



# EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

SUSANA BARCELÓN COBEDO

*Profesora Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universidad Carlos III de Madrid

## EXTRACTO

**Palabras Clave: Seguridad Social; Constitución y Estructura**

El presente artículo pretende hacer un balance aproximado de cuál es el estado actual del Derecho de la Seguridad Social, de las cuestiones más relevantes, así como una identificación de las perspectivas de futuro. Para la consecución de tal objetivo se ha introducido una distinción entre los problemas o cuestiones de actualidad. Se rechaza así analizarlos todos al mismo nivel, desconociendo la diferencia (en cuanto repercusión y sentido) entre el carácter coyuntural o permanente de los mismos; o el no discriminar entre su naturaleza meramente técnica o sustantiva; o no distinguir entre el que repercutan sobre aspectos o dimensiones marginales del sistema o se proyecten sobre otros de mayor calado por afectar a los principios básicos caracterizadores del Sistema. A partir de ahí el proceso parte de una primera y necesaria identificación de las causas de los cambios que, tan frecuente e intensamente, afectan a la Seguridad Social, poniendo de relieve algunos ejemplos de ellos y valorando su alcance. Aparecen, entonces, causas de transformación de carácter técnico que exigen cambios, entre otros, en su articulación normativa; o causas directamente relacionadas con el desarrollo de previsiones constitucionales acerca del modelo constitucional de Seguridad Social que están demandando, por ejemplo, el pleno desarrollo de la universalidad subjetiva en conexión con la generalidad objetiva de la tutela.

El trabajo concluye sobre la necesidad de orientar la reflexión hacia las transformaciones de fondo derivadas de la alteración del objeto de la tutela; esto es, la de las propias estructuras sociales y la viabilidad financiera del Sistema.

## ABSTRACT

**Key Words: Social Security; Constitution, Principles, Structure**

The present article describes and aims to measure, while identifying future trends, which is the current situation of the Social Security Law. This piece brings up a differentiation of current issues and problems. As regards impact and view, avoids analysing all problems at the same level, without recognising the difference between current situation or permanent; or not showing any difference between technical or substantive nature. And does not recognise that some problems may affect the system's marginal dimension and that other problems exist and that affect the basic principles of the System characteristics. Thus, this is the first step towards a new process to identify accordingly the causes of changes while giving examples and describing some achievements that, frequently and intensively, affect the Social Security. Therefore, and among others, changes of legislative regulation arise from transformations of technical causes; or even causes directly related to the constitutional changes of the constitutional basis of the Social Security model, as for example, the complete development of the subjective universality related to the general guardianship objective.

The article ends by proposing to focus our thoughts on the changes regarding the main objective of the guardianship; that is, from the social structures and the System financial viability.

## ÍNDICE

1. CONSIDERACIONES GENERALES
2. LAS CAUSAS DE LOS CAMBIOS: UN INTENTO DE CLASIFICACIÓN Y SUS MANIFESTACIONES
  - 2.1. Las razones técnicas
    - 2.1.1. La mejora del sistema normativo
    - 2.1.2. Las modificaciones técnicas
  - 2.2. El cumplimiento de los mandatos constitucionales
    - 2.2.1. El pleno desarrollo de la universalidad subjetiva en conexión con la generalidad objetiva de la tutela
    - 2.2.2. La adaptación a las nuevas necesidades sociales y su incorporación a la protección. La tutela de la familia, de la discapacidad y de la situación de dependencia. El problema de la suficiencia prestacional
    - 2.2.3. El desarrollo del esquema competencial en materia de protección social. Seguridad Social y Asistencia Social. Los Servicios Sociales como concepto emergente
  - 2.3. La reacción frente a las exigencias sociales y económicas: la transformación de las estructuras sociales y la viabilidad financiera del sistema
3. UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE LAS EXIGENCIAS DE TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

El título de este estudio resulta por sí mismo suficientemente expresivo de cual es el objetivo pretendido; se trata de hacer balance de cuál es el estado actual del Derecho de la Seguridad Social, de las cuestiones más relevantes, así como una identificación de las perspectivas de futuro relacionadas con ellas. Para la consecución de tal objetivo, en primer lugar, se ha introducido una distinción entre los problemas o cuestiones de actualidad. Se rechaza con ello analizarlos todos al mismo nivel, desconociendo la diferencia, en cuanto repercusión y sentido, entre el carácter coyuntural o permanente de los mismos; o no discriminar entre su naturaleza meramente técnica o sustantiva; o no distinguir entre el que repercutan sobre aspectos o dimensiones marginales del sistema o se proyecten sobre otros de mayor calado y entidad por afectar a los principios básicos, a los instrumentos centrales, o a los rasgos caracterizadores de la Seguridad Social. De igual modo y en segundo lugar, la identificación de las perspectivas de evolución del sistema de Seguridad Social tampoco puede hacerse, como si de un *totum revolutum* se tratara, mezclando líneas de reforma inspiradas en exigencias dispares en intensidad, alcance, o grado de afectación del modelo existente. De manera que, junto a las orientaciones inmediatas o de mera adaptación a exigencias de tipo transitorio, hay que destacar preferentemente las que significan transformaciones profundas que determinan un cambio del paradigma de la protección social.

En este sentido, si el paradigma de la protección social se interpreta como la forma específica de ver y de juzgar la realidad social (en su dimensión económica, social y organizativa o jurídica), esto es, de valorar las exigencias que se derivan de las situaciones de necesidad social y de articular respuestas a las mismas sobre la base de principios específicos, instrumentos concretos y finalidades determinadas, un cambio de dicho paradigma supone una transformación de la forma en que esa misma sociedad organiza e interpreta la realidad de la carencia social y de la respuesta, colectiva o individual, frente a la misma. Puesto que el paradigma explica el mundo y ayuda a predecir su comportamiento, las su-

cesivas transformaciones de los paradigmas constituyen, a causa de la propia movilidad social, el patrón de comportamiento usual en lo que hace a las ciencias modernas, incluida las sociales. Son estos cambios los que se quiere identificar, si bien no puede hablarse de cambios de paradigmas si las creencias y valores compartidos por los miembros de una comunidad respecto de una determinada cuestión social central no se alteran de forma mayoritaria sustituyendo un paradigma por otro, haciendo a este segundo dominante. Como ya indicó hace años T. Kuhn<sup>1</sup>, el paradigma, en el plano científico o de la observación y del análisis social, lo que determina es qué se debe observar, el tipo de interrogante al que hallar respuesta, cómo deben estructurarse esos interrogantes, cómo deben interpretarse los resultados del análisis de la realidad y, finalmente, cómo ha de articularse la acción de respuesta a dichos interrogantes; perteneciendo ya esta última fase a la dimensión predictiva, como impulso de acción que subyace a toda propuesta de transformación social y a la disciplina jurídica de la misma.

Partiendo del propósito enunciado, hay que recordar aquí, aunque sea casi innecesario por reiterativo, la naturaleza esencialmente dinámica de la Seguridad Social, como ya el Tribunal Constitucional destacó en su Sentencia 68/1982, de 5 de mayo, subrayando lo que, por otra parte, no era (y es) sino una realidad fácilmente perceptible. Aunque esa movilidad a que se refería el Tribunal Constitucional no deba entenderse sólo en forma vulgar u ordinaria, como sucesión de cambios, reformas y transformaciones de distinta naturaleza; una dinamicidad ésta que no sería sino la expresión natural de todo organismo social que pretende subsistir cumpliendo de forma eficaz las funciones que la norma le encomienda. En cambio, esa dinamicidad ha de interpretarse también, y sobre todo, en un sentido institucional y funcionalista (comprensivo de principios, valores, funciones y fines) como la necesaria adaptabilidad de dicha institución, en todas sus manifestaciones, a las exigencias económicas y sociales, pero también de valores o de compromisos políticos, que pueden reclamar cambios de todo orden, incluso de naturaleza sustantiva o esencial.

En definitiva, la diferencia que existe entre una reforma a la baja de la cotización por desempleo para favorecer la contratación de trabajadores al reducir el coste social de los mismos para las empresas y la creación de una nueva situación de necesidad o contingencia protegida, como el es caso del riesgo durante el embarazo (o la más reciente de riesgo durante la lactancia) o la dependencia personal; entre incluir en el ámbito subjetivo del Régimen General a determinados colectivos (como ha sucedido con la Ley 36/2006, de 7 de diciembre, respecto de altos cargos de la administración, concejales con dedicación exclusiva y cargos sindicales), o ampliar el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación a las cotizaciones de toda la vida laboral del sujeto, incrementando la presencia de los principios de contributividad o de proporcionalidad; o entre, en fin, regular la cuantía de la prestación de gran invalidez o reducir la duración de las prestaciones por desempleo, frente a incrementar la dosis de asistencialidad de las mismas o ampliar de forma contundente el concepto de colocación adecuada para forzar el retorno del desempleado a la actividad laboral. Por no hablar de la distancia que existe entre regular restrictivamente la jubilación parcial o reestructurar el conjunto del sistema de Seguridad Social, eliminan-

<sup>1</sup> *The Structure of Scientific Revolutions*, Edit. University Chicago Press, 1970, 2.ª edic.

do los Regímenes Especiales o encomendando a las Mutuas de Accidentes la gestión de prestaciones cada vez más lejanas a las originarias de tipo profesional. Teniendo en cuenta lo dicho, procede, en primer lugar, identificar las causas de los cambios que, tan frecuente e intensamente, afectan a la Seguridad Social<sup>2</sup>, poniendo de relieve algunos ejemplos de ellos y valorando su alcance; en segundo lugar, la reflexión se orientará hacia las transformaciones de fondo del sistema de Seguridad Social; esas que, de realizarse, podrían estar dando lugar a lo que antes se ha calificado como un cambio del paradigma de la tutela social.

## 2. LA CAUSAS DE LOS CAMBIOS: UN INTENTO DE CLASIFICACIÓN Y SUS MANIFESTACIONES

### 2.1. Las razones técnicas

Una primera causa de transformación de cualquier sistema normativo puede identificarse en las de naturaleza técnica, es decir, las que se conectan con el perfeccionamiento y la depuración del material normativo aplicable, o de la forma de interpretarlo o aplicarlo, sin que ello suponga ninguna alteración de los principios, los fines, las funciones o los medios para conseguirlos. Se trata de una adaptación normativa orientada a lograr el mejor funcionamiento del sistema y el cumplimiento más eficaz de sus funciones. Un tipo de cambio que no cuestiona bases ni principios sino que sólo busca el perfeccionamiento de la función protectora, la eficacia de los mecanismos de afiliación y alta o de la recaudación de recursos. Modificaciones de esta naturaleza, de las que podrían traerse a colación múltiples ejemplos, son especialmente importantes en un sistema tan complejo como es el de la Seguridad Social.

En efecto, la Seguridad Social es un sistema de tutela social dirigido a sectores muy numerosos de la población, hasta llegar a ser respecto de algunas prestaciones prácticamente universal. Además, la puesta en práctica de la protección, sobre todo si es la de nivel contributivo, requiere una enorme variedad de mecanismos y procedimientos, ya se refieran a los actos de encuadramiento (lo que implica la determinación del campo subjetivo de aplicación, y los medios de establecer la relación jurídica de seguridad social tales como la inscripción de empresas, altas y bajas), al extenso territorio de la cotización (reglas de fijación de las aportaciones económicas y procedimientos, voluntarios o coactivos, de abono de las mismas), a la disciplina de las prestaciones (fijación o definición de la contingencia protegida, hecho causante, cumplimiento de requisitos generales y particulares, cálculo de la cuantía, dinámica del derecho a la tutela), o a las responsabilidades, las sanciones o los procedimientos administrativos y procesos judiciales de reclamación. Sin que la enumeración anterior pretenda ser en ningún caso completa.

<sup>2</sup> Esta clasificación parte de la ofrecida por GONZALEZ ORTEGA, S. «El sistema español de Seguridad Social», AA. VV., *Derecho de la Seguridad Social*, Cataluña, CGPJ, págs. 15 y 16.

Difícilmente un aparato normativo e institucional como el que se compone de todos los aspectos descritos, y aun más, puede permanecer invariable a lo largo del tiempo. Por el contrario, la labor de actualización, de adecuación, de reforma y de modificación de todas o de algunas de esas dimensiones, yendo, por poner ejemplos, desde las más generales (cambios en los procedimientos de recaudación de cuotas o de la cuantía de los recargos, o del tiempo computable a efectos de la prestación por desempleo) hasta las más particulares (modificaciones respecto de los sistemas electrónicos de comunicación de las variaciones de datos o alteración de los modelos de cotización, o ampliación de una determinada prestación a colectivos desprovistos de ellas, como el caso de la protección frente a los riesgos profesionales en el supuesto de los trabajadores autónomos), son alteraciones lógicas, derivadas de necesidades técnicas que para nada ponen en cuestión principios básicos del sistema o las funciones que debe cumplir<sup>3</sup>. Y ni siquiera inciden de manera sustancial en la intensidad de la protección; tampoco cuando, por ejemplo, la reforma de los sistemas de control de la situación de la incapacidad temporal tiene como consecuencia una cierta expulsión de la protección o su recorte respecto de algunos beneficiarios, en la medida en que lo que se pretende es que la prestación citada cumpla efectivamente la función para la que ha sido diseñada.

Estos cambios técnicos son muy numerosos y frecuentes, siendo, pese a su escasa entidad sustantiva, los que simbolizan más esa imagen inestable del sistema normativo de la Seguridad Social y los que aportan ese plus de inseguridad jurídica que atenaza frecuentemente a quien debe manejar tales normas. Pero son cambios poco relevantes desde el punto de vista de su valor global y carecen de repercusión sobre los elementos definidores del modelo de tutela. Su repercusión, indiscutible, se sitúa más en el terreno del control del amplio abanico normativo y de la aplicación de las nuevas reglas, perfectamente adaptadas a la función meramente sustitutiva o modernizadora que se les encomienda. Se trata de los que podrían llamarse, y se recurre aquí a una terminología legal habitual, transformaciones o reformas de «racionalización» o de «mejora o perfeccionamiento técnico».

No procede recordar las transformaciones, ni siquiera las recientes, que han tenido lugar con esta dimensión casi específicamente técnica. Aunque, pese a lo dicho, no se ignora que prácticamente ningún cambio en el terreno de la Seguridad Social carece de una trascendencia que siempre excede su propia intencionalidad. Como se comprueba al detectar, en la ampliación por ejemplo de la carencia exigida para una determinada prestación, una manifestación del propósito más general de intensificar la dosis de contributividad del sistema de Seguridad Social y, en consecuencia, afectar a la solidaridad sobre la que se basa, cambiando su sentido o alcance y situándose, por tanto, en un nivel que sobrepasa el meramente técnico al afectar a uno de los principios caracterizadores del sistema. Con esta reserva, no obstante, se puede intentar establecer algunos de los problemas técnicos que afectan al sistema de Seguridad Social y que exigen cambios en su articulación normativa.

<sup>3</sup> Sobre movilidad normativa véase MARTIN VALVERDE, A. «La estructura del ordenamiento de la Seguridad Social», AA. VV., *Pensiones Sociales. Problemas y alternativas IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999, pág. 359.

### 2.1.1. *La mejora del sistema normativo*

Si, desde la perspectiva jurídica, la Seguridad Social es un enorme y complejo aparato normativo, sin duda que una correcta articulación del mismo constituye una indudable exigencia de transformación de tipo técnico. Ya se han indicado antes los rasgos básicos del sistema normativo de la Seguridad Social, pero interesa destacar ahora cuáles son los déficits organizativos del mismo. Dejando al margen la necesidad, parece que ya inevitable, de una nueva refundición de las normas de rango legal referidas a la Seguridad Social, dada la intensa modificación experimentada por la LGSS en los últimos doce años (desde la aprobación del actual Texto Refundido), mucho más tras las reformas introducidas por la reciente Ley 40/2007, de 4 de diciembre de Medidas de Reforma en materia de Seguridad Social, el sistema normativo de la Seguridad Social se apoya en un potente aparato reglamentario que tropieza en este escalón con dos importantes defectos cuya corrección debería abordarse. Lo que no debe impedir la reivindicación del superior rango de la norma legal (o incluso constitucional) a veces ignorado por la presencia de la norma reglamentaria que aparece ante el aplicador del Derecho de la Seguridad Social como el único interlocutor normativo del intérprete. Pues bien, esos dos déficits son los siguientes:

De una parte, el defectuoso reparto de funciones entre los diversos escalones normativos. De forma que el esquema más equilibrado de reglamentos generales, que contienen las normas de este tipo referidas a las grandes parcelas del sistema, y reglamentos particulares, orientados a disciplinar aspectos concretos del campo subjetivo, los actos de encuadramiento, las prestaciones o los sistemas especiales, no acaba de perfilarse, existiendo aspectos centrales del sistema que carecen de una regulación más general (cabe citar, entre otros ejemplos, la ausencia de los reglamentos generales de prestaciones y de responsabilidades, o de los instrumentos de regulación de los regímenes especiales).

Otro déficit del sistema normativo se refiere a la convivencia, todavía en el nivel reglamentario, entre normas tributarias de distintas épocas, elaboradas como instrumentos de desarrollo y de aplicación de leyes de Seguridad Social diferentes y que han conservado su vigencia, pese a la pérdida de vigor de las leyes a las que desarrollaron, pese también a la modificación reiterada y muchas veces profunda de éstas, y a su persistencia muy alterada a través de dos procesos de refundición. Una extemporaneidad normativa que presentan abundantes normas reglamentarias del Sistema (basta tener en cuenta cómo persiste, aunque recortada, y modificada la vigencia del reglamento de desarrollo de la Ley de Perfeccionamiento del sistema de Seguridad Social de 1972, calificado habitualmente como nuevo reglamento general de prestaciones, al modificar otro anterior de 1966); o su confrontación con reformas intensas producidas años después (como sucede en el ámbito de las prestaciones por muerte y supervivencia, respecto de las cuales la necesidad urgente de su reestructuración choca con una cierta pasividad normativa que provoca la continuidad, al menos formal, de ciertas normas que no se corresponden ya a las nuevas orientaciones introducidas por las que las alteran, aunque sin sustituirlas de forma tajante).

En tercer lugar, y sin pretensión de ser exhaustiva, la mejor y más correcta organización del llamado derecho subterráneo. Nadie que conozca mínimamente el funcionar normativo de la Seguridad Social ignora el papel esencial que dicho derecho subterráneo desempeña en la dinámica cotidiana de la Seguridad Social y en la interpretación y aplicación

de multitud de sus aspectos concretos. Por esta razón, las reformas técnicas habrían de orientarse hacia la concentración de ese derecho subterráneo en las resoluciones que tienen carácter normativo, dada su generalidad y su publicidad; algo, por cierto, que no siempre se garantiza, convirtiendo esas resoluciones en algo oculto o de difícil localización. Además, estas resoluciones deberían utilizarse como el instrumento central para abordar la regulación de aspectos sólo muy específicos y de naturaleza especialmente interpretativa o aplicativa; obviando la tentación, en la que se incurre con cierta frecuencia, de utilizar este instrumento normativo menor como la forma de disciplinar aspectos fundamentales de las prestaciones o de la afiliación, dotándolas de un contenido innovador que, muchas veces, arroja sobre ellas la sospecha del exceso normativo y de su condición de tratarse de un desarrollo «ultra vires» de la norma legal. La codificación, sistematización, publicación y actualización de las mismas es una exigencia de transparencia del sistema normativo y, por lo mismo, de seguridad jurídica para usuarios y sujetos protegidos.

Lo anterior significa también revisar el papel, excedido respecto de su naturaleza y capacidad de obligar, de circulares, instrucciones y normas internas que determinan de manera contundente la primera respuesta jurídica del sistema de Seguridad Social a los requerimientos de los sujetos protegidos. Es éste el auténtico derecho subterráneo u oculto; tanto más peculiar por no ser derecho, pese a cumplir un papel similar al de la norma jurídica, y por tratarse de disposiciones internas que son de imposible localización y consulta. Sólo la reclamación en sede judicial hace aflorar a veces este tipo de reglas internas cuya capacidad de determinar las expectativas de protección de los sujetos interesados es muy significativa. Una mayor serenidad en la elaboración de las mismas, como garantía de su estabilidad; una mayor transparencia y accesibilidad; una contención de su alcance, de forma que no pretendan suplantar (como a veces hacen) el dictado de las auténticas normas jurídicas, incluso de carácter legal, parecen exigencias técnicas insoslayables; incluso si se formulan más genéricamente, y con un alcance mayor, como el modelo de articulación entre norma legal y reglamentaria en el ámbito de la Seguridad Social.

Una última referencia cabría hacer al papel de la negociación colectiva en el sistema normativo de la Seguridad Social. Es indiscutible, porque así lo establece la propia LGSS en su art. 39.2, que la Seguridad Social pública y obligatoria no podrá ser objeto de negociación colectiva; una prohibición complementaria de la que se contiene en el art. 3 de la misma LGSS, calificando de nula toda renuncia de derechos de Seguridad Social, que se realice individual o colectivamente. La exclusión de la Seguridad Social pública de la negociación colectiva es perfectamente coherente en un sistema centralizado y totalmente publicado como es el sistema de Seguridad Social español. Es cierto que existen experiencias en otros países de regulación de aspectos de la protección social por obra de la negociación colectiva. Pero esta técnica tiene inconvenientes que aconsejan no ampliar el territorio convencional más allá de los límites dentro de los que está actualmente acantonada: el de la protección complementaria privada y voluntaria, desarrollada en actuación del último inciso del art. 41 de la CE.

Una enumeración, no completa, de tales inconvenientes comprendería los siguientes. En primer lugar, la discutible legitimidad de los interlocutores sociales tradicionales para convertirse en portavoces exclusivos de los intereses afectados por la Seguridad Social que son, sin duda, los de todos los ciudadanos (mucho más cuanto más se acentúe la presencia

del principio de universalidad). En segundo lugar, la dificultad de convertir en regla general, aplicable a todos los ciudadanos, a normas convencionales que, por mucho que se explote la legitimación institucional de sindicatos y organizaciones empresariales derivada del art. 7 de la CE, difícilmente podrían ser vinculantes con este alcance global. En tercer lugar, el protagonismo de los poderes públicos, como instrumento del Estado Social, en el cumplimiento de los compromisos constitucionales; una responsabilidad que sólo indirectamente, por su relevancia constitucional, podría reconocerse a sindicatos y organizaciones empresariales. En cuarto lugar, por la inestabilidad de la norma convencional, incompatible con la estabilidad, la seguridad y la solidez del compromiso hacia el futuro que son las cualidades básicas de todo sistema de protección social.

No hay un sistema de Seguridad Social más ineficiente que el que no es capaz de generar en el ciudadano una expectativa, más o menos cierta, de que sus necesidades económicas se verán atendidas de un modo razonable en el futuro. Mucho más cuando esos sistemas se basan, desde el punto de vista financiero, en un principio como el de reparto cuya función de garantía se basa en un compromiso social, generacional y sobre todo intrageneracional, y está en función directa de la capacidad de suscitar confianza en quienes hoy contribuyen con su esfuerzo económico al pago de las pensiones actuales en la expectativa de que los futuros activos también asumirán el compromiso generacional de sostener económicamente la financiación de los gastos sociales del futuro. El espacio privado y voluntario, aunque también necesitado de reformas que no se abordan aquí, parece el más adecuado para el desarrollo de una negociación colectiva que ningún papel tiene en el campo de la protección social pública.

### 2.1.2. *Las modificaciones técnicas*

Es imposible pretender hacer una enumeración de las modificaciones técnicas de detalle que puede exigir el sistema español de Seguridad Social en este nivel de la racionalización o perfeccionamiento técnico. Sólo se mencionarán alguna de las más significativas de esas exigencias, y haciendo siempre la reserva de que las mismas, aunque se sitúen prevalentemente en el ámbito técnico, no dejan de tener repercusión en otras dimensiones de reforma más profundas y que afectan a aspectos o temas centrales del sistema. Con ambas cautelas puede abordarse este apartado que siempre será incompleto.

Al igual que sucede con los Reglamentos Comunitarios de coordinación en materia de protección social<sup>4</sup>, la materia normativa de Seguridad Social está siempre requerida de simplificación, de transparencia y de legibilidad. Algo que no siempre sucede debido a diversas razones, entre las que pueden destacarse la propia complejidad del Sistema, el uso inadecuado de la norma para responder a cuestiones muy concretas o para frenar determina-

<sup>4</sup> Sobre este particular, resulta ejemplificativo el Reglamento 1408/1971, de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social de los países comunitarios que ha sido sustituido por el Reglamento 883/2004, de 29 de abril, si bien sólo formalmente, puesto en la práctica esto sólo sucederá cuando se apruebe un Reglamento de desarrollo del 883/2004.



das orientaciones judiciales, o para traducir exigencias económicas o actuariales tan determinantes, como se sabe, en el ámbito de la Seguridad Social. Por no hablar de la negativa influencia que, en el terreno técnico, tiene el procedimiento de creación normativa calificado como legislación negociada. Pero, al margen de esta necesidad general de un perfeccionamiento de la técnica normativa, otros requerimientos de modificación técnica pueden destacarse.

En primer lugar, una mejor determinación del campo subjetivo de aplicación, tanto del Régimen General del Sistema, cuanto de los Regímenes Especiales, especialmente tras la integración en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos del colectivo de trabajadores autónomos del campo (Ley 18/2007, de 4 de julio). En este mismo ámbito de materias, puede formularse la necesidad, posiblemente de mayor calado, de una más adecuada regulación de la protección social de los funcionarios públicos, actualmente dispersos entre el Régimen general y los, plurales, Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos. De forma que un mismo tipo de empleado público tanto puede encontrarse adscrito al régimen habitual de los trabajadores por cuenta ajena (aunque son algunas singularidades cuya pervivencia igualmente es discutible como la prohibición de la jubilación parcial), como a los particulares de funcionarios públicos (civiles del Estado, militares o judiciales) cuya propia variedad en sí misma resulta poco justificable.

El proceso de homogeneización y de convergencia, general en el sistema de Seguridad Social y que, en algunos aspectos como la jubilación, la incapacidad o las prestaciones familiares también se ha producido en estos regímenes, se ha frenado en ellos manteniéndolos aún en esa condición que tan expresivamente se califica como de «regímenes fronterizos» al sistema de Seguridad Social. Y como última razón para afrontar este tema, la necesidad de imprimir una mayor velocidad al proceso de disolución de los vigentes regímenes especiales en los dos resultantes, según el Pacto de Toledo y los sucesivos acuerdos sociales al respecto, el Régimen General o de trabajadores por cuenta ajena y asimilados de todo tipo así como gran número de funcionarios públicos, y el de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Un Pacto que, paradójicamente, olvida, como todos los Acuerdos sociales posteriores y en todas las dimensiones el extraordinariamente relevante número de trabajadores, activos o pasivos, acogidos a estos regímenes singulares de funcionarios públicos.

En segundo lugar, y en lo relativo a los actos de encuadramiento y a las cuestiones financieras o de cotización, posiblemente se trate del terreno en el que han tenido lugar las mejoras técnicas más recientes. Basten como ejemplo la eliminación de uno de los tres escalones normativos en el tema de la cotización (ley de presupuestos, derecho de cotización ahora inexistente, y Orden TAS de cotización); o la rápida e insistente adaptación a las nuevas tecnologías de la información a las solicitudes de afiliación y alta a la cotización, pasando incluso por acogida de la previsión de la tarjeta sanitaria a nivel europeo; o la renovación de los procedimientos recaudatorios con la aprobación de un nuevo reglamento general de recaudación en el año 2004.

Que esto sea así no excluye que se sigan produciendo problemas en cuanto a la disciplina técnico-normativa de algunos de estos temas. Pudiendo citarse los siguientes: la confusión entre el concepto de actividad asimilada y las asimilaciones al alta; la complejidad, posiblemente innecesaria, pese a la reciente modificación normativa, de la institución del Convenio Especial; la falta de una regulación unitaria (no basta el art. 125 de la LGSS

que, por otra parte, sólo contiene una relación no completa o ejemplificativa) de las situaciones de asimilación alta (pese al intento integrador del art. 36 del RD 84/1996, reglamento general de afiliación), en relación con las situaciones de asimilación dispersas en diferentes normas y con alcances también diversos.

No puede cerrarse este apartado de las correcciones técnicas sin hacer mención a las requeridas en el terreno prestacional o de tutela. Aquí la relación puede ser interminable por lo que sólo se hará referencia a las más destacables. Se pueden mencionar así las siguientes: una regulación más permanente y corregida de la incapacidad temporal, sobre todo de los mecanismos de control de la veracidad de la misma y de su duración de los tránsitos hacia las situaciones de incapacidad permanente, y de la conexión entre la dimensión laboral y de seguridad social de la incapacidad temporal para el trabajo; una, inexistente por ahora o muy defectuosa, conexión entre grados de incapacidad y mercado de trabajo o actividad laboral residual; la renovación normativa, la simplificación y la modernización de las prestaciones por muerte y supervivencia; también, una disciplina más acertada de las anticipaciones del momento de la jubilación, a partir de un criterio firme acerca de su incentivación o limitación, lo que significa abordar de forma coherente la anticipación de la edad de jubilación (en todas sus versiones: edad ordinaria anticipada, jubilación anticipada en sentido estricto, jubilación parcial); la simplificación de la protección por desempleo, sobre todo en lo que se refiere al nivel asistencial, lleno de prestaciones variadas, causadas o condicionadas por factores diversos (complejidad que apenas compensa su muy corta entidad tuteladora), así como una mejor conexión entre las prestaciones de desempleo de primer nivel y las que se están configurando como de segundo nivel, esto es, las rentas activa de inserción y agraria; la revisión de los umbrales cuantitativos de pobreza y de la cuantía de las prestaciones, en lo que hace a las prestaciones no contributivas de jubilación o invalidez; o, por finalizar, una mejora de las prestaciones, todavía diferentes, de ciertos regímenes especiales o la ampliación de las mismas a nuevas categorías de trabajadores como es el caso del desempleo de determinados trabajadores autónomos.

## 2.2. El cumplimiento de los mandatos constitucionales

La segunda de las causas de cambios del sistema de Seguridad Social está relacionada con el desarrollo de las previsiones constitucionales acerca de los rasgos básicos del modelo fundamental de protección social. Si algo resulta incontestable es que el art. 41 CE contiene, cuando menos, un programa de acción en el terreno de la tutela social, comprometiendo a los poderes públicos a ponerlo en práctica. Estos compromisos, que son los que, en terminología clásica, se califican como ideas-fuerza, se convierten en requerimientos de desarrollo y evolución del sistema, bien es cierto que sin imponer ritmo ni momento, que deben ser atendidos. De lo que se derivan exigencias de transformación, que no de mera reforma técnica, del sistema de Seguridad Social, como lo fue sin duda en su día la aprobación, en 1990, de la Ley de Prestaciones no Contributivas, inaugurando lo que, a partir de entonces, puede calificarse como el nivel, brazo o pilar no contributivo de prestaciones. Una identificación, forzosamente esquemática, de tales transformaciones conduciría a los siguientes resultados

### 2.2.1. *El pleno desarrollo de la universalidad subjetiva en conexión con la generalidad objetiva de la tutela*

Como ya se dicho anteriormente, el art. 41 de la CE reconoce el derecho a la protección social de todos los ciudadanos que se encuentren en situación de necesidad, si bien tal derecho ha de ser entendido en el sentido de que nadie quede al margen de la protección, aunque sin equiparar dicha inclusión con un derecho indiscriminado de todos a todas las prestaciones del sistema de Seguridad Social. No obstante, la exigencia de universalidad se manifiesta como absolutamente innegable respecto de, al menos, el nivel no contributivo de prestaciones. Si quiera sea porque la contingencia protegida en este nivel no es otra que la carencia misma de recursos para la subsistencia. No hay derecho a la tutela más elemental que el que esgrime el ciudadano que carece de recursos suficientes para su subsistencia y la de las personas que dependen de él y que, pese a su disponibilidad para el trabajo (o careciendo de ella, si se trata de un inválido del máximo nivel), no consigue obtener ingresos suficientes para mantener una vida mínima y esencialmente digna.

También la universalidad ha adquirido carta de naturaleza, aunque pueda haber actualmente corrientes que la nieguen en esta dimensión, respecto de prestaciones técnicas como la asistencia sanitaria; no sólo tutelada de forma separada como derecho social por el art. 43 de la CE, sino también configurada ya como un derecho de ciudadanía al que es difícil introducir limitación alguna en cuanto a su universalidad. No sólo por esa condición de derecho asociado a la dignidad y a la integridad humana, tributario además de la obligación de cuidado al enfermo, que encuentra sus raíces en las más primitivas concepciones de la solidaridad social; también porque la complejidad y la carestía de los procedimientos sanitarios hacen cada vez más difícil que un sujeto tenga la capacidad de afrontar toda la gama de gastos que se derivan de esa contingencia. Lo que se acaba de decir no es desde luego incompatible con la introducción o intensificación de la participación del beneficiario en el coste de la asistencia sanitaria a través de mecanismos como el co-pago o los tickets moderadores.

La universalidad, por último, también viene requerida en relación con prestaciones técnicas o de tipo asistencial de las que son ejemplo las relativas a la tutela de las personas en situación de dependencia personal, finalmente reguladas por la Ley de Dependencia. Puesto que se trata de situaciones conectadas con la dignidad personal (no en balde la Ley se refiere expresamente, con su denominación completa, a la promoción de la dignidad y de la autonomía personal del dependiente), la universalidad viene exigida por el compromiso solidario del conjunto de la sociedad en atender esas situaciones para las que, debido a su carácter, ni siquiera la posesión de amplios o suficientes medios económicos proporciona una protección completa. Es la tutela de la persona, en cuanto a las necesidades más básicas de la vida y que más comprometen su intimidad y su dignidad (vestirse, comer, asearse, desplazarse, gestionar su vida personal en sus aspectos más elementales), las que exigen la tutela pública; que, respondiendo a los derechos fundamentales en juego, ha de movilizarse de forma universal, atendiendo a todos los sujetos por el solo hecho de su condición de ciudadanos o, eventualmente, de residentes en el país.

La universalidad de este tipo de prestaciones y la naturaleza asistencial personal, más que económica, de sus prestaciones no significa que, desde el punto de vista de la Seguri-

dad Social, tales prestaciones deban ser asistenciales, en el sentido de dispensadas sólo a quienes carecen de recursos. Sin duda que son no contributivas. Pero el carácter no contributivo, supone, dicho de forma sencilla, que su otorgamiento no depende de una situación de alta o asimilada, ni de un aseguramiento previo, ni de un tiempo de carencia; y que tampoco su entidad está en función de cotizaciones previas que no se requieren. Se tiene, pues, derecho a ellas en la medida en que se superponen la condición de ciudadano y el hecho de encontrarse en la situación de necesidad (la dependencia personal) descrita. Pero la no contributividad no implica asistencialidad económica (concebida como carencia de recursos) porque el derecho puede reconocerse a cualquiera al margen de su capacidad de contribuir al coste de la atención con sus propios medios. Todos tienen, pues, derecho a la asistencia; pero también todos aportarán a su coste en proporción a su capacidad económica. Un elemento de progresividad del sistema financiero de la prestación que, antes de manifestarse en la aportación individual, pública y general, mediante impuestos, se hace realidad de forma individualizada como relación proporcional personal entre coste y aportación. Así aparece en el art. 14 de la Ley 39/2006, de Dependencia.

Que la universalidad se declare en relación con estas prestaciones del sistema de protección social no supone el agotamiento de las previsiones constitucionales al respecto. Aunque dicha universalidad se alcance con peculiaridades; como, por ejemplo, en lo que hace a la asistencia sanitaria que es un derecho universal por acumulación de diversos títulos para su exigencia: trabajo o actividad profesional, dependencia o acogimiento familiar, carencia de recursos, automaticidad en el caso de incumplimiento de las obligaciones de alta o de afiliación, extranjería, etc. La consideración de las prestaciones familiares como no contributivas sólo desde hace unos años, coincidiendo además, con su clasificación por el art. 86 de la LGSS, como no podía ser de otra forma, como tales prestaciones no contributivas a efectos de su financiación (dejando al margen la peculiaridad prevista en el art. 180 de la LGSS en relación con la consideración como cotizados de los periodos de excedencia por cuidado de hijos), ha introducido plenamente la universalidad (que ya estaba presente entre prestaciones familiares contributivas y no contributivas) en este tipo de tutela. Es la carga familiar la que justifica la protección; que se ofrece a todos los ciudadanos que la soporten. Al margen de que esa universalidad quede restringida a sólo aquellos ciudadanos que se encuentran en situación de carencia de recursos suficientes, a juicio de la ley, para soportar dignamente la carga económica de los hijos. A diferencia de las prestaciones de dependencia, aquí la universalidad es asistencial más que no contributiva, aunque lo primero incluya obviamente a lo segundo. Pero, en todo caso, se trata de manifestaciones de la universalidad perfectamente asumibles en su variedad.

Ahora bien, la universalidad subjetiva está directamente relacionada con la generalización objetiva de la tutela, esto es, con el hecho de que el ordenamiento de Seguridad Social prevea la protección de todas las situaciones de necesidad económica en las que el sujeto pueda venir a encontrarse, careciendo de recursos suficientes para hacerles frente. Difícilmente puede considerarse completo un sistema de protección que margine a un colectivo particularmente necesitado como es el de los ciudadanos, considerados individualmente o teniendo en cuenta su carga familiar, que, teniendo capacidad para desarrollar una actividad profesional y obtener de ella los ingresos suficientes, no encuentran sin embargo ocupación alguna y están excluidos (por no haber tenido nunca el derecho o por haberlo



agotado) de las prestaciones por desempleo, cualquier que sea su variedad. Se trata de una situación de necesidad esencial y real, no meramente presunta, y que requiere una tutela social que, de nuevo aquí, se vincula con un derecho de ciudadanía. Consideraciones de esta naturaleza se encuentran en propuestas como la de la prestación universal de mínimos, el salario ciudadano o la garantía de una renta básica o mínima que tiene como finalidad garantizar a todos los ciudadanos, por parte de los poderes públicos, los recursos básicos de subsistencia.

Algo que no sucede, o al menos no de forma completa, en el sistema español de Seguridad Social. Es cierto que las prestaciones no contributivas del sistema ya cumplen esa función respecto de personas de más de 65 años y de inválidos del máximo nivel, pero no hay ninguna previsión en relación con los ciudadanos sin recursos y marginados de todo tipo de tutela. Lo que constituye, como se sabe, una de las carencias más relevantes del sistema de Seguridad Social español, si se tiene en cuenta exclusivamente lo que material y organizativamente se llama Seguridad Social. Sólo ciertas prestaciones de nuevo cuño, como las rentas activas de inserción, cumplen una función semejante de garantía de ingresos mínimos, si bien teniendo un radio de acción limitado ya que se incardinan muy directamente en el esquema de la protección por desempleo (de hecho, tanto el art. 206 de la LGSS como la norma que regula la Renta Activa la consideran el último escalón de ese tipo de tutela) y, además, no tienen un ámbito general puesto que se otorgan sólo a determinados colectivos que se consideran particularmente desfavorecidos en relación con las oportunidades de empleo o de ganancia.

La carencia, no obstante, de un completo nivel no contributivo de prestaciones se ha suplido en España, desde finales de los años '80, mediante la regulación autonómica de los denominados como salarios sociales, de integración, mínimo de inserción, o de solidaridad; prestaciones que, justamente, están dirigida a proteger de la necesidad real de la carencia de recursos de personas que, estando comprendidas entre edades de plena capacidad laboral, no consiguen no obstante esos recursos necesarios para subsistir. De forma que el ejercicio competencial, por parte de las Comunidades Autónomas, de la Asistencia Social ha determinado que el sistema de Seguridad Social complete sus carencias con instrumentos que se encuentran extramuros del mismo, ofreciendo sin embargo un resultado final que puede calificarse de completo. Dicho brevemente, en el sistema español de tutela social, la garantía de recursos mínimos se logra a través de diversas vías; básicamente mediante las reducidas prestaciones no contributivas así como con las reconocidas nominalmente en la LGSS como prestaciones de desempleo, y, finalmente, con los salarios sociales establecidos por las Comunidad Autónomas.

De una forma u otra, lo cierto es que el mandato constitucional puede entenderse también cumplido en esta dimensión. Aunque sea mediante una Seguridad Social de dos niveles (estatal y autonómico) por la imbricación de los conceptos renovados de Seguridad Social (cada vez más comprensiva de sólo prestaciones económicas, contributivas y no contributivas) y Servicios Sociales (que incluyen tanto prestaciones técnicas como económicas, normalmente ofrecidas con carácter indiscriminado sobre la base de la universalidad).

**2.2.2. *La adaptación a las nuevas necesidades sociales y su incorporación a la protección. La tutela de la familia, de la discapacidad y de la situación de dependencia. El problema de la suficiencia prestacional***

Partiendo igualmente del texto constitucional, existen factores de cambio del sistema de Seguridad Social, como son las exigencias constitucionales de tutela de nuevas situaciones de necesidad conectadas con instituciones, valores o compromisos recogidos en la norma fundamental. Sin que se articule como un mandato concreto, la Seguridad Social (en tanto que una de las instituciones básicas del Estado Social) ha de adaptarse a las nuevas necesidades sociales, ampliando su radio de acción hacia los nuevos riesgos sociales. Originados por las formas de vida en sociedad, agravados por la amplia extensión de los mismos, impedidos los ciudadanos para hacerles frente sólo con sus propios recursos, estos nuevos riesgos sociales se manifiestan como situaciones de carencia que el sistema de Seguridad Social ha de tener en consideración. Entre otras cosas porque el art. 41 CE no enumera esas situaciones de necesidad social que debe tutelar, dejando a la propia evolución social, anterior y posterior a la Constitución, la tarea de determinar cuáles son tales riesgos.

De este modo, una serie de circunstancias particularmente relevantes en el mundo de la protección social tales como la estructura familiar y los modos de aplicación de la solidaridad familiar entre parientes; el reparto de roles y de responsabilidades familiares, igualmente alterado por la incorporación de la mujer al trabajo y por el desarrollo de la idea de la co-responsabilidad familiar; la frecuencia de fenómenos de monoparentalidad asociados a situaciones de desestructuración familiar; la emergencia cada vez más insistente de la idea de la individualización de los derechos frente a la figura de los derechos derivados, más propia de otras estructuras familiares; el envejecimiento de la población, con la necesaria adaptación de las prestaciones sanitarias y el desarrollo de las vinculadas a la dependencia; las manifestaciones de la llamada nueva pobreza que afecta a núcleos familiares de escasos componentes con muy reducidos recursos y con cargas familiares que exceden su capacidad de soportarlas, todo ello requiere una respuesta que el sistema de Seguridad Social debe proporcionar en cumplimiento del compromiso constitucional. Prestaciones personales, garantía de recursos, acciones formativas o de integración social, servicios sociales son la respuesta que el sistema en su conjunto ha de dar a esas nuevas situaciones de necesidad social. Es cierto que la ya citada Ley de Dependencia y todas las acciones que las Comunidades Autónomas han emprendido bajo la denominación de Asistencia Social y Servicios Sociales (según la Constitución y los Estatutos de Autonomía, respectivamente) son manifestaciones de esa reacción del sistema. Que, aunque relevantes, siguen siendo incompletas para dar respuesta a exigencias citadas.

No se trata sólo, sin embargo, de dar reacción frente a los requerimientos derivados de los cambios en la identificación y en la percepción de las necesidades sociales a cubrir. También el mandato constitucional exige una tutela particular de tres instituciones o colectivos, lo que refuerza la necesidad de que la Seguridad Social evolucione en dirección hacia la tutela eficaz de las situaciones de necesidad que puedan asociarse a ellos. Se trata de la familia, cuya protección en todos los órdenes (económico, social y jurídico) viene reclamada por el art. 39 de la CE; de los discapacitados, para los que el art. 49 de la CE estable-

ce la obligación de los poderes públicos de realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración, mediante prestaciones especializadas; y, en fin, de las personas pertenecientes a la tercera edad, respecto de los cuales también el art. 50 de la CE introduce la garantía no sólo de pensiones suficientes sino también el derecho al beneficio de un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas de todo orden (salud, vivienda, cultura, ocio). El que la Constitución haya recogido en artículos específicos esta exigencia particular de tutela no puede significar sino la fijación de unos objetivos que los poderes públicos han de cumplir mediante la articulación prestaciones sociales de todo tipo y de la organización de un sistema de protección social complejo que satisfaga todos esos requerimientos. Sin duda que ya hoy existen respuestas sociales a esa problemática; que, no obstante, son incompletas.

De una parte, porque no existe siempre esa tutela económica (o no es suficiente) de la familia. Se exige en consecuencia, para cumplir las expectativas constitucionales, una amplia y desarrollada protección en todas sus dimensiones del fenómeno familiar, abarcando no sólo a las prestaciones económicas por familiares (o hijos) a cargo, sino también a las prestaciones económicas y sociales de supervivientes o vinculadas a la maternidad y al cuidado de hijos. De otra parte, el amplio campo de la tutela social de los discapacitados, donde la restricción de las prestaciones económicas de subsistencia a los inválidos de mayor grado, conduce a una situación de desprotección para muchos discapacitados que, con una cierta capacidad profesional residual, no pueden encontrar, pese a todo, la forma cómo aplicarla obteniendo de ello los recursos para la subsistencia. Las políticas activas de empleo han de cumplir aquí sin duda un papel esencial, pero también es imprescindible una tutela económica y de servicios sociales tendentes a lograr la integración social de estas personas. Y donde la combinación entre formación, incentivos a la contratación, compatibilidad entre pensión y empleo y garantía de recursos mínimos debe ser el camino para garantizar la adecuada tutela de esas personas.

Por último, el colectivo de los ciudadanos pertenecientes a la tercera edad. Para los cuales, directa o indirectamente, el sistema de protección social ha previsto una tutela de tipo económico. Otra cosa es la suficiencia de la misma en muchos de estos casos, pese a la garantía de mínimos de pensiones. Sea por la vía contributiva (si reúnen los requisitos para tener el derecho), sea por la vía no contributiva (si carecen de recursos), sea como titular directo o derivado (pensiones de viudedad), lo cierto es que las personas pertenecientes a la tercera edad reciben la protección económica pertinente del sistema de Seguridad Social. Pero no basta. La exigencia constitucional de tutela de este colectivo va más allá, requiriendo de los poderes públicos un esfuerzo en la línea de ampliar ese otro campo prestacional relacionado con la autonomía y la dignidad personal o la mera integración social o el cuidado en centros adecuados. En definitiva, el necesario desarrollo de lo que suelen considerarse como Servicios Sociales; un campo de ampliación prestacional que, hoy por hoy, como sucede con los otros dos colectivos de personas, constituye el espacio por donde deben discurrir las innovaciones o el futuro de la protección social.

La suficiencia prestacional es una exigencia constitucional que no obstante no está definida ni precisada con carácter general dentro del sistema de protección; recurriéndose con frecuencia a mecanismos que buscan legitimar la suficiencia de las prestaciones. Así, es característico de las prestaciones no contributivas, fijar el umbral de la pobreza precisa-

mente en la cuantía de la prestación, determinada por criterios políticos vagamente relacionados con el salario mínimo o la nueva categoría referencial del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM). En el nivel contributivo, por su parte, la suficiencia prestacional está determinada por la relación entre aportación previa y prestaciones, aunque respondiendo más a las exigencias de la contributividad que a las de la suficiencia, que pasan a un segundo plano para renacer sólo con el instrumento de la garantía de mínimos. En el nivel contributivo, la suficiencia sólo se tiene en cuenta, si acaso, en las cuantías más bajas, para elevarlas hasta el mínimo; pero exclusivamente si el sujeto carece de rentas. De forma que puede decirse que la suficiencia no parece ser un valor alegable salvo, como en su momento hizo el Tribunal Constitucional al legitimar el tope de pensiones, para justificar la ruptura de la contributividad en las prestaciones más altas. De aquí que deba afirmarse que la definición y concreción de la exigencia constitucional de suficiencia, el establecimiento de los referentes necesarios para calificar de un modo u otro a las prestaciones, la diferencia en el alcance de la suficiencia según se trate de prestaciones contributivas o no contributivas, su aplicación concreta y su impacto en la cuantía final de las prestaciones, son actuaciones, no cumplidas aún (o no, al menos, con la suficiente precisión) que derivan del mandato constitucional y que deben ser abordadas en razón de este requerimiento.

### 2.2.3. *El desarrollo del esquema competencial en materia de protección social. Seguridad Social y Asistencia Social. Los Servicios Sociales como concepto emergente*

Para finalizar con el repertorio de cuestiones respecto de las cuales, a partir de su reconocimiento constitucional, se derivan exigencias de reforma o transformación, puede hacerse referencia a la materia del reparto competencial diseñado en la Constitución; que, al margen de tratarse de una opción política, tiene una repercusión directa en el modelo organizativo de protección social que la Constitución exige. No se trata de abordar aquí la compleja problemática jurídica derivada de la necesaria coordinación entre conceptos constitucionales (seguridad social, asistencia social, servicios sociales, protección de la salud y asistencia sanitaria, protección específica del desempleo) y títulos competenciales (los contenidos, respecto de semejantes, aunque no de todas estas cuestiones, en los arts. 148 y 149 de la CE). Se trata más bien de reflexionar brevemente acerca de las exigencias de transformación que todos estos temas plantean al sistema español de protección social.

En primer lugar, puede decirse que la inserción constitucional de tales conceptos se ha producido de forma variable. Mencionada expresamente la Seguridad Social en el art. 41 CE, si bien tras la definición de régimen público que no de Sistema; haciendo referencia a la asistencia también en el art. 41, pero que sin que ello represente la incorporación de la Asistencia Social en el sistema o régimen de Seguridad Social; hablando de Asistencia Social en el art. 148.20 como un título competencial exclusivo de las Comunidades Autónomas, aparentemente contrapuesto al de Seguridad Social, que se considera materia compartida, con el reparto habitual de legislación básica atribuida al Estado y legislación de desarrollo y ejecución a las Comunidades Autónomas (art. 149.17), si bien salvando



para la competencia del Estado todo lo referente al régimen económico; haciendo aparecer los servicios sociales, expresamente en el caso de la tercera edad (art. 50), implícitamente, respecto de los discapacitados (art. 49); refiriéndose a la asistencia sanitaria, ya sea expresamente en el art. 43 CE como en los arts. 148.21 y 149.17. Lo anterior configura un cuadro conceptual complejo que debe ser ordenado y estructurado convenientemente. Siendo ésta una de las tareas más inmediatas del sistema de protección social, mucho más a la vista de los nuevos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas (Cataluña, Valencia, Andalucía) en los que las referencias a la Asistencia Social están siendo sustituidas, o al menos desplazadas, por una reivindicación de los Servicios Sociales como la materia sobre la que se proyecta la exclusividad de la competencia que la Constitución prevé para la Asistencia Social.

Así pues, la cuestión sobre la que deberá producirse una clarificación es la referida al viejo debate acerca de la consideración unitaria o fragmentada del sistema de protección social. Esto es, sobre si, la Seguridad Social abarca tanto las prestaciones económicas, los servicios sociales, la asistencia social y la asistencia sanitaria; o si, en cambio, la Seguridad Social ha seguido un proceso de autonomización, paralelo al de las demás prestaciones sociales, que desemboque finalmente en una serie de ramas o pilares. Posiblemente, la pretensión globalizadora del concepto de Seguridad Social haya de ser abandonada, en la medida en que, cada vez con más nitidez las acciones centrales o típicas del sistema de protección tienden a su autonomía, configurándose como sistemas independientes con principios, prestaciones, fundamentos y lógica propia. De manera que, finalmente, la Seguridad Social tienda a limitarse a las prestaciones de tipo económico; los Servicios Sociales asuman la totalidad de las prestaciones técnicas, de servicio o asistenciales; la Asistencia Sanitaria se configure, a su vez, como un sistema autónomo (el que, desde 1986, se denomina Sistema Nacional de Salud cuya autonomía ha confirmado expresamente el Tribunal Constitucional en 2004); y la protección por desempleo, condicionada por su vinculación directa con las políticas activas, tienda igualmente a conservar, o más aún, a ampliar su autonomía respecto del resto de las prestaciones, incluso económicas del sistema de Seguridad Social (aunque figuren reguladas en el Título III de la LGSS).

Este proceso de autonomización parece llevar a la existencia de cuatro grandes campos de la protección social, que no tienen que ver con los llamados pilares que, como se sabe, son, junto con la dependencia, la asistencia sanitaria, las pensiones y la educación: prestaciones económicas (Seguridad Social); prestaciones sanitarias (Sistema Nacional de Salud); prestaciones asistenciales y de dependencia (Servicios Sociales); y, finalmente, desempleo. Recuperando la conexión entre empleo y desempleo, mucho más en el contexto de una consideración de la protección económica o subsidio por esta causa como una situación que, aunque inspirada en criterios contributivos, ha de entenderse como de tránsito hacia una nueva inserción en el mercado activo de trabajo. Cuatro brazos prestacionales, pues, en los que se echa en falta la Asistencia Social. La cual, pese a su presencia nominal en la CE queda convertida en una vía de protección residual, dotada de los rasgos que siempre han caracterizado a la Asistencia Social (complemento de las otras formas de protección, avanzadilla en la tutela de riesgos emergentes, etc.).

Si esta organización integral de la protección social responde, entre otras razones, a las exigencias de los tiempos los cuatro grandes pilares de la tutela social (complementa-

dos por la Asistencia Social) han de buscar el equilibrio con las referencias competenciales de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Respecto de lo cual puede llegarse a ciertas conclusiones. En primer lugar, que la condición de contributiva o no contributiva de una determinada prestación no necesariamente la adscribe a uno u otro pilar de protección (y, en consecuencia, a una u otra competencia); es verdad que las prestaciones contributivas son específicas de la Seguridad Social, pero, de la misma forma, las prestaciones no contributivas forman parte del contenido de la Seguridad Social, pudiendo afirmarse incluso que, en virtud del art. 41 de la CE, se trata de las prestaciones económicas por excelencia, dirigidas a la cobertura de situaciones reales de necesidad. En efecto, no hay nada en la Constitución que obligue a entender que las prestaciones no contributivas quedan fuera de la Seguridad Social, formando parte de los Servicios Sociales, o, mejor, de la Asistencia Social; no es, por tanto, la naturaleza de la prestación lo determinante, ni para su inclusión en uno u otro pilar, ni para su atribución competencial al Estado o a las Comunidades Autónomas. Aún cuando éste haya sido un terreno en el que la Asistencia Social ha venido actuando a impulso de las Comunidades Autónomas, pero sin que esa iniciativa de cobertura de carencias, suponga un título competencial definitivo de atribución (un ejemplo, son sin duda, los salarios sociales de las Comunidades Autónomas).

En realidad, dejando al margen esa naturaleza flexible de la Asistencia Social, la evolución de los conceptos, de las instituciones, de la conciencia social, de las necesidades a tutelar y de la aplicación de los títulos competenciales, ha llevado a la consolidación del pilar de los Servicios Sociales. Que se ofrece ahora, pero no como la Asistencia Social, como el pilar de protección que expresa el título competencial de la Asistencia Social del art. 148. Es la realidad social y jurídica la que ha acantonado definitivamente a la Asistencia Social en el terreno de las técnicas secundarias, o residuales, dando un protagonismo definitivo a los Servicios Sociales. Así lo están entendiendo las nuevas versiones de los Estatutos de Autonomía más recientemente aprobados, en los que la referencia a la Asistencia Social ha pasado a un segundo plano para ser sustituida por la reivindicación de la competencia exclusiva (sobre la base del art. 148.20 de la CE) en materia de Servicios Sociales.

### **2.3. La reacción frente a las exigencias sociales y económicas: la transformación de las estructuras sociales y la viabilidad financiera del sistema**

Junto a las causas técnicas y constitucionales, el sistema de protección social también cambia al compás de las exigencias derivadas de la transformación del objeto de tutela. Ya se ha indicado antes, que los sistemas de Seguridad Social evolucionan a medida que cambian la naturaleza de los riesgos sociales o los fenómenos sociales hacia los que se dirige la protección. Pero, junto a este motivo, la Seguridad Social, siendo como es una enorme estructura de ingreso y gastos, también resulta condicionada por las circunstancias económicas. Esas que determinan, en fase de expansión, el crecimiento del número de afiliados y de los ingresos por cotizaciones; o que generan intranquilidad respecto de la sostenibilidad económica del sistema cuando descienden los ingresos o se incrementan los gastos. A este respecto, cuando se abordan las exigencias de cambio de los sistemas de protección social

se suele hacer referencia a cuatro tipos de circunstancias<sup>5</sup>: las transformaciones de la estructura del mercado de trabajo y la naturaleza cambiante del trabajo; el cambio del comportamiento demográfico y sus consecuencias sobre la forma y estructura de los hogares; el envejecimiento de la población; la evolución de la participación de hombres y mujeres en la vida profesional. Cualquiera de estas circunstancias proyecta sobre las actuales estructuras de protección social que les afectan exigencias de adaptación muy variadas.

Así, el cambio de la estructura del empleo significa que se ha alterado el modelo de vida laboral sobre el que se basaba el sistema de protección, sobre todo de tipo contributivo. De esta forma, el tipo de experiencia profesional o laboral habitual y la naturaleza del trabajo se caracterizan por el acortamiento de la vida laboral por ampliación de los tiempos de formación y por anticipación de la retirada del mercado de trabajo; la irregularidad e inestabilidad del empleo debido a la temporalidad de la ocupación, el alto índice de rotación y la extensión del trabajo a tiempo parcial; la expansión del empleo femenino; o el incremento del trabajo autónomo fuertemente dependiente. Todos ellos son factores que repercuten de forma directa sobre determinadas prestaciones; como es el caso del desempleo o la jubilación, o sobre las muy escasas o ausentes prestaciones previstas para facilitar el reparto de responsabilidades familiares y la incorporación y permanencia de la mujer al mercado de trabajo.

De manera que, a consecuencia de esos factores, el sistema de protección social debe adaptarse de forma que, por ejemplo, la protección por desempleo pase de ser (lo que ya está sucediendo) una mera garantía de ingresos sustitutivos de rentas para orientarse más bien al empleo, convirtiéndose en un seguro de empleabilidad, que parte del principio de activación, esto es, haciendo que el trabajo sea el precio de la protección, vinculando los derechos en este plano a la obligación del trabajo (el sentido del concepto de *workfare*). Lo que significa, en el terreno de la tutela social que la protección por desempleo tenga como finalidades esenciales: el incentivo para la búsqueda de trabajo; el incremento de las oportunidades de ocupación y de formación y el favorecimiento del empleo; la eliminación del carácter desincentivador de las prestaciones de desempleo en relación con la búsqueda del mismo, actuando sobre su cuantía y su duración y, sobre todo, vinculando la continuidad de la percepción con el seguimiento de curso formativos o de una auténtica imposibilidad de obtener otra ocupación; o la atención, desde el punto de vista de la protección, de fenómenos crecientes como el empleo temporal, intermitente, discontinuo o a tiempo parcial.

Asimismo, no hay que olvidar que uno de los factores más preocupantes, sobre todo desde el punto de vista económico, para los sistemas actuales de protección social, es el envejecimiento de la población. El descenso de la natalidad y el incremento de las expectativas de vida tienen consecuencias sobre cualquier sistema de Seguridad Social sobre las que es innecesario insistir: incremento espectacular del gasto en pensiones; aumento del

<sup>5</sup> A este respecto, puede verse, CORNELISSEN, D.R. «Un debate europeo sobre el futuro de la protección social». *Noticias de la Unión Europea*, 158/1998, págs. 93 y ss.; también, GONZALO GONZÁLEZ, B. «Evolución y tendencias de la Seguridad Social europea ante el cambio de siglo». *Noticias de la Unión Europea*, 222/2003, págs. 23 y ss.; y EUZEBY, CH. «Rethinking social security in the European Union: Extending fundamental universal rights». *International Security Review*, 57, 1/2004, págs. 85-103.

gasto sanitario (indiscutiblemente más alto mientras mayor edad tenga el beneficiario); mayor necesidad de prestaciones para hacer frente a las situaciones de dependencia personal, en su mayor parte asociadas a la edad. Todo ello además (y más aún si se tiene en cuenta la frecuente retirada anticipada del mercado de trabajo de trabajadores de edad madura) provoca que la relación entre activos y pasivos (entre financiadores y beneficiarios de la pensión en un sistema de reparto o de *pay-as-you-go*) haya empeorado, acercándose de forma peligrosa a una proporción por debajo de dos activos por un pasivo, que, salvo incrementos espectaculares de la productividad, es incapaz de proporcionar la financiación suficiente para el mantenimiento de los sistemas. Medidas como la elevación de la edad de jubilación, incentivos para el mantenimiento en activo, ajuste contributivo entre aportación y pensión, exigencia de requisitos reforzados para acceder a la prestación, etc.), recogidas, según qué prestaciones, por la reciente Ley 40/2007, de 4 de diciembre, parecen medidas inevitables para garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de protección social.

En lo que se refiere al comportamiento demográfico y al tipo, dimensión y naturaleza de los hogares, la realidad social muestra que se han producido cambios de extraordinaria relevancia. Tales como la pérdida de la familia matrimonial de su condición de modelo típico para ser sustituida por una variedad de modelos familiares como las familias monoparentales, las que son consecuencia de crisis familiares como el divorcio, las unidades familiares reconstituidas, las que están constituidas por personas del mismo sexo, las uniones de hecho más o menos formalizadas. Todo ello provoca dos tipos de retos a los sistemas de protección social: de una parte, la debilitación de la función de protección familiar frente a la necesidad, basada en los lazos de parentesco; de otra parte, el surgimiento de nuevas necesidades sociales como consecuencia de las cargas familiares, de la pobreza generada por la desestructuración familiar, de la necesidad de cuidado de mayores dependientes, de la exigencia por parte de estructuras familiares atípicas de formas de protección semejantes a las de las familias tradicionales. Ejemplo de estas nuevas exigencias se observa en la nueva configuración de las prestaciones de muerte y supervivencia que, tras la reforma introducida por la ya citada Ley 40/2007, de 4 de diciembre, ha visto ampliado su radio de aplicación a las uniones de hecho; ampliándose así a otros sujetos y situaciones que dan derecho a ellas.

Las exigencias de transformación de los sistemas de protección para hacer frente a estas nuevas realidades familiares se conectan también con las consecuencias que para ese mismo sistema de protección social tiene la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, en la medida en que altera el tradicional reparto de roles familiares y debilita la capacidad de asumir funciones de protección dentro del núcleo familiar que habitualmente eran desempeñadas por la mujer. La implantación del principio de corresponsabilidad en relación con la carga familiar y la necesidad de establecer medidas de todo orden con el fin de favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar también se proyecta en el terreno de la Seguridad Social; idea que de algún modo está presente en los cambios introducidos por la Ley de Igualdad en relación con la nueva contingencia de paternidad. Demandando una revisión completa de las prestaciones familiares. No sólo adecuando su cuantía al coste real de dicha carga sino también favoreciendo la compatibilidad entre trabajo y cuidado de hijos o de dependientes (por ejemplo, mediante prestaciones específicas por hijo a cargo, prestaciones económicas durante la excedencia laboral, cómputo como tiempo cotizado del

dedicado al cuidado de hijos y familiares, o reparto de los periodos de cotización logrados por la parte activa del matrimonio o pareja de hecho entre el que los genera y quien se dedica al cuidado de la familia).

### 3. UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE LAS EXIGENCIAS DE TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL

Para concluir esta reflexión relativa a las exigencias de transformación de los sistemas de Seguridad Social, procede individualizar las ideas, propuestas o cuestiones en torno a los cuales se está produciendo hoy día el debate acerca del futuro de los sistemas de protección social. En ningún caso es mi intención profundizar en dicho debate sino que me limitaré a enumerar y plantear brevemente los términos del mismo.

En primer lugar, y contrariamente a lo que se deriva de la naturaleza del Estado Social<sup>6</sup>, una reducción del papel público en la protección de las situaciones de necesidad. Diversas ideas confluyen en esta propuesta. De una parte, la exigencia de un mayor grado de responsabilidad personal en la asunción de las situaciones individuales de necesidad. Se trata, sin duda, de una consecuencia del individualismo propio de los sistemas liberales que, al margen de hacer responsable al individuo de su propia suerte, consideran que la carga de afrontar las situaciones de necesidad debe pesar sobre el propio sujeto, el cual deberá tener la iniciativa y ser capaz de generar sus propios recursos para hacer frente a esos riesgos. La llamada a la búsqueda activa del empleo, al ahorro y a la previsión individual, a la responsabilización personal frente a riesgos habitualmente asumidos por el individuo o por el núcleo familiar, y a la recuperación de la primaria solidaridad familiar son elementos de esta propuesta que se completa con la retirada y la renuncia de los poderes públicos a proporcionar una tutela que puede, y debe, ser organizada por el individuo en uso de su libertad personal.

De otra parte, la necesidad de reducir el gasto público en protección social que conduce a restringir sus intervenciones a la garantía de prestaciones mínimas de subsistencia o mínimos sociales; de forma que la Seguridad Social debe ocuparse exclusivamente de la tutela de las situaciones de necesidad real en las que el individuo carece de los recursos necesarios para la subsistencia, liberando recursos que puedan ser destinados a la contratación privada de formas de previsión complementarias del mínimo estatal. De aquí propuestas como la de permitir la libre elección del sistema de protección entre las alternativas que se ofrecen en el mercado, mediante sistemas basados en un principio de capitalización que retribuya el esfuerzo de ahorro o de contribución financiera, al margen pues de toda idea de solidaridad<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> CORNELISSEN, ob. cit. pág. 94; EUZEBY, ob. cit. págs. 93-95.

<sup>7</sup> GONZALO GONZALEZ, B. ob. cit. pág. 24. se refiere a la triple crisis de los sistemas públicos de protección social, mencionando: la crisis de oportunidad (la Seguridad Social y sus mecanismos de financiación constituyen un freno al desarrollo económico); la crisis de eficacia (las estructuras públicas de protección escasamente eficientes en la gestión de los recursos públicos); la crisis de legitimidad (la Seguridad Social se considera incompatible con la libertad y la previsión personal, desincentivando la iniciativa y la responsabilidad personal y familiar).

Todo lo cual se concentra en el debate de fondo entre publicación y privatización de los sistemas de protección social. Esto es, si la tutela frente a las necesidades sociales ha de seguir siendo encomendada a los poderes públicos, al tratarse de un servicio público indispensable, basado en un principio de solidaridad social, que no puede ser dejado en manos privadas; o si, por el contrario, la satisfacción de tales necesidades puede ser dejada a la iniciativa de los individuos y asegurada a través de medidas de ahorro individual o de aseguramiento según las leyes del mercado. Para los partidarios de la privatización, la protección social, tal y como se organiza actualmente, tiene consecuencias negativas muy relevantes. Por ejemplo: el peso excesivo de las cotizaciones obligatorias, la debilitación del sentido individual de la responsabilidad, el efecto negativo de los costes sociales y de la protección social sobre el dinamismo económico y el crecimiento. De forma que la privatización o, al menos, la reducción del peso de la tutela pública, tendría como consecuencias positivas, entre otras, la disminución de los costes empresariales, el control y la disminución del gasto público en protección social, la mayor eficacia económica y de gestión de los sistemas privados de aseguramiento, la dinamización económica general y particular de las actividades empresariales vinculadas a la protección social (aseguramiento, prestación de servicios sanitarios y de tipo personal)<sup>8</sup>.

En un plano menos radical, que parte de la aceptación del Estado Social como instrumento necesario para proporcionar la garantía, basada en la solidaridad social, de dicha protección, de su igualdad y de la integración social, el debate se plantea en torno a una serie de cuestiones. En primer lugar, en relación con la presencia del principio de solidaridad y su alcance; en segundo lugar, en cuanto al contraste entre contributividad y asistencialidad de las prestaciones; en tercer lugar, entre principios financieros de capitalización o de reparto; y, en cuarto lugar, entre gestión pública o privada del sistema. Todas estas dicotomías son confrontaciones que, aceptando la carga pública de las situaciones de necesidad, introducen dentro de ese sistema principios de organización, funcionamiento y gestión que responden a una lógica privada. Se trata, en síntesis, de moderar las dosis de solidaridad presente en el sistema de protección pública, acantonándola en las prestaciones de garantía de ingresos mínimos, y llevando las prestaciones de nivel profesional o contributivas a la lógica individualista de la capitalización o del seguro privado. Es cierto que, como se admite generalmente, el tránsito desde el principio financiero de reparto al de capitalización presenta dificultades de todo tipo. Por este motivo, el principio de capitalización aparece en estas propuestas reformistas como un principio virtual que adquiere sentido y presencia a través de los principios de contributividad (que asocia directamente la prestación a que se tiene derecho con la aportación previa individualizada del sujeto beneficiario) o de proporcionalidad entre esfuerzo financiero y calidad de la prestación<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Sobre este debate, EUZEBY, A. y VAN LANGENDOCK, J. «Néo-libéralisme et protection sociale: la question de la privatisation dans les pays de la CEE». *Droit Social*, 3/1989, págs. 256-265.

<sup>9</sup> Es lo que GONZALO GONZALEZ, ob. cit. págs. 31-32, llama «principio de beneficio», cuyas manifestaciones son: la afectación impositiva o destino exclusivo de las contribuciones sociales a las prestaciones contributivas (es la separación o clarificación de las fuentes de financiación); la regla de equivalencia, que exige una estrecha correspondencia entre prestación y aportación; y la regla de corresponsabilidad financiera

En el mismo sentido se mueven las propuestas de asistencialización de algunas prestaciones, que penetran en su naturaleza reconduciendo su función desde la sustitución de rentas hacia la garantía de mínimos. Una asistencialización que es coherente, incluso en el terreno contributivo, como expresión de la solidaridad mínima que ha de estar presente en todo sistema de Seguridad Social, cuando el objetivo es garantizar cuantías mínimas o transformar un derecho de sobreprotección al condicionarlo al cumplimiento de condiciones de necesidad real que hagan socialmente justificada la tutela. Pero este movimiento de asistencialización también se inspira en la idea de garantizar una tutela de mínimos, abriendo el espacio de la suficiencia, desde el punto de vista contributivo, o de la complementariedad a la acción acumulativa de la previsión privada. De forma que una tensión hacia la protección de una situación de necesidad real, que utiliza la fórmula clásica en estos casos de la garantía de mínimos, acaba funcionando como una reforma de reducción de la eficacia de la protección y, por extensión, de la suficiencia del sistema <sup>10</sup>.

Finalmente, una reforma del sentido que se comenta también incide en el ámbito organizativo, ampliando el espacio de actuación de la iniciativa privada, aunque bajo formas variadas y más o menos debilitadas. Se trata, por ejemplo, de la modificación privatizadora de prestaciones concretas o de partes de ellas; como ha sucedido en España, aunque con más intensidad en otros países europeos, respecto de prestaciones estrechamente conectadas con el desempeño del trabajo, típicamente, la incapacidad temporal. En estos supuestos, el sistema renuncia a proporcionar esa cobertura y acaba encomendado a los sujetos privados (en este caso a la propia empresa) la organización, la financiación y la gestión de la cobertura. Pero también hay indicios de privatización en los casos, cada vez más frecuentes, en los que el sistema de protección renuncia a proporcionar directamente las prestaciones (sobre todo cuando se trata de prestaciones de tipo técnico) encomendando esta tarea a sujetos privados con finalidad lucrativa. Los conciertos para la prestación de la asistencia sanitaria o, ahora, de los servicios personales que constituyen el contenido de las prestaciones de dependencia son un ejemplo claro de lo que se dice. Por último, los indicios de privatización también se encuentran en el caso de la encomienda de la gestión de importantes prestaciones del sistema (el caso de las derivadas de riesgos profesionales) a entidades privadas que, aunque carentes de un fin de lucro, proyectan sobre la gestión objetivos, principios y métodos más adecuados a la lógica del mercado y no a la diversa, y aun contrapuesta, de la tutela social.

Como se ha expuesto, de forma sistemática y resumida <sup>11</sup>, las perspectivas de reforma de la Seguridad a medio plazo, en este plano de reconstrucción parcial o moderada, parece estar marcada por los siguientes referentes: la reducción lenta, gradual y mesurada de los sistemas de Seguridad Social; la reconducción de parte de la tutela pública hacia la iniciativa privada; la reducción del sector público de protección orientándose hacia una protección mínima; y la intensificación de los principios de capitalización, contributividad y proporcionalidad. Sin embargo, pese a estas perspectivas llenas de previsiones negativas desde el punto de vista del desarrollo, e incluso mantenimiento, de un sistema de Seguridad

<sup>10</sup> De reduccionismo asistencial habla GONZALO GONZALEZ, ob. cit. pág. 30.

<sup>11</sup> GONZALO GONZALEZ, ob. cit. págs. 34-35.

Social, no hay que olvidar el reconocimiento constitucional de su función esencial, como tutelador de una amplia gama de situaciones sobre la base del principio esencial de la solidaridad social. De forma que es la propia conciencia social la que se nos presenta como elemento defensivo de una institución en la que esa conciencia se reconoce y que valora no sólo como un derecho de ciudadanía adquirido, o como algo indispensable para la estabilidad social y el propio progreso económico, sino, fundamentalmente, como una seña de identidad de la civilización a la que pertenecemos. La que ha aceptado que la protección frente a la necesidad económica, basada en la solidaridad colectiva, es una función del Estado que obedece tanto a razones de eficacia social como, sobre todo, a motivaciones de la más elemental justicia redistributiva.