nomen iuris* de lo que conocemos por Seguridad Social. Esto es muy importante porque es lo que permite el control de los Estados que en sus constituciones o mediante la suscripción de tratados internacionales como los antes citados han asumido la obligación de sostener un Sistema de Seguridad Social. No cualquier cosa vale para hacerla pasar bajo ese nombre. Es lo que ha hecho el Tribunal Constitucional español aceptando la idea de la garantía institucional desde la temprana STC 32/1981, de 28 de julio, en la que reconocía que “el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales”. Sin embargo, la configuración concreta de algunas de ellas se difiere al legislador ordinario, “al que no se fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución”, lo que le obliga a “la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. La garantía es desconocida “cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre” (fundamento 3°). Lo que, referido a la Seguridad Social en concreto obliga “a que no se pongan en cuestión los rasgos estructurales de la institución Seguridad Social a la que pertenecen” (STC 37/1994, fundamento 4°, entre otras). Los rasgos del Sistema son los que le dan sus principios informadores, pero hay que aclarar que, por eso mismo, porque dan su impronta al Sistema, estos principios no son entelequias que se mueven en el terreno de lo programático, son normativos, aunque lo sean como tales principios, es decir, no como una regla de derecho dotada de un supuesto de hecho y una precisa consecuencia jurídica, “son los pensamientos de regulación que subyacen bajo ella

y desde los cuales la regulación aparece como algo dotado de sentido” (Larenz, 1985, p. 35). Estos son:

Dinamismo

El dinamismo es algo propio de todo Sistema de Seguridad Social. Es necesario explicar una aparente paradoja; junto a la necesaria estabilidad del Sistema, esto es la garantía en la continuidad de la protección de las situaciones de necesidad (de ahí que las reformas si quieren ser justas deben resolver delicadas cuestiones de derecho transitorio), precisamente para conseguir esa garantía, debe de ser dinámico, lo que exige una movilidad legislativa para adaptarse a las nuevas situaciones sociales. Las reformas que tengan que hacerse entonces, no solo no tienen nada de dramático, ni tienen por qué necesariamente implicar una crisis degenerativa, sino que por el contrario son expresión de esa característica interna del Sistema, su dinamismo. Es este el que empuja por una parte hacia la consecución de la **universalidad subjetiva** de cobertura (todos los ciudadanos e incluso residentes en el territorio del Estado deben estar integrados en el campo de aplicación del Sistema), y la **universalidad objetiva**, esto es, la protección frente a los estados de necesidad en que pueden verse los individuos cuando se concretan en ellos ciertos riesgos sociales identificados según “el ideal de cobertura” (Alonso Olea & Tortuero, 2000, p. 23) alumbrado por nuestra civilización. Esos riesgos sociales en su expresión mínima cristalizaron en el Convenio 102 (llamado precisamente de norma mínima) de la OIT, como ya se ha dicho, pero no pueden permanecer fosilizados por la sencilla razón de que van apareciendo nuevas necesidades debidas a los cambios en la forma de vivir y hay transformaciones en la sociedad que obligan a una adaptación de los instrumentos utilizados por el Sistema de Seguridad Social.

Los Estados europeos signatarios de la Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, conscientes de esta idea, asumieron el compromiso de que los niveles de protección del Convenio 102 OIT deberían de ser superados, como ya se indicó que se establece en el art. 12 de la Carta, porque la Seguridad Social hace “aflorar necesidades nuevas cuando se cubren las que estaban mal o simplemente no atendidas” (Alonso Olea, 1971, p.11), para las que es necesario proveer prestaciones. Los cambios sociales, como cambios en los modos de trabajar, modificaciones en la estructura familiar o las modificaciones de la población debidas a la baja tasa de

natalidad; o el envejecimiento de la población que se observa en muchos países europeos, tienen necesariamente que encontrar respuesta en las reformas del Sistema para realizar su función de provisión de prestaciones frente a las situaciones de necesidad que van surgiendo¹¹.

El dinamismo, por otro lado, no tiene porqué generar la sensación de caos que las dificultades de conocimiento del derecho de la Seguridad Social provoca en el estudioso. Al no responder a categorías jurídicas tradicionales, como ya se ha dicho, algunas dificultades pueden estar justificadas, pero con ciertos límites. Ciertas carencias de técnica jurídica que a veces se observan son injustificables porque generan una sensación de inseguridad (justamente lo contrario de lo que es una de las finalidades del Sistema) pues como desde hace tiempo se señaló, las técnicas con las que opera permanecen sustancialmente con pocas variaciones (Alonso García, 1960, p.23). Las carencias de técnica legislativa pueden ser entonces expresión de algo más profundo, de una crisis que no es ya de crecimiento y perfeccionamiento, sino degenerativa, porque la calidad de las leyes “no es aquí un lujo más o menos prescindible, sino un ingrediente necesario de la calidad de la prestación dispensada” (Martín Valverde, 1999; p. 363).

El gran problema que plantea el dinamismo es que, conseguida la universalidad subjetiva de cobertura, la universalidad objetiva parece no tener fin porque nos aboca al gran problema de qué necesidades deben estar cubiertas por el Sistema y hasta que nivel. Ya hemos dicho que no puede bastar una cobertura de mínimos de subsistencia que mantenga en la exclusión social a los beneficiarios, han de ser prestaciones “suficientes” para una vida digna, pero la suficiencia de las prestaciones es un concepto indeterminado que debe determinarse de acuerdo con las circunstancias históricas de cada momento y exige un profundo y abierto debate en los órganos de expresión de la voluntad popular (Aparicio Tovar, 2002, p. 67).

Solidaridad

La solidaridad no es una proclamación demagógica o propagandística. Es ante todo “la expresión de un eje fundamental de la convivencia política basada en un gran pacto social cuyo cumplimiento, desde luego, solo puede ser garantizado por el Estado” (Alarcón Caracuel, 2004, p. 32). Ese gran pacto social se formaliza en el texto constitucional

y se expresa, entre otras fórmulas, en la adopción de la forma de Estado Social y Democrático de Derecho y en la opción a favor de la Seguridad Social, como ya se ha dicho. Es también una forma de legitimación del Estado en una comunidad determinada, porque la pertenencia de los individuos a esa organización política regida por el Estado no es voluntaria, por lo que la vinculación forzada necesita alguna clase de justificación, que en importante medida se consigue al alcanzar un cierto grado de paz social (Larenz, 1985), solo dado cuando se compensan a través de la Seguridad Social algunas de las desigualdades producidas por la libertad económica. Es por esto que la Seguridad Social tiene que operar sacando del mercado la satisfacción de algunas necesidades vitales para los individuos. Por otro lado los vínculos solidarios que se ponen en marcha con el Sistema de Seguridad Social refuerzan el sentido de pertenencia y de identidad de esa misma comunidad política, de ahí que la Seguridad Social sea coextensa con el ámbito sobre el que el Estado ejerce la soberanía.

La solidaridad se plasma en técnicas muy precisas, de las que hay que destacar, en primer lugar, la consideración conjunta de contingencias, lo que separa a la Seguridad Social de los Seguros Sociales. La consideración conjunta de contingencias, expresada por Beveridge con la imagen muy gráfica de meter todas las contingencias en un mismo compartimento a modo de pileta (*pooling*), consiste en que todos los recursos que se alleguen para el mantenimiento del Sistema se considerarán como una unidad para garantizar las prestaciones causadas por los sujetos protegidos por cualesquiera de las contingencias previstas por el Sistema. Todo lo que se recaude sirve para financiar todo lo que se proteja, sin distinciones. Como consecuencia, ello exige la existencia de una Caja Única para la administración de todos los recursos financieros. La unidad en la gestión de los recursos (y más allá en el reconocimiento del derecho a las prestaciones) separa a la Seguridad Social de los Seguros Sociales.

Otra técnica es la ruptura del sinalagma¹² entre las aportaciones que de un modo u otro puedan hacer los sujetos obligados a ello y las prestaciones que reciban, cosa que ya habían hecho en alguna medida los seguros sociales. Es algo complementario a la consideración conjunta de contingencias. Todo lo aportado va a una Caja Única de la cual saldrán los recursos para las prestaciones a las que dan lugar las contingencias protegidas. Lo que cada uno deba aportar será lo

que se establezca en la ley y lo que cada uno debe recibir, será también lo que se establezca en la ley. Siempre encontraremos la mediación de la ley entre lo aportado y lo recibido, sin que exista una relación directa entre ambas cosas. La ruptura del sinalagma entre lo aportado y lo recibido es esencial para que pueda darse una redistribución de rentas entre los incluidos en el campo de aplicación del Sistema, que como ya vimos, y de acuerdo con la universalidad subjetiva de cobertura, son todos los integrantes de una comunidad políticamente organizada por el Estado. Esa redistribución de rentas es esencial para que los que menos tienen puedan obtener satisfacción de sus necesidades gracias a las aportaciones de los que más tienen¹³. Si no existe relación sinalagmática entre lo aportado y lo recibido entonces el sistema financiero que tiene que aplicarse necesariamente es el de reparto, es decir, las aportaciones actuales son las que financian las prestaciones actuales. O dicho de otro modo, los actuales activos son los que se hacen cargo de los actuales pasivos. Se trata de una solidaridad intra e intergeneracional.

Por una elemental prudencia política, cuando las prestaciones consistan en rentas de sustitución (es decir, las que se proveen cuando fallan las que se obtienen por el trabajo, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena) se ha de procurar que no haya un salto muy brusco en lo percibido, especialmente hacia abajo, para lo cual se usan diversas técnicas, como calcular la prestación de un modo teórico en relación con las bases de cotización, que su vez, guarda una relación con los salarios o rentas percibidas. Pero hay que insistir, eso son técnicas decididas por el legislador, pero que no suponen relación directa entre las aportaciones y las prestaciones. Es algo alejado de los sistemas de capitalización individual, que cada uno recibe lo que aporta y no aporta para otro, sino para sí. Es por ello que los más pobres nunca llegan a tener una prestación decente (si es que la tienen) ya que no hay redistribución de rentas alguna. En las prestaciones en especie, como las sanitarias, la ruptura del sinalagma es más evidente. Cada uno recibe las prestaciones disponibles por igual a todos los sujetos protegidos según su necesidad para recuperar la salud alterada. Todo lo contrario a los seguros privados que van aumentando la prima exigida por el asegurado a medida que las necesidades sanitarias se presumen sean mayores, como es el caso de los ancianos.

Obligatoriedad

El esquema solidario no existiría si se dejara a los individuos estar dentro o fuera de él según su voluntad. Nadie puede decidir por sí mismo entrar o no entrar en el Sistema, decisión que normalmente cada uno la tomaría según si sus posibilidades fueran mayores o menores de ser desempleado, o enfermo, o inválido¹⁴. O lo que es lo mismo, los ricos deben estar juntos con los pobres en la organización técnica de la solidaridad en la comunidad políticamente organizada por el Estado, creándose así vínculos de pertenencia que tienden a impedir la exclusión social. Este rasgo excluye de la Seguridad Social a los sistemas de previsión que estén basados en la voluntariedad. Así como nadie elige nacer mexicano, español, argelino o ruso, cuando en una comunidad se ha adoptado el pacto fundamental de establecer un sistema solidario como el que aquí se ha indicado, no es dado a individuo alguno romper unilateralmente dicho pacto. La experiencia histórica ha probado que la solidaridad tiene que ser impuesta, de otro modo no existe, por eso hizo fortuna en España la frase de que “el seguro obrero será obligatorio o no será”.

Si como acaba de verse no hay relación directa entre lo aportado y lo percibido y que siempre encontramos la mediación de la ley, queremos decir que el mundo de la Seguridad Social está extramuros del mundo de la voluntariedad.

Publicidad

Así, la voluntariedad está fuera de la Seguridad Social, lo que significa que, de su ámbito está excluido el contrato y que, por el contrario, es un mundo disciplinado por la ley. El contrato reina en el mundo de lo privado, pero aquí no tiene espacio, porque esta exclusión se deriva de una elemental exigencia de justicia y de una sana técnica jurídica. Como es bien sabido, para que los contratos sean de acuerdo a derecho deben garantizar un equilibrio, al menos aproximado, entre prestación y contraprestación, una relación sinalagmática que se da cuando la posición entre las partes es más o menos igual. Pues bien, ni la posición entre las partes puede ser igual cuando para una de ellas las prestaciones que espera obtener resultan vitales para la subsistencia (entre una aseguradora privada y una persona individual, por ejemplo), ni la prestación puede resultar suficiente en el caso de los menos pudientes si tiene que responder al equilibrio entre aportaciones y prestaciones,

porque al tener poco, poco puede dar y poco recibir. Organizar la solidaridad incluye excluir el ánimo de lucro para realizar la redistribución.

Por otro lado, la organización técnica de la solidaridad propia de la Seguridad Social no es posible sin la directa implicación del Estado en el uso de sus poderes de supremacía porque es una de sus funciones, de la que no puede abdicar, ya que sobre él recae la obligación de buscar la igualdad sustancial, como ya se ha dicho. La comunidad tiene que organizarse de tal manera que el remedio de la necesidad no puede quedar al azar de la acción individual egoísta o del sentimiento generoso, sino que tiene que estar previsto y regulado (Alonso Olea, 1983, p. 109). Nadie, sino es el Estado puede imponer a un ciudadano obligatoriamente pertenecer al esquema solidario. Solidaridad y publicidad están unidas. De ahí que, con toda razón se ha dicho que “conceptualmente los términos “Seguridad Social” y “privada” se repelen entre sí” (Alarcón & González, 1991). No empece a este principio, mantenida la publicación institucional, los entes públicos gestores del Sistema pueden concertar con privados la prestación de algunos servicios, siempre que sean limitados y no pongan en cuestión el basamento público del Sistema.

Igualdad

La igualdad es el fin de la institución, para lo cual es esencial el modo en que dispensa el grueso de sus prestaciones. Lo característico de la Seguridad Social es que garantiza las prestaciones de un modo fuerte, esto es, mediante otorgación al sujeto protegido de derechos subjetivos solo condicionados al cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas, lo que quiere decir que las circunstancias personales (como tener recursos económicos o no tenerlos) son indiferentes. Es esto lo que verdaderamente distingue a la Seguridad Social de otros medios históricamente conocidos y también arbitrados por el Estado para el alivio de las necesidades sociales, como han sido la Beneficencia o la Asistencia Social, como ya se ha dicho, que dispensaban sus prestaciones a título gratuito y tras superar la prueba de la necesidad, para cuya valoración el ente dispensador se reservaba grandes dosis de discrecionalidad, especialmente en la Beneficencia. La Seguridad Social hay que repetir, al dispensar el grueso de sus prestaciones con el título de derecho subjetivo, coloca a los sujetos protegidos en pie de igualdad, pues el ejercicio de los derechos no solo

no estigmatiza, sino que supone ejercer las ventajas de la ciudadanía. Por ello ha sido un logro de la civilización.

Algunas prestaciones que provee el Sistema y que están condicionadas a la superación de la prueba de la necesidad, son las llamadas prestaciones asistenciales, pero estas prestaciones están reservadas, o bien para necesidades excepcionales que puedan afectar a determinados individuos o grupos, que precisamente por su excepcionalidad son difícilmente previsibles¹⁵, o bien tienen como finalidad cubrir vacíos de protección en que por muy diversas razones puedan verse los individuos. En estos casos la prueba de la necesidad ha de ser objetiva y no debe haber discrecionalidad en el ente dispensador, pues de otro modo la estigmatización social del receptor de la prestación es un riesgo muy alto. Superada la prueba de modo objetivo (la simple demostración de no alcanzar cierto nivel de rentas, por ejemplo), debe nacer un auténtico derecho subjetivo a la prestación. A través de estas dos vías, esto es, la vía de las prestaciones sin prueba de la necesidad, que se la está haciendo coincidir con la llamada contributiva¹⁶, y la asistencial, se debe garantizar a los individuos una existencia que posibilite el goce en plenitud de los derechos reconocidos para todos y las ventajas de la vida colectiva. Lo que es propio de la Seguridad Social es que estas dos vías son inseparables, actúan a la vez complementándose. Ciertamente la modernidad de la institución de Seguridad Social ha influido en que no siempre se distinga bien de la Asistencia Social. El caso europeo es interesante en este sentido, pues en algunos países existen prestaciones de Asistencia Social bastante importantes que están fuera de lo que se entiende por Seguridad Social, la cual es objeto de coordinación con los diferentes sistemas nacionales por exigencias de la libre circulación de nacionales de los Estados miembros dentro del espacio de la Unión Europea. Las prestaciones puramente de Asistencia Social no están dentro del ámbito de aplicación de las normas de la Unión Europea de coordinación y, por tanto, la residencia en distintos países de la Unión no puede ser utilizada para causar derecho alguno sobre ellas. Pues bien, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha resuelto esta cuestión adoptando un concepto expansivo de lo que debe entenderse por Seguridad Social. En la línea de lo que aquí se mantiene, ha establecido que “según reiterada jurisprudencia, una prestación sólo puede considerarse una prestación de seguridad social si [...] se concede a los beneficiarios sobre

la base de una situación legalmente definida, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales” (STJCE, 2005). Con lo que deja claro que puede haber prestaciones asistenciales que exijan la prueba de la necesidad, pero siempre que estén legalmente definidas y objetivadas y no haya espacio a la discrecionalidad en su concesión se consideraran incursas dentro del concepto de Seguridad Social que debe ser objeto de coordinación.

Cuando se habla de igualdad no se está diciendo uniformidad, pues pueden existir distintas situaciones dentro del Sistema reguladas por distintos regímenes legales, lo que dará lugar a prestaciones diferentes, pero esas diferencias tienen que estar justificadas. Es aquí donde despliegan su eficacia los principios de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad que disciplinan las diferencias de trato. Como se ha dicho, el fin de la Seguridad Social es la igualdad real lo que implica la utilización de recursos económicos para la realización de este principio, y esto tiene lugar mediante una redistribución de rentas con la que pretende conseguirse una cierta “nivelación social”, sin la cual ni se puede hablar de un derecho justo (Larenz, 1985, p. 147), ni la Seguridad Social puede cumplir con las exigencias del principio de igualdad.

Para la realización de estos principios, el Estado tiene que crear un campo jurídico que define desde la ley la posición de los distintos sujetos, sus cargas u obligaciones y sus ventajas o derechos, sin que exista relación directa entre obligaciones y derechos, hay que insistir. En los últimos tiempos la relevancia de lo jurídico es frecuentemente infravalorada en favor de los aspectos relativos a financiación que, sin dejar de tener importancia, en realidad son meramente instrumentales. Este enfoque tiene el peligro de reducir la Seguridad Social a una cuestión de hecho regida por la oportunidad política, debilitando así la posición dentro del Sistema del sujeto protegido (Aparicio Tovar, 1998, p. 48), que acaba siendo engullido por exigencias económicas de un equilibrio financiero que cada vez más aparece como un imperativo autónomo, como un fin en sí mismo, no como el medio que realmente es.

Los principios que aquí se tratan son predicables de cualquier Sistema de Seguridad Social que se pretenda como tal, aunque su nivel y forma de realización difieran en cada país de acuerdo con sus condiciones políticas, sociales, culturales y de desarrollo económico. Son los que arrojan luz y permiten

hacer un juicio sobre el ordenamiento concreto.

Los ataques a la Seguridad Social en la Unión Europea

Negar que el mundo actual no es el de los años setenta del pasado siglo es negar lo evidente. Como se decía al inicio de estas páginas, uno de los cambios es el menor peso que tiene el trabajo en la producción industrial debido a la introducción de las nuevas tecnologías, por otro lado con la globalización es indudable que, entre otras cosas, hay una mayor facilidad para las deslocalizaciones industriales. El comercio mundial de servicios, a su vez, puede convertirse en una amenaza de las legislaciones nacionales protectoras del trabajo, en el sentido de que pueden verse abocadas a una carrera hacia abajo de las garantías ofrecidas. La Seguridad Social en fase de reconstrucción o de construcción en no pocos países se enfrenta al reto de estar ligada, como se ha visto en las páginas precedentes, al Estado-nación en un momento en que este mismo sufre los embates de la poderosa comunidad supranacional de los negocios. La gran pregunta es si ese avance de civilización y de democracia que ha supuesto la Seguridad Social debe quedar olvidado en el desván de la historia. Algunos agoreros así lo han afirmado cuando con gran empuje mediático y en algunos casos con la fuerza de las armas, impusieron el abandono del camino desde la necesidad a la libertad que estaban pavimentando los Seguros Sociales, para sustituirlo por lo más antiguo que en protección de necesidades sociales conocemos: el ahorro, pues no otra cosa son los sistemas de capitalización.

Lo más rancio y arcaico se presenta como lo más moderno por ser lo más eficiente, con la justificación propagandística de que la Seguridad Social, al estar basada en el sistema de reparto tendría que hacer crisis necesariamente en cuanto los pasivos aumentasen mucho y los activos no aumentasen. Repárese que ese argumento sólo vale para Europa, donde el aumento de la riqueza ha sido creciente. El problema no es tal si, de acuerdo con el principio de dinamismo, se introducen las modificaciones necesarias. ¿Dónde está escrito que la Seguridad Social tenga que financiarse solo con los tributos que se calculan sobre los salarios de los trabajadores? Es decir, con las cotizaciones sociales. Si la estructura del llamado mercado de trabajo ha cambiado, también debería de cambiar la forma de financiar la Seguridad Social, los recursos económicos son un medio, no un fin nos recordaría Beveridge.

Soluciones técnicas hay muchas, siempre que se llene de la luz de los principios más arriba indicados. Los sistemas basados en la privacidad y la capitalización están en las tinieblas de lo que contribuye a empeorar la calidad de la democracia y a negar la realización cabal de los derechos humanos.

La crisis de 2008 ha sido aprovechada por la oligarquía financiera que domina las instituciones de la Unión Europea para lanzar un duro ataque a la llamada Europa Social, de la que una de sus piezas maestras es la Seguridad Social. Algunos exponentes de la Unión Europea, de modo claro y directo, están pidiendo a España y a otros países nuevas reformas que debiliten aún más la posición de los trabajadores en la relación laboral y modifiquen *in peius* las reglas sobre pensiones, a cambio de suavizar las exigencias del equilibrio presupuestario¹⁷. El presidente del Banco Central Europeo, el Sr. Draghi, antiguo dirigente de la banca Goldman Sachs, se permitió aquella famosa afirmación: “*Social State is gone*”, que podría traducirse por “el Estado Social ha muerto”, y que, por el momento, expresa más un deseo que una realidad.

La Comisión Europea en sus libros verde y blanco sobre pensiones, de 2010 y 2012, respectivamente, recomienda hacer reformas que den como resultado un esquema basado en tres pilares, un esquema público, obligatorio, que podría ser de reparto, que garantice prestaciones universales mínimas, un segundo pilar obligatorio de fondos de capitalización, que entre nosotros diríamos de la modalidad de empleo y en manos privadas, y un tercer pilar, también privado, de fondos de capitalización individuales y voluntarios. Esto no es nada nuevo, es exactamente lo que ya recomendaba el Banco Mundial en 1994. La Comisión insiste en que los fondos de pensiones, aun reconociendo que desde 2008 han tenido importantes pérdidas, han de tener un papel relevante en la economía de la UE y ser “importantes jugadores en el mercado financiero”. Parece que en estos 20 años la Comisión no ha aprendido nada de la experiencia desastrosa de los fondos de pensiones para quienes los suscribieron, aunque no así para los administradores. En un país como España un cambio tan drástico de sistema no es posible, tanto por exigencias constitucionales como por la impopularidad y el alto coste electoral para el partido que lo propugnase.

Sin embargo, el ataque, sin ser frontal, se está haciendo poco a poco de una manera más suave pero con la misma orientación. La mayoría absoluta que ostenta en las Cámaras

legislativas el Partido Popular (PP) le ha permitido aprobar la ley 23/2013, de 23 de diciembre, que regula un llamado Factor de Sostenibilidad y un Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. El primero de éstos se utilizará para calcular la cuantía inicial de la pensión. Es lo que llaman un estabilizador automático que vincula los ingresos del Sistema de la Seguridad Social con la esperanza de vida de la cohorte que de cinco en cinco años accede a la pensión, de modo tal que la cuantía total de lo que percibirán sea la misma. Si las nuevas cohortes viven más, su pensión mensual será más reducida. Es decir, penalizará el alargamiento de la vida. Algo que es completamente injusto, porque el sistema no es de capitalización, sino de reparto, como ya se ha dicho. Es un instrumento de búsqueda de equilibrio presupuestario pero a costa de la reducción de la pensión (Monereo & Fernández, 2014, p. 101).

No se plantea nunca actuar sobre la mejora de los ingresos del Sistema, que sería la auténtica solución. El Índice de Revalorización desliga el tradicional mecanismo de ligar la cuantía de las pensiones a las variaciones de los precios del consumo para mantener la misma capacidad adquisitiva de la pensión, por otro toma en cuenta determinadas variables a las que se aplica un llamado factor alfa fijado discrecionalmente cada 5 años por la administración que oscila entre un 0.25 y un 0.33. El incremento de las pensiones no podrá ser inferior al 0.25 por 100, ni superior al 0.25 por 100 del Incremento de Precios del Consumo que establece el Instituto Nacional de Estadística. Con ese sistema la reducción de la pensión será casi siempre el resultado al que se llegue. En definitiva, se trata de erosionar la cuantía de las pensiones, que se alejarán de la suficiencia que pide la Constitución, para favorecer a las clases más pudientes la huida hacia fondos privados. Es decir, huir del esquema solidario aumentando las desigualdades y carcomiendo la democracia. Pero otro camino es posible y lo está reclamando la ciudadanía.

Notas

1. Posee un doctorado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad, es catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Castilla-La Mancha y decano de su Facultad de Relaciones Laborales y Recursos Humanos.

2. Se refiere a convertir en pública una empresa privada. En este caso, se refiere a convertir en asunto y responsabilidad pública el bienestar privado de las personas.

3. Se habrá entendido con claridad en lo hasta aquí expuesto que la existencia de un Sistema de Seguridad Social por sí mismo no es garantía de existencia de un sistema democrático. Sin el resto de los derechos fundamentales no puede hablarse de tal. El caso español es un ejemplo de cómo la Seguridad Social, que empezó a desarrollarse desde 1966, en plena dictadura franquista, puede coexistir con un sistema antidemocrático, pero fue un excelente instrumento en la búsqueda de legitimación de un régimen totalitario, al tiempo que útil en los planes de desarrollo económico.

4. Argentina, Chile o Costa Rica tenían programas de Seguros Sociales comparables (en algunos casos con prestaciones mejores) a españoles de ese tiempo.

5. Son abrumadoras las pruebas del fracaso de los sistemas privados. A modo de ejemplo cfr. Asociación de Abogados Laboralistas de Chile, La reforma del Sistema de Pensiones en Chile, Revista de Derecho Social. Latinoamérica, n° 1, pp. 235-247; A. Jiménez, Reflexiones sobre las reformas de los Sistemas de pensiones en América Latina, Revista del Ministerio de Trabajo (España), n° extraordinario sobre Reforma de la Seguridad Social, 2006, pp. 71-86, sin que en los últimos años la situación haya mejorado, más bien al contrario, ha empeorado.

6. Art. 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

7. Art. 9.- Los estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

8. El art.12 de la Carta dice así: "Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las Partes Contratantes se comprometen: 1. A establecer o mantener un régimen de seguridad social. 2. A mantener el de seguridad social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio internacional del

trabajo (número 102) sobre normas mínimas de seguridad social. 3. A esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social

9. Es la misma impronta ética que encontramos en el Derecho del Trabajo como instrumento de consecución de “la nivelación de la desigualdad económica y social, sobre la base de la entronización de lo colectivo”, vid. A. Baylos, Igualdad, uniformidad y diferencia en el Derecho del Trabajo, RDS, n° 1, 1998, p. 12. También la misma que le llevaba a Beveridge (1942, p.22) a proponer una sociedad en la que el mercado de trabajo fuera un mercado de vendedores, no de compradores, vid.

10. Viene del neologismo “publicación” con que se designa el fenómeno moderno de la conversión en público de asuntos que hasta hace poco tiempo eran privados, o sea de incumbencia exclusiva de personas.

11. El alargamiento de la vida, una de las cosas positivas que se han producido en los últimos 40 años en Europa occidental, provoca nuevos retos para el Sistema de Seguridad Social que pueden perfectamente ser encarados con reformas adecuadas, sin dejarse llevar por el catastrofismo. Uno de esos retos es la aparición de una nueva contingencia, la de la “dependencia” que afecta a personas discapacitadas y de edad avanzada, que no es tanto que carezcan de rentas, sino que no tienen autonomía para llevar una vida independiente. Hasta ahora en casi todos los países de cultura latina era una tarea que recaía sobre las mujeres de la familia, pero los cambios en la forma de vivir y en la estructura de la familia hacen que ya no pueda ser así en países como España en donde la expectativa de vida al nacer es de casi 84 años para las mujeres y 79 los hombres. La necesidad de atender a las personas con discapacidad o ancianas estaba mal atendida, pero en la actualidad al agudizarse y generalizarse necesitaba de protección. Las partes firmantes del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, de 9 de abril de 2001 (los Sindicatos Confederales, CC.OO y UGT, la Asociación Empresarial CEOE y el Gobierno de la nación), se comprometieron en su Apartado VIII a constituir una Comisión de Trabajo “con la finalidad de llevar a cabo un análisis y elaborar las propuestas adecuadas sobre el marco jurídico en el que ha de incardinarse la cobertura de las situaciones de dependencia”. Sobre el tema vid. J.L. Monereo Pérez (2001). La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: El acuerdo

para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, Relaciones Laborales, (24)9. Fruto de aquellos acuerdos ha sido la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, de 30 de noviembre de 2006, una de las más importantes de contenido social de la legislatura y que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2007, que ha creado el Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia que atenderá frente a esta contingencia a los sujetos incurso en la misma. He aquí un claro ejemplo del dinamismo de la Seguridad Social.

12. Es un término griego que se refiere a relaciones de reciprocidad en los contratos. Un contrato bilateral es sinalagmático. Lo que significa que genera obligaciones recíprocas para ambos contratantes.

13. La ley española de bases de la Seguridad de 1963 expresaba bien este principio cuando establecía que la Seguridad Social se “concibe como una tarea nacional que impone sacrificio a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos respecto de los enfermos; a los ocupados respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos respecto de las familias de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos”.

14. La Seguridad Social es una institución que “implica es obligatoria y que los hombres se mantienen juntos con sus semejantes...No se admite más que el ciudadano individual pueda reclamar el compartir el seguro nacional o estar fuera de él, manteniendo las ventajas de su situación individual de más bajo riesgo de desempleo, enfermedad o accidente” W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, HMSO, London, 1942, p. 13.

15. Un ejemplo en España fueron las prestaciones que articularon los Reales Decretos 2448/1981 y 1276/1982 con ocasión del llamado síndrome tóxico producido en muchos individuos por la ingesta de aceite de uso industrial criminalmente desviado al consumo humano.

16. La clasificación de las prestaciones entre contributivas y no contributivas no coincide exactamente con la que se hace entre asistenciales y no asistenciales porque el criterio de clasificación es distinto, aunque confusamente se

está extendiendo la idea de que las contributivas son las que no exigen prueba de la necesidad y las no contributivas las que la exigen, pero eso no es muy exacto y puede llevar a algunas perturbaciones.

17. El Consejo de la UE ha “recomendado” introducir el factor de sostenibilidad a finales de 2013. Vid COM (2013) 359 final 29 de mayo de 2013, cuando en 2011 se hizo una reforma que endurecía los requisitos para el cálculo y el acceso a la pensión que alargó de 65 a 67 años la edad pensionable en un periodo transitorio que se acabará en 2027 y, en ese momento preveía estudiar la conveniencia, a la vista de los resultados y la situación general, de introducir un factor de sostenibilidad.

Referencias

- Abramovich, V., & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Alarcón Caracuel, M. R. (1999). *La seguridad social en España*. Pamplona: Aranzadi.
- Alarcón Caracuel, M. R. (2005). Los principios jurídicos de la seguridad social, en J. López y C. Chacartegui (Coord.), *Las últimas reformas y el futuro de la Seguridad Social*, Albacete: Bomarzo.
- Alarcón Caracuel, M.R., & González, S. (1991). *Compendio de seguridad social*. Madrid: Tecnos.
- Alonso García, M. (1960). La estabilización jurídica de la seguridad social, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, n 1.
- Alonso Olea, M. (1965). La política de la seguridad social, *Boletín de Estudios Económicos*, 64.
- Alonso Olea, M. (1971). *El dinamismo de la seguridad social*, Murcia.
- Alonso Olea, M. (1982). Cien años de seguridad social, *Papeles de Economía Española*, (12-13).
- Alonso Olea, M., & Tortuero, J.L. (2000). *Instituciones de seguridad social*, (17ª ed) Civitas.
- Aparicio Tovar, J. (1998). La reforma de la seguridad social. Un punto desconsiderado: la posición del sujeto. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 12.

- Aparicio Tovar, J. (2002). Sobre la suficiencia de las prestaciones con ocasión de las recientes reformas del Sistema de la Seguridad Social, *RDS*, 17.
- Arenal, C. (1927). *La beneficencia, la filantropía y la caridad*. (nueva edición) Madrid.
- Balandi, G.G. (1985). Sicurezza sociale. Un itinerario tra le voci di una enciclopedia giuridica, *Politica del Diritto*, (XVI), 2.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona:Paidós.
- Beck, U. (2007). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona: Paidós.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Londres: HMSO.
- Beveridge, W. (1947). *La ocupación plena*. México: FCE.
- Bourdieu, P. (2001). *Contrafuegos 2*. Barcelona: Anagrama.
- Canfora, L. (2004). La democracia. *Historia de una ideología*. Barcelona: Crítica.
- Capella, J.R. (1991). La crisis del Estado de Bienestar en la crisis de civilización, en E. Olivás (dir.) *Problemas de legitimación en el Estado Social* Madrid: Trotta.
- Capella, J.R. (2003). Una soberanía apacientada, en J.R.Capella (Dir) *Las sombras del sistema constitucional español* Madrid: Trotta.
- Colmeiro, M. (1850). *Derecho Administrativo español*, Tomo I, Madrid.
- Durand, P. (1953). *La politique contemporaine de Sécurité Sociale*, París: Dalloz.
- García Pelayo, M. (1985). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hobsbawn, E. (1995). *Historia del Siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Larenz, K. (1985). *Derecho justo*. Fundamentos de ética jurídica, Civitas.
- Marshall, T.H. (1998). *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martín Valverde, A. (1999). *La estructura del ordenamiento de la Seguridad Social*, en vol. Pensiones Sociales. Problemas y alternativas. Actas del IX Congreso de

Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, (II),
Madrid: Ministerio de Trabajo.

Monereo, J.L., & Fernández, J.A. (2004). *La sostenibilidad de las pensiones públicas*. Madrid: Tecnos.

STJCE 20 de enero de 2005, Noteboom, asunto C-104/04.

Pound, R. (1921). The administrative application of legal standards, *Rep American Bar Association*, 44.

Romagnoli, U. (2006). ¿Desde el estado de bienestar al estado del malestar? *RDS*, 36.

Venturi, A. I. (1954). *Fondamenti scientifici della Sicurezza Sociale*, Milano:Giuffré.