

GARCÍA MURCIA, JOAQUÍN.
LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA
Y LA IDEA DE SOLIDARIDAD,
KRK Ediciones, Cuadernos de Pensamiento,
Oviedo, 2017, 159 págs.
ISBN: 978-84-8367-579-3

JOSÉ MANUEL DEL VALLE

Universidad de Alcalá

El título de un libro no tiene forzosamente que describir su contenido; pero, a veces, se da esta sincronía; tal sucede con el comentado, del catedrático García Murcia, de la Universidad Complutense, en el que se conjuntan la Seguridad Social en España y la *idea* de solidaridad, esto es, dicho de otro modo, el sistema y sus principios, o su principio, pues esta idea de solidaridad se considera en algunos ordenamientos como el de Francia *la base de la seguridad social (Code de la Sécurité Sociale, art. L 111-1)*. Estamos ante un libro de ideas, reflexiones y propuestas sobre uno de los soportes del Estado Social, con una evolución peculiar en nuestro ámbito europeo, pues, como el autor señala, el desarrollo de la sociedad occidental ha propiciado la seguridad social y la seguridad social ha contribuido al progreso de la sociedad occidental (pp. 11/12).

El recurso a la historia del sistema español, construido a través de muchos años, reforzado por los sucesivos regímenes políticos que España tuvo o padeció durante el último siglo, es buen punto de partida para comenzar a entenderlo e intuir algunas, quizá bastantes, de las *razones* de su conocido desarrollo. García Murcia clarifica el origen de nuestra normativa al situarlo no en la Ley de Accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900 (*Ley Dato*), sino, más bien, en el momento de la creación del organismo con el que el Estado debía impulsar el sistema, el extinto *Instituto Nacional de Previsión* (1908, Gobierno de Maura). Es verdad que aquella *Ley Dato* ha contribuido a dotar a ese sistema de una terminología y una técnica, como un prestigioso miembro de la academia demostró hace algún tiempo; ha orientado además su estructura (en la que las contingencias profesionales se distinguen de las comunes), pero únicamente “*con la acción desplegada por el INP pudo ponerse en marcha... una red aseguradora apta para hacer frente a la totalidad de los riesgos sociales, y no solo a los riesgos de trabajo...*” (p. 17); con aquel organismo se iniciaba en nuestro país la previsión social *pública*... Sin abandonar la perspectiva diacrónica, es asimismo importante resaltar, y así se hace, que en los primeros momentos de esa previsión social pública se creaba el *retiro obrero* (1919), la pensión que iba a permitir posteriormente la expansión hacia las pensiones de invalidez, muerte y supervivencia (p. 18).

Al contrario de lo que ha sucedido en otras ramas del Derecho español, a las que la Constitución (CE) sirvió de cauterio, en la nuestra la fusión entre el sistema

histórico y lo dispuesto en ella (art. 41 CE) produjo sinergias fructíferas, que impulsaron a lo que el autor del libro comentado ha descrito como “*explotar al máximo sus posibilidades*”, las de aquel sistema histórico, tanto en el ámbito de la acción protectora como en el de la población protegida. En este *iter*, el refuerzo de la solidaridad (principio este que en su sentido moderno se remonta a la fuente de la *fraternidad* revolucionaria de hace más de dos siglos), o de las *solidaridades*, la intergeneracional incluida, ha sido constante, y hoy puede afirmarse que la seguridad social en nuestro país es “*ante todo un contrato social*” (p. 23).

Plantea asimismo el autor si hay base constitucional para mantener también como principio de la seguridad social la *sostenibilidad* del sistema; a mi juicio, es acertado concluir que aunque la CE no aluda a la *sostenibilidad*, sí sería pensable deducirla de ella, pues en el precepto que le dedica a la seguridad social (art. 41) “*se encierra... una ‘garantía institucional’, en el sentido de que todos los poderes públicos deben velar por su conservación...*” (p. 35). Otra historia es, sin embargo, qué se entiende *exactamente* por la tan repetida *sostenibilidad*, o en qué *medida* hay que entenderla (estamos ante un principio que no ha tenido hasta el momento un tratamiento *jurídico* adecuado, pero que empieza a tenerlo, como comprobamos al leer las páginas del libro comentado), aunque para tranquilizar a algunos habría que afirmar que en sentido positivo asumiría sin duda la racionalización que necesariamente debe estructurar el sistema en una dirección de progreso (racionalizar, pues, no es solo *ahorrar* o *no gastar*, ni es *recortar*).

Recuerda García Murcia que la CE, aunque innovando con ello (sería posible afirmar, que llegando a hacer rechazable con base en algunos de sus principios la tesis de la *suficiencia* del legislador, tan cara para algunos ordenamientos, especialmente para el de los Estados Unidos de América, donde esa tesis *pro legislatore* había de manifestarse tempranamente y acabaría encapsulada en la más radical jurisprudencia del Tribunal Supremo), recuerda García Murcia, decía, que, aunque innovando en esta materia, la CE también ha reorientado la actividad del legislador al imponerle “*barreras claras*”, pues aunque le deja actuar “*con generosidad*” (en el ámbito de las contingencias protegidas, por poner un ejemplo), y acepta que la seguridad social en nuestro país es tradicionalmente “*de configuración legal*”, le impide “*suprimir el sistema..., dejarlo irreconocible*” (p. 25).

En el libro comentado se analizan las técnicas que desde la CE informan en la actualidad la seguridad social, entre ellas su autor encuentra la *suficiencia*, que puntualiza como “*de la acción protectora*” (pg. 40), muy vinculada, mantiene, a la *sostenibilidad* de que antes tratábamos, que exige organización y saneamiento (p. 42). Sin salir de las referidas técnicas, la CE permite afirmar que la seguridad social ha de configurarse como un servicio público (art. 45).

Por lo que se refiere a la financiación, es importante aclarar que la llamada “*contribución*” al sistema, “*dato relevante*”, sin duda, heredado de nuestra historia, pero también “*factor (que) no figura de modo expreso en las directrices constitucionales*”, no queda, sin embargo, incondicionadamente fuera de ella (pp. 45/46); según García Murcia, “*lo que no permite la Constitución es que la contribución previa se*

alce en condición inexcusable para el acceso a las prestaciones, pues si así fuera podrían quedar desprotegidas, pese al mandato constitucional, muchas situaciones de necesidad” (p. 62). La CE, pues, no establece como norma las vías de la financiación de la seguridad social, aunque de ella se deduzca que el Estado ahí debe estar (“... los poderes públicos mantendrán un sistema de seguridad social...”, art. 41 CE) (p. 61), y no por cierto para decidir sin más, como en otros tiempos, sino para *garantizar* ese “mantenimiento” apenas mencionado a través, por ejemplo, de las aportaciones “ordinarias” a la seguridad social que se contemplan en las leyes de presupuestos y asumir su progresividad (p. 65). Claro que en esta tarea de garantía y mantenimiento de la tan citada seguridad social los poderes públicos deberán balancear las aportaciones a los diversos “ingredientes” a los que el autor alude que también forman parte del Estado de bienestar (cuidado de la salud, educación, etc.) (pp. 68/69); “los recursos públicos, en consecuencia, no pueden asignarse en exclusiva a la seguridad social: deben distribuirse razonablemente entre todos esos objetivos” (p. 69).

Por último, sobre la financiación, destaca el autor que la seguridad social tiene una finalidad colectiva y permanente, hecho este que conlleva altas exigencias en materia de programación de ingresos y gastos (pp. 70/71), más en un sistema de reparto como el nuestro, pues tal sistema “requiere un cuidado exquisito en el plano presupuestario”, y exige “estudios y cálculos continuos sobre los ingresos previsibles del sistema, que habrán de ser adecuados a los compromisos de gastos” (p. 81).

Para ir terminando, dos reflexiones que creo importantes sobre nuestro sistema de seguridad social van destacarse en este comentario del libro de García Murcia. La primera es una especie de conclusión que formula, y que interpreto a la vez como un aviso: este sistema, aunque a veces pueda sentirse lo contrario, no es *solo* (el adverbio cobra aquí importancia) un *sistema de pensiones*, “y mucho menos un sistema de pensiones de jubilación, sino más bien un sistema integral dedicado a la protección conjunta de las distintas contingencias sociales, en el que se mezclan, además, elementos contributivos y elementos no contributivos”; sus recursos “no solo se tienen que dedicar a pensiones” (p. 55). La conclusión es acertada, y permite valorar en cada caso las exigencias de los grupos sociales a una seguridad social que, al cabo, como se dice frecuentemente, es una institución dotada de bienes finitos a la que se dirigen demandas infinitas.

La segunda reflexión tiene algo que ver con la anterior, con el sentimiento nunca superado por el potencial beneficiario del sistema español de que la seguridad social funciona al compás del *do ut des*. Su tradicional carácter contributivo “hace que, como regla general, tanto el acceso a la prestación como la cuantía de la misma dependan muy estrechamente de la aportación realizada previamente por el asegurado (en nombre del asegurado), lo que suele generar en éste, como es fácil de percibir, la sensación de que la prestación de seguridad social no es una ayuda pública o ‘colectiva’ para remediar su situación de necesidad, sino más bien la traducción de un fondo económico que él mismo ha constituido a base de sus contribuciones periódicas y sucesivas” (pp. 78/79). El recurso por las normas más modernas a criterios de “contributividad” (pensemos, recuerda el autor del libro, en el acceso anticipado a la pensión de jubilación cuando se acredita una carrera de seguro) no ayuda desde

luego a diluir ese sentimiento, que por lo demás es equivocado y puede fomentar el cuestionamiento *a nivel de calle*, digamos, de la solidaridad necesaria, que no solo es la base, sino la patente de legitimidad de todo el sistema.

En sucesivos capítulos del libro comentado podrá encontrar el lector reflexiones fecundas sobre el papel de la previsión social privada o complementaria, cuyas instituciones se han visto mediatizadas (en todos los países de nuestro entorno) por los sistemas de seguridad social: en España, desde luego, así lo afirma García Murcia, la previsión privada “*no puede ser más que complementaria*”, pues ni es alternativa a lo público, ni mucho menos lo sustituye (p. 89). Otra fecunda reflexión la hallamos en las páginas que se dedican a la reubicación de la seguridad social entre las tareas del Estado de bienestar, en las que se describe cómo el proceso histórico de la española ha contribuido a liberarla de ámbitos prestacionales más propios de otras políticas sociales, pero también la ha llevado “*a concentrarse en su función más característica, que no es otra que la concesión de prestaciones económicas de cuantía definida ante contingencias que pueden afectar al conjunto de la sociedad*” (p. 102). Fecunda, por fin, es también la reflexión del autor sobre la seguridad social y la política de empleo: hasta qué punto el sistema debe ser “*instrumento de gestión de empleo*” (p. 115), como ha venido ocurriendo desde hace tiempo y sobre todo desde la última crisis, y hasta qué punto es lícito que lo siga siendo es cuestión fundamental, que convendría solventar acertadamente: la misma existencia de la seguridad social garantiza *desde fuera* (por su mera existencia, diríamos) el régimen económico capitalista, por lo que exigirle además al sistema mismo que lo garantice “*desde dentro*” doblemente pues, lleva, sin más paliativos, digamos, a un *enriquecimiento injustificado*.

Siempre he entendido que el Derecho se construye con ideas y a veces con normas. Por eso creo que las obras que superan la exégesis de las normas son las que van labrando la *garantía* de lo jurídico, tan amenazada por una supuesta racionalidad económica y también, desde luego, por la demagogia y las demandas populistas. García Murcia termina su monografía ofreciendo una llamada *Breve orientación bibliográfica*, en la que no falta la cita de los escritos de P. Durand, A. Venturi, M. Persiani o J.J. Dupeyroux, esto es, de quienes con su aportación intelectual contribuyeron a forjar los sistemas europeos de seguridad social. Esas monografías, como ahora la de García Murcia tengo para mí que son las bases para pensar nuestro sistema de seguridad social, porque las relevantes *ideas* que en ellas se ofrecen le otorgan el enorme beneficio de la duda sobre su periódicamente cuestionado futuro.