

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 a asistencia social alemá aplicando unha metodoloxía comparatista é, sen dúbida, unha tarefa académica bastante complexa, ao esixir dominar a fondo o Dereito español regulador da asistencia social, pero tamén saber traducir e comentar con solvencia a Lei Federal reguladora do Dereito da asistencia social alemá (isto é, o Libro XII do Código de Seguridade Social). Unha vez máis, o profesor Alberto ARUFE VARELA, Catedrático de Dereito do Traballo e da Seguridade Social na Universidade da Coruña, demostrou determinación e rigor no seu traballo, ao elaborar unha obra clara e cómoda de manexar, cuxo valor radica en que non só traduce, analiza e explica de forma amena o réxime xurídico da asistencia social en Alemaña, senón que expón e evidencia un sistema de asistencia social en España desactualizado. Ao proporcionar unha tradución e unha análise da lexislación alemaña, o autor revela as bases e principios que rexen o seu sistema de asistencia social e convida á persona lectora a considerar cómo certas políticas e estruturas poderían adaptarse a outras realidades como a española. Así, plantea, por exemplo, que o modelo alemán beneficiase da xestión unificada e as estatísticas detalladas e transparentes sobre o gasto en asistencia social, elementos que poderían inspirar reformas en España para mellorar a eficacia e a percepción pública do sistema social. Por isto mesmo, este tipo de comparación convirte a obra nun recurso de consulta esencial para os que buscan entender as bases

para a modernización do sistema de protección social en España.

O libro —que conta cun prólogo do profesor Jesús MARTÍNEZ GIRÓN, o gran Maestro creador da escola coruñesa de Dereito (comparado) do Traballo e da Seguridade Social, no que este Catedrático de recoñecido prestixio nacional e internacional afirma, entre outras cousas, que a monografía aquí reseñada é o resultado brillante «dun exercicio de dificultade xurídica máxima que non pode pasar doutrinalmente desapercibido, e que merece por isto mesmo ser eloxiado e aplaudido»— estrutúrase sobre dez capítulos e un anexo (con tradución literal do Libro XII do Código alemán de Seguridade Social). O primeiro capítulo ofrece unha introdución que examina a estrutura e as características principais do Libro XII, explicando a súa fundamentación legal e a súa importancia dentro do marco xurídico alemán, destacando que é a Federación a quen corresponde legislar en materia de asistencia social para garantir condicións de vida equivalentes, así como a unidade xurídica e económica mediante unha regulación uniforme a nivel federal. Ademais, analízase a súa relevancia dende un enfoque comparatista tanto por razóns de orde política- constitucional, como de orde financeira, incluíndo unha explicación detallada do proceso de tradución literal ao español do mencionado libro, sinalando os desafíos lingüísticos e legais que supón trasladar un texto xurídico tan específico a outro idioma.

No segundo capítulo, o profesor coruñés analiza a xestión da asistencia social en Alemaña. A mesma recae sobre os dezaseis Estados federados sen que sexa sea obstáculo para acadar un alto grado de eficiencia e cohesión, a través de organismos locais e supra-locais que coordinan a súa actuación coas entidades xestoras de seguridade social contributiva e institucións tradicionais de caridade. En contraste, o sistema español caracterízase por unha dispersión normativa que se evidencia, por exemplo, en que as Comunidades Autónomas encárganse das pensións non contributivas de velez e invalidez, mentres que o Estado, a través do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS),

xestióna as prestacións non contributivas de protección á familia.

O capítulo terceiro incide sobre outro aspecto fundamental, que é o relativo ás fontes de financiación da asistencia social en Alemaña e que, ao igual que en España, non se nutren de cotizacións sociais, senón de impostos. O autor explica que a responsabilidade recae inicialmente sobre os Estados federados alemáns, aínda que a Federación foise facendo cargo progresivamente da prestación non contributiva máis custosa, que é a relativa á «garantía básica de maiores e no caso de diminución da capacidade laboral». Ademais, o capítulo indica que Alemaña desenvolveu un sistema estatístico exhaustivo que permite á súa poboación coñecer detalladamente o gasto en asistencia social, o que garante un control e transparencia que aínda resulta insuficiente no caso español, onde a poboación non pode determinar con claridade a parte dos seus impostos que financia as prestacións asistenciais, resultando máis impactante este enfoque analítico cando o noso autor ofrece o dato de que España (cunha poboación menor e sen a mesma presión migratoria) financia proporcionalmente case o 75% do que Alemaña destina ao seu sistema asistencial, evidenciándose con isto unha diferenza notable que pon en cuestión a eficiencia do sistema español.

Os capítulos cuarto e quinto céntranse nas persoas aseguradas e beneficiarias das prestacións non contributivas en Alemaña, destacando os requisitos xerais para acceder a elas (tales como a cidadanía e a residencia habitual), aínda que é certo que existen algunhas excepcións. Ademais, analízase o principio alemán de «fomentar e esixir», que busca incentivar ás persoas beneficiarias para contribuír activamente ao seu propio sustento mediante as prestacións subsidiarias, equivalentes en España aos «anticipos reintegrables», o que, según o noso autor, proporciona asistencia pasiva, pero tamén promove a autonomía das persoas en situación de necesidade, o que podería inspirar reformas no sistema español. Pola súa parte, o capítulo cinco detalla as regras sobre o uso dos ingresos e o patrimonio no

marco da asistencia social alemá e aborda as distintas situacións de necesidade que configuran os tres niveis de protección (normal, incrementada e extraordinaria) aquí existentes.

No capítulo sexto aborda as características xerais das prestacións sociais alemás, destacando tres aspectos principais, que son os seguintes. Primeiro, a simetría entre prestacións non contributivas e contributivas, o que xera numerosas referencias cruzadas entre o Libro XII e outros libros do Códice alemán da Seguridade Social; segundo, a incompatibilidade destas prestacións coas de asistencia ao desemprego, motivada tanto por razóns de xestión e custos administrativos como pola necesidade de evitar problemas de coordinación que afecten á eficacia na intermediación laboral; e terceiro, o principio de subsidiariedade, que limita a asistencia social aos que non poden manterse polos seus propios medios nin contar con apoio de terceiros, incluíndo familiares ou institucións. Este principio de subsidiariedade tamén dá lugar a prestacións específicas mediante as cales as entidades de asistencia social poden actuar en nome da persoa beneficiaria para reclamar a terceiros o cumprimento de obrigacións, como pagos alimenticios ou prestacións de seguridade social non satisfeitas.

Os capítulos sétimo e oitavo analizan as prestacións estelares da asistencia social alemá, que son a axuda asistencial de subsistencia e axuda de garantía básica de maiores e no caso de diminución da capacidade laboral. Estas prestacións son os piares da asistencia social en Alemaña e, aínda que posúen equivalentes en España, o proceso administrativo e os mecanismos para acceder a elas difiren significativamente. En Alemaña, a axuda de subsistencia é unha prestación sen límite temporal de percepción e xestionada de oficio, de modo que non require solicitude da persoa beneficiaria, ao ser a entidade encargada quen actúa proactivamente no caso de necesidade detectada. Esta medida contrasta fortemente co ingreso mínimo vital español, que esixe unha solicitude formal cunha carga documental considerable e un proceso administrativo complexo. Ademais, o profesor ARUFE VARELA

sinala que, na axuda de garantía básica de maiores e no caso de diminución da capacidade laboral, o sistema alemán ofrece unha decisión provisional mentres se completa o proceso de verificación, algo que non se dá no sistema español, ata o punto de que estes mecanismos de resposta rápida contrastan coa rixidez burocrática española.

O capítulo noveno céntrase nas prestacións non contributivas de cobertura sanitaria e de dependencia no sistema alemán. Aquí, o noso autor pon de relevo que Alemaña establece principios claros e restritivos para os que deben autofinanciar a súa atención sanitaria, reservando a protección pública só para aqueles casos con ingresos e patrimonio limitados, razón pola cal este modelo plantea unha comparación relevante co español, onde a asistencia sanitaria ten un carácter máis universal, pero cuxo custo tradúcese en largas listas de espera. En canto á asistencia para a dependencia, o modelo alemán está baseado na profesionalización do cuidado e a estabilidade na atención, nada que ver co sistema español, que caeu nunha crise de insostenibilidade que, incluso, leva a que persoas dependentes falezan antes de recibir as axudas.

E finalmente, no capítulo décimo, a obra aborda o sistema xudicial alemán en materia de asistencia social, poñéndose de relevo que a plena integración da asistencia social na seguridade social xerou un marco xurisdiccional especializado e accesíbel. O autor indica que a xurisdición social é a responsable de resolver todos os litixios sobre asuntos regulados no Código alemán da Seguridade Social. No caso de España, a situación segue sendo diferente, a pesar de que, sempre dende un punto de vista xurisdiccional, a Lei do Ingreso Mínimo Vital permitiu avanzar na aproximación do contencioso español da asistencia social ao contencioso alemán de asistencia social, ao atribuír certas competencias aos tribunais de orde social nestes asuntos.

A obra do profesor ARUFE VARELA constitúe, en definitiva, unha referencia esencial para o estudo e a comprensión da asistencia social en Alemaña e as súas implicacións para o sistema español, na medida en que, a través da súa análise

detallada e comparativa, o autor desvela os aspectos clave da lexislación alemá e plantea cuestións cruciais sobre a eficiencia e sustentabilidade do sistema asistencial español. A claridade coa que expón as diferenzas estruturais, administrativas e financeiras entre ambos modelos permite non só valorar os logros do sistema alemán, senón tamén reflexionar sobre as posibles reformas que poderían mellorar a asistencia social en España. Por todo isto, esta obra eríxese como un valioso recurso para as persoas cidadáns, profesionais, académicas e responsábeis políticas interesadas na modernización das políticas sociais e na construción dun sistema social máis xusto e eficiente, ademais de xustificar as acertadísimas palabras do gran Mestre prologuista, cando afirma que se trata dun libro «de vangardista e fina *aporofilia*».

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