
El sistema de Seguretat Social

PID_00203757

Manuel Ramón Alarcón Caracuel

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores





**Manuel Ramón Alarcón
Caracuel**

Magistrat del Tribunal Suprem.
Catedràtic de Dret del Treball i de
la Seguretat Social.

Quarta edició: febrer 2019
© Manuel Ramón Alarcón Caracuel
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Disseny: Manel Andreu
Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL
Dipòsit legal: B-3.751-2019

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	6
1. La Seguretat Social, puntal essencial de l'Estat del benestar..	7
1.1. Estat del benestar i Estat social	7
1.2. Contingut de l'Estat social: redistribució de la riquesa	8
1.3. La despesa social: promoció social i protecció social. La Seguretat Social	10
1.3.1. La promoció social	10
1.3.2. La protecció social. La Seguretat Social	11
2. La formació històrica de la Seguretat Social a Europa i a Espanya.....	13
2.1. El començament de la Revolució Industrial: el mutualisme obrer i les lleis d'accidents de treball	13
2.1.1. El mutualisme obrer	14
2.1.2. Les lleis d'accidents de treball	15
2.2. Les assegurances socials creades per Bismarck i la seva implantació a Espanya	18
2.3. De les assegurances socials a la Seguretat Social: Beveridge	21
3. La Seguretat Social en la Constitució espanyola.....	23
3.1. La col·locació sistemàtica de la Seguretat Social en el text constitucional	23
3.2. Seguretat Social i assistència social: competències de l'Estat i de les comunitats autònomes	24
3.3. El model constitucional de Seguretat Social	26
4. Descripció breu del sistema espanyol de Seguretat Social.....	28
4.1. El quadre de fonts reguladores	28
4.2. L'estructura del sistema: braç contributiu (règim general i règims especials) i braç no contributiu	33
4.2.1. El braç contributiu: règim general i règims especials	33
4.2.2. El braç no contributiu	34
4.3. Contingut de l'acció protectora	35
4.4. La gestió del sistema	40
4.5. El finançament de la Seguretat Social	42
4.5.1. Els principis de finançament: ingressos públics, sistema de repartiment i unitat de caixa	42
4.5.2. El fons de reserva de la Seguretat Social	43

4.5.3. El sistema de cotització: bases i tipus	44
Resum	47
Exercicis d'autoavaluació	49
Solucionari	51
Glossari	53
Bibliografia	55

Introducció

Aquest mòdul didàctic aborda una síntesi molt breu del sistema espanyol de Seguretat Social. La Seguretat Social és una institució clau de l'Estat del benestar al funcionament de la qual es dedica cada any una gran quantitat de diners (més de 13 bilions en el pressupost de 1999), i que té una regulació jurídica molt complexa. Aquestes característiques justifiquen àmpliament el fet que la majoria de plans d'estudis de la llicenciatura de Dret li dediquin una assignatura específica.

No obstant això, és freqüent que aquesta disciplina especial tingui el caràcter d'optativa, la qual cosa implica que els qui no la cursen podrien acabar els estudis jurídics amb un desconeixement total d'una institució tan important des de tots els punts de vista: social, econòmic i jurídic. A fi d'evitar-ho, s'introdueix aquest mòdul en l'assignatura dedicada al dret del treball, matèria troncal al contingut de la qual s'afegeix –per ordre expressa del Reial decret de directrius pròpies de la llicenciatura de Dret– la Seguretat Social.

Aquesta col·locació respon a raons de vinculació històrica i sistemàtica entre el dret del treball i el de la Seguretat Social:

- D'una banda, com veurem, el que avui entenem per Seguretat Social neix com un conjunt d'assegurances socials establertes a favor dels treballadors per compte d'altri per tal de fer front a les contingències que pateixen, començant pels accidents de treball.
- D'altra banda, tot i que avui dia la Seguretat Social ha desbordat àmpliament aquest plantejament inicial i s'ha convertit en un sistema de protecció per a tots els ciutadans i no exclusivament per als treballadors per compte d'altri, la protecció d'aquests treballadors continua essent un element clau del sistema de Seguretat Social, el finançament de la qual, a més, es basa essencialment en les cotitzacions pagades per empresaris i treballadors.

Per les raons exposades, és evident, doncs, que el tractament que es pot dispensar a la Seguretat Social en aquest mòdul ha de ser necessàriament molt sintètic.

Lectura recomanada

Per ampliar els continguts estudiats en aquest mòdul didàctic vegeu:

M. R. Alarcón Caracuel (1999). *La Seguridad Social en España*. Pamplona: Aranzadi.

Objectius

Els objectius que es pretén que assolis en aquest mòdul didàctic es poden resumir en un de sol, que és la comprensió del significat profund de la Seguretat Social, des d'una triple perspectiva a la qual es dediquen els apartats corresponents, seguits d'un de caràcter més descriptiu. Els objectius específics són, doncs, els següents:

- 1.** Entendre la Seguretat Social com un puntal essencial de l'Estat del benestar, l'eix definidor del qual és el principi de redistribució, que s'aconsegueix per mitjà de dos instruments: un sistema fiscal progressiu i una despesa social la partida principal de la qual és, precisament, la destinada a la Seguretat Social.
- 2.** Comprendre que la Seguretat Social és el resultat d'una evolució històrica complexa comuna a tots els països capitalistes industrialitzats europeus que, a partir de l'Estat liberal del segle XIX, desemboca en la instauració de l'Estat del benestar.
- 3.** Tenir en compte que el dret a la Seguretat Social és un dret destacat del catàleg de drets socials que ofereix l'Estat social i democràtic de dret –que és la clàusula constitucional que tradueix la fórmula política de l'Estat del benestar–, i que en aquest context la Seguretat Social es relaciona amb l'assistència social. També cal conèixer l'articulació específica de la Seguretat Social d'acord amb l'Estat autonòmic i, d'altra banda, els principis rectoris concrets de la Seguretat Social que estableix la Constitució i que configuren un model determinat de sistema.
- 4.** Conèixer i comprendre els elements de funcionament del sistema: les seves fonts reguladores, el contingut de l'acció protectora i la gestió i el finançament.

1. La Seguretat Social, puntal essencial de l'Estat del benestar

1.1. Estat del benestar i Estat social

El final de la Segona Guerra Mundial (1945) va produir a Europa la confluència d'unes circumstàncies econòmiques, polítiques i socials molt especials que van donar com a fruit el naixement d'una fórmula política de convivència que es va anomenar **Estat del benestar**. El feixisme havia estat derrotat amb l'esforç conjunt de les democràcies burgeses i la Unió Soviètica, que els països occidentals consideraven en aquell moment un punt de referència per l'acció política d'àmplies masses populars que havien defensat amb les armes a la mà la supervivència de les democràcies burgeses, però que exigien ara la seva part en els rèdits de la victòria i especialment en els fruits del desenvolupament econòmic espectacular que tindria lloc en les dècades de 1950 i 1960 sobre la base de la reconstrucció del que la guerra havia destruït.

Aquesta exigència es va satisfer per mitjà d'un gran pacte politicosocial que tenia les contrapartides del manteniment del sistema capitalista basat en la propietat privada dels mitjans de producció i l'economia de mercat, a canvi d'introduir-hi uns mecanismes concrets de redistribució de la riquesa imposats pel poder polític en favor de les classes populars.

La fórmula va rebre el nom d'*Estat del benestar* –de vegades s'escriu *Estat de benestar*–, una expressió que ha obtingut una acceptació plena en el llenguatge polític i també en el de les ciències socials, i que defineix el sistema politicosocial dels països industrialitzats europeus, si bé aquesta idea comuna ha cristal·litzat en experiències concretes diferents entre si segons la idiosincràsia, la trajectòria històrica i les forces polítiques presents en els diversos països europeus, la qual cosa ha determinat dosis variades dels dos ingredients de la fórmula "mercat més Estat" o, dit d'una altra manera, el manteniment del sistema capitalista (mercat) amb la introducció de determinades reformes de contingut social per part dels poders públics (Estat).

Cal assenyalar que la idea del "reformisme social" no aparegué de manera sobtada a la segona postguerra, sinó que acompanyava el desenvolupament del sistema capitalista des del final del segle XIX i havia tingut una expansió notable ja en la primera postguerra, justament quan –després del triomf de la

Lectura recomanada

E. Ashford (1989). *La aparición de los Estados de Bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La fórmula política Estat del benestar

Es correspon amb la fórmula constitucional *Estat social i democràtic de dret* de l'article 1 de la Constitució espanyola de 1978.

Lectura recomanada

W. Abendroth; E. Forsthof; K. Doehring (1986). *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

revolució bolxevic de 1917– es va promulgar a Alemanya la Constitució de Weimar de 1919, amb la consagració de l'**Estat social**, una fórmula juridico-constitucional que es correspon amb la fórmula política de l'Estat del benestar.

En definitiva, l'Estat del benestar és una realitat política basada en un gran pacte social que es formalitza, en l'àmbit constitucional, en l'Estat social o Estat social i democràtic de dret, que són els termes que utilitza l'article 1 de la Constitució espanyola (CE) de 27 de desembre de 1978.

Nota

Trobareu les sigles i abreviacions que apareixen al llarg del mòdul desenvolupades al glosari.

1.2. Contingut de l'Estat social: redistribució de la riquesa

Quin significat s'ha d'atribuir a l'expressió constitucional d'*Estat social*? Ja sabem que es tracta d'una fórmula sintètica del gran pacte políticossocial a què ens hem referit abans, però, si concretem el contingut d'aquest pacte, trobem una bona resposta a aquesta pregunta a l'article 9.2 de la CE, que estableix el següent:

"Correspon als poders públics de promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social."

És a dir, no es tracta només de proclamar que els ciutadans són lliures i iguals i que, per tant, tenen dret a participar en l'organització de la "cosa pública", sinó que és absolutament necessari que aquesta proclamació no sigui simplement formal i que es tracti de quelcom "real i efectiu". Per a aconseguir-ho, l'Estat social no es limita a reconèixer a l'individu una sèrie de llibertats públiques i drets polítics (llibertat d'expressió, d'associació, de reunió, dret de sufragi actiu i passiu, etc.) –cosa que ja feia l'Estat liberal–, sinó que, a més, li reconeix una sèrie de drets econòmics i socials (a l'educació, el treball, l'habitatge, la salut, la Seguretat Social...) i procura fer-los efectius.

Com s'ha dit moltes vegades, això representa un gir molt important en el funcionament de l'Estat, que passa de ser abstencionista a ser intervencionista. És a dir, l'Estat social no es limita a "observar el joc" –el joc del mercat, precisament– i fer que es respectin les seves regles, sinó que, a més, hi intervé. Aquesta intervenció està presidida per una idea bàsica: la redistribució de la riquesa.

Exemple

L'article 9.2 de la CE expressa molt bé quin és el contingut de l'Estat social.

Els puntals democràtics

Libertat, igualtat i participació són els tres puntals de la democràcia.

Aquest principi redistributiu es concreta per mitjà de dos instruments:

1) El **sistema fiscal**. Aquest s'ha de basar en la idea que qui més té ha de pagar més impostos a l'Estat.

2) La **despesa social**. L'Estat s'ha de gastar una gran part del que recapta a proveir de certs béns i serveis tots els ciutadans i, especialment, els qui més ho necessiten: aquesta és la despesa social, per mitjà de la qual fan realitat els drets econòmics i socials que abans esmentàvem.

L'**article 31 de la CE** recull aquesta doble plasmació del principi redistributiu amb tota claredat. Pel que fa al primer aspecte, l'apartat 1 diu:

"Totes les persones contribuiran al sosteniment de les despeses públiques d'acord amb la seva capacitat econòmica mitjançant un sistema tributari just inspirat en els principis d'igualtat i progressivitat que, en cap cas, tindrà abast confiscatori."

Pel que fa al segon aspecte, el que es refereix a la despesa, l'apartat 2 diu el següent:

"La despesa pública realitzarà una assignació equitativa dels recursos públics i la programació i l'execució respondran als criteris d'eficiència i economia."

L'eficiència consisteix a aconseguir els objectius proposats amb el mínim cost possible, mentre que l'economia pot equivaler a evitar el malbaratament. Però el que convé subratllar és que l'assignació –és a dir, la despesa– ha de ser equitativa. Tot i que el terme *equitat* es pot interpretar de moltes maneres, una interpretació sistemàtica ens porta fàcilment a la conclusió que l'equitat és a la despesa el mateix que la progressivitat a l'ingrés. és a dir, de la mateixa manera que l'impost no ha de ser proporcional, sinó progressiu (paga proporcionalment més qui té més o guanya més), la despesa no ha de ser igual, sinó equitativa (ha de rebre proporcionalment més qui més ho necessita); així és com la despesa pública –o una gran part d'aquesta– esdevé despesa social.

En definitiva, el principi redistributiu es basa en un criteri de solidaritat per a aconseguir més justícia. Aquesta és la idea que apareix també a l'article 131.1 *in fine* de la CE, que autoritza l'Estat a "estimular el creixement de la renda i de la riquesa i la distribució més justa d'aquesta darrera".

Exemple

Els articles 31 i 131 de la CE expressen clarament el principi redistributiu.

Lectura complementària

E. Bandrés Moliné (1993). *Economía y redistribución*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1.3. La despesa social: promoció social i protecció social. La Seguretat Social

La despesa social pot complir la seva finalitat redistributiva per mitjà de dos grans vies: la promoció social i la protecció social. Atès que l'economia de mercat és una gran cursa, una gran competició en què cadascú cerca la satisfacció del seu propi interès, l'Estat hi pot intervenir bàsicament mitjançant dos tipus d'actuacions:

- El primer tipus (la promoció social) consisteix a contribuir que tots els ciutadans estiguin en igualtat de condicions "en la línia de sortida" de la cursa.
- El segon tipus de mesures (la protecció social) són les dirigides a "tornar a col·locar a la cursa" els qui n'han quedat circumstancialment al marge.

Es tracta d'una metàfora una mica "utilitarista", però que explica amb prou exactitud com funcionen realment els mecanismes de la promoció social i de la protecció social, respectivament.

1.3.1. La promoció social

La mesura clau de la promoció social és l'obligació de l'Estat de proporcionar ensenyament gratuït a tothom. Avui dia, la Constitució (article 27.4 de la CE) imposa aquesta obligació només en l'àmbit de l'ensenyament bàsic. És evident que, a mesura que s'ampliés l'àmbit de l'ensenyament obligatori i gratuït –fins a l'ensenyament secundari, fins al superior– millor es duria terme el principi que "tothom ha d'estar en les mateixes condicions en la línia de sortida".

La segona mesura de promoció social és el "dret al treball" (article 35.1 de la CE). La col·locació d'aquest article en la zona de garantia "intermèdia" de la Constitució –a diferència del dret a l'educació, que es troba en la zona de garantia màxima (article 53.2 de la CE)– fa que el dret al treball estigui molt relativitzat i que fins i tot es tendeixi a diluir en un simple principi rector de l'activitat de l'Estat. Aquest principi rector està recollit a l'article 40.1, que insta els poders públics a fer "una política orientada cap a la plena ocupació". Però malgrat que el nivell de garantia jurídica sigui inferior, és evident que el fet de disposar d'un lloc de treball és un requisit imprescindible per a poder "participar en la cursa". Com veurem tot seguit, la pèrdua del lloc de treball és, precisament, la causa més freqüent d'accés a la protecció social.

Així, doncs, els puntals bàsics de la promoció social són el dret a l'educació i el dret al treball.

Finalment, la Constitució preveu altres mesures de promoció social, menys importants que el dret a l'educació o al treball però també significatives:

- El dret a "la formació i la readaptació professionals" (article 40.2 de la CE) lligat al dret al treball.
- El dret "a l'accés a la cultura" (article 44.1 de la CE), relacionat amb el dret a l'educació.

1.3.2. La protecció social. La Seguretat Social

Un cop situats a la cursa –la cursa per a assolir la satisfacció de les pròpies necessitats–, els individus estan exposats al risc de no poder aconseguir el seu propòsit a causa de determinades contingències que condueixen a la impossibilitat de guanyar-se el pa amb els seus propis mitjans: malaltia, invalidesa, pèrdua del lloc de treball, etc.

En aquests casos, l'Estat està obligat a dispensar una protecció a les persones copejades per aquests esdeveniments nefastos oferint-los un conjunt de prestacions. A fi de garantir aquestes prestacions –que assegurin els ciutadans davant el risc de no poder-se guanyar el pa– hi ha la Seguretat Social, que és el "nucli dur" de la protecció social.

Seguretat Social

La Seguretat Social és el "nucli dur" de la protecció social.

Aquest nucli dur es completa amb una segona xarxa de protecció social que s'anomena **assistència social**, destinada bàsicament a cobrir les necessitats de les persones que pateixen una marginació social tan gran que ni tan sols tenen accés a les prestacions de la Seguretat Social. Més endavant veurem com la frontera entre les anomenades *prestacions no contributives* de la Seguretat Social i les prestacions de l'assistència social és molt tènue.

Protecció social

La Seguretat Social i l'assistència social formen part del sistema de protecció social.

Finalment, també formen part del camp de la protecció social dispensada pels poders públics algunes prestacions de naturalesa molt diversa encaminades totes a satisfer algunes necessitats dels ciutadans que –més per tradició històrica que no pas per altres raons– no formen part del catàleg de situacions de necessitat cobertes per la Seguretat Social o per l'assistència social: ajudes a l'habitatge, beques d'estudis, transports gratuïts, etc.

Diem que la Seguretat Social és el nucli dur de la protecció social per diverses raons:

- 1) El volum de recursos econòmics destinat a pagar les prestacions de la Seguretat Social és immens, quasi un terç del PIB (producte interior brut) dels països industrialitzats.

- 2) El catàleg de situacions de necessitat cobertes pel sistema de Seguretat Social és molt ampli i ben articulat.
- 3) Es tracta d'un mecanisme prestacional ja madur, molt arrelat històricament i dotat d'un sistema organitzatiu molt desenvolupat i d'una regulació jurídica molt complexa.
- 4) Inalment, la Seguretat Social és una institució d'àmbit internacional: els seus trets definitoris són similars en tots els països capitalistes desenvolupats – sobretot els europeus, però també als Estats Units, Canadà, Austràlia, Nova Zelanda, etc.– i també en molts països amb un nivell mitjà de desenvolupament.

En definitiva, el test per a determinar si un país gaudeix d'Estat del benestar o no gira bàsicament entorn del fet que posseeixi o no –i amb quin grau de perfeccionament– un sistema de Seguretat Social.

Lectura recomanada

M. R. Alarcón Caracuel (1996). "Hacia el Derecho de la Protección Social". A: J. López López (coord.). *Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad*. Madrid: Marcial Pons.

2. La formació històrica de la Seguretat Social a Europa i a Espanya

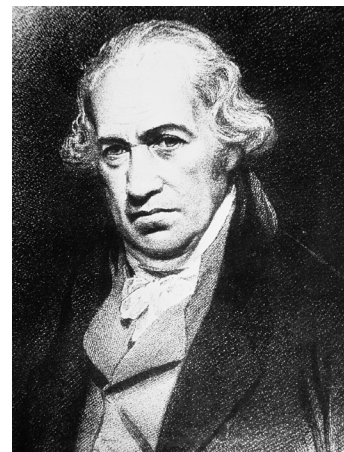
2.1. El començament de la Revolució Industrial: el mutualisme obrer i les lleis d'accidents de treball

La Seguretat Social és el resultat d'una evolució històrica que comença a Europa amb la Revolució Industrial i la instauració del mode de producció capitalista. En totes les etapes històriques anteriors, els éssers humans han estat exposats a grans riscos de naturalesa col·lectiva –fams canines, epidèmies, etc.– a les conseqüències nefastes dels quals feien front bé amb els seus propis mitjans individuals i familiars, bé recorrent a la caritat d'institucions religioses al llarg de l'edat mitjana, o a la beneficència organitzada pels poders públics de l'època ja a l'edat moderna. D'altra banda, les corporacions gremials també van posar en marxa alguns mecanismes rudimentaris d'assistència sanitària i econòmica per als seus agremiats.

Però el que caracteritza la nova situació històrica que sorgeix de la Revolució Industrial (que té com a avís de sortida l'aplicació al procés productiu de la màquina de vapor inventada per Watt l'any 1769) és l'aparició d'una nova "catàstrofe" de magnituds insospitades i permanents i l'origen de la qual no es trobava en la naturalesa, sinó en les noves condicions de producció fabril: els **accidents de treball**.

Als accidents es van unir **malalties noves**, degudes a les jornades laborals llargues i extenuants i a l'amuntegament en els centres urbans, que van acollir en condicions sanitàries pèssimes la gran immigració procedent del camp. Finalment, va aparèixer un nou fantasma: l'**atur massiu**, que es produïa quan les successives crisis cícliques provocaven el tancament de les fàbriques i abocaven milers de persones a la misèria.

En aquesta nova situació històrica es va revelar immediatament la insuficiència per a fer front als **nous riscos socials** –concepte que fa referència al fet que aquests riscos estan causats per la nova forma d'organització social: el sistema de producció industrial– dels vetustos mecanismes de protecció (caritat privada, beneficència pública, suport gremial), alguns dels quals, a més, van desaparèixer: la dissolució dels gremis va implicar, òbviament, la desaparició dels mecanismes de solidaritat professional creats per les diverses corporacions gremials.



James Watt (1736-1819)

Aquesta insuficiència o buit de protecció davant els nous riscos es va intentar omplir, en una primera fase històrica (que abraça un segle: des del començament de la Revolució Industrial, a la segona meitat del segle XVIII, fins a la instauració de les assegurances socials, al final del XIX), mitjançant dos mecanismes: el mutualisme obrer i les lleis d'accidents de treball.

2.1.1. El mutualisme obrer

Un cop desapareguda l'organització corporativa, els treballadors manuals es troben completament desatesos quan, per diversos motius –malaltia, accidents, atur, vellesa– es veuen impossibilitats per a guanyar un jornal a les noves fàbriques industrials. Molt aviat recorren a organitzar-se ells mateixos per a afrontar col·lectivament aquests problemes. Amb aquesta intenció creen les anomenades **societats de socors mutus**, una fórmula organitzativa que hereta alguns dels trets de l'antiga protecció gremial, però sense aquell caràcter interclassista i paternalista. La base associativa d'aquestes entitats era de caràcter professional (teixidors, filadors, abaixadors, obrers de la construcció, etc.) i local (Barcelona, Madrid, Sevilla, etc.). El seu objectiu era posar en comú una petita part del jornal, que s'ingressava en una caixa col·lectiva de la qual sortia el subsidi que es pagava a l'associat que ho necessitava quan perdia el jornal per les causes esmentades, d'acord amb les regles que establien els estatuts. Eren entitats sense ànim de lucre que es basaven en el principi de la solidaritat; però les quotes que es pagaven eren molt reduïdes i la majoria de vegades no permetien atendre satisfactòriament les necessitats per a les quals s'havien creat.

La primera associació mutualista que es va crear a Espanya va ser la **Societat Mútua de Teixidors del Cotó**, fundada a Barcelona l'any 1840 a l'empara de la **Reial ordre circular de 28 de febrer de 1839**, sota la regència de Maria Cristina, en la qual es llegeix el següent:

"Se ha servido Su Majestad la Reina Gobernadora resolver que los socios de las corporaciones cuyo instituto sea el auxiliarse mutuamente en sus desgracias, enfermedades, etc., o el reunir en común el producto de sus economías con el fin de ocurrir a necesidades futuras, pueden constituirse libremente y sin otras condiciones que las siguientes [...]"

Les condicions esmentades es traduïen en un control intens per part de les autoritats governatives provincials.

Però la Societat Mútua de Teixidors del Cotó era suspecta de no tenir només finalitats "filantròpiques", sinó també finalitats de "resistència al capital", concretament de pretendre utilitzar els fons com a suport dels obrers en vaga quan es donés el cas. Per aquesta raó, se'n va denegar l'aprovació dels estatuts i, com a advertència general, el Govern polític de Barcelona va publicar una **circular**, en la data significativa de l'**1 de maig de 1841**, que deia:

"Las Asociaciones para protegerse y socorrerse mutuamente los trabajadores por medios legales y justos son permitidas; pero en manera alguna ha de emplearse para ello seducción, coacción ni violencia de ninguna especie, ni contra obreros, sean o no asociados, ni contra dueños de fábrica ni de establecimiento alguno industrial".

Malgrat tot, la Societat de Teixidors del Cotó va continuar funcionant semiclandestinement, la qual cosa dóna una idea de la seva força, fins a merèixer que es dictés –específicament i explícitament contra ella– la **Reial ordre de 9 de desembre de 1841**, que n'ordenava la dissolució immediata. No obstant això, en arribar Espartero al poder va dictar, com a regent, la **Reial ordre de 29 de març de 1842**, que autoritzava la Societat de Teixidors. Però la història de la Societat de Teixidors del Cotó de Barcelona, que és paradigmàtica, no acabava aquí. Encara va patir noves dissolucions i autoritzacions fins a la seva desaparició definitiva al cap d'uns quants anys.

A partir de la Revolució de 1868, una època en què el país gaudia de més llibertat política, es va començar a expandir per Espanya l'Associació Internacional de Treballadors, de caràcter revolucionari, i el mutualisme obrer –que mai no va assolir un desenvolupament important entre nosaltres– va desaparèixer gradualment.

2.1.2. Les lleis d'accidents de treball

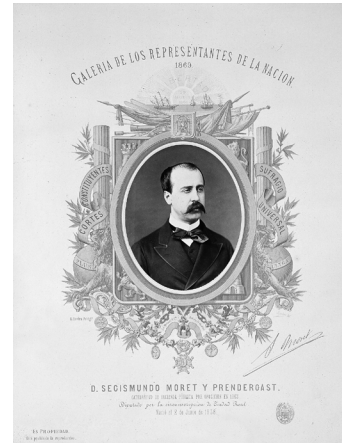
Durant el darrer terç del segle XIX, el moviment obrer es va orientar cap a una direcció cada vegada més reivindicativa. Com a conseqüència d'aquesta nova orientació, la classe obrera va començar a exigir als poders públics que fessin pagar les conseqüències danyoses del sistema fabril, i molt especialment els accidents de treball, als empresaris. Aquesta reivindicació va tenir lloc a tot Europa i també al nostre país, on l'any 1879 es va fundar, encara en la clandestinitat, el Partit Socialista, sobre el nucli de l'Asociación del Arte de Imprimir de Pablo Iglesias. Davant aquest fet, el govern liberal de Sagasta va respondre amb un gir polític important.

Al final del segle XIX i per primera vegada al nostre país, es va començar a abordar el tractament de la qüestió social, no tan sols des d'un punt de vista estrictament repressiu, sinó cercant solucions integradores de la classe obrera en el sistema mitjançant l'adopció de mesures normatives que responguessin a una política social determinada.

La Comissió de Reformes Socials

A la Comissió de Reformes Socials, fundada l'any 1883, es van elaborar els projectes normatius que van donar origen al nostre país al dret del treball i de la Seguretat Social.

La plasmació més important d'aquest nou escenari polític va ser la creació l'any 1883 de la **Comissió de Reformes Socials**, al capdavant de la qual es va nomenar Segismundo Moret, líder de la fracció liberaldemòcrata del partit de



Segismundo Moret (1838-1913), primer president de la Comissió de Reformes Socials.

Sagasta. Moret va invitar l'Agrupación Socialista Madrileña a participar en la *Información escrita y oral sobre la clase obrera*, la primera avaluació sistemàtica que es feia sobre el tema. Jaime Vera va respondre a aquesta invitació amb l'elaboració del famós *Informe de la Asociación*, conegut com a Informe Vera.

El treball de la Comissió de Reformes Socials es va traduir en l'elaboració de moltes propostes de llei, una de les quals va fructificar en el que es pot considerar la "primera llei de Seguretat Social" (tot i que, per descomptat, en aquell moment històric encara no es pot parlar pròpiament de l'existència d'un sistema de Seguretat Social): la **Llei d'accidents de treball de 30 de gener de 1900**.

Aquesta Llei, com les lleis similars aprovades en altres països europeus alguns anys abans, partia d'un principi: la responsabilitat objectiva de l'empresari pels accidents de treball soferts pels seus treballadors. Aquest principi representava una novetat jurídica d'una importància transcendental. Fins aleshores, en el sistema dels codis civils liberals, la responsabilitat –llevat que tingués un origen delictiu– s'havia de basar o bé en l'incompliment d'una obligació contractual contra prèviament o bé, si no hi havia incompliment, es podia acudir a l'anomenada *responsabilitat extracontractual* o *aquília* (de la *Lex Aquilia* romana), però aquesta requeria que s'apreciés culpa o negligència en el subjecte responsable. Naturalment, aquest esquema jurídic era molt estret per a donar cabuda al nou fenomen social dels accidents de treball:

- D'una banda, els contractes de treball no incloïen cap clàusula que pogués fonamentar l'exigència de responsabilitat als empresaris pels danys soferts pels treballadors accidentats;
- D'altra banda, no era fàcil demostrar culpa o negligència empresarial en cas d'accident, ja que els jutges tenien tendència a apreciar l'existència de cas fortuït o fins i tot la culpa o negligència del mateix treballador accidentat, la qual cosa eximia l'empresari de tota responsabilitat.

Aquest principi de la responsabilitat objectiva es recollia clarament a l'article 2 de la Llei d'accidents de treball de 30 de gener de 1900, que deia:

"El patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realicen, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor, extraña al trabajo en que se produzca el accidente".

El principi de responsabilitat objectiva es va mantenir en la **Llei d'accidents de treball de 10 de gener de 1922**, que va substituir l'anterior, l'article 2 de la qual també va precisar el següent:

"La imprudencia profesional, o sea, la que es consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo, no exime al patrono de responsabilidad".

Casos semblants

Lleis similars a la llei d'accidents de treball de 30 de gener de 1900 s'havien aprovat abans a Itàlia (1883), Alemanya (1884), Anglaterra (1897) i França (1898).

Però la innovació més important d'aquesta segona llei d'accidents de treball és que preveu l'assegurament d'aquesta responsabilitat empresarial, la qual cosa constituirà el règim de les futures assegurances socials. Efectivament, l'article 25 deia:

"Los patronos podrán sustituir las obligaciones definidas en los artículos [...] por el seguro, hecho a su costa, en favor del obrero, de los riesgos a que se refiere cada uno de esos artículos [...]."

A més, l'article 26 oferia dues possibilitats d'assegurança:

"Podrá verificarse el seguro de los accidentes del trabajo comprendidos en esta Ley: primero, por Mutualidades patronales; segundo, por Sociedades de seguros constituidas con arreglo al Código de Comercio".

Així naixia una institució nova que ha arribat fins als nostres dies, les **mutualitats patronals d'accidents de treball** (anomenades posteriorment *mútues*), unes entitats especialitzades en l'assegurament d'aquesta responsabilitat empresarial, que avui es configuren com a "entitats col·laboradores de la Seguretat Social" sota la denominació de mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social (MATMPSS).

Però encara s'havia de fer un pas transcendent: convertir en obligatori l'assegurament de la responsabilitat empresarial. Aquest pas es va fer per primera vegada al nostre país amb relació als accidents marítims (RD de 15 d'octubre de 1919).

Però la norma que va generalitzar l'obligatorietat de l'assegurament va ser la **Llei de 4 de juliol de 1932**, que modificava el Codi de treball en aquest aspecte, i els successius decrets de 8 d'octubre de 1932 i 31 de gener de 1933.

En aquest bloc normatiu promulgat per la Segona República, s'estableixen dos principis clau:

- 1) L'obligatorietat de l'assegurament per part de l'empresari.
- 2) El que avui dia anomenem *principi d'automatisme de les prestacions*, en virtut del qual la protecció per accident de treball fa el pas definitiu cap a la seva publicació.

Efectivament, la base 2 de la Llei de 4 de juliol de 1932 deia de manera terminant:

"Todo obrero de tales Empresas se considerará de derecho asegurado, aunque no lo estuviera su patrono. En el caso de que éste no indemnizare al obrero o a sus derechohabientes en el plazo que se señale, la indemnización será abonada con cargo al fondo de garantía".

El fons de garantia era administrat per la Caixa Nacional d'Assegurança contra accidents del treball, que es va crear en el si de l'Institut Nacional de Previsió, fundat l'any 1908.

2.2. Les assegurances socials creades per Bismarck i la seva implantació a Espanya

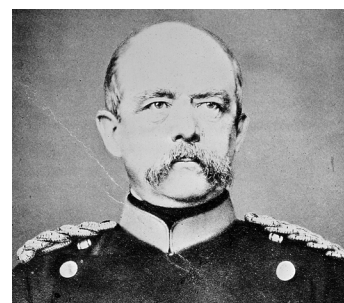
Com acabem de veure, l'evolució de l'assegurament contra els accidents de treball –el risc social més característic de la Revolució Industrial– ens porta amb tota lògica al **principi de publicació**: només els poders públics poden establir l'obligatorietat de l'assegurança i, un cop establerta aquesta, és normal que també gestionin, controlin i garanteixin aquesta assegurança, cosa que normalment no farà l'Estat de manera directa, sinó a través de determinats organismes creats *ad hoc*: a Espanya, l'Institut Nacional de Previsió i la Caixa Nacional.

Quan aquest principi d'assegurança pública s'estengui a altres riscos socials diferents dels accidents de treball (per exemple, les malalties comunes, les càrregues familiars, la jubilació, etc.), ens trobarem en presència de les anomenades **assegurances socials**.

El que defineix qualitativament aquesta nova fita històrica és la seva fonamentació: ja no es tracta d'establir legalment la responsabilitat objectiva empresarial pel dany sofert pels treballadors, com passava en el cas dels accidents de treball i les malalties professionals, sinó que l'Estat assumeixi el deure de protecció contra els riscos socials soferts pels treballadors fins i tot en el supòsit que no tinguin cap relació amb el treball, com ara el cas, per exemple, de la malaltia comuna.

Les assegurances socials van agafar del contracte mercantil d'assegurança la tècnica de la dispersió del risc –molts individus paguen per poder afrontar els danys que els amenacen a tots però que només arribaran a sofrir alguns– i la del càlcul actuarial per a determinar, d'acord amb els riscos coberts, els recursos que s'han d'obtenir. Però, a diferència de les assegurances privades, les assegurances socials es basen en l'obligatorietat i en un finançament que no és exclusivament a càrrec –ni tan sols principalment– dels presumptes beneficiaris, sinó també d'altres subjectes, que són els empresaris i el mateix Estat: és l'anomenat **finançament tripartit**.

Alemanya és el primer país on sorgeixen les assegurances socials. Allí, el canceller **Otto von Bismarck**, líder del partit conservador, veia créixer perillosament la influència dels socialistes entre les masses obreres, i va arribar a la conclusió que, per a contrarestar-la, no n'hi havia prou amb simples mesures repressives, sinó que era necessari posar en marxa un programa ambiciós de reformes socials que apartessin els treballadors d'aquesta influència. Així, el



El canceller Otto von Bismarck (1815-1898) és el fundador de les primeres assegurances socials.

cèlebre missatge imperial al Parlament, que el kàiser Guillem I va llegir el 17 de novembre de 1881 però que naturalment havia redactat el canceller Bismarck, declarava explícitament el següent:

"La superació dels mals socials no es pot trobar exclusivament pel camí de reprimir els excessos socialistes, sinó mitjançant la recerca de fórmules moderades que permetin una millora del benestar dels treballadors."

Bismarck, d'acord amb aquesta idea, va anunciar la creació d'una sèrie d'assegurances socials per a cobrir els diversos riscos socials: el de malaltia (1883), el d'accidents de treball (1884), el d'invalidesa i vellesa (1889) i el de supervivència (1911), la regulació de les quals es va reunir i sistematitzar en el **Codi d'assegurances socials** (1911). L'assegurança contra l'atur encara tardaria uns quants anys a aparèixer.

Les assegurances socials creades per Bismarck van ser imitades de seguida per tots els països europeus industrialitzats i també per Espanya. Al nostre país, sota els auspicis de l'Institut de Reformes Socials, hereu de la Comissió de Reformes Socials, es va celebrar l'any 1904 la **Conferència sobre previsió popular**, en què encara es mantenia la idea una mica vetusta que l'Estat s'havia de limitar a donar suport a les iniciatives que els mateixos treballadors adoptessin per al seu autoassegurament i promoure-les. Per aquest motiu, quan, com a conseqüència de les conclusions d'aquesta conferència, es va crear l'Institut Nacional de Previsió per **Llei de 27 de febrer de 1908**, l'article 1 d'aquesta assenyalava entre les seves finalitats les de "difundir o inculcar la previsió popular, especialment la realitzada en forma de pensions de retiro" i també la d'"estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación de carácter general o especial". Això és el que es coneixia com un *règim de llibertat subsidiada*.

Però pocs anys després es va celebrar a Madrid la **Conferència d'assegurances socials** (1917), en què ja es feia un gir decisiu: es passava de la llibertat subsidiada a l'assegurament obligatori, que és el tret definitori de les assegurances socials. Així, doncs, les recomanacions d'aquesta conferència es tradueixen en la promulgació del **Reial decret d'11 de març de 1919**, que crea l'assegurança obligatòria de vellesa, la primera assegurança social del nostre país, que es combina –en el mateix Decret de 1919– amb la d'invalidesa i la de supervivència. S'estableix també el seu finançament tripartit i se n'atribueix la gestió a l'Institut Nacional de Previsió i a unes caixes col·laboradores autònomes.

Durant la dictadura de Primo de Rivera es va crear l'assegurança obligatòria de maternitat, amb assistència mèdica i subsidi econòmic (RD de 22 de març de 1929). Però quan el procés de consolidació de les assegurances socials al nostre

La Constitució de 1931

La Constitució republicana de 1931 contenia un programa complet d'assegurances socials.

país podria haver rebut una empenta important va ser amb la instauració de la Segona República, que en l'article 46 de la seva **Constitució de 9 de desembre de 1931** deia:

"La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte, [así como] la protección de la maternidad".

Tanmateix, la Guerra Civil va truncar la realització d'aquest programa tan complet, que només es va poder plasmar en alguns aspectes, com ara, de manera destacada, la **Llei de 4 de juliol de 1932** abans esmentada, que va establir l'assegurança obligatòria dels accidents de treball, i la **Llei de bases de 13 de juliol de 1936**, que pretenia, per primera vegada al nostre país, regular la malaltia professional separatament de l'accident de treball (fins aleshores, la malaltia professional es considerava un tipus d'accident laboral), però que – atesa la data – va quedar sense actuació.

Finalment, va ser durant la Dictadura franquista que es va poder completar la xarxa d'assegurances socials obligatòries al nostre país:

- El SOE o assegurança obligatòria de malaltia (*seguro obligatorio de enfermedad*) per la Llei de 14 de desembre de 1942.
- El SOVI o assegurança obligatòria de vellesa i invalidesa (*seguro obligatorio de vejez e invalidez*) pel Decret de 18 d'abril de 1947, que va fusionar el subsidi de vellesa implantat l'any 1939 en substitució de l'antic retir obrer amb l'assegurança d'invalidesa, que s'estén a tot tipus de riscos, incloent-hi les malalties comunes i els accidents no laborals.
- Es refon tota la normativa sobre accidents de treball en un Decret de 22 de juny de 1956, alguns preceptes del qual encara s'apliquen avui dia.
- Finalment, es crea l'assegurança nacional d'atur (*seguro nacional de desempleo*) per mitjà de la Llei de 22 de juliol de 1961.

Així estaven les coses quan es va plantejar la possibilitat de passar d'un sistema d'assegurances socials a un sistema de Seguretat Social. Aquest propòsit es va traduir en l'aprovació de la **Llei de bases de la Seguretat Social de 28 de desembre de 1963**, el preàmbul de la qual diu amb tota nitidesa:

"Conseguida ya la cobertura de los riesgos básicos, comunes y profesionales –respecto de los trabajadores por cuenta ajena especialmente–, parece llegado el momento de operar el tránsito de un conjunto de seguros sociales a un sistema de Seguridad Social".

I afegeix:

"Con ello se va más allá de la simple sistematización y ajuste de los regímenes ya establecidos".

La Llei de bases de la Seguretat Social

La Llei de bases de la Seguretat Social de 1963 va ser un intent, frustrat, de passar de les assegurances socials a un veritable sistema de Seguretat Social per a tots els ciutadans.

Tot això demostra que el legislador de 1963 era molt conscient de la diferència qualitativa entre les assegurances socials i la Seguretat Social.

Però el trànsit pretès no es va assolir plenament, en part a causa d'alguns errors de plantejament de la mateixa Llei de bases, però, sobretot, per culpa del seu articulat. Aquest va haver d'esperar tres anys i, a més, la seva concreció en el text articulat aprovat mitjançant el **Decret de 21 d'abril de 1966** no va respectar amb exactitud els principis continguts a la Llei de bases: la protecció no es va estendre a tota la població activa i a més a més es van continuar distingint les contingències protegides segons el seu risc originari (comú o professional). D'altra banda, es van mantenir no tan sols els règims especials, sinó també les mútues patronals d'accidents de treball i les diverses mutualitats laborals per sectors productius, que dispensaven una protecció complementària desigual i relativament important.

La situació no va variar substancialment després de la Llei 24/1972, de 21 de juny, de finançament i perfeccionament de la Seguretat Social, que es va refondre amb el text articulat de 1966 i va donar lloc al text refós de la Llei general de Seguretat Social (Decreto 2065/1974, de 30 de mayo), el qual, ja en vigílies de la promulgació de la Constitució de 1978, va experimentar una modificació important per obra del Reial decret llei 36/1978, de 16 de novembre, sobre gestió institucional de la Seguretat Social, la salut i l'ocupació, que va donar naixement a les entitats gestores de la Seguretat Social que avui coneixem i que més endavant analitzem.

Malgrat aquestes reformes, el sistema de Seguretat Social anterior a la Constitució, no obstant les bones intencions mostrades per la Llei de bases de 1963, era més aviat un conjunt "d'assegurances socials sistematitzades" que no pas un veritable "sistema de Seguretat Social", ja que ni programàticament, ni encara menys des del punt de vista de la seva realitat empírica, no complia satisfactòriament els requisits que ja l'any 1942 Beveridge havia establert com a caracteritzadors d'un sistema de Seguretat Social, com tot seguit analitzem.

2.3. De les assegurances socials a la Seguretat Social: Beveridge

A la Gran Bretanya, bressol de la Revolució Industrial, les assegurances socials es van implantar d'acord amb el model bismarckià, ja entrat el segle XX. Tot i que hi havia, des del 1897, una llei d'accidents de treball basada en la responsabilitat objectiva de l'empresari, l'obligatorietat d'assegurar aquesta responsabilitat no va tenir lloc fins al 1911, en què es va promulgar la Llei de l'assegurança nacional, que establia tant aquesta obligatorietat com les assegurances de malaltia, invalidesa i atur, a les quals es van afegir l'any 1925 les de vellesa, mort i supervivència.

Les work houses

Les *work houses* britàniques eren establiments lúgubres on es repartia als indigents la "sopeta". Dickens va immortalitzar aquestes institucions en les seves obres.

Juntament amb aquestes assegurances, hi havia, des de l'època victoriana, una àmplia xarxa de beneficència pública regulada per les famoses "lleis de pobres", la institució central de les quals eren les *work houses*, i un bigarrat conjunt d'establiments d'assistència sanitària.

Amb aquest panorama, l'any 1941 el govern britànic va encomanar –en plena Segona Guerra Mundial– a una comissió presidida per William Beveridge la redacció d'un informe que contingués propostes per a redissenyar tot el sistema de protecció social del país. Beveridge era un alt funcionari d'idees keynesianes que es va abocar en el treball encomanat amb tanta empena que no tan sols va donar com a fruit, l'any 1942, l'informe encarregat –que aquest va rebre el títol de *Social Insurance and Allied Services* ('Assegurança social i serveis relacionats')– sinó que també, per iniciativa pròpia, va redactar un segon informe, que es va publicar l'any 1944 amb el títol de *Free Employment in a Free Society* ('Ocupació lliure en una societat lliure') en què va completar i depurar les seves idees sobre l'organització de l'Estat del benestar.

El mèrit de Beveridge consisteix a assumir les dues tradicions europees en matèria de protecció social:

- La d'origen escandinau i anglosaxó, que girava entorn de la necessitat de no abandonar la població més indigent, els pobres, a la seva sort i brindar-los ajuda econòmica per a subsistir i assistència sanitària gratuïta.
- La d'encunyació germànica –les assegurances socials creades per Bismarck–, que parteix de la base de garantir a la població assalariada (i més endavant també als treballadors autònoms) la percepció d'unes rendes de substitució de les rendes professionals deixades de percebre com a conseqüència de determinades contingències: incapacitat temporal, incapacitat permanent, atur, jubilació i mort/supervivència, i també de brindar assistència sanitària a aquesta població treballadora.

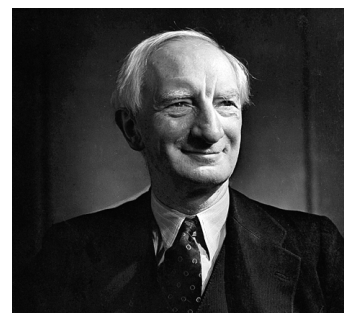
L'assumpció d'aquestes dues idees i la seva traducció en mesures integrades en un sistema complet i coherent, regit per uns principis concrets, és el que avui dia anomenem *Seguretat Social* (nom que ja havia estat utilitzat a la dècada del 1930 als Estats Units i, una mica abans, a Nova Zelanda).

Beveridge, pare de la Seguretat Social

Tot i que sovint es teoritza sobre el model "bismarckià" i el model "beveridgià" de Seguretat Social –models que en el darrer mig segle han convergit en tots els països industrialitzats, especialment els europeus, en un model mixt–, és més exacte dir que el sistema d'assegurances socials de Bismarck s'assumeix i transcendeix en el sistema de Seguretat Social proposat per Beveridge, que, per aquesta raó, es considera amb justícia el pare de la Seguretat Social. Els principis que informen aquest sistema són els de publicació, universalitat subjectiva i generalitat objectiva.

Lectura complementària

K. Williams (1990). *Antología de Beveridge*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.



William Beveridge (1879-1963).

3. La Seguretat Social en la Constitució espanyola

L'article 1.1 de la Constitució espanyola de 1978 diu:

"Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de Dret [...]."

Per tant, és evident que ha de contenir un catàleg de drets socials i econòmics entre els quals ha de figurar, i de manera molt rellevant, el dret a la Seguretat Social. I, efectivament, és així, si bé està recollit de manera que és necessari efectuar una tasca d'interpretació a fi d'aclarir algunes qüestions relacionades amb els aspectes següents:

- 1) La col·locació sistemàtica de la Seguretat Social en el text constitucional.
- 2) La seva relació amb l'assistència social i amb les competències de l'Estat central i les comunitats autònomes en totes dues matèries.
- 3) El model constitucional de Seguretat Social que es pot deduir de l'article 41 de la CE.

3.1. La col·locació sistemàtica de la Seguretat Social en el text constitucional

L'article essencial de la Constitució referit a la Seguretat Social és el 41, que diu el següent:

"Els poders públics mantindran un règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat, especialment en cas de falta de feina. L'assistència i les prestacions complementàries seran lliures."

Aquest precepte planteja dues qüestions de caràcter sistemàtic que convé aclarir:

- a) La primera qüestió de caràcter sistemàtic és que l'article 41 es troba situat en el capítol III del títol I de la Constitució, dedicat als "principis rectors de la política social i econòmica". Això vol dir, d'acord amb l'article 53 de la mateixa Constitució, que aquesta no atorga directament als ciutadans un dret a la Seguretat Social, sinó que aquest dret –o, més exactament, el conjunt de drets que dimanen de l'existència efectiva d'un sistema de Seguretat Social– només hi serà a partir del moment en què el legislador ordinari hagi creat aquest sistema, tot i que, de fet –com hem vist a l'apartat anterior– abans que es promulgés la Constitució ja hi havia un cert sistema de Seguretat Social.

Article 41 de la CE

L'article 41 de la CE és el precepte clau en matèria de Seguretat Social.

b) La segona qüestió de caràcter sistemàtic és que l'article 41 es refereix a "situacions de necessitat" en general, sense especificar més, llevat de la referència concreta a l'atur. Tanmateix, hi ha uns quants articles més de la Constitució que es refereixen a aspectes que tradicionalment han format part de l'àmbit de protecció de la Seguretat Social –com ara la salut (article 43 de la CE), les pensions de jubilació (article 50 de la CE), la integració dels minusvàlids (article 49 de la CE) o fins i tot la protecció de la família (article 39 de la CE)–, la qual cosa planteja la necessitat d'aclarir la relació que hi ha entre tots aquests preceptes i l'article 41.

La relació entre l'article 41 i els altres articles constitucionals esmentats es pot representar gràficament com cercles secants: en part tenen un territori coincident i en part no. A la part que coincideixen, es pot considerar que aquests altres preceptes constitucionals desenvolupen aspectes concrets del sistema genèric de Seguretat Social recollit a l'article 41. Però hi ha una altra part del tractament de la tercera edat, els minusvàlids, la família, la salut, etc., que depassa el camp d'acció de la Seguretat Social i correspon a altres camps de la política social dels poders públics.

3.2. Seguretat Social i assistència social: competències de l'Estat i de les comunitats autònomes

L'assistència social és una segona xarxa de protecció social complementària a la que dispensa la Seguretat Social. I és complementària en un triple sentit: subjectiu, objectiu i institucional.

Així, doncs:

- Des del **punt de vista subjectiu**, que és el més significatiu, l'assistència social pretén atorgar protecció a aquells subjectes que, per unes raons o unes altres (malgrat que totes es poden reconduir a la marginació social que pateixen aquests individus) no poden tenir accés a les prestacions de la Seguretat Social.
- Des del **punt de vista objectiu**, l'assistència social atorga prestacions diferents de les de la Seguretat Social, que consisteixen essencialment en rendes "de compensació", és a dir, "de subsistència" per a aquestes persones indigents mentre que la Seguretat Social atorga rendes de "substitució" de la renda professional deixada de percebre pels treballadors per diverses circumstàncies.
- Finalment, pel que fa a les **institucions** que dispensen aquestes prestacions, són diferents de les entitats que gestionen la Seguretat Social. Per tant, tot això genera un mecanisme complementari de protecció social dirigit

a col·lectius socials diferents, amb unes prestacions diferents i unes institucions pròpies que –podem afegir– actuen regides per regles jurídiques específiques.

Però, si bé això és així en el terreny teòric, a la pràctica les coses succeeixen d'una manera una mica diferent, sobretot perquè els sistemes madurs de Seguretat Social –un cop superada la fase històrica de les assegurances socials de base professional– estan presidits pel principi d'universalitat subjectiva, la qual cosa vol dir que –almenys virtualment– aquests col·lectius d'indigents o de subjectes amb una forta marginació social que haurien de ser protegits exclusivament per l'assistència social també poden ser beneficiaris de la Seguretat Social, concretament del seu nivell no contributiu.

No hi hauria res a objectar a aquesta situació si no fos perquè la Constitució considera l'assistència social com un mecanisme de protecció social sobre el qual les comunitats autònomes poden assumir competències (article 148.1.20 de la CE), cosa que han fet tots els estatuts de les comunitats autònomes, que s'han reservat la competència exclusiva en matèria d'assistència social. La Seguretat Social, en canvi, és –en la seva legislació bàsica i en tot el seu règim econòmic– una competència exclusiva de l'Estat (article 149.1.17 de la CE). Així, doncs, si l'assistència social formés part de la Seguretat Social, significaria que l'Estat central tindria unes competències exclusives sobre la matèria, quan, de fet, aquesta competència exclusiva en matèria d'assistència social correspon –en virtut de l'article 148.1.20 de la CE i dels estatuts d'autonomia– a les comunitats autònomes.

A fi de superar aquesta antinòmia de manera coherent amb els principis teòrics i amb els preceptes constitucionals, cal considerar l'assistència social com un mecanisme de protecció social complementari "extern" al de la Seguretat Social i que ha de ser competència exclusiva de les comunitats autònomes.

Així, doncs, la Seguretat Social no hauria d'incloure en la seva acció protectora les prestacions anomenades d'assistència social. Però això no vol dir que la Seguretat Social només pugui atorgar prestacions contributives, és a dir, superdidades al fet que el beneficiari hagi contribuït al sistema mitjançant el pagament de cotitzacions, sinó que, al contrari, la Seguretat Social –per a ser fidel al principi d'universalitat subjectiva– fa molt bé d'atorgar prestacions no contributives als qui no han cotitzat prèviament al sistema –o bé ho han fet de manera insuficient per a accedir a prestacions contributives– però que no tenen prou recursos econòmics. És evident que aquestes prestacions no contributives tenen naturalesa "assistencial" en el sentit material de l'expressió: són ajudes contra la indigència. Però no són assistencials en sentit formal perquè no constitueixen cap protecció complementària, sinó que, ben al contrari, són el nucli bàsic de la protecció dispensada per un sistema de Seguretat Social de ca-

ràcter universalista. Però la delimitació conceptual –i, per tant, competencial– entre Seguretat Social no contributiva i Assistència Social és molt difícil, com ho demostra la STC 239/2002, d'11 de desembre, i els seus vots particulars.

3.3. El model constitucional de Seguretat Social

Per *model constitucional* entenem el conjunt de principis establerts per la Constitució com a orientadors de la regulació legal d'una institució determinada, en aquest cas la Seguretat Social. Aquests principis queden ben explícits a l'article 41 de la CE, que, recordem-ho, diu el següent:

"Els poders públics mantindran un règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat, especialment en cas de falta de feina. L'assistència i les prestacions complementàries seran lliures."

Aquestes paraules contenen quatre principis: el de publicació institucional, el d'universalitat subjectiva, el de generalitat objectiva i el de suficiència prestacional.

A més, l'article 41 esmenta –en principi de manera anecdòtica però que després acabarà essent important, perquè evitarà que la branca de l'atur se segregui del tronc de la Seguretat Social– la situació d'atur; i fa una referència –merament declarativa si tenim en compte el principi de llibertat d'empresa reconegut constitucionalment a l'article 38– al caràcter "lliure" de l'assistència i les prestacions complementàries, que no tenen res a veure amb l'assistència social, sinó amb la previsió privada (assegurances mèdiques, fons de pensions, etc.).

Aquests principis configuren un sistema de Seguretat Social "madur", és a dir, que correspon a una fase històrica en què ja s'ha superat l'etapa de les assegurances socials de base professional. S'està, doncs, en una etapa pròpia de Seguretat Social, que es pot definir com un sistema gestionat i finançat públicament (**publicació institucional**) dirigit a atorgar protecció social suficient (**suficiència prestacional**) a tots els ciutadans pel simple fet de ser-ho (**universalitat subjectiva**) i davant qualsevol situació de necessitat, tingui a veure o no amb la seva activitat professional (**generalitat objectiva**).

El disseny constitucional del model estava, doncs, perfectament clar. Però la seva realització s'ha demorat excessivament. De fet, es pot dir que fins a la promulgació de la **Llei de prestacions no contributives de 1990** el sistema va continuar funcionant com ho feia abans de la Constitució: com una suma coordinada d'assegurances socials de base professional, si bé amb alguns ingredients "assistencials" petits i extrasistemàtics. Però ni tan sols la promulgació de la Llei de prestacions no contributives es pot considerar completament satisfactòria, sinó que, al contrari, tindrem ocasió de comprovar que encara s'és molt lluny de donar compliment al principi de generalitat objectiva –protecció davant qualsevol situació de necessitat– en el marc de la Seguretat So-

cial, de manera que el camp de protecció que ha de cobrir l'assistència social – com hem vist, competència exclusiva de les comunitats autònomes– continua essent excessivament ampli.

4. Descripció breu del sistema espanyol de Seguretat Social

No resulta una tasca gens fàcil descriure en poques pàgines l'estructura i el funcionament d'un sistema la regulació jurídica del qual està recollida en centenars de normes d'una complexitat tècnica considerable. Malgrat això, és possible presentar els elements fonamentals de tota aquesta ingent massa normativa ordenats d'acord amb un criteri racional i oferir prou pistes perquè qui ho desitgi pugui completar el coneixement del nostre sistema de Seguretat Social. Amb aquesta finalitat, abordem els punts següents: el quadre de fonts, l'estructura del sistema, l'acció protectora, la gestió i el finançament.

4.1. El quadre de fonts reguladores

D'acord amb el principi de jerarquia normativa, el quadre de les fonts reguladores del sistema de Seguretat Social està encapçalat pels preceptes de la Constitució sobre la matèria; a continuació hi ha les lleis ordinàries que desenvolupen aquests preceptes constitucionals, i, finalment, els reglaments dictats pel Govern per a concretar, amb més detall, aquesta regulació legal.

Aquests reglaments, d'acord amb el seu contingut, es poden classificar en:

a) **Generals**, que són els referits a una matèria que afecta transversalment tot el sistema –per exemple, el Reglament general de cotització–, tot i que de vegades es refereixen primàriament al règim general, i només subsidiàriament a alguns règims especials –per exemple, el Reglament general de prestacions.

b) **Particulars**, que regulen una prestació concreta, ja sigui per al conjunt del sistema –per exemple, el Reglament sobre la protecció per atur–, o bé només per al règim general –per exemple, l'Ordre sobre prestacions de mort i supervivència en el règim general.

c) **Especials**, que regulen amb caràcter global un règim especial –per exemple, el Reglament sobre el règim especial de treballadors autònoms.

Si ens limitem només a indicar les fonts més importants, el quadre de fonts reguladores de la Seguretat Social és el següent:

1) Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978

- Article 41: principis de la Seguretat Social.
- Article 39: protecció de la família.

- Article 43: dret a la salut.
- Article 49: protecció dels minusvàlids.
- Article 50: pensions i serveis socials per a la tercera edat.
- Article 25: dret a la Seguretat Social dels reclusos.
- Article 129.1: participació dels interessats en la gestió de la Seguretat Social.
- Articles 148.1 (apartats 20 i 21) i 149.1 (apartats 16 i 17): distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes en matèria de Seguretat Social, assistència social i sanitat.

2) Lleis

a) Generals

- Llei General de la Seguretat Social (LGSS), text refós aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/1994, de 20 de juny, i les seves successives modificacions, sent les més importants les introduïdes per la Llei 24/1997, de 15 de juliol, de Consolidació i Racionalització del Sistema de Seguretat Social, per la Llei 35/2002, de 12 de juliol, sobre jubilació gradual i flexible, per la Llei 45/2002, de 12 de desembre, de reforma de la protecció per desocupació, per la Llei 52/2003 de 10 de desembre de Disposicions específiques en matèria de Seguretat Social, l'any 2005 es van promulgar tres lleis sobre determinats aspectes concrets referits, sobretot, a les pensions (Llei 4/2005 de 22 d'abril; Llei 8/2005, de 6 de juny; Llei 14/2005, d'1 de juliol) i la Llei 40/2007, de 4 de desembre, al seu torn modificades per la Llei 27/2011, d'1 d'agost, i més recentment el Reial decret Llei 5/2013, de 15 de març. Finalment cal citar les esmenes introduïdes cada any per les successives Lleis de Pressupostos Generals de l'Estat i les seves lleis "d'acompanyament": la més recent, la Llei 30/2005, de 29 de desembre, reforma la incapacitat temporal.
- Llei general de la Seguretat Social antiga (Decret 2065/1974, de 30 de maig): capítol IV del títol II sobre assistència sanitària, no refós a l'LGSS de 1994.
- Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat (LGS), modificada per la Llei 16/2003, de 18 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut.
- Llei 29/2006, de 26 de juliol, de garanties i ús racional dels medicaments i productes sanitaris modificada per la Llei 28/2009, de 30 de desembre.
- Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública.

b) Específiques

- Llei 28/2003, de 29 de setembre, reguladora del Fons de Reserva de la Seguretat Social.
- Llei de pressupostos generals de l'Estat, en què anualment es fixen els tipus de cotització a la Seguretat Social i les quanties mínimes i màximes de les diferents pensions.
- Llei de classes passives de l'Estat (RDLeg 670/1987, de 30 d'abril). Regula el sistema propi de pensions dels funcionaris estatals, que, d'altra banda, es troben integrats en mutualitats específiques de funcionaris que tenen la seva pròpia regulació legal: civils (MUFACE, Llei 29/1975, de 27 de juny), militars (ISFAS, Llei 28/1975, de 27 de juny) i judicials (MUGEJU, RDL 16/1978, de 7 de juny). El conjunt d'aquesta regulació legal per als funcionaris públics –que conté regles molt específiques– constitueix gairebé un subsistema dins la Seguretat Social, més enllà de la seva consideració formal com a simples règims especials de funcionaris.
- Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència.
- Llei 18/2007, de 4 de juliol, per la qual es procedeix a la integració dels treballadors per compte propi del Règim Agrari en el Règim d'Autònoms.
- Llei 32/2010, de 5 d'agost, que estableix un sistema específic de protecció per cessament d'activitat dels treballadors autònoms.

c) Connexes

- Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids (LISMI).
- Llei 56/2003, de 16 de desembre, d'ocupació.
- Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere.
- Llei 43/2006, de 29 de desembre, per a la millora del creixement i de l'ocupació.
- Codi penal, Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre: articles 305 a 309 i 311.
- Reial Decret Legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, que aprova el Text Refós de la Llei d'Infraccions i Sancions en l'Ordre Social (LISOS).

3) Reglaments generals

- Gestió institucional de la Seguretat Social, la salut i l'ocupació (RDL 36/1978, de 16 de novembre).
- Estructura i competències de la Tresoreria General de la Seguretat Social (RD 1314/1984, de 20 de juny).
- Reglament sobre la col·laboració de les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social (RD 1993/1995, de 7 de desembre).
- Reglament general de la gestió financera de la Seguretat Social (RD 1391/1995, de 4 d'agost).
- Reglament general de recaptació dels recursos del sistema de Seguretat Social (RD 1415/2004, d'11 de juny).
- Reglament general sobre cotització i liquidació d'altres drets de la Seguretat Social (RD 2064/1995, de 22 de desembre).
- Reial decret 691/1991, de 12 d'abril, sobre còmput recíproc de quotes entre règims de la Seguretat Social.
- Reglament general sobre inscripció d'empreses i afiliació, altes i baixes i variacions de dades de treballadors en la Seguretat Social (RD 84/1996, de 26 de gener).
- Reglaments generals sobre prestacions del règim general de la Seguretat Social (Decret 3158/1966, de 23 de desembre, i Decret 1646/1972, de 23 de juny). Es tracta de dues normes –la segona de les quals, que modifica la primera, ha estat, al seu torn, molt afectada posteriorment per les successives reformes legals que es refereixen al règim general però que s'apliquen també, subsidiàriament, a alguns règims especials, per exemple, l'article 1 del Decret 298/1973, de 8 de febrer, sobre el règim especial de la mineria del carbó.
- Reglaments de les Lleis reformadores de les pensions: RD 1799/1985, de 2 d'octubre; RD 1647/1997, de 31 d'octubre; i altres citats posteriorment.

4) Reglaments particulars (se'n citen només els principals)

- Accidents de treball i malalties professionals (Decret de 22 de juny de 1956 i RD 1299/2006, de 10 de novembre).
- Assistència sanitària (RD 1030/2006, de 15 de setembre).

- Incapacitat temporal (RD 575/1997, de 18 d'abril, i Ordre de 13 d'octubre de 1967).
- Maternitat, paternitat, risc durant l'embaràs i risc durant la lactància natural (RD 295/2009, de 6 de març).
- Incapacitat permanent (RD 1300/1995, de 21 de juliol, i Ordre de 15 d'abril de 1969).
- Jubilació (Ordre de 18 de gener de 1967, i RRDD 1131 i 1132/2002, de 31 d'octubre, sobre jubilació parcial i flexible).
- Mort i supervivència (Ordre de 13 de febrer de 1967).
- Atur (RD 625/1985, de 2 d'abril) i Reial decret llei 1/2011, d'11 de febrer, de mesures urgents per a promoure la transició a l'ocupació estable i la requalificació professional de les persones desocupades).
- Prestacions familiars per fill a càrrec (RD 1335/2005, d'11 de novembre).
- Pensions no contributives (RD 1400/2007, de 29 d'octubre).

5) Reglaments especials (se'n citen només els principals)

- Règim especial agrari (decrets 2123/1971, de 23 de juliol, i 3772/1972, de 23 de desembre; RD 5/1997, de 10 de gener: subsidi d'atur dels eventuais del camp; RD 426/2003, d'11 de abril, pel qual es regula la renda agrària en Andalusia i Extremadura).
- Règim especial de treballadors per compte propi o autònoms (Decret 2530/1970, de 20 d'agost, i Ordre ministerial de 24 de setembre de 1970).
- Règim especial d'empleats de la llar (Decret 2346/1969, de 25 de setembre), i Reial decret llei 29/2012, de 28 de desembre).
- Règim especial dels treballadors del mar (Decret 2864/1974, de 30 d'agost).
- Règim especial de la mineria del carbó (Decret 298/1973, de 8 de febrer).

4.2. L'estructura del sistema: braç contributiu (règim general i règims especials) i braç no contributiu

Com hem vist anteriorment, l'evolució històrica del nostre sistema de Seguretat Social ha configurat un sistema actual constituït bàsicament per un braç contributiu (sobre la base de les assegurances socials d'origen professional), al qual només molt tardanament i tímidament se li ha unit un braç no contributiu, que respon, tot i que no de manera satisfactòria, als principis d'universalitat subjectiva i generalitat objectiva: protegir tots els ciutadans davant qualsevol situació de necessitat.

Així, doncs, l'estructura del sistema espanyol de Seguretat Social vigent es compon d'aquests dos braços, terme que no apareix en els nostres textos legals però que, en qualsevol cas, és preferible al de nivells o modalitats, que sí que hi apareixen, tot i que esporàdicament. I és preferible perquè el que és contributiu o no contributiu no són els nivells de protecció superposats verticalment, que respondrien a una mateixa lògica però amb diferent intensitat protectora, ni tampoc simples variables modals d'un mateix tipus de protecció, sinó que es tracta de dues alternatives de protecció autònomes, que s'ofereixen horitzontalment al ciutadà responnent cada una d'elles a la seva pròpia lògica interna, sense perjudici que el contributiu es trobi també impregnat de determinats trets d'assistencialitat (per exemple, quan li exigeix la prova de necessitat econòmica per a l'accés a certes prestacions).

Per tant, la normativa vigent –començant per la mateixa Llei general de Seguretat Social– és plena d'incoherències, a causa de la seva formació heterogènia. Així, l'article 2 distingeix clarament la protecció a què es té dret "por realizar una actividad profesional", que és la del braç contributiu, de la qual es pot obtenir "por cumplir los requisitos exigidos en la modalidad no contributiva"; però en virtut de la modificació que la Llei 52/2003, de 10 de desembre, de disposicions específiques en matèria de Seguretat Social, va introduir en aquest article, la menció a l'exercici d'una activitat professional (cosa que implica afiliació i cotització) com a característiques del braç contributiu ha desaparegut. D'aquesta manera, simplement es remet al compliment dels requisits, cosa que en termes conceptuals no significa res. En qualsevol cas, fins i tot assenyalada així ja des de l'article 2, en aquesta alternativa entre el que és contributiu i el que és no contributiu, després es comet el cras error de regular les prestacions no contributives juntament amb les seves homònimes contributives –invalidesa, jubilació i prestacions familiars– dins el títol II de l'LGSS, dedicat al règim general de la Seguretat Social, que forma part exclusivament del braç contributiu.

4.2.1. El braç contributiu: règim general i règims especials

El braç contributiu de la Seguretat Social delimita "l'extensió del seu camp d'aplicació" subjectiva –per fer servir les mateixes paraules de l'article 7 de l'LGSS– sobre la base de la realització d'una activitat professional determina-

Estructura del sistema

L'article 2.2 de la Llei general de Seguretat Social preveu el següent: "L'Estat, per mitjà de la Seguretat Social, garanteix a les persones compreses en el camp d'aplicació d'aquesta, per complir els requisits exigits en les modalitats contributiva o no contributiva, així com als familiars o assimilats que tinguin a càrrec seu, la protecció adequada davant les contingències i en les situacions que preveu aquesta Llei."

da. Així, l'execució d'un treball per compte d'altri dóna lloc a la inclusió en algun règim general, llevat que el treballador de què es tracti estigui inclòs en algun règim especial, com per exemple l'agrari. Juntament amb el règim general, hi ha –per raons històriques molt diverses, però que tenen molt a veure amb condicionaments de caràcter financer– els règims especials, en què s'inclouen col·lectius de persones que es dediquen a determinades activitats professionals: treballadors per compte propi o autònoms; treballadors agraris (per compte d'altri); treballadors del mar (tant per compte d'altri com per compte propi); miners del carbó; funcionaris públics; empleats de la llar, i estudiants.

El desenvolupament d'alguna de les activitats esmentades donarà lloc a la inclusió obligatòria, bé en el règim general o bé en el règim especial que correspongui.

Aquesta inclusió s'efectua mitjançant el doble acte administratiu de l'afiliació al sistema i l'alta en el règim corresponent.

El Règim General

En el Règim General s'inclou la immensa majoria dels treballadors per compte aliè de la indústria i dels serveis i alguns tipus de funcionaris.

L'afiliació és única per a tota la vida i, quan es produeix, el subjecte afiliat rep un número que conservarà sempre. En canvi, quan per alguna raó –per exemple, l'atur– el subjecte cessi en l'activitat professional, haurà de ser donat de baixa, i, si posteriorment reprèn la mateixa activitat professional o bé una altra, haurà de tornar a ser donat d'alta, en el règim que correspongui.

4.2.2. El braç no contributiu

El braç no contributiu atorga protecció al ciutadà sense recursos –o al ciutadà que els té per sota del llindar de pobresa legalment establert– sense necessitat de desenvolupar o d'haver desenvolupat en algun moment cap tipus d'activitat professional ni, per tant, d'haver estat afiliat ni haver cotitzat al sistema.

Podem dir que és en el moment de començar a ser beneficiari d'una prestació no contributiva quan es produeix la inclusió del subjecte en el camp d'aplicació del sistema. El subjecte rep aleshores el document acreditatiu corresponent, amb el seu número de la Seguretat Social¹. Fins aquest moment, el que hi ha és una "afiliació virtual" de tots els ciutadans al sistema.

⁽¹⁾Així ho estableix l'article 21.1 del Reglament general d'inscripció d'empreses, afiliació, altes i baixes (RD 84/1996).

4.3. Contingut de l'acció protectora

En correspondència fidel amb l'estructura que acabem de descriure, l'acció protectora del sistema espanyol de Seguretat Social es divideix en dos grans braços: el contributiu i el no contributiu, amb un contingut prestacional ben diferenciat.

L'article 38 de l'LGSS es refereix a l'acció protectora del sistema en conjunt, incloent-hi el braç contributiu i el no contributiu. Si es combina el que disposa l'article 38 amb el que estableix l'article 86.2, que atribueix naturalesa contributiva o no contributiva a les diverses prestacions del sistema, i es reordena el contingut de tots dos preceptes, podem sintetitzar el contingut de l'acció protectora del sistema, és a dir, de les seves prestacions, de la manera següent:

1) Del braç contributiu

- Assistència sanitària –incloent-hi la recuperació professional– en els casos d'accidents de treball i malalties professionals.
- Les prestacions econòmiques que substitueixen la renda professional deixada de percebre a causa de patir determinades contingències: incapacitat temporal, maternitat, paternitat, risc durant l'embaràs i risc durant la lactància natural, incapacitat permanent, jubilació, mort i supervivència i atur.
- La prestació econòmica (indirecta: no hi ha abonament en metàl·lic) de caràcter familiar, consistent a considerar com a cotitzats els dos primers anys (si es tracta d'atenció a fills) o el primer any (si es tracta d'atendre altres familiars) del període d'excedència amb reserva de lloc de treball per raons familiars.
- Els serveis socials (com ara asils, assistència domiciliària, etc.) quan deriven d'un accident de treball o de malaltia professional.
- Els beneficis de l'assistència social als quals l'article 38.2 de l'LGSS es refereix "como complemento de las prestaciones comprendidas en el artículo 38.1".

Ara bé, ja hem dit anteriorment que la inclusió de l'assistència social dins la Seguretat Social és una previsió preconstitucional que està poc d'acord amb la nostra Carta Magna, que atribueix la competència sobre assistència social a les comunitats autònomes (aquesta previsió només tindria sentit si alguna comunitat autònoma no hagués assumit aquesta competència en el seu estatut, cosa que no ha passat).

D'altra banda, l'assistència sanitària i els serveis socials són prestacions de les anomenades *tècniques* (consistents en una prestació personal o en espècie, però no en diners), que tenen una naturalesa no contributiva (article 86.2 de l'LGSS), amb l'excepció que s'atorguin a conseqüència d'un accident de treball o d'una malaltia professional, la qual cosa, de totes maneres, no afecta en absolut la forma en què es presten.

En resum, doncs, les prestacions contributives per excel·lència són les prestacions econòmiques consistents (llevat d'algunes excepcions en què són indemnitzacions d'import fix) a atorgar una renda de substitució de la renda professional que s'ha deixat de percebre perquè s'han produït determinades contingències: incapacitat temporal per al treball, maternitat, paternitat, risc durant l'embaràs i risc durant la lactància natural, incapacitat permanent per al treball i lesions permanents no invalidants, jubilació, mort i supervivència (viduitat, orfandat, altres familiars) i atur.



Les prestacions econòmiques directes per fills a càrrec només existeixen en la modalitat no contributiva.

Aquestes rendes de substitució, que constitueixen les prestacions del braç contributiu de la Seguretat Social, poden ser vitalícies (pensions²) o temporals (subsidiis³). El seu import depèn de les cotitzacions amb què el beneficiari hagi contribuït prèviament al sistema i les de l'empresa o empreses on hagi treballat. D'acord amb aquestes cotitzacions es calcula una base reguladora de la prestació de què es tracta i se li aplica un tipus que en les pensions és definitiu mentre que en els subsidiis és descendent. Per exemple, durant els sis primers mesos d'atur s'aplica a la base reguladora el tipus del 70%, i a partir d'aquest moment, del 60% (encara que el Govern ha anunciat la intenció de reduir-lo al 50%), la qual cosa dóna com a resultat la quantia de la prestació.

⁽²⁾Pensions de jubilació, incapacitat, mort i supervivència.

⁽³⁾Subsidiis d'incapacitat temporal, per al treball, de maternitat, paternitat, risc durant l'embaràs i risc durant la lactància natural i per atur.

2) Del braç no contributiu

Si deixem de banda els serveis socials, la majoria dels quals han estat assumits per les comunitats autònomes com a part de l'assistència social, les prestacions del braç no contributiu de la Seguretat Social són, d'acord amb l'LGSS (article 86.2), l'assistència sanitària (excepte l'originada per accident de treball o malaltia professional), les prestacions econòmiques no contributives (les pensions no contributives per invalidesa i jubilació i les prestacions familiars per fill a càrrec), i els complements a mínims de pensions (contributives).

a) L'assistència sanitària

L'assistència sanitària comprèn el conjunt de prestacions mèdiques i farmacèutiques destinades a recobrar la salut alterada a causa d'una malaltia (comuna o professional) o d'accident (de treball o no) i a recuperar la capacitat laboral afectada, i també a atendre la dona amb motiu de la seva maternitat o en cas de risc durant l'embaràs o de risc durant la lactància.

Es tracta d'una branca molt important de l'acció protectora de la Seguretat Social –a la qual l'Estat destina més de 4 bilions de pessetes anuals– en què el principi d'universalitat subjectiva troba la seva plasmació més completa, si bé avui dia encara no hi té accés gratuït el 100% de la població.

La regulació de les prestacions sanitàries es troba, d'una banda, en els articles de l'antiga Llei general de la Seguretat Social de 1974 –que no van ser objecte de refosa l'any 1994– i, d'altra banda, en la Llei general de sanitat, 14/1986, de 25 d'abril (LGS), la Llei de garanties i ús racional del medicament i productes sanitaris, 29/2006, de 26 de juliol, i alguns reglaments de desenvolupament, especialment el Reial decret 1030/2006, de 15 de setembre, pel qual s'estableix la cartera de serveis comuns del Sistema Nacional de Salut, sobre la base del "principi del catàleg": el sistema no ho ofereix tot, sinó només el que es determina expressament per avançat. A més, cal tenir en compte la Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut, així com la Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública.

El Sistema Nacional de Salut ha assolit, com també hem vist, una gran autonomia de gestió amb relació al marc institucional de la Seguretat Social, a causa bàsicament de l'assumpció de competències per part de les comunitats autònomes, els serveis de salut respectius de les quals integren aquest Sistema Nacional de Salut, juntament amb l'Institut Nacional de la Salut (INSALUD), que perviu en les comunitats autònomes que no han rebut la competència en matèria sanitària. Per això, es pot arribar a afirmar que l'assistència sanitària ja no forma part de la Seguretat Social. De totes maneres, no és menys cert que el fet d'estar afiliat a la Seguretat Social constitueix una de les vies d'accés a les prestacions sanitàries (la via més important de totes).

b) Les prestacions no contributives d'invalidesa, jubilació i càrregues familiars

Aquestes prestacions van ser establertes per la Llei de prestacions no contributives de 1990 i avui dia la seva regulació s'insereix –incorrectament, com ja hem apuntat– en el títol II de l'LGSS, que regula el règim general, que forma part del braç contributiu.

Les prestacions no contributives s'anomenen així perquè per a tenir-hi dret no s'exigeix haver contribuït (cotitzat) prèviament al sistema de Seguretat Social, ni haver-hi estat afiliat, sinó solament tenir una manca greu de recursos econòmics, manca que la prestació alleuja en atorgar-se al beneficiari la renda de compensació en què consisteix la prestació.

Però, a més, el sistema vigent exigeix la presència d'una contingència concreta: invalidesa, vellesa o càrregues familiars, la qual cosa desvirtua bastant el caràcter assistencial d'aquestes prestacions. Tot seguit analitzem cada un d'aquests requisits.

Hi ha manca d'ingressos quan el subjecte no aconsegueix obtenir-los en quantitat suficient per a superar el llindar de pobresa. Aquest llindar l'estableix cada any la Llei de pressupostos generals de l'Estat: per a 1999 va ser de 531.370 pessetes anuals. Ara bé, quan en una mateixa unitat familiar conviuen diversos subjectes, tant si tots són presumptes beneficiaris de la prestació no contributiva de què es tracti com si no ho són, per a determinar si es depassa el llindar de pobresa o no s'acumulen els ingressos de tots els subjectes, però no mitjançant una simple suma, sinó aplicant algunes regles una mica complexes –destinades a tenir en compte les economies d'escala que l'agrupació sempre produeix– recollides a l'article 145 de l'LGSS.

Un cop acreditada la manca d'ingressos, si s'aspira a una **pensió no contributiva d'invalidesa** és necessari:

- Tenir més de 18 anys i no haver complert els 65.
- Tenir una minusvalidesa crònica amb un grau igual o superior al 65% (d'acord amb un barem establert reglamentàriament).
- Residir legalment a Espanya i haver-ho fet durant cinc anys, dels quals dos hauran de ser immediatament anteriors a la data de la sol·licitud de la pensió.

Si s'aspira a una **pensió no contributiva de vellesa**, els requisits, a més de la manca d'ingressos, són:

- Haver complert 65 anys.
- Residir legalment a Espanya i haver-ho fet durant deu anys entre l'edat de 16 anys i la de meritació de la pensió, dels quals dos hauran de ser consecutius i immediatament anteriors a la sol·licitud de la pensió.

Pensió no contributiva de jubilació

Pensió no contributiva de vellesa era el nom que rebia en la llei de 1990 aquesta pensió que avui l'LGSS anomena *jubilació*, terme aquest darrer que no és correcte perquè no hi ha cessació en el treball, almenys en la major part dels casos, per la senzilla raó que no hi hagué treball previ.

La quantia de les pensions no contributives de jubilació i invalidesa és, en principi, la mateixa en què es fixa anualment el llindar de pobresa. Però l'article 145 de l'LGSS estableix un seguit de regles addicionals en virtut de les quals aquesta quantitat pot ser una mica inferior o superior d'acord amb determinades circumstàncies personals i familiars del beneficiari.

Pel que fa a les **prestacions familiars**, tot i que l'LGSS considera tant la modalitat contributiva com la no contributiva d'aquest tipus de prestacions, el cert és que, com hem dit, la primera és pràcticament inexistent: es limita a una prestació econòmica "indirecta", segons vam veure. Quant a la modalitat no contributiva, sí que la preveuen unes prestacions econòmiques directes sota la denominació d'"assignació econòmica per fill o menor acollit a càrrec", la quantia de les quals varia des d'una suma molt exigua, en cas de fill menor no minusvàlid, fins a una suma molt superior, en cas de fill gran invàlid. Els requisits bàsics per tal de tenir dret a aquesta assignació són els següents:

- En primer lloc, cal que els beneficiaris de la pensió, que són els pares, no sumin ingressos anuals superiors a la quantitat establerta cada any per la Llei de pressupostos generals de l'Estat, una quantitat de referència que s'incrementa en el 15% per cada fill a càrrec addicional a partir del segon, la qual cosa és un requisit típic de prestació no contributiva.
- En segon lloc, cal que els fills que donen dret a la prestació siguin o bé menors de 18 anys o bé majors però amb una minusvalidesa almenys del 65%.

D'altra banda, també existeix una prestació de pagament únic a tant alçat per naixement o adopció de fill en supòsits de famílies nombroses, monoparentals i en els casos de mares discapacitades, i també en els supòsits de part o adopció múltiples.

c) Els complements a mínims de pensions

Quan s'apliquen les regles de càlcul de les pensions contributives d'incapacitat, jubilació i mort i supervivència, sovint passa que les cotitzacions que acrediten els beneficiaris són de tan poca quantia que –unit al rigor d'aquestes regles– donen com a resultat unes pensions contributives paupèrrimes. Per a fer front a aquesta situació, el sistema preveu complementar la quantia d'aquestes pensions a fi que puguin assolir els mínims que la Llei de pressupostos generals de l'Estat estableix cada any per a cada tipus de pensió (la LPGE també fixa cada any les quanties mínimes de les diverses pensions contributives). Aquests complements per a mínims tenen la naturalesa de prestacions no contributi-

ves de la Seguretat Social, d'acord amb l'article 86 de l'LGSS després de la reforma de 1997, si bé la Disposició Transitòria 14^a de l'LGSS ajorna la completa efectivitat d'aquesta qualificació fins a l'1 de gener de 2014.

4.4. La gestió del sistema

L'article 41 de la CE encomana als poders públics el manteniment de la Seguretat Social, la qual cosa significa que aquests n'han d'assumir la gestió i el finançament. Per poders públics s'ha d'entendre tant l'Estat com les comunitats autònomes. Ara bé, com que l'article 149.1.17 reserva a l'Estat tot el que fa referència al règim econòmic de la Seguretat Social, el Tribunal Constitucional ha considerat (STC 124/1989, de 7 de juliol) que la gestió econòmica (essencialment el cobrament de les cotitzacions i el pagament de les prestacions) és competència de l'Estat. I com que aquest aspecte és el més important, els altres aspectes de la gestió –actes d'enquadrament: afiliació, altes i baixes, inscripció d'empreses, reconeixement del dret a prestacions, etc.– no han estat discutits a l'Estat.

Ara bé, l'Estat no efectua aquesta gestió per si mateix, sinó per mitjà d'uns organismes autònoms *ad hoc* anomenats **entitats gestores de la Seguretat Social** per la norma que els crea, el Reial decret llei 36/1978, de 16 de novembre, sobre gestió institucional de la Seguretat Social, la salut i l'ocupació, avui derogat gairebé totalment però el contingut del qual es recull als articles 57 a 66 de l'LGSS.

La més important d'aquestes entitats gestores –que, paradoxalment, no rep aquest nom sinó el més aviat estrany de *servei comú de la Seguretat Social*– és la **Tresoreria General de la Seguretat Social (TGSS)**, que no tan sols recapta totes les quotes i paga totes les prestacions –en aplicació dels principis de solidaritat financera i unitat de caixa– sinó que a més porta el registre d'inscripcions d'empreses i d'afiliacions i altes i baixes de treballadors. La seva estructura i funcions es regulen al Reial decret 1314/1964, de 20 de juny.

Juntament amb aquesta entitat tenim les entitats gestores especialitzades en la gestió de les prestacions específiques:

- l'**Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS)**, regulat per RD 2583/1996, de 13 de desembre, que reconeix el dret a les prestacions econòmiques contributives excepte les d'atur;
- l'**antic Institut Nacional de Salut (INSALUD)**, avui substituït per l'Institut Nacional de Gestió Sanitària (INGS), des de l'RD 840/2002, de 2 d'agost –si bé amb el caràcter residual que abans hem comentat– per a l'administració i gestió dels serveis sanitaris;

- l'anomenat antigament Institut Nacional de Serveis Socials (INSERSO), posteriorment denominat Institut de Migracions i Serveis Socials i avui dia, **Institut de Gent Gran i Serveis Socials (IMSERSO)** (Reial Decret 1226/2005, de 13 d'octubre), per a la gestió de les prestacions econòmiques no contributives i dels serveis socials, si bé totes dues gestions són competència de les comunitats autònomes, a les quals es van transferir en el seu moment els serveis de l'antic INSERSO.

Pel que fa a les prestacions per atur –tant del nivell contributiu com del nivell assistencial–, el Reial decret llei 36/1978 les va encomanar a l'**Institut Nacional d'Ocupació (INEM)**, actualment denominat Servei Públic d'Ocupació Estatal (SPEE) des de la Llei 56/2003, de 16 de desembre, i el Reial decret 1383/2008, d'1 d'agost, un ens que té assignades també funcions de política d'ocupació i que, per tant, no va rebre el nom d'*entitat gestora de la Seguretat Social*, sinó "d'organisme autònom de caràcter administratiu". La disposició addicional 18 de la Llei 39/1992, de pressupostos generals de l'Estat per a 1993 va preveure desfer aquesta confusió i va reservar a l'SPEE la tasca de continuar gestionant la política d'ocupació, mentre que atribuïa a l'INSS i a la TGSS la gestió de les prestacions per atur. Però aquesta previsió legal, que necessitava el desenvolupament reglamentari, ha quedat sense realització efectiva, de manera que l'SPEE continua gestionant –i pagant– les prestacions per atur, amb càrrec a quotes específiques que són recaptades per la TGSS i transferides posteriorment a l'SPEE.

Finalment, hi ha entitats encarregades de gestionar alguns règims especials. L'Institut Social de la Marina (Reial decret 504/2011, de 8 d'abril) gestiona el règim de treballadors del mar, mentre que els règims de funcionaris públics són gestionats per les seves corresponents mutualitats: la Mutualitat General de Funcionaris de l'Administració Civil de l'Estat (MUFACE), la Mutualitat General Judicial (MUGEJU) i l'Institut Social de les Forces Armades (ISFAS) (regulat pels reials decrets legislatius 4/2000, de 23 de juny, 3/2000, de 23 de juny, i 1/2000, de 9 de juny, respectivament).

Per acabar, cal dir que, com ja hem vist, hi ha també les anomenades *mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social*, (les antigues mútues patronals) encarregades de col·laborar en la gestió d'aquests riscos professionals, si bé recentment han vist ampliades les seves competències a la gestió de la incapacitat temporal per riscos comuns i també en matèria –que no és de Seguretat Social, tot i que hi està relacionada– de prevenció de riscos laborals. El seu règim jurídic està establert bàsicament als articles 67 a 76 de l'LGSS.

4.5. El finançament de la Seguretat Social

El finançament és un tema clau en tot sistema de Seguretat Social. L'eficàcia de la seva acció protectora depèn, fonamentalment, del procediment que s'arbitri per a aplegar els recursos necessaris per al sistema, així com dels criteris utilitzats per a la seva distribució.

4.5.1. Els principis de finançament: ingressos públics, sistema de repartiment i unitat de caixa

Des del punt de vista dels ingressos el nostre sistema es nodreix, en les seves dues terceres parts, de les cotitzacions que paguen els treballadors i els empresaris, i en el terç restant, de transferències des dels pressupostos generals de l'Estat.

Però, com que les cotitzacions socials tenen una naturalesa jurídica tributària –són tributs afectats a una finalitat concreta: el finançament de la Seguretat Social– i les transferències provenen del que l'Estat recapta mitjançant la resta d'impostos, és clar que tot el sistema té un finançament públic, que és el que prescriu l'article 41 CE.

Des del punt de vista de la despesa, el sistema escollit és el de repartiment: cada any es recaptin els recursos necessaris per a atendre "todas las contingencias y situaciones amparadas por todos los Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social" (article 87.1 de l'LGSS).

Aquests recursos ingressen en una caixa única custodiada per la Tresoreria General de la Seguretat Social, des de la qual s'ordenen i s'efectuen els pagaments corresponents, en compliment dels principis de caixa única i solidaritat financera a què al·ludeix l'article 63 de l'LGSS. Així, doncs, tot i que des del punt de vista teòric es podria organitzar la protecció d'alguna contingència –concretament, la jubilació– mitjançant el sistema de capitalització, ingressant una part de les quotes de cada afiliat en un fons de capitalització que se li retornaria, amb els interessos, en el moment de la jubilació, aquesta no ha estat la fórmula triada. Aquesta fórmula és la que es fa servir en els fons de pensions, que no formen part del sistema de Seguretat Social, sinó que constitueixen una via de previsió complementària externa a aquest sistema.

En resum, el sistema de Seguretat Social es finança amb recursos públics (transferències dels pressupostos de l'Estat i cotitzacions socials que paguen els treballadors per compte d'altri i els seus empresaris, i els treballadors per compte propi) i atén les seves despeses mitjançant el sistema de repartiment per al conjunt del sistema (d'acord amb els principis de solidaritat financera i unitat de caixa) i elaborant cada any un pressupost equilibrat d'ingressos i despeses amb aquesta intenció.

Però la coherència d'aquest disseny ha estat una mica enterbolida a partir de la reforma de 1997 (Llei 24/1997, de 15 de juliol), que ha establert l'anomenat *principi de separació financera* dels braços no contributiu i contributiu de la Seguretat Social, el primer dels quals s'haurà de finançar (article 86.2 de l'LGSS actual) mitjançant aportacions de l'Estat al pressupost de la Seguretat Social, mentre que el braç contributiu s'haurà de finançar bàsicament (cosa que permet matisar la rotunda separació introduïda) amb les cotitzacions socials. Segons el nostre parer, es tracta d'un principi que contradu el de solidaritat financera i unitat de caixa i introdueix una incongruència entre dos preceptes de la mateixa LGSS que només se salva pel matís abans assenyalat. Però, a part d'aquesta incoherència, el que preocupa és la filosofia de fons que sembla traslluir-se'n: que la solidaritat és un principi reservat al braç no contributiu, mentre que està absent en el contributiu, la qual cosa contradu l'essència del sistema i ha de ser rebutjat.

4.5.2. El fons de reserva de la Seguretat Social

En virtut de la recomanació segona de l'anomenat Pacte de Toledo (que és un document programàtic aprovat pel Congrés dels Diputats mitjançant la Resolució de 6 d'abril de 1995, i renovada i desplegada mitjançant la Resolució de 2 d'octubre de 2003 i la Resolució de 29 de desembre de 2010), es va crear l'anomenat fons de reserva de la Seguretat Social que, segons l'article 91 de la LGSS (en la redacció d'aquest feta per la Llei 24/2001, de 27 de desembre i novament modificat per la Llei 28/2003, de 29 de setembre), té "la finalitat d'atendre les necessitats futures del sistema de la Seguretat Social".

Aquest fons, diu l'article 1 de la seva llei reguladora (Llei 28/2003), es dotarà amb càrrec a "los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo" –és a dir, les cotitzacions d'empresaris i treballadors– "y que resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo".

Ara bé, no tots els excedents aniran al fons, sinó que –afegeix el precepte esmentat– aquests excedents "se destinarán prioritaria y mayoritariamente, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan, al Fondo de Reserva de la Seguridad Social". D'altra banda, en la citada Llei 28/2003 es fixen uns criteris determinats sobre

la dotació del Fons i també sobre la disposició d'actius del mateix, i en la que se creï un Comitè de Gestió, una Comissió Assessora d'Inversions i una Comissió de Seguiment del Fons de Reserva.

4.5.3. El sistema de cotització: bases i tipus

Els ingressos es determinen cada any a la Llei de pressupostos generals de l'Estat, que, d'una banda, estableix la quantia total de les transferències al sistema de la Seguretat Social i, de l'altra, determina els tipus de cotització que els subjectes obligats han de pagar a la Seguretat Social. Aquests subjectes obligats són, en els règims per compte propi, els treballadors autònoms, i en els règims per compte d'altri, els treballadors i els seus empresaris.

Per als **règims per compte propi** es fixen una base mínima i una base màxima de cotització entre les quals el mateix interessat ha de triar la seva base (amb algunes restriccions, d'acord amb l'edat), a la qual s'aplica el tipus establert i així s'obté la quota a pagar.

En els **règims per compte d'altri** la base de cotització està constituïda per la remuneració total (article 109 de l'LGSS) que el treballador rep mensualment. En aquesta remuneració s'hi inclouen també tots els conceptes salarials, però no els extrasalarials, com ara les dietes, les indemnitzacions per trasllats o per acomiadaments i les mateixes prestacions de Seguretat Social que s'inclouen en la nòmina del treballador (per exemple, les prestacions per fill a càrrec o per incapacitat temporal de curta durada).

Ara bé, la cotització a la Seguretat Social (regulada pels articles 103 a 112 bis LGSS i pel Reial decret 2064/1995, de 22 de desembre, i per les ordres ministerials que cada any actualitzen les quanties d'acord amb la Llei de pressupostos generals de l'Estat) es divideix en dos grans apartats: **cotització per contingències comunes i cotització per contingències professionals** (accidents de treball i malalties professionals). Aquesta distinció respon a raons d'ordre històric que han determinat un tractament específic dels riscos professionals. La diferència afecta:

- Les **bases de cotització**: en la de contingències comunes no entra la remuneració per hores extraordinàries, mentre que en la de contingències professionals, sí.
- Els **subjectes obligats**: la cotització per contingències comunes és a càrrec de treballadors i empresaris, mentre que la cotització per contingències professionals és exclusivament a càrrec dels empresaris.

D'altra banda, les bases de cotització –tant per contingències comunes com professionals– estan sotmeses a un màxim i un mínim (que coincideix amb el salari mínim interprofessional incloent-hi la part proporcional de les pagues extraordinàries). Ara bé, les bases de cotització per contingències comu-

nes també estan sotmeses a unes bases mínimes i màximes intermèdies entre aquests dos extrems, d'acord amb la categoria professional del treballador encara que les bases intermèdies s'han anat suprimint i en breu desapareixeran definitivament.

Un cop determinades les bases de cotització, les **quotes** es calculen aplicant uns tipus a les bases respectives per contingències comunes i professionals:

- Per a les contingències comunes, el tipus que cal aplicar a la base de cotització es distribueix entre l'empresari i el treballador. L'empresari està obligat a descomptar la quota obrera del salari brut del treballador, i a ingressar-la juntament amb la seva –la quota patronal– a la Tresoreria General de la Seguretat Social.
- En les contingències professionals, els tipus varien segons el grau de sinistralitat de les diverses activitats productives, d'acord amb un barem establert reglamentàriament (RD 2930/1979, de 29 de desembre, amb actualitzacions posteriors). En aplicar el tipus que correspon a la base s'obté una quota (anomenada *prima*) que paga exclusivament l'empresari, i que ingressa a la TGSS juntament amb la resta de quotes.

Aquestes són les cotitzacions essencials, a les quals es poden afegir, però, alguns detalls addicionals.

1) Trobem la denominada **cotització per desocupació**, que també recapta la TGSS, però amb destinació a l'SPEE, l'organisme que, per les raons històriques ja explicades, gestiona aquesta prestació. En els darrers anys el tipus es una mica més alt en els contractes temporals que en els indefinits, amb el propòsit d'incentivar la contractació indefinida. En tot cas, el tipus no arriba al 10%, en la seva major part a càrrec de l'empresari.

2) Hi ha també l'anomenada *cotització addicional per hores extraordinàries*, (independentment del fet que la remuneració per aquestes hores integri la base de cotització per contingències professionals), la base de la qual està formada per la quantia rebuda per aquest concepte, que té la característica singular –i criticable– que no computa per a calcular la base reguladora de les prestacions.

3) Finalment, hi ha unes quotes que es recapten conjuntament amb les de Seguretat Social i atur però que no hi tenen res a veure: les destinades al Fons de Garantia Salarial (FOGASA) i a finançar la formació professional (FP).

Les obligacions que pesen sobre els empresaris de pagar les seves pròpies quotes i de recaptar i ingressar les dels seus treballadors són molt importants i se'n pretén assegurar el compliment per mitjà de diverses mesures jurídiques:

- a) Els recàrrecs per mora i constrenyiment establerts als articles 27 i 28 de l'LGSS, que poden arribar al 35%.
- b) La consideració com a falta greu o molt greu, segons els diversos supòsits, dels incompliments d'aquestes obligacions (articles 22 i 23 de la Llei d'infraccions i sancions en l'ordre social), que dóna lloc a les sancions corresponents.
- c) La inclusió d'aquestes conductes incomplidores en el Codi penal de 1995 quan assoleixen la tipificació prevista en el seu títol XIV: "De los delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social".
- d) La possibilitat que l'empresari incomplidor sigui declarat responsable del pagament de les prestacions de Seguretat Social a què tingui dret el treballador afectat (article 126.2 de l'LGSS), una responsabilitat que es pot estendre a tots els empresaris relacionats entre si en els casos de contractes i subcontractes i en els de successió d'empreses (article 127 de l'LGSS).

Resum

La Seguretat Social és una institució clau de l'estat del benestar, basat en la fórmula jurídica de "l'estat social i democràtic de dret" consagrat a l'article 1 de la Constitució espanyola. Aquesta institució és el resultat final d'un procés històric comú als diversos països industrialitzats europeus i que té com a fites fonamentals la instauració, a Alemanya, al final del segle XIX, d'un sistema d'assegurances socials, i la formulació, a l'anomenat *Informe Beveridge* de 1942, de les bases teòriques de la seguretat social, que refon les assegurances socials destinades a la classe obrera amb les prestacions ofertes a qualsevol ciutadà que pugui patir una situació de necessitat.

A Espanya, la Seguretat Social s'estableix a l'article 41 de la Constitució de 1978, però la Llei general de la Seguretat Social (tot i que el darrer text refós és del 1995 i l'última reforma important del 2011) respon al disseny de la Llei de bases de 1963. Tot això crea algunes disfuncions i incoherències que es compliquen també a causa de les dificultats que sorgeixen a l'hora de diferenciar conceptualment entre seguretat social no contributiva i assistència social. Es tracta d'una qüestió important, atesa l'atribució competencial de cada tema a l'estat central o bé a les comunitats autònomes.

Els principis que es recullen a l'esmentat article 41 són els següents: la publicació institucional, la universalitat subjectiva, la generalitat objectiva i la suficiència prestacional. Aquests principis es tradueixen –amb un grau divers de compliment efectiu d'acord amb les diferents parcel·les del sistema– en un aparell prestacional que es mou sobre dos grans mecanismes: les prestacions contributives (destinades a atorgar rendes de substitució de les rendes professionals que els subjectes deixen de percebre com a conseqüència de determinades contingències: incapacitat temporal o permanent, atur, jubilació, etc.) i les prestacions no contributives (assistència sanitària i subsidis econòmics als indigents, principalment).

Aquest aparell prestacional es finança per mitjà de cotitzacions d'empresaris i treballadors i per transferències efectuades des dels pressupostos generals de l'Estat. El gestionen unes entitats públiques creades *ad hoc*, amb la col·laboració –regulada legalment– d'algunes entitats privades.

Exercicis d'autoavaluació

De selecció

1. En quina data es va inundar la Societat Mútua de Teixidors del Cotó de Barcelona, la primera mutualitat del nostre país?

- a) 1808
- b) 1840
- c) 1900
- d) 1963

2. Quina és la fita que marca el començament del reformisme social a Espanya?

- a) La Revolució de 1868.
- b) La creació de la Comissió de Reformes Socials (1883).
- c) La Segona República.
- d) La Constitució de 1978.

3. Quina és la "primera llei espanyola de Seguretat Social"?

- a) La Llei Benot de 1873.
- b) La Llei d'accidents de treball de 1900.
- c) La Llei de creació de l'Institut Nacional de Previsió (1908).
- d) La Llei d'accidents de treball de 1922.

4. En quina data s'obliga a l'empresari a assegurar la seva responsabilitat pels accidents de treball?

- a) 1900
- b) 1922
- c) 1932
- d) 1963

5. Qui va ser l'autor de l'informe titulat "Assegurança social i serveis relacionats"?

- a) Otto von Bismarck.
- b) William Beveridge.
- c) Segismundo Moret.
- d) Jaime Vera.

6. Quina d'aquestes prestacions no té modalitat no contributiva?

- a) La incapacitat temporal.
- b) La incapacitat permanent.
- c) La jubilació.
- d) Les càrregues familiars.

7. Quina entitat coordina l'assistència sanitària a tot el territori estatal?

- a) L'INSALUD.
- b) L'Institut de Gestió Sanitària (INGESA).
- c) L'INSS.
- d) El Ministeri de Sanitat i Consum.

8. Quin és el mínim de la base de cotització?

- a) 1.370 euros.
- b) 698 euros.
- c) Coincideix amb el salari mínim interprofessional.
- d) Depèn de la remuneració que rebi el subjecte.

Qüestions breus

9. Quins són els dos instruments que es poden fer servir per a posar en pràctica el principi redistributiu?
10. El principi redistributiu, està recollit a la Constitució?
11. Quins són els dos grans components de la despesa social?
12. Quins són els puntals bàsics de la promoció social?
13. Quin és el nucli dur de la protecció social?
14. Quin és el punt de partida de l'evolució històrica que condueix a l'aparició dels sistemes de Seguretat Social?
15. La Llei de bases de la Seguretat Social de 1963, va establir un veritable sistema de Seguretat Social?
16. Hi ha un "dret a la Seguretat Social" que dimani directament de la Constitució?
17. Quina relació hi ha entre Seguretat Social i assistència social?
18. La Seguretat Social, atorga algun tipus de prestacions de naturalesa assistencial?
19. Quins són els quatre principis continguts a l'article 41 de la Constitució?
20. Quins són els dos braços de l'acció protectora de la Seguretat Social?
21. Dins el braç no contributiu, hi ha un règim general i uns règims especials?
22. Quina diferència hi ha entre afiliació i alta?
23. En quin moment queda inclòs un subjecte en la Seguretat Social, des del punt de vista del braç no contributiu?
24. Quines són les prestacions contributives per excel·lència?
25. En què consisteix el "principi del catàleg"?
26. Per què en el nostre sistema queda una mica desvirtuat el caràcter assistencial de les prestacions no contributives?
27. Quina és la quantia de les prestacions no contributives?
28. Quines són les principals entitats gestores de la Seguretat Social?
29. Quines són les dues grans fonts de finançament del sistema de Seguretat Social?
30. Quins són els principals apartats de la cotització a la Seguretat Social?

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. b

2. b

3. b

4. c

5. b

6. a

7. b

8. a

9. El sistema fiscal i la despesa social.

10. Sí, en els articles 31 i 131.

11. La promoció social i la protecció social.

12. El dret a l'educació i el dret al treball.

13. La Seguretat Social.

14. La Revolució Industrial (màquina de vapor de Watt, 1769).

15. No, només va instaurar unes simples "assegurances socials sistematitzades".

16. No, cal la intervenció del legislador ordinari.

17. Totes dues integren el sistema de protecció social, però la segona és complementària de la primera.

18. Sí, les prestacions no contributives.

19. Publicació institucional, universalitat subjectiva, generalitat objectiva i suficiència prestacional.

20. El contributiu i el no contributiu.

21. No. Aquesta subdivisió només es dona en el braç contributiu.

22. L'afiliació és única per a tot el sistema i durant tota la vida del subjecte. L'alta només dura mentre s'exerceix una activitat professional, i pot ser múltiple: simultàniament (en diversos règims) i successivament (alta-baixa-alta-baixa-alta...).

23. Quan comença a percebre aquest tipus de prestacions.

24. Les rendes de substitució de rendes professionals deixades de percebre.

25. Consisteix en el fet que el nostre sistema no ofereix tota l'assistència sanitària hipotèticament possible, sinó només la que està determinada prèviament: per exemple, no es dispensen tots els medicaments que hi ha en el mercat farmacèutic.

26. Perquè per a tenir-hi dret no s'exigeix només la manca d'ingressos, sinó també que es doni alguna d'aquestes tres contingències: invalidesa, vellesa o càrregues familiars.

27. La Llei de pressupostos generals de l'Estat fixa cada any aquesta quantia, que coincideix amb l'anomenat *llindar de pobresa* (per a 1999, una mica més de mig milió de pessetes anuals).

28. L'INSS, l'INSALUD i l'IMSERSO. I, encara que no rebin el títol d'entitats gestores, també ho són el SPEE (antic INEM) i la TGSS.

29. Les cotitzacions socials (dos terços) i les transferències de l'Estat (un terç).

30. Per contingències comunes i per contingències professionals.

Glossari

accident de treball *m* Lesió corporal que el treballador pateix amb ocasió o com a conseqüència del treball que executa per compte d'altri.

base de cotització *f* Suma que coincideix –llevat que hi hagi matisacions– amb la remuneració total del treballador, i que serveix per a obtenir, en aplicar-li uns tipus de cotització determinats, la quantia de les quotes socials que han de pagar els treballadors i els empresaris.

base reguladora de les prestacions *f* Càlcul que s'obté fent la mitjana d'unes bases de cotització determinades del beneficiari de la prestació. La quantia de la prestació es calcula aplicant uns percentatges determinats a la base reguladora així obtinguda.

braç contributiu i braç no contributiu *m* Components que integren l'acció protectora del nostre sistema de Seguretat Social.

CE *sigla* Constitució espanyola.

complements per a mínims de pensions *m pl* Quantitats que el sistema abona als pensionistes les pensions dels quals –abans de rebre aquests complements– no assoleixen els mínims que la Llei de pressupostos generals de l'Estat estableix cada any per als diversos tipus de pensionistes.

contingència *f* Circumstància que afecta el subjecte i que –si a més es compleixen determinats requisits– dona lloc a les prestacions del sistema. Les contingències considerades pel nostre sistema de Seguretat Social són l'alteració de la salut, la incapacitat temporal per al treball, la maternitat, paternitat, risc durant l'embaràs i risc durant la lactància natural, la incapacitat permanent, la jubilació, la mort i supervivència, l'atur i les càrregues familiars.

entitats gestores de la Seguretat Social *f pl* Organismes administratius autònoms especialitzats en els diversos aspectes de la gestió de la Seguretat Social, sota la tutela del Ministeri de Treball i de la Seguretat Social.

Estat del benestar *m* Sistema politicosocial dels països industrialitzats europeus basat en un gran pacte, el manteniment del sistema capitalista però amb elements de redistribució en favor de les classes populars.

Estat social (o social i democràtic de dret -art. 1 CE) *m* Fórmula jurídicaconstitucional equivalent a la fórmula politicosocial d'Estat del benestar.

FOGASA *sigla* Fons de Garantia Salarial.

FP *sigla* Formació professional.

IMSERSO *sigla* Institut de Gent Gran i Serveis Socials.

INEM *sigla* Institut Nacional d'Ocupació.

INGS *sigla* Institut Nacional de Gestió Sanitària.

INSALUD *sigla* Institut Nacional de la Salut.

INSERSO *sigla* Institut Nacional de Serveis Socials, avui dia anomenat IMSERSO.

INSS *sigla* Institut Nacional de la Seguretat Social.

ISFAS *sigla* Institut Social de les Forces Armades.

ISM *sigla* Institut Social de la Marina.

LGS *sigla* Llei general de sanitat.

LGSS *sigla* Llei general de la Seguretat Social.

LISMI *sigla* Llei d'integració social dels minusvàlids.

LISOS *sigla* Llei d'infraccions i sancions en l'ordre social.

MUFACE *sigla* Mutualitat General de Funcionaris de l'Administració de l'Estat.

MUGEJU *sigla* Mutualitat General Judicial.

mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social (MATEPSS) *f pl* Entitats col·laboradores de la Seguretat Social per a la gestió dels riscos professionals, si bé recentment han vist com les seves competències s'ampliaven a determinats riscos comuns.

RD *sigla* Reial decret.

RDL *sigla* Reial decret llei.

RDLeg *sigla* Reial decret legislatiu.

renda de compensació (o de subsistència) *f* Conjunt de prestacions econòmiques del braç no contributiu que permet fer front a una situació d'indigència del beneficiari.

renda de substitució *f* Conjunt de prestacions econòmiques del braç contributiu que substitueix les rendes professionals que el subjecte deixa de percebre.

responsabilitat objectiva *f* Principi jurídic en virtut del qual es determina que l'empresari és responsable dels accidents de treball patits pels seus treballadors, sense necessitat que hi hagi culpa o negligència per part seva.

riscos socials *m pl* Riscos d'incidència generalitzada la causa dels quals es troba en el mateix mode de producció capitalista que neix amb la Revolució Industrial..

sistema de repartiment *m* Sistema que consisteix a atendre les necessitats de despesa del sistema amb els ingressos obtinguts cada any amb aquesta finalitat i no amb el que s'ha acumulat en anys anteriors, que és el que passa en el sistema de capitalització.

SOE *sigla* Assegurança obligatòria de malaltia (*seguro obligatorio de enfermedad*).

SOVI *sigla* Assegurança obligatòria de vellesa i invalidesa (*seguro obligatorio de vejez e invalidez*).

SPEE *sigla* Servei Públic d'Ocupació Estatal.

STC *sigla* Sentència del Tribunal Constitucional.

TGSS *sigla* Tresoreria General de la Seguretat Social.

Bibliografia

Bibliografia bàsica (excepte en cas d'indicació, consulteu-ne l'última edició)

Alarcón Caracuel, M. R. (1999). *La Seguridad Social en España*. Pamplona: Aranzadi.

Alarcón Caracuel, M. R.; González Ortega, S. (1991). *Compendio de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos. Esta obra os será útil para los tres primeros apartados del módulo.

Alonso Olea, M.; Tortuero Plaza, J. L. *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid: Civitas.

Blasco Lahoz, J. F.; López Gandía, J.; Momparter Carrasco, M. A. *Curso de Seguridad Social*. València: Tirant lo Blanch.

González Ortega, S.; Barcelón Cobedo, S.; Quintero Lima, M. G. *Introducción la Derecho de la Seguridad Social*. València: Tirant lo Blanch.

Martínez Girón, J.; Arufe Varela, A.; Carril Vázquez, X. M. *Derecho de la Seguridad Social*. A Coruña: Netbiblo.

Montoya Melgar, A. (coord.). *Curso de Seguridad Social*. Madrid: Thomson-Civitas.

Villa Gil, L. E. (dir.); **García Perrote, I.; Mercader Uguina, J.** (coords.). *Derecho de la Seguridad Social*. València: Tirant lo Blanch.

Referències bibliogràfiques

Abendroth, W.; Forsthof, E.; Doehring, K. (1986). *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Alarcón Caracuel, M. R. (1996). "Hacia el Derecho de la Protección Social". A: J. López López (coord.). *Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad*. Madrid: Marcial Pons.

Ashford, E. (1989). *La aparición de los estados de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Bandrés Moliné, E. (1993). *Economía y redistribución*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Williams, K. (1990). *Antología de Beveridge*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

