

LA ASISTENCIA SOCIAL EN ALEMANIA. UN COMENTARIO DEL LIBRO XII DEL CÓDIGO ALEMÁN DE SEGURIDAD SOCIAL, CON SU TRADUCCIÓN ÍNTEGRA AL ESPAÑOL

Autor: Arufe Varela, Alberto
Editorial: Ateller, 2024, 307 págs.

Escribir un libro sobre la asistencia social alemana aplicando una metodología comparatista es, sin duda, una tarea académica bastante compleja, al exigir dominar a fondo el Derecho español regulador de la asistencia social, pero también saber traducir y comentar con solvencia la Ley Federal reguladora del Derecho de la asistencia social alemana (esto es, el Libro XII del Código de Seguridad Social). Una vez más, el profesor Alberto ARUFE VARELA, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidade da Coruña, ha demostrado determinación y rigor en su trabajo, al elaborar una obra clara y cómoda de manejar, cuyo valor radica en que no sólo traduce, analiza y explica de forma amena el régimen jurídico de la asistencia social en Alemania, sino que expone y evidencia un sistema de asistencia social en España desactualizado. Al proporcionar una traducción y un análisis de la legislación alemana, el autor revela las bases y principios que rigen su sistema de asistencia social e invita a la persona lectora a considerar cómo ciertas políticas y estructuras podrían adaptarse a otras realidades como la española. Así, plantea, por ejemplo, que el modelo alemán se beneficia de la gestión unificada y las estadísticas detalladas y transparentes sobre el gasto en asistencia social, elementos que podrían inspirar reformas en España para mejorar la eficacia y la percepción pública del sistema social. Por ello mismo, este tipo de comparación convierte la obra en un recurso de consulta

esencial para quienes buscan entender las bases para la modernización del sistema de protección social en España.

El libro —que cuenta con un prólogo del profesor Jesús MARTÍNEZ GIRÓN, el gran Maestro creador de la escuela coruñesa de Derecho (comparado) del Trabajo y de la Seguridad Social, en que este Catedrático de reconocido prestigio nacional e internacional afirma, entre otras cosas, que la monografía aquí reseñada es el resultado brillante de «un ejercicio de dificultad jurídica máxima que no puede pasar doctrinalmente desapercibido, y que merece por ello mismo ser elogiado y jaleado»— se estructura sobre diez capítulos y un anexo (con traducción literal del Libro XII del Código alemán de Seguridad Social). El primer capítulo ofrece una introducción que examina la estructura y las características principales del Libro XII, explicando su fundamentación legal y su importancia dentro del marco jurídico alemán, destacando que es a la Federación a quien corresponde legislar en materia de asistencia social para garantizar condiciones de vida equivalentes, así como la unidad jurídica y económica mediante una regulación uniforme a nivel federal. Además, se analiza su relevancia desde un enfoque comparatista tanto por razones de orden político- constitucional, como de orden financiero, incluyendo una explicación detallada del proceso de traducción literal al español del mencionado libro, señalando los desafíos lingüísticos y legales que supone trasladar un texto jurídico tan específico a otro idioma.

En el segundo capítulo, el profesor coruñés analiza la gestión de la asistencia social en Alemania. La misma recae sobre los dieciséis Estados federados sin que ello sea obstáculo para lograr un alto grado de eficiencia y cohesión, a través de organismos locales y supra-locales que coordinan su actuación con las entidades gestoras de seguridad social contributiva e instituciones tradicionales de caridad. En contraste, el sistema español se caracteriza por una dispersión normativa que se evidencia, por ejemplo, en que las Comunidades Autónomas se encargan de las pensiones no contributivas de vejez e invalidez, mientras que el Estado,

a través del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), gestiona las prestaciones no contributivas de protección a la familia.

El capítulo tercero incide sobre otro aspecto fundamental, que es el relativo a las fuentes de financiación de la asistencia social en Alemania y que, al igual que en España, no se nutren de cotizaciones sociales, sino de impuestos. El autor explica que la responsabilidad recae inicialmente sobre los Estados federados alemanes, aunque la Federación se ha ido haciendo cargo progresivamente de la prestación no contributiva más costosa, que es la relativa a «garantía básica de mayores y en caso de disminución de la capacidad laboral». Además, el capítulo indica que Alemania ha desarrollado un sistema estadístico exhaustivo que permite a su población conocer detalladamente el gasto en asistencia social, lo que garantiza un control y transparencia que aún resulta insuficiente en el caso español, donde la población no puede determinar con claridad la parte de sus impuestos que financia las prestaciones asistenciales, resultando más impactante este enfoque analítico cuando nuestro autor ofrece el dato de que España (con una población menor y sin la misma presión migratoria) financia proporcionalmente casi el 75% de lo que Alemania destina a su sistema asistencial, evidenciándose con ello una diferencia notable que pone en cuestión la eficiencia del sistema español.

Los capítulos cuarto y quinto se centran en las personas aseguradas y beneficiarias de las prestaciones no contributivas en Alemania, destacando los requisitos generales para acceder a ellas (tales como la ciudadanía y la residencia habitual), aunque es cierto que existen algunas excepciones. Además, se analiza el principio alemán de «fomentar y exigir», que busca incentivar a las personas beneficiarias para contribuir activamente a su propio sustento mediante las prestaciones subsidiarias, equivalentes en España a los «anticipos reintegrables», lo que, según nuestro autor, proporciona asistencia pasiva, pero también promueve la autonomía de las personas en situación de necesidad, lo que podría inspirar reformas en el sistema español. Por su

parte, el capítulo cinco detalla las reglas sobre el uso de los ingresos y el patrimonio en el marco de la asistencia social alemana y aborda las distintas situaciones de necesidad que configuran los tres niveles de protección (normal, incrementada y extraordinaria) aquí existentes.

El capítulo sexto aborda las características generales de las prestaciones sociales alemanas, destacando tres aspectos principales, que son los siguientes. Primero, la simetría entre prestaciones no contributivas y contributivas, lo que genera numerosas referencias cruzadas entre el Libro XII y otros libros del Código alemán de la Seguridad Social; segundo, la incompatibilidad de estas prestaciones con las de asistencia al desempleo, motivada tanto por razones de gestión y costos administrativos como por la necesidad de evitar problemas de coordinación que afecten la eficacia en la intermediación laboral; y tercero, el principio de subsidiariedad, que limita la asistencia social a quienes no pueden mantenerse por sus propios medios ni contar con apoyo de terceros, incluyendo familiares o instituciones. Este principio de subsidiariedad también da lugar a prestaciones específicas mediante las cuales las entidades de asistencia social pueden actuar en nombre de la persona beneficiaria para reclamar a terceros el cumplimiento de obligaciones, como pagos alimenticios o prestaciones de seguridad social no satisfechas.

Los capítulos séptimo y octavo analizan las prestaciones estelares de la asistencia social alemana, que son la ayuda de subsistencia y ayuda de garantía básica de mayores y en caso de disminución de la capacidad laboral. Estas prestaciones son los pilares de la asistencia social en Alemania y, aunque poseen equivalentes en España, el proceso administrativo y los mecanismos para acceder a ellas difieren significativamente. En Alemania, la ayuda de subsistencia es una prestación sin límite temporal de percepción y gestionada de oficio, de modo que no requiere solicitud de la persona beneficiaria, al ser la entidad encargada quien actúa proactivamente en caso de necesidad detectada. Esta medida contrasta fuertemente con el ingreso mínimo vital español, que exige una solicitud formal con una

carga documental considerable y un proceso administrativo complejo. Además, el profesor ARUFE VARELA señala que, en la ayuda de garantía básica de mayores y en caso de disminución de la capacidad laboral, el sistema alemán ofrece una decisión provisional mientras se completa el proceso de verificación, algo que no se da en el sistema español, hasta el punto de que estos mecanismos de respuesta rápida contrastan con la rigidez burocrática española.

El capítulo noveno se centra en las prestaciones no contributivas de cobertura sanitaria y de dependencia en el sistema alemán. Aquí, nuestro autor pone de relieve que Alemania establece principios claros y restrictivos para quienes deben autofinanciar su atención sanitaria, reservando la protección pública solo para aquellos casos con ingresos y patrimonio limitados, razón por la cual este modelo plantea una comparación relevante con el español, donde la asistencia sanitaria tiene un carácter más universal, pero cuyo coste se traduce en largas listas de espera. En cuanto a la asistencia para la dependencia, el modelo alemán está basado en la profesionalización del cuidado y la estabilidad en la atención, nada que ver con el sistema español, que ha caído en una crisis de insostenibilidad que, incluso, lleva a que personas dependientes fallezcan antes de recibir las ayudas.

Y finalmente, en el capítulo décimo la obra aborda el sistema judicial alemán en materia de asistencia social, poniéndose de relieve que la plena integración de la asistencia social en la seguridad social ha generado un marco jurisdiccional especializado y accesible. El autor indica que la jurisdicción social es la responsable de resolver todos los litigios sobre asuntos regulados en el Código alemán de la Seguridad Social. En el caso de España, la situación sigue siendo diferente, a pesar de que, siempre desde un punto de vista jurisdiccional, la Ley del Ingreso Mínimo Vital ha permitido avanzar en la aproximación del contencioso español de la asistencia social al contencioso alemán de asistencia social, al atribuir ciertas competencias a los tribunales de orden social en estos asuntos.

La obra del profesor ARUFE VARELA constituye, en definitiva, una referencia esencial para el estudio y la comprensión de la asistencia social en Alemania y sus implicaciones para el sistema español, en la medida en que, a través de su análisis detallado y comparativo, el autor desvela los aspectos clave de la legislación alemana y plantea cuestiones cruciales sobre la eficiencia y sostenibilidad del sistema asistencial español. La claridad con la que expone las diferencias estructurales, administrativas y financieras entre ambos modelos permite no sólo valorar los logros del sistema alemán, sino también reflexionar sobre las posibles reformas que podrían mejorar la asistencia social en España. Por todo ello, esta obra se erige como un valioso recurso para las personas ciudadanas, profesionales, académicas y responsables políticas interesadas en la modernización de las políticas sociales y en la construcción de un sistema social más justo y eficiente, además de justificar las acertadísimas palabras del gran Maestro prologuista, cuando afirma que se trata de un libro «de vanguardista y fina *aporofilia*».

ANDREA BANEIRA SUÁREZ
Investigadora predoctoral
Universidade de A Coruña (España)
andrea.baneira@udc.es