

LA EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

Carmen Moreno de Toro

*Profesora Titular de la Universidad
de Córdoba - España*

SUMARIO: 1.- Antecedentes históricos. 2.- Nacimiento de la Seguridad Social en España. 3.- Los rasgos de la Seguridad Social en la Constitución Española. 4.- Conceptuación doctrinal del sistema de Seguridad Social y su estructura. 5.- Otros aspectos peculiares de la Seguridad Social. 6.- El futuro de la Seguridad Social en España.

1.- Antecedentes históricos

La percepción, incluso la convicción, de que la Comunidad debe ocuparse de los necesitados en lugar de dejarlos a su suerte (considerando que es una cuestión privada) NO es de hoy.

En Roma nos encontramos con los *COLLEGIA*, asociación con finalidad mutualista. En el cristianismo de esta etapa romana se fundan las *DIACONIAS*, sociedades de socorro con finalidad asistencial. En la Edad Media, *LAS COFRADÍAS RELIGIOSAS Y GREMIALES*, instituciones de protección social con igual fin. En la Edad Moderna, hacia el siglo XVIII aparecen las *HERMANDADES DE SOCORRO* y *MONTEPIOS*. Ello se complementa con los *Montes de Piedad*, entidades de préstamo y ahorro y con las llamadas *DIPUTACIONES DE BARRIO*.

A finales del siglo XIX comienza un intervencionismo estatal en materia de protección social: al plantearse y enfrentarse con la llamada CUESTION SOCIAL. La Revolución Industrial, en la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX, surgida con la aplicación de la máquina de vapor de Watt a la industria, atrajo a las ciudades una ingente población agraria que realizaban su trabajo en paupérrimas condiciones, junto con la multiplicación de los accidentes en el trabajo de los que mínimamente, con alguna indemnización, respondía el empleador. Esta situación de necesidad derivó de los principios liberales imperantes, nacidos de la Revolución Francesa: igualdad ante la ley, libertad de industria y libertad de trabajo que conllevaba el abstencionismo del Estado. Ello derivó en un malestar social creciente en la nacida clase obrera que dio lugar a la intervención del Estado controlando las condiciones en que se presta-ba el trabajo con el fin de mantener la paz social.

El canciller Bismarck fue el primero que impuso en Europa, en Alemania, los seguros sociales obligatorios: de enfermedad 1883, de accidentes, 1884 e invalidez y vejez, 1889. La Seguridad Social nace en Alemania, en la época del Canciller Otto von Bismarck, con la *Ley del Seguro de Enfermedad*, en 1883. Nacida la protección para los trabajadores de la industria más tarde se amplía el ámbito a los trabajadores agrarios¹.

¹ La expresión «Seguridad Social» se populariza a partir de su uso por primera vez en una ley en Estados Unidos, concretamente en la «Social Security Act» de 1935. Y, posteriormente, el concepto es ampliado por Sir William Beveridge en el llamado «Informe Beveridge» (el llamado «Social Insurance and Allied Services Report») de 1942 con las prestaciones de salud y la constitución del Nacional Health Service británico en 1948.

Otto von Bismarck (vida política 1862-1890) intentó atraerse a los trabajadores con la legislación social más avanzada del momento. Contribuyó a construir lo que puede considerarse el comienzo del Estado de Bienestar mediante mecanismos como la pensión de jubilación obligatoria y sistemas de Seguridad Social para la previsión de enfermedades y accidentes para los trabajadores, cobertura del desempleo, la primera sanidad pública, vacaciones (1 mes al año), limitación de la semana laboral, limitación de la jornada laboral a 8 horas diarias, viviendas de protección oficial, sueldo mínimo, educación pública, acceso a la universidad y a la formación profesional, por instituciones públicas y becas del estado, etc.

En el ámbito internacional, especial incidencia ha tenido la OIT a través de sus conferencias sobre Seguridad Social, de las que podemos citar, en 1921 sobre accidentes en la agricultura, 1925, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 1927, sobre seguros de enfermedad que se inspira, en un primer momento, en el sistema más avanzado: el alemán. Y posteriormente, el convenio nº 102, relativo a la norma mínima de Seguridad Social (en vigor desde 27 de abril de 1955).

A resaltar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 10 de diciembre de 1948, que señala en su art. 22: «toda persona, en cuanto miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social» y en su art. 25, aclara su concepto al concretar que: «toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente para asegurar su salud, su bienestar y el de su familia, especialmente de alimentación, vestido, vivienda, cuidados médicos y servicios sociales necesarios; tiene derecho a la seguridad en caso de paro, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez y, en cualquier otro caso de pérdida de los medios de subsistencia a causa de circunstancias independientes a su voluntad».

España tiene convenios con diversos países, entre ellos Perú, desde 1969.

En el ámbito de la UNION EUROPEA, hay que resaltar que del Consejo de Europa, creado en Londres en 1949, procede la Carta Social europea, el Código Europeo de la S. Social y el Convenio Europeo de la S. Social.

El Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957, origen de la UE y que creó el Mercado Común, en su art. 118 hace referencia a la S. Social, a la protección contra accidentes y enfermedades profesionales, a la higiene y seguridad en el trabajo...

Son numerosas las Directivas que hacen referencia a la protección de los trabajadores.

Actualmente, la Estrategia de Lisboa, de 2001, fija la necesidad de ofrecer sistemas sociales necesarios para afrontar la globalización².

2.- Nacimiento de la Seguridad Social en España

España, a la par que los demás países de su entorno, también dicta leyes de contenido social³. El intervencionismo estatal en materia social comienza en España en 1883 cuando se crea un organismo al efecto: la «Comisión de reformas para el mejoramiento de la clase obrera», que pasó a ser en 1903 el «Instituto de Reformas Sociales». La Comisión mencionada elaboró un proyecto que se convirtió en la primera Ley de Accidentes de Trabajo de España, el 30 de enero de 1900. El empresario asumía el riesgo profesional y, en consecuencia, había de indemnizar al trabajador al ocurrir el accidente. Facultativamente, el Empresario podía cubrir esta responsabilidad con un seguro privado trasladando aquélla a la entidad privada.

En 1907 se crea la Inspección de Trabajo para controlar el cumplimiento de las normas laborales. El posterior Instituto presentó a su vez un proyecto que, una vez aprobado por las Cámaras, creó el Instituto Nacional de Previsión, regulado por Ley de 17 de febrero de 1908, en tiempos de Alfonso XIII y Antonio Maura: organismo público autónomo con representación, obrera, patronal y del Estado. Tuvo una tarea fundamental: educar en los valores de la previsión social.

Inicialmente, 1908, se establece un sistema voluntario de contratación de pensiones obreras: vejez, maternidad o enfermedad, que era apoyado con bonificaciones. Se opta por lo que se ha llamado el principio de la «libertad subsidiada».

Hasta que diez años más tarde, en 1919, asume el llamado Seguro Obligatorio de «Retiro Obrero» que consideraba la vejez como una invalidez por edad⁴; el Subsidio

² En 2006 se aprobó un nuevo instrumento financiero para las políticas sociales, el programa PROGRESS, con vigencia entre 2007-2013, dirigido a apoyar financieramente la ejecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo, protección e inclusión social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad e igualdad de género. (CES. Memoria 2006. pg. 44).

³ Así se dictan leyes de protección social como la ley de 24 de julio de 1873, reguladora del trabajo de mujeres y menores (a éstos, menores de 10 años, les está prohibido el trabajo); a la que seguirá otra para menores, la del 26 de julio de 1878; otras leyes: Ley reguladora del trabajo de las mujeres y de los niños, de 13 de marzo de 1900 y la Ley del descanso dominical, de 3 de marzo de 1904. A citar la llamada «Ley de la silla», de 1912, que obligaba a los empresarios en los establecimientos no fabriles a tener una silla a disposición de las trabajadoras durante su actividad laboral.

de Maternidad (1923), Seguro Obligatorio de Maternidad (1929) para las trabajadoras que estuvieran inscritas en el seguro obligatorio del retiro obrero que, más tarde, se integró en el Seguro Obligatorio de Enfermedad (1948); ampliación de los beneficios de la ley de accidentes del trabajo a los trabajadores agrícolas (1931), obligaciones de la Ley de Accidentes de Trabajo en la Industria (1932).

Por ley de 18 de julio de 1938 se creó el régimen de subsidio a familiares para trabajadores por cuenta ajena en proporción a los familiares a su cargo.

El 1 de septiembre de 1939 se reorganiza el seguro de vejez, concediendo una cantidad fija a los trabajadores por cuenta ajena cumplidos los sesenta y cinco años y en 1947 se establece una pensión para los incapacitados mayores de cincuenta años. Será ya en 1955 cuando se configura el Seguro obligatorio de vejez, invalidez y supervivencia concediendo prestaciones a favor de las viudas de asegurados de edad avanzada.

Especial relieve tiene que en 1942, por ley de 14 de diciembre, se establezca el Seguro Obligatorio de Enfermedad, implantado el 1 de Septiembre de 1944, que absorberá al de maternidad.

Entre 1947 y 1949 se instauró un Seguro de enfermedad profesional que se amplió en 1961 a todas las actividades con riesgo de enfermedad profesional.

En 1956 se reorganiza el Seguro de Accidente de Trabajo, unificando industria, agricultura y mar.

En 1961 se instituye el seguro de Desempleo que ya existía para algunos sectores: en el sector algodonero, por paro tecnológico, por causas económicas... Se protege tanto el total como el parcial y hay que resaltar su automaticidad.

Junto a estas medidas generalizadas, que otorgaban prestaciones uniformes y a un nivel mínimo⁵, existía un régimen asegurativo complementario denominado Mutua-

⁴ Es de interés el comentario de MONTOYA MELGAR a una conferencia del Sr. Maluquer sobre el Reglamento regulador del Retiro Obrero (21 de enero de 1921) en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia. (Vid. del autor, «Sobre los orígenes del seguro social en España», en REDT Civitas nº 80/1996).

⁵ Vid. DESDENTADO BONETE A. «Un sistema en busca de su identidad. Notas para una aproximación histórica a la crisis de la S. Social española». REDT Civitas nº 139/2008, pg. 493 y ss.

lismo Laboral, que se inicia en los años 40 a través de las Reglamentaciones de Trabajo hasta que se aprueba el Reglamento de Mutualismo Laboral en 1954, y que otorgaba una protección proporcional a las rentas de activo, mediante la relación entre salarios, cotizaciones y prestaciones.

Durante el periodo comprendido entre 1946 y 1979, el mutualismo laboral fue un elemento muy importante en el campo de la protección social en España. Durante los primeros veinte años se configura como un sistema de prevención social complementario y obligatorio de los Seguros Sociales.

Existían además seguros sociales de base profesional destinados a colectivos determinados: del S^o Doméstico, Seguro Escolar...

El sistema de S. Social aparece, pues, en esta época, hasta mediados del s. XX, como un conjunto desorganizado y asistemático de seguros sociales. Se inicia una etapa de reestructuración que comienza en 1957, encomendando al INP, la elaboración de un «Plan Nacional de Seguridad Social» que cristalizó en la Ley de Bases de Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963 cuyo objetivo principal era la **implantación de un modelo unitario e integrado de protección social**, con una base financiera de reparto, gestión pública y participación del Estado en la financiación. Supresión del ánimo de lucro en la gestión y atención preferente a la prevención y a la rehabilitación. Estos principios se plasmaron en la Ley General de la Seguridad Social de 1966.

La Ley 24/1972, llevó a cabo una importante reforma al flexibilizar los requisitos de acceso a la protección y mejorar la intensidad de la misma. Es una etapa de extensión de la cobertura social. No obstante, poco después, se produce la crisis «del petróleo» de 1973 dando lugar a un mayor control y moderación del gasto como se reflejó en la L 26/1985.

Pero hasta 1985 se producen importantes cambios en la vida política y jurídica española. El INP se extinguió en 1978 con la publicación del Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre de 1978, el cual, en función de lo acordado en los Pactos de la Moncloa⁶,

⁶ Los Pactos de la Moncloa fueron los acuerdos firmados en el Palacio de dicho nombre durante la transición española, el 25 de octubre de 1977 entre el Gobierno de España de la legislatura constituyente presidido por Adolfo Suárez, los principales partidos políticos con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados y las asociaciones empresariales y el sindicato Comisiones Obreras, con el objetivo de procurar la estabilización del proceso de transición al sistema democrático, así como adoptar una política económica que contuviera la galopante inflación que alcanzaba el 47%.

crea un sistema de participación institucional de los agentes sociales favoreciendo la transparencia y racionalización de la Seguridad Social, así como el establecimiento de un nuevo sistema de gestión, administrado por una serie de organismos⁷ que, en aquel momento, dado que fueron simplificados más tarde, eran:

- Instituto Nacional de Salud (INSALUD), prestaciones médicas; hoy IN de gestión sanitaria
- Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), prestaciones económicas;
- Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), gestión de servicios sociales; hoy Instituto de Migración y Sº Sociales
- Instituto Nacional de la Marina (ISM) servicios y gestión de estos para los trabajadores del mar; y
- Tesorería General de la Seguridad Social

Al llegar el año 1978, el sistema español de S. Social se caracterizaba por su contributividad, desde el punto de vista de su financiación, y desde el punto de vista de su ámbito subjetivo de aplicación, por su profesionalidad. El sostenimiento financiero recaía casi exclusivamente sobre las cotizaciones de empresarios y trabajadores –las aportaciones del Estado sólo representaron en el año 1977 el 3'64% del total de los ingresos del Sistema-. De otro lado, el campo de aplicación estaba integrado por la población activa, con excepción de algunas profesiones liberales y protegiéndose a los inactivos mediante prestaciones de derecho derivado (así, pensiones de viudedad u orfandad) o actuando los mismos como sujetos causantes por su condición de familiares de los trabajadores titulares de las prestaciones (ej. Asignaciones familiares). Ante la ausencia de protección de carácter no contributivo, la cobertura de la población activa se llevaba a cabo a través de mecanismos asistenciales escasamente desarrollados⁸.

En este año 78 nos encontramos con la nueva Constitución Española, de 27 de diciembre, actualmente vigente. A la S. Social se refiere específicamente su art. 41 dentro del Cap. III pero hay otros que también tienen relación y son importantes a la hora de enmarcar la Seguridad Social que establece la Ley Fundamental.

⁷ INSS, de la Salud y de los Sº Sociales; INEM, Administración Institucional de la Sanidad Nacional; IN de Asistencia Social; IN Seguridad e Higiene en el trabajo.

⁸ AZNAR LOPEZ M., «Una institución centenaria: la Seguridad Social española». MTAASS nº 24/2000, pg. 69 y ss.

3.- La Seguridad Social y la Constitución española. Los preceptos constitucionales básicos

Como preceptos constitucionales más relacionados con la Seguridad Social podemos destacar los contenidos en el Título I «De los Derechos y Deberes Fundamentales», en concreto, en el Capítulo III referente a «Los Principios rectores de la Política social y económica». Y así, disponen:

Art. 41 CE «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

Se prevé, pues, la universalización del sistema: «para todos los ciudadanos».

También hay otros preceptos que hacen referencia a aspectos específicos del sistema de la S. Social.

Art. 39.1.- Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

Art. 40.2.- Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.

Art. 43.1.- Se reconoce el derecho a la protección a la salud.

2.- Compete a los poderes públicos organizar y **tutelar la salud pública** a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

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

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

En el Título VI sobre «Economía y Hacienda»,

Art. 129.- La Ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.

En el Título VIII sobre «La Organización Territorial del Estado», en relación a las competencias de las Comunidades Autónomas se establece lo siguiente:

Art. 148.1.- Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 20.- Asistencia social; 21.- Sanidad e higiene

Art. 149.1.- El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 16 y 17.- Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos. Legislación Básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

¿Qué extraemos de todo esto? En estos textos se reflejan los caracteres de la Seguridad Social. ¿Cuáles son éstos?:

1º. La CE consagra un sistema público de S. Social sin perjuicio de su flexibilidad y así lo ha manifestado la sentencia del Tribunal Constitucional de Pleno, 37/1994, de 10 de marzo, que afirma que la S. Social es una función del Estado y por tanto una responsabilidad pública: «es una función protectora de titularidad estatal». Se opone a lo privado y rechaza, por ejemplo, sistemas de provisión de carácter privado en cuanto a su gestión y financiación. La S. Social es un servicio público sometido a la Ley; lo que implica que el sujeto que reúna las condiciones legales queda automáticamente incluido en su ámbito de protección y a la vez, éste ha de contribuir a su sostenimiento. «Es un compromiso de todos los ciudadanos con todos»: contrato intergeneracional⁹.

2º. Otro carácter es su universalidad, que hay que entenderlo en el sentido de que los ciudadanos tienen derecho a ser protegidos «de alguna manera» frente a las situaciones de necesidad en que pudieran encontrarse pero que no ha de ser, necesariamente, a través del sistema formal y organizado de la SS; hay otras vías, la asistencial, la realizada por las CCAA u otros entes públicos...

⁹ Vid. BARCELON COBEDO S., «El derecho a la Seguridad Social. El reconocimiento constitucional como compromiso político y realidad jurídica». RMTAASS Nº 138. JI.-sept. 2008, pág. 533 y ss.

En este momento de aprobación de la CE, está vigente la LGSS de 1974, 30 de mayo. Se aboga por la necesidad de reformar el sistema y ello culmina en la Ley 26/1985, de 31 de julio, «Ley de Pensiones» que tan sólo abordó la reforma de aspectos parciales. Simplificó la estructura del Sistema, endureció los requisitos de acceso a estas prestaciones con el fin de reforzar la contributividad de las pensiones de jubilación y de invalidez; así, el período de carencia en la jubilación pasó de ocho años a quince; de otro lado, se moderó la elevación de la cuantía de las pensiones con eliminación de la elección de las bases –antes se elegían dos: las más altas-. Como consecuencia de esta mayor exigencia un gran colectivo quedó fuera del acceso a las pensiones, lo que determinó la regulación más extensa de las prestaciones no contributivas, que, a las alturas de 1990, eran escasas¹⁰.

Para el desempleo ya se había sistematizado el nivel asistencial por la Ley 31/1984, de 2 de agosto. Su ámbito era limitado pues procedían los beneficiarios de los mecanismos contributivos. El incremento del paro y, especialmente, el de larga duración dio lugar a una mayor asistencialización.

De otro lado, la tendencia a la universalización de la asistencia sanitaria culmina en el año 1989¹¹ al reconocerse este derecho a las personas sin recursos económicos suficientes.

En esta línea, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, (de PNC) estableció pensiones de jubilación y de invalidez no contributivas así como asignaciones, tanto de carácter contributivo como no contributivo por hijos, minusválidos o no, a cargo.

En esta evolución de la SS española, hemos de resaltar que a primeros de los noventa se produce en España un importante debate político sobre el sistema de S. Social y en especial sobre las pensiones; lo que se cierra con el llamado «Pacto de Toledo», aprobado por el Congreso el 6 de abril de 1995 y cuyas recomendaciones fueron asumidas por el Gobierno y los agentes sociales en el «Acuerdo sobre la consolidación y racionalización del Sistema de la Seguridad Social», el 9 de octubre de 1996. Los acuerdos alcanzados se plasmaron en la Ley 24/1997, de 15 de julio a través de diversas medidas. Fueron de gran transcendencia hasta el punto que podemos hablar de un nuevo paso en la evolución de la SS española.

¹⁰ AZNAR LOPEZ M., «Una institución centenaria: la Seguridad Social Española». RMTAASS nº 24/2000, pág. 69 y ss.

¹¹ RD 1088/1989, de 8 de septiembre.

Sus objetivos fueron:

- La separación de las fuentes de financiación de la S. Social, las prestaciones no contributivas son asumidas por el Estado y las contributivas por las cotizaciones¹²;
- La ley disponía también la constitución de reservas con el fin de atenuar los efectos de los ciclos económicos.
- Se establecía un único tope de cotización para todas las categorías profesionales. En el campo de la acción protectora, se reforzaba la contributividad y la proporcionalidad en el acceso a las pensiones de jubilación e incapacidad permanente. Esta se convierte en pensión de jubilación al cumplir los sesenta y cinco años. Se establecía una diferencia de tratamiento dentro de la jubilación anticipada según fuera forzosa o voluntaria.
- Se regulaba la revalorización automática de las pensiones.

Tiene lugar aquí una reforma importante al hilo de la separación de fuentes pues la financiación de la asistencia sanitaria pasa a ser estatal y si la competencia está transferida será a cargo de la Comunidad Autónoma. (art. 86 LGSS).

Hay que decir que nuestro sistema ha evolucionado hacia una universalización y su acción protectora abarca todas las ramas contempladas en el Convenio nº 102 de la OIT, de norma mínima de Seguridad Social¹³.

¹² Son prestaciones no contributivas la asistencia sanitaria y los servicios sociales, salvo que deriven de accidente de trabajo o enfermedad profesional así como las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, los complementos de mínimos a las pensiones y las asignaciones por hijo a cargo. Mientras que son contributivas, las demás prestaciones económicas así como la totalidad de las derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

¹³ Dispensa prestaciones de asistencia sanitaria, incapacidad temporal, maternidad, incapacidad permanente, jubilación, supervivencia, de protección a la familia y de desempleo además de rehabilitación profesional y servicios sociales. En el sector no contributivo se incluyen prestaciones de asistencia sanitaria, jubilación, invalidez y desempleo así como asignaciones por hijo.

La renta mínima de inserción queda fuera y se incluye en los sistemas de Acción Social de las CCAA.

De otro lado, la Declaración de la OIT de 18 de junio de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales no hace referencia a la Seguridad Social ni a la protección de la salud en el trabajo (Vid. SUPIOTA. «El lugar de la S. Social en el sistema de normas internacionales de trabajo» en La Ley 2006-II, pg. 131). No obstante, la posterior Conferencia Internacional del Trabajo, que tuvo lugar del 5 al 21 de junio de 2001, reafirmó el carácter de la

El núcleo del sistema está integrado por la prestación sanitaria y farmacéutica y por las pensiones de jubilación, invalidez y supervivencia habiendo experimentado el gasto un notable incremento sobre todo por las altas cifras de desempleo¹⁴. En la actualidad, ante la crisis, se estudia ampliar la duración del subsidio de desempleo. Por el contrario, es escasa la protección para las prestaciones familiares.

El Pacto de Toledo, fue renovado en 2003, y posteriormente en el «Acuerdo sobre medidas en materia de SS.», de 13 de julio de 2006. Las medidas se refieren a la adecuada relación entre ingresos y gastos del sistema, mejora de la acción protectora contributiva y no contributiva, la edad de jubilación y prolongación de la vida laboral; exigencia de un período de cotización de 15 años *efectivos*, la extensión de la pensión de viudedad a las parejas de hecho, especial referencia a la jubilación parcial y contrato de relevo.

4.- Conceptuación doctrinal del sistema de Seguridad Social y su estructura.

Hasta aquí hemos llegado sin dar un concepto de Seguridad Social. Después de lo expuesto y tal como está configurada en nuestro Derecho podríamos definirla como: ALMANSA PASTOR la define como «Instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora tienen derecho los individuos en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permita su organización financiera»¹⁵.

Esquemáticamente hay por tanto un nivel básico de prestaciones y un nivel complementario, existe un régimen general de seguridad social¹⁶ y regímenes especiales

Seguridad Social de «derecho humano fundamental» (Vid. REYNAAUD E., «Seguridad Social de todos: balance de la situación y retos a nivel mundial». La Ley 2006-II, pág. 151 y ss.).

¹⁴ La Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, establece un nuevo marco regulador: uso de medicamentos genéricos, participación en el precio 40%. (CES. Memoria. 2006, pág. 42).

¹⁵ BRETÍN HERRERO C, «Cien años de Seguridad Social en España (1900-2000)». Ed. Dykinson S.L. Madrid. 2009, pág. 17 y ss.

¹⁶ Están obligatoriamente incluidos en este régimen las personas mayores de 16 años y extranjeros que residan o se encuentren actualmente en España, cualquiera que sea su sexo, estado civil y profesión siempre que concurra en ellos la condición de trabajadores por cuenta ajena en las distintas ramas de actividad económica incluidos los que lo sen a domicilio, los eventuales de temporada o fijos, y también los discontinuos, sea cual fuere la categoría profesional y la forma y cuantía de la remuneración que perciban.

atendiendo a las peculiaridades de algunas actividades, como hemos mencionado¹⁷; y en cuanto a la organización de la seguridad social, dentro del Ministerio de Trabajo se encuentra la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Los organismos dependientes de esta Secretaría de Estado son los siguientes:

- Tesorería General de la Seguridad Social
- Instituto Nacional de la Seguridad Social
- Instituto Social de la Marina
- Instituto de Emigración y Asuntos Sociales

Su regulación aparece contenida en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 20 de junio de 1994.

Entre ellos podemos destacar:

La Tesorería General de la Seguridad Social es un organismo con personalidad jurídica propia, donde se gestionan todos los recursos económicos y se lleva a cabo la administración financiera de Sistema de la Seguridad Social, bajo los principios de solidaridad financiera y caja única. Sus funciones, entre otras, son:

- Inscripción en la SS de trabajadores y empresarios
- La afiliación, altas, bajas y modificaciones de datos de los trabajadores
- Gestión y control de la cotización y de la recaudación de cuotas y demás recursos de financiación del Sistema de la Seguridad Social
- Aplazamiento y/o fraccionamiento de cuotas
- Titularidad, gestión y administración de los bienes y derechos que constituyen el patrimonio único de la S. Social. Lo comparte con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y el Instituto Nacional de Salud
- La elaboración del presupuesto monetario de la Tesorería de la Seguridad Social
- La constitución, gestión y aplicación de un fondo de estabilización financiero único para el Sistema de la Seguridad Social

¹⁷ Así podemos citar el Régimen especial agrario (comprende actividades agrarias, forestales o pecuarias) y se incluyen trabajadores por cuenta ajena dedicados a estas actividades y por cuenta propia pero, en este caso, han de ser mayores de 18 años, titulares de pequeñas explotaciones agrarias (según límite que fija el Mº de Trabajo) y que realicen la actividad de forma personal; de Trabajadores Autónomos; de Empleados de Hogar; de la minería del Carbón; de Trabajadores del Mar.

Cuando una empresa deja de ingresar las correspondientes cotizaciones en plazo reglamentario y agota los plazos de recaudación voluntaria, la Tesorería embarga los bienes y procede a la subasta pública de los mismos¹⁸.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social

Gestiona las prestaciones económicas más importantes del sistema de Seguridad Social. Es una Entidad Gestora dotada de personalidad jurídica propia, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, creada para llevar a cabo la gestión administrativa de las prestaciones económicas contributivas del Sistema de la Seguridad Social. La gestión y administración de las prestaciones económicas se realiza de conformidad con los principios de simplificación, racionalización, transparencia, economía de costes, solidaridad financiera y unidad de caja, eficacia social y descentralización.

Le corresponden como funciones:

El reconocimiento y control de los derechos a prestaciones económicas por:

- Incapacidad temporal, riesgo durante embarazo y maternidad
- Prestaciones familiares, en los dos niveles: contributivo y no contributivo
- Reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria en casos de maternidad, enfermedad y accidente (ambos comunes o profesional)
- La gestión y funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas
- La gestión del Fondo Especial de Mutualidades de Funcionarios de la S. Social

5.- Otros aspectos peculiares de la Seguridad Social

En estas páginas venimos exponiendo las notas que caracterizan a la Seguridad Social española y, junto a ellas, podríamos enfatizar en las siguientes peculiaridades:

- 1º.- Como hemos señalado, la S. Social española se orienta hacia la universalidad englobando a todos los ciudadanos y alejándose de aquellas tesis que propugnan una selección de los sujetos protegidos atendiendo a su nivel de renta. Todo lo contrario, la evolución de la S. Social ha ido desde la protección de los pobres a la protección de las clases medias. El art. 41 CE es claro; se aspira a la protección de todos los ciudadanos, e incluso de los no ciudadanos, al alcanzar a los extranjeros residentes en España; Son numerosas las

¹⁸ La regulación aparece contenida en la LGSS y en el Reglamento General de Recaudación establecido en el Real Decreto 939/2005 de 29 de julio de 2005.

vías de protección para incluir a todos: prestaciones contributivas, no contributivas, auxilios sociales, rentas mínimas de inserción...

2º.- Ahora bien, en nuestra S. Social se ha optado por la aplicación del principio de separación de fuentes de financiación: cuotas e impuestos. Nuestro modelo de S. Social se basa en buena parte en las prestaciones contributivas y ello porque se ha construido sobre la idea de protección profesional, de aseguramiento de los trabajadores asalariados – recuerden que nació como respuesta a la «cuestión social», planteada por los obreros en el s. XIX-, lo que explica, de paso, el trato más beneficioso que reciben tradicionalmente las contingencias profesionales respecto de las genéricas o comunes. La financiación a cargo de cuotas específicas conduce a un sistema de reparto (solidaridad entre generaciones, entre la población activa y la pasiva) y no a un sistema de ahorro capitalizado. Comporta además la exigencia de una proporcionalidad entre ingresos-cuotas-prestaciones, aunque no de forma absoluta puesto que, en España, se establecen topes máximos de cotización y de prestaciones.

Una concepción puramente asistencial desembocaría fácilmente en la atribución de prestaciones uniformes. Debemos añadir que los cotizantes (empresarios y trabajadores) son, a su vez, la parte fundamental de los sujetos gravados con los impuestos generales a través de los que se financia la S. Social no contributiva. (Las cuotas empresariales españolas están muy por encima de la media en Europa frente a lo que aporta el Estado. (50'9% frente a la media: 38'6 y 30'3% el Estado frente al 33'7% 2004; y las de las personas protegidas 16'4%, media en la UE 20'9%¹⁹).

Por eso, el beneficiario de las prestaciones sociales asistenciales debe mostrarse solidario con la sociedad que le auxilia esforzándose en su integración; de ahí que el subsidio (ej. desempleo) haya de ir acompañado con políticas activas dirigidas a recuperar social y laboralmente a los excluidos y con compromisos de actividad por parte de éstos.

En este marco, punto, hay que mencionar un dato importante que presenciamos actualmente y es la utilización de las instituciones de la S. Social como instrumentos de la política de empleo; esta instrumentalización o contribución se realiza mediante la bonificación o reducción de las cuotas empresariales a la S. Social correspondientes a los contratos de trabajo que se tratan de fomentar²⁰. Así para modificar la

¹⁹ CES. Memoria 2006, pág. 45.

²⁰ MONTOYA MELGAR A./AGUILERA IZQUIERDO R., «La Seguridad Social en la reforma laboral de 2006». RMTAASS nº 69/2007, pág. 27 y ss.

tendencia a contratar temporalmente, se priman los contratos indefinidos o para contratar determinados colectivos para los que el empresario es reticente, se bonifican: mujeres, jóvenes, trabajadores de edad madura, minusválidos, parados de larga duración²¹.

3º.-Podemos hablar y estar a favor de una Seguridad Social básica y obligatoria con posibilidad de complementos voluntarios. Es el Estado el que, mejor que cualquier institución privada, está capacitado para llevar a cabo la gran tarea política de la solidaridad y redistribución nacional que se realiza a través de la S. Social. Esto no excluye la participación de los agentes sociales en los organismos públicos (autónomos) a los que está encomendada la gestión de la S. Social. También hay que señalar que la fijación de las prestaciones sustitutorias se rige por el principio de la suficiencia con un progresivo acercamiento de las bases de cotización a los salarios reales. Aunque las prestaciones no coinciden con las bases sino que son un porcentaje de las mismas. (75% en la IT o subsidio de desempleo).

En realidad, podemos decir, que el acercamiento de las prestaciones a las rentas no corresponde a la S. Social sino a los aseguramientos voluntarios predominantemente privados. Este aseguramiento o previsión libre, complementaria suele ser objeto de la negociación colectiva reflejado en la concertación de seguros colectivos y en las mutualidades de previsión. Reflejo de ello es también la figura de los Fondos y Planes de Pensiones de creciente aceptación.

²¹ Ej. En L64/1997, Se rebaja la cuota empresarial por contingencias comunes: el 40% durante los veinticuatro primeros meses de contrato a determinados colectivos; la conversión en indefinido, mayores de 45: 60%, 24 meses y después, 50% durante todo el resto de vigencia del contrato. La L 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, para el impulso de los contratos a tiempo parcial», por ej, rebajó el tipo de cotización por desempleo para los contratos por tiempo indefinido; el RDL 2/2009, de 6 de marzo, «de crisis», de medidas urgentes para el mantenimiento y fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, introduce importantes medidas. Ej. Art. 1º se fija una bonificación el 50% de las cuotas empresariales a la S.S. por contingencias comunes devengadas por los trabajadores en situaciones de suspensión de contrato de trabajo o reducción temporal de la jornada, autorizadas en expedientes de regulación de empleo. La duración de la bonificación será la de la situación de desempleo del trabajador (mx 240 días). Y compromiso del empresario a mantener en el empleo a estos trabajadores durante el año posterior a la finalización de la suspensión o de la reducción autorizada.

6.- El futuro de la Seguridad Social española.

Y nos planteamos ¿es necesaria la S. Social? ¿Tiene futuro? Evidentemente lo es. El objeto que hemos señalado en el concepto así lo exige. Aunque también hay que partir de la idea de que «no todo lo socialmente deseable es económicamente posible».

Hoy en España, la Seguridad Social es una de las instituciones, una de las materias, más apegada a la tradición histórica y cultural²². No significa ello que no esté exenta de problemas: problemas económicos, que se agravan con el descenso de la demografía, envejecimiento de la población, crecimiento del número de desempleados... incluso se ha apuntado que el peso que supone la financiación de la S. Social implica una pérdida de competitividad tanto para el sistema económico como para las empresas que ven agravados sus costes frente a los de otras empresas del antiguo bloque soviético, de EEUU, de los países asiáticos, etc.

Esta situación ha llevado a algunos a proponer el desmantelamiento del sistema estatal de la S. Social y su sustitución por el aseguramiento privado basado en la capitalización con lo que se desandaría del camino que hace más de un siglo se inició con Bismarck, ello implicaría *disolver la S. Social en el seguro mercantil del mismo modo que algunos han propugnado la disolución del contrato de trabajo en el Código Civil*. Esta postura es rechazable pues, bajo la idea del respeto a la libertad individual, en realidad, se propician situaciones de desprotección, marginalidad y hasta de delincuencia.

El Estado, consideramos, no puede volver la vista ante las necesidades de los ciudadanos, como tampoco debe permitir el despilfarro de los recursos públicos. Es más, desde el punto de vista de la competitividad a la que hacíamos referencia antes, existe una correlación entre la S. Social y la mayor competitividad, dado que el trabajador asegurado es más productivo, la situación sanitaria de la población es mejor y por tanto, mayor la capacidad laboral y un país con S. Social es más estable, social y políticamente.

La posición dominante sigue apostando por el mantenimiento de la S. Social. La S. Social no ha perdido su legitimidad ideológica, política, social y económica a pesar

²² MONTOYA MELGAR A., «Sobre el futuro de la S. Social». RMTAASS nº 24/2000, pág. 95 y ss.

de los problemas que puedan acuciarla. Va unida a la idea del «Estado social y democrático de D^º» que propugna nuestra CE en el art. 1º²³.

El Estado moderno es garante del bienestar de sus ciudadanos, lo que no puede dejarse en manos de la previsión individual o de la caridad de terceros. A ello hay que añadir el papel de redistribución de la riqueza que conlleva todo sistema de S. Social. El protagonismo del Estado en la regulación y gestión económica de la S. Social es elemento esencial en el propio concepto de S. Social a fin de garantizar la igualdad y la cohesión social.

De otro lado, si meditamos sobre lo que hay que mejorar, descendiendo a campos concretos, en cuanto al futuro, hay que hablar de un perfeccionamiento de la asistencia sanitaria, financiada ya por completo por el Estado, y dirigido el mismo a la ampliación de la acción protectora: grupos de inmigrantes, posible elección de servicios médicos, reducción de las listas de espera,...

Hay otro elemento preocupante en el horizonte español y europeo y es la tendencia a la baja de la demografía de transcendencia en un sistema de reparto como el nuestro. Para su solución se mira hacia los movimientos migratorios, hacia el afloramiento de la economía sumergida, hacia la elevación de la tasa de actividad femenina y hacia la prolongación de la vida laboral: jubilación parcial, gradual y flexible en relación con la jubilación forzosa.

Incide negativamente en los recursos económicos de la S. Social el envejecimiento de la población dado el alargamiento de la vida y unido a la política que se ha llevado hasta ahora de prejubilaciones o jubilaciones anticipadas con el fin de fomentar el empleo juvenil.

En el año 2000 había 7'5 millones de pensiones y una población potencialmente activa de 26'9 millones, para el 2040 se prevén 12'5 de pensiones pero la población activa descenderá a 20'2 millones. El sistema entraría en déficit pues el Fondo de Reserva cubriría hasta el 2018, de manera que habrá que recurrir a financiación externa.

²³ Art. 1 CE: «España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

La asistencia a los ancianos a través de una atención continuada exige, de una parte, subsidios a familiares que asuman esta tarea: se refleja en la Ley para promover la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras²⁴ permitiendo reducciones de jornada y excedencias para los mismos; de otra parte, también la necesidad de crear una red de asistencia a domicilio como lo exige la reciente Ley de Dependencia²⁵. Dicha Ley refleja esta preocupación de cubrir situaciones de necesidad, ante el envejecimiento de la población y la disminución de potenciales cuidadores que incrementarán la necesidad de cobertura de esta situación, dado el cambio de modelo social ante la integración de la mujer a la vida laboral.

La dependencia se extiende también a personas con alguna discapacidad que les impide valerse por sí mismas. El 9% de la población presenta alguna discapacidad o limitación que le ha causado, o puede llegar a causar, una dependencia para las actividades de la vida diaria o necesidades de apoyo para su autonomía personal en igualdad de oportunidades. Para este colectivo se legisló recientemente con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El Estado, responde a esto con la creación de un sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con colaboración de todas las Administraciones²⁶. Se ha convertido en un nuevo yacimiento de empleo.

Hay que resaltar también la tendencia a la simplificación del sistema de S. Social que no es unitario sino complejo como se manifiesta en la subsistencia de regímenes especiales: de minería de carbón, autónomos, agrario, toreros, espectáculos públicos..., cuya existencia responde a razones históricas, sociales, económicas, técni-

²⁴ Ley 39/1999, de 5 de noviembre.

²⁵ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

²⁶ La competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1CE), justifica la regulación, por parte de esta Ley, de las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, y con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución.

cas. Así, se integra el Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos en 2007.

Todo puede mejorarse. Lo que es cierto es que la S. Social tal como la hemos reflejado en esta exposición constituye una garantía del bienestar de los ciudadanos.

Podría finalizar con unas palabras de MONTESQUIEU, de su obra «El espíritu de las leyes», el Estado «debe a todos los ciudadanos una subsistencia asegurada, alimento, vestido adecuado y una forma de vida que no sea contraria a la salud», y añadía, ya desde un punto de vista más práctico, «El Estado debe proporcionar pronto socorro, sea para impedir que el pueblo sufra, sea para evitar que se rebele». En todo caso, las ideas de solidaridad, cohesión y de paz social mantienen hoy toda su vigencia.