

**EL DERECHO DE LA SEGURIDAD
SOCIAL EN LA JURISPRUDENCIA
DE LA CORTE SUPREMA DE LOS
ESTADOS UNIDOS**

**Un estudio de veintisiete grandes casos,
desde la perspectiva del Derecho español**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

Director de Publicaciones

EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Un estudio de veintisiete grandes casos, desde la perspectiva del Derecho español

Alberto Arufe Varela

 **Atelier**
LIBROS JURÍDICOS


INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN
DE LA ASOCIACIÓN CORUÑESA DE
DERECHO COMPARADO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Colección: Laboral

Director:

José Ignacio García Ninet

(Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)

Número 11 de la serie Estudios de teoría y práctica del Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad social.

Director de la serie: Alberto Arufe Valera

Trabajo realizado al amparo del proyecto de investigación estatal DER 2012-38745. otorgado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2014 Alberto Arufe Varela

© 2014 Atelier

Via Laietana 12, 08003 Barcelona

e-mail: atelier@atelierlibros.es

www.atelierlibros.es

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-15690-65-8

Depósito legal: B-27343-2014

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona

www.addenda.es

Impresión: Winihard Gràfics, Avda. del Prat 7, 08180 Moià

A mi hermano Pachi, *in memoriam*.

A Mari Carmen García Sánchez, en quien encarno toda la ejemplaridad de nuestro sistema público de seguridad social.

A Antonio Pintor Vidal y Jesús Varela Fraga, hombres buenos.

A Mari Carmen Castro, José Ramón Bugallo, Conchita Ferreiro,
Juan Pérez y Alberto Tabernero, maestros generosos.

A la comunidad educativa del Colegio Liceo «La Paz».

SUMARIO

PRÓLOGO	13
-------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO

TRES PROTAGONISMOS SORPRENDENTES, DESDE EL PUNTO DE VISTA ESPAÑOL, EN EL DERECHO NORTEAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL	27
A) El protagonismo de la Sra. Frances Perkins	27
B) El protagonismo de los jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos	33
C) El protagonismo de la doctrina científica norteamericana, también la de Seguridad Social	37

CAPÍTULO SEGUNDO

LA TRILOGÍA DE CASOS SOBRE LA CONTITUCIONALIDAD DE LA VERSIÓN ORIGINARIA DE LA LEY NORTEAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.	43
A) Los casos <i>Carmichael</i> (1937), <i>Steward Machine co.</i> (1937) y <i>Helvering</i> (1937)	43
B) Una Corte Suprema dividida	46
C) Las opiniones de la Corte.	50

CAPÍTULO TERCERO

SEIS GRANDES CASOS SOBRE ASPECTOS INSTRUMENTALES DE LA LEY NORTAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL	57
--	----

A) La naturaleza jurídica de la relación de Seguridad Social. El caso <i>Flemming v. Nestor</i> (1960)	57
B) La distribución de competencias entre Federación y Estados federados. El caso <i>Blessing v. Freestone</i> (1997)	62
C) Afiliación, cotización y protección de la relación de Seguridad Social. Los casos <i>United States v. Cleveland Indians Baseball co.</i> (2001), <i>Washington State Dept. of Social and Health Services v. Guardianship Estate of Keffeler</i> (2003), <i>Doe v. Chao</i> (2004) y <i>Lockhart v. United States</i> (2005).	65

CAPÍTULO CUARTO

SEIS GRANDES CASOS SOBRE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS

DE LA LEY NORTEAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.	73
A) Vejez. El caso <i>Califano v. Webster</i> (1977)	75
B) Supervivientes. Los casos <i>Matthews v. Lucas</i> (1976) y <i>Califano v. Goldfarb</i> (1977).	78
C) Incapacidad permanente. Los casos <i>Richardson v. Perales</i> (1971), <i>Cleveland v. Policy Management Systems Corp.</i> (1999) y <i>Barnhart v. Thomas</i> (2003)	84

CAPÍTULO QUINTO

TRES GRANDES CASOS SOBRE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

DE LA LEY NORTEAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.	93
A) El programa de ayuda a familias necesitadas con niños. El caso <i>Dandridge v. Williams</i> (1970).	93
B) El programa de la renta de seguridad complementaria. Exclusiones. El caso <i>Schweiker v. Wilson</i> (1981)	91
C) El programa de la renta de seguridad complementaria. Desarrollo reglamentario. El caso <i>Sullivan v. Zebley</i> (1990)	100

CAPÍTULO SEXTO

TRES GRANDES CASOS SOBRE ASPECTOS PROCEDIMENTALES

Y PROCESALES DE LA LEY NORTEAMERICANA DE SEGURIDAD

SOCIAL	105
a) La vía administrativa previa. El caso <i>Sims v. Apfel</i> (2000).	105

B) El proceso ante las cortes federales de Derecho común. El caso <i>Sullivan v. Finkelstein</i> (1990)	112
C) Los honorarios de abogados. El caso <i>Gisbrecht v. Barnhart</i> (2002)	116

CAPÍTULO SÉPTIMO

SEIS GRANDES CASOS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL EXTRAVAGANTE
FRENTE A LA REGULACIÓN CONTENIDA EN LA LEY

NORTEAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL 121

A) Derecho extravagante de los Estados Federados. 123

- a) Desempleo. Los casos *Illinois v. Campbell* (1946) y *Hobbie v. Unemployment Appeals comm'n of Florida* (1987). 123

- b) Accidentes de trabajo. Los casos *Richardson v. Belcher* (1971) y *Sun Ship, Inc. v. Pennsylvania* (1980). 129

B) Derecho federal extravagante sobre planes y fondos de pensiones. El caso *Central Laborers' Pension Fund v. Heinz* (2004). 134

C) Derecho federal parcialmente extravagante sobre asistencia sanitaria. El caso *National Federation of Independent Business v. Sebelius* (2012). 138

ÍNDICE TÓPICO, ONOMÁSTICO Y DE CASOS CITADOS 151

BIBLIOGRAFÍA CITADA 163

PRÓLOGO

Este prólogo es, ante todo, una celebración de la publicación de un libro excelente del profesor Alberto Arufe Varela, catedrático acreditado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Con la perspectiva del Derecho español, Alberto Arufe analiza el Derecho de Seguridad Social en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en concreto «en veintisiete grandes casos», cuidadosamente seleccionados. Así reza el título y subtítulo de este precioso libro que me satisface tanto prologar y que, por ello, deseo hacerlo expreso.

En este nuevo libro el profesor Arufe pone una vez más a prueba su técnica y habilidad de experimentado comparatista al servicio del Derecho norteamericano de Seguridad Social a través de la clave de arco de grandes decisiones de la Corte Suprema norteamericana en la materia. A su elevada cualificación técnica como comparatista, acreditada en anteriores publicaciones que el lector puede encontrar citadas en la bibliografía que cierra la monografía que tiene en sus manos, une el profesor Arufe su sobresaliente dedicación al Derecho de Seguridad Social, objeto de sus investigaciones más recientes —él mismo dice que al Derecho Comparado de la Seguridad Social ha destinado con mayor intensidad su tarea investigadora en los últimos tiempos—, siempre compatibles con las permanentes exigencias de atención al Derecho del Trabajo, individual y colectivo, que el autor ha satisfecho con una metodología plural, en la que tam-

bién ha encontrado sitio adecuado el método de comparación con otros ordenamientos europeos y con el norteamericano.

En un mundo global, el comparatismo no puede estar en un margen, en la periferia, de la ciencia jurídica, antes al contrario es un método de conocimiento imprescindible de la evolución jurídica para responder a problemas y desafíos de carácter global de nuestro tiempo, que requieren soluciones de igual dimensión. El grupo de investigación coruñés de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social ha tenido el acierto de insertar en su quehacer habitual esta relevante línea investigadora, sabiamente practicada y alentada en sus discípulos por el Profesor Martínez Girón, quien ha sabido ser eficaz acicate en este orden de preocupaciones científicas que han dado ya lugar a un importante trabajo colectivo, plasmado en numerosas y excelentes publicaciones, en el que todos los investigadores por él dirigidos trabajan con una comunidad de exigencias metodológicas y cada investigador tiene ocasión de aportar su individualidad como expresión de la libertad investigadora y de crítica imprescindible al hacer científico. Esa elección del método comparado para construir el Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, en continua transformación y cambio, ha permitido y permite crear otra forma de hacer las cosas haciendo nuestra tarea de siempre —investigar el Derecho del Trabajo y de Seguridad Social con exigentes parámetros de calidad—, instalando visiones más amplias, completas y contrastadas en el debate científico a partir del cual el sistema de investigación se va enriqueciendo y renovando, y avanzando hacia un sistema de excelencia. Así lo prueba esta última —por el momento— obra de Alberto Arufe, que hace crecer el círculo virtuoso del comparatismo dialéctico como método, desde luego de extensión de inquietudes intelectuales, pero, además, de fiable análisis de la realidad jurídica investigada.

La obra, en su inicio, pone de manifiesto los factores protagonistas de la construcción del Derecho norteamericano de Seguridad Social, el político del primer mandato presidencial de Franklin D. Roosevelt y de su Ministra de Trabajo Frances Perkins, el judicial de la Corte Suprema, y el científico de la doctrina

científica norteamericana, también de la doctrina científica norteamericana de Seguridad Social, «sorprendentes» para el Derecho español, y para el británico al que el autor dedica algunas páginas memorables.

Con tan potente arranque acierta el autor a situar de lleno al lector ante la *Social Security Act* de 14 de agosto de 1935 como pieza primera y esencial del programa rooseveltiano de *public* o *general welfare*, integrante de la política del *New Deal* ejecutada por F. D. Roosevelt tras ganar las elecciones de 1932 al republicano Presidente H. Hoover en el contexto de los devastadores efectos sociales y económicos de la Gran Depresión de 1929, gravísimos sobre el desempleo, cuya tasa había alcanzado el histórico porcentaje del 25 por 100 en el citado año 1932. Manifestación de la legislación social «anticrisis» a favor del empleo y la protección del desempleo y de un incipiente Estado de bienestar frente a la pobreza, la aprobación de la Ley no hubiera sido posible sin la participación crucial de la Ministra Perkins —ayudada por el Profesor E. Witte—, a quien Alberto Arufe dedica unas páginas que quieren hacer justicia a su fuerte personalidad y decidida convicción de laboralista y «activista de los derechos de las personas más desfavorecidas». Cobijada como ley federal en el *United States Code* (Título 42, secciones 301 y ss) y con continuas transformaciones posteriores a través de las sucesivas enmiendas que ha recibido —las seis primeras de las cuales se debieron a la propia Ministra Perkins— y con un formidable aparato de desarrollo reglamentario también codificado (*Code of Federal Regulations*), la Ley de Seguridad Social norteamericana, en su versión originaria, vio pronto confirmada la constitucionalidad de cuatro de sus once títulos (sobre subvenciones a los Estados por la administración de la protección del desempleo y sobre cotizaciones sobre empresarios con ocho trabajadores o más, sobre cotizaciones relativas al empleo, y sobre prestaciones federales de vejez) en los casos *Carmichael v. Southern Coal & Co.*, *Steward Machine Co. v. Davis*, y *Helvering v. Davis*, los tres fallados el 24 de mayo de 1937 y los tres apoyando sus opiniones en cita nominal de doctrina científica, la «trilogía de la Seguridad Social» que nos traslada el

profesor Arufe como núcleo germinal y de capital interés jurídico-político de las grandes decisiones de la Corte Suprema norteamericana sobre Seguridad Social que analiza.

Las diferencias con nuestro ordenamiento de Seguridad Social son tan manifiestas que por ello son «sorprendentes» para el punto de vista del Derecho español, como bien nota Alberto Arufe, porque, en esencia, diferente ha sido nuestro tiempo y nuestro modelo constitucional: nuestra Ley de Seguridad Social vigente no ha seguido a nuestra Constitución, sino que es un texto refundido de normas constitucionales y preconstitucionales, su caldo de cultivo ideológico no ha sido una política reformista progresista como la rooseveltiana del *New Deal*, sino, en su origen, la de la unificación de los seguros sociales y la superación de la primera etapa de previsión social por una etapa evolucionada de seguridad social en el régimen dictatorial franquista, y no ha sido objeto de codificación, sino de refundición. Siguiendo nuestra tradición refundidora, una nueva refundición del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio) ha encargado el Parlamento efectuar al Gobierno por Ley 20/2014, de 29 de octubre, en el plazo de doce meses desde su entrada en vigor, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de nuestra Constitución. En ella han de integrarse, «debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas», una serie de hasta veintiocho leyes o preceptos o disposiciones de leyes y de normas con rango legal, así como las futuras que se dicten y así lo prevean.

La función del Tribunal Constitucional de afirmar la supremacía normativa incondicionada de la Constitución ejercida sobre el Derecho de Seguridad Social, que se ha ocupado, cuando ha sido requerido para ello, de enjuiciar la constitucionalidad de las normas legales pertenecientes a este sector del ordenamiento jurídico, así como de decisiones administrativas y judiciales sobre derechos de Seguridad Social en relación con derechos fundamentales de las personas (de igualdad y no discriminación por distintas causas o a la tutela judicial efectiva), no ha desempeñado, en efecto, el papel estelar que ha correspondido a la Corte Suprema de los Estados Unidos en la

etapa histórica alboral o fundante del Derecho norteamericano de Seguridad Social, y también en las evoluciones más recientes del moderno Derecho de Seguridad Social, al avalar la constitucionalidad de la primera y decisiva operación intervencionista a través de la Ley federal de Seguridad Social de 1935, y de posteriores leyes federales.

Las decisiones del Tribunal Constitucional español, numerosas e importantes en este terreno material, tampoco buscan fundamentar su argumentación con la ayuda de la cita nominal de doctrina científica, ni de autores de alta autoridad, fallecidos o vivos, alineándose en el modelo europeo de control de constitucionalidad, aunque la doctrina científica, naturalmente, sea consultada y tomada en consideración, pues sus decisiones no llegan desde el vacío doctrinal, debiendo presuponer, por lo demás, la “reconocida competencia” de sus magistrados (artículo 159.2 de la Constitución Española) ese conocimiento doctrinal e incluso la pertenencia de los magistrados –de algunos, al menos- a la doctrina científica. Ha sido ésta una opción deliberada del Tribunal Constitucional, que, al servicio del que ha considerado el mejor modo de satisfacción de la demanda de justicia constitucional que se le reclama, reflexiona sobre sus métodos y modos trabajo, sobre el modo de ejercicio de su jurisdicción en orden al cumplimiento de su tarea, debatiéndolo y poniéndolo en común con otros Tribunales constitucionales europeos, Tribunales y Cortes Supremas no europeas, y Tribunales de ámbito europeo como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A su autonomía corresponderá cambiar el modo de elaborar formalmente sus decisiones, si lo estima oportuno.

La distinta conformación estructural de los sistemas de *civil* o *continental law* frente a los de *common law* explica parte de las diferencias anotadas en el plano de las fuentes, y la ausencia en ellas de la doctrina, incluso de la más autorizada, en los sistemas de *civil law*, así como el carácter legal «especializado», o «sumamente especializado», del Derecho de Seguridad Social, con proyección en la regulación procesal común, en los modelos anglosajones. Con la consecuencia paradójica, o «sorpre-

dente» por utilizar el calificativo empleado por Alberto Arufe, y que no puedo resistirme a exponer, de que, no obstante estar confiado en el continente europeo el trabajo científico sobre el Derecho a la doctrina, sustancialmente a los profesores universitarios, como nos enseñó el Maestro Alonso Olea —el Derecho continental, escribió en su luminosa *Introducción al Derecho del Trabajo*, «es un Derecho de profesores y el jurista-maestro es su verdadero protagonista», a diferencia de los países de *common law* en los que la elaboración del Derecho está fundamentalmente confiada al juez, «que es el prototipo del jurista en correspondencia con el muy elevado rango normativo de la jurisprudencia»—, las decisiones de los Tribunales constitucionales europeo-continentales no acostumbran a exteriorizar el Derecho elaborado por los juristas, lo que sí hace, en cambio y con profusión notabilísima, la Corte Suprema Norteamericana. Hasta el punto, nos dice el profesor Arufe, de que en veinticuatro de los veintisiete grandes casos por él estudiados los jueces de la Corte Suprema fundamentan sus opiniones con cita nominal de doctrina científica, también de Seguridad Social.

Tampoco la división de los jueces de la Corte Suprema norteamericana, en la resolución de los grandes casos de Seguridad Social analizados, ha tenido su correspondencia en las posibles posiciones diferentes y diferenciadas de los Magistrados del Tribunal Constitucional en igual ámbito material, pues en éste no se han dado fenómenos, ni siquiera aproximados, al «cambio a tiempo que salvó a los nueve» —y a las leyes del *New Deal* con el «cambio» de opinión y votación del Juez Owen J. Roberts en la Corte Hugues—, ni el supuesto «cambio» del Juez Presidente John G. Roberts Jr., que salvó la constitucionalidad de la Ley de la Asistencia Accesible y Protección del Paciente del Presidente Obama. Sin necesidad de llegar a tales extremos, las diferencias en la actuación de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional a propósito de cuestiones de Seguridad Social son, sin embargo, dignas de mención, pues así como la actuación dividida de sus jueces ha sido la regla en el caso de la Corte Suprema, en el caso del Tribunal Constitucional español, con una casuística relativamente abundante y creciente en

estos últimos años, los recursos sobre Seguridad Social, habiendo dado lugar también a la contestación jurídico-constitucional formalizada en votos particulares, han suscitado, no obstante, mayor consenso interpretativo de la Constitución que el habido en el enjuiciamiento constitucional de la actuación de los poderes públicos sobre otras materias.

Desde luego, es diferente el fundamento constitucional de las leyes norteamericana y española de Seguridad Social, como se encarga de advertir Alberto Arufe. Si la Ley federal de Seguridad Social lo encuentra en el poder del Congreso «de establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos» uniformes en todos los Estados y de «pagar las deudas» con el fin de procurar el «bienestar general de los Estados Unidos» (artículo 1, octava sección, párrafo primero, de la Constitución federal norteamericana de 1787), las leyes españolas de Seguridad Social se vinculan al mandato que el artículo 41 de la Constitución Española dirige a los poderes públicos, y por ello al legislador estatal, al que corresponde la competencia de «legislación básica» de Seguridad Social y la competencia plena sobre su «régimen económico» (artículo 149.1.17^a de dicha Constitución), de «mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo».

Alberto Arufe dedica una atención constante a mantener el equilibrio con la perspectiva del Derecho español para pulsar las consonancias y las disimilitudes. Lo hace, sin duda, en sus pertinentes comentarios que conducen directamente al precepto, ley o institución del Derecho español en comparación con la sección, ley, o caso de la Corte Suprema de los Estados Unidos que analiza; pero lo hace, también, en todo momento sin necesidad de explicación alguna, suscitando en el lector la comparación continua, la búsqueda permanente de la similitud y de la diferencia, no sólo en el ámbito del Derecho de Seguridad Social y piezas o bloque normativos adyacentes, sino en todos los temas tratados —sobrentendidos incluso, pues el autor los da por supuestos con una altura proverbial— en este

luminoso libro cuyo objeto monográfico tiene la virtud de no tapar, sino, muy al contrario, de invitar a la reflexión sobre los mismos, muy diversos: desde la codificación del Derecho legislativo y reglamentario federal de Trabajo y Seguridad Social hasta —no podía ser de otra manera, pues es la urdimbre jurídico-institucional de un libro de Derecho— el propio sistema constitucional y de *judicial review* estadounidense, en el que el autor destaca con oficio y pericia los poderes, procedimientos y modos de actuación de la Corte Suprema, los facultades del Presidente, la técnica y estructura de sus decisiones, y el contenido de sus argumentos. Aunque sólo fuera por esto la aportación del profesor Arufe ya sería notable, pues deja el aguijón plantado para que el lector pueda tirar de tantos hilos argumentales como ofrece.

El Derecho de Seguridad Social, como Derecho de configuración legal, es calificación compartida por las jurisprudencias constitucionales norteamericana y española, aunque la libertad del legislador español no esté delimitada por un precepto constitucional como el contenido en el artículo 1, octava sección, de la Constitución de los Estados Unidos, que enumera a lo largo de sus dieciocho cláusulas las materias sobre las que el Congreso puede ejercer sus poderes legislativos y cierra con la cláusula decimoctava que apodera al Congreso «para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios». La calificación jurisprudencial del Derecho de Seguridad Social como de configuración legal, y no constitucional, no es asunto menor, desde luego, sino mayor, pues, además de residenciar en el Congreso y en el Parlamento la construcción y modificación de este Derecho según las reglas democráticas de la mayoría, sometidas a un control de constitucionalidad autocontenido (a «un limitado poder de revisión sobre el Congreso», escribe el Juez Blackmun en *Schweiker v. Wilson*, 1981), de tal consideración derivan decisivos efectos comunes —aunque precisados de matizaciones— para ambos Derechos en contraste: amplitud de la libertad de configuración y

de cambio del legislador en la materia («amplia latitud», que, obviamente, no «inmuniza» a la legislación de Seguridad Social frente al control de constitucionalidad, en términos de la opinión de los Jueces Brennan, White, Marshall y Powell, en *Califano v. Goldfarb*, 1977, idea que, expresada con las palabras y preceptos de la Constitución Española, se encuentra repetida machacosamente en la jurisprudencia constitucional española de Seguridad Social), inexistencia de derechos adquiridos (exceptuados los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del causante, en el caso español según STC 99/1987, de 11 de junio), inequivalencia entre denegación de prestaciones y sanciones, inaplicación del principio de irretroactividad de las leyes restrictivas de derechos individuales (salvo, para el caso español, arbitrariedad del legislador o vulneración de la seguridad jurídica, conforme a la STC 89/2009, de 20 de abril). También es común la falta de correspondencia entre las cotizaciones y las prestaciones propia de los sistemas de reparto.

Los grandes casos que ilustra la monografía del Profesor Arufe ponen de relieve esa comunidad de naturaleza legal del Derecho de Seguridad Social en el sistema estadounidense y en el nuestro, así como otras analogías en institutos legales concretos situados en el centro y, en ocasiones, en los alrededores de ese Derecho, y en razonamientos jurisprudenciales, analogías a veces meramente aparentes, pues lo son de resultado, pero no de planteamiento y razonamiento lógico-jurídico a través del que se alcanza el resultado.

Con generosa deferencia hacia sus lectores, el autor explica que su selección de «grandes casos» no es caprichosa, sino cuidadosa. En efecto, la selección es, sin duda, cuidadosa y acertada, y tiene la virtud de enseñar, en su configuración, administración y funcionamiento, el sistema norteamericano de Seguridad Social a lo largo de sus casi ochenta años de vida, desde sus orígenes, con la famosa «trilogía de la Seguridad Social», hasta la actualidad del Derecho «moderno» de Seguridad Social, con la decisión del caso *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, de 28 de junio de 2012, sobre la

Ley de Asistencia Accesible y Protección del Paciente del Presidente Obama de 23 de marzo de 2010.

Desde el punto de vista ya no temporal, sino de su contenido, son casos jurídicamente complejos —a partir de decisiones de inconstitucionalidad de Cortes federales de Distrito; o de decisiones contradictorias de las Cortes de Apelaciones o de los Circuitos federales o de problemas jurídicos nunca decididos o precisados de revisión por la Corte Suprema, por lo que ésta acepta entrar en su resolución según el sistema del *certiorari*—, que afectan a materias claves, algunas ligadas con los cimientos, con las bases esenciales de la Ley federal estadounidense de Seguridad Social y del portentoso sistema administrativo de aseguramiento creado, así como de sus bloques normativos, o leyes federales conexas. Desde el de su interés, es innegable el de los casos analizados que dan solidez al camino recorrido por el profesor Arufe, a la par que una certera y actual visión de conjunto del Derecho norteamericano de la Seguridad Social, sustantivo y procesal.

La perfecta sistematización del libro se evidencia con la simple lectura de su *Índice general*. Tras el ya señalado arranque de sus capítulos primero y segundo, distribuye Arufe su análisis en cuestiones arquetípicamente definitorias de un sistema de Seguridad Social, con la perspectiva adjetiva del Derecho español, bien que, siempre en complemento y contraste con éste, centrándose en las singularidades, de fundamento, gestión y funcionamiento, del sistema estadounidense de Seguridad Social con la óptica del rico elenco de casos resueltos por la Corte Suprema que considera. Así, sucesivamente, selecciona seis grandes casos sobre aspectos *instrumentales* de la Ley norteamericana de Seguridad Social (capítulo tercero), en que aborda nada más y nada menos que la naturaleza jurídica de la relación de seguridad social, la distribución de competencias entre la Federación y los Estados Federados, y la afiliación, cotización y protección de la relación de Seguridad Social. Siguen otros seis grandes casos sobre *prestaciones contributivas* de la Ley norteamericana de Seguridad Social (capítulo cuarto), en que se ocupa de las prestaciones de ve-

jez, supervivientes (viudedad y orfandad) e incapacidad permanente. En el examen de tres grandes casos sobre *prestaciones no contributivas* de la Ley norteamericana de Seguridad Social (capítulo quinto) incorpora los programas de ayudas a familias necesitadas con niños (AC) y de renta de seguridad complementaria (SSI). De nuevo son tres los grandes casos estudiados sobre *aspectos procedimentales y procesales* de la Ley norteamericana de Seguridad Social (capítulo sexto), en que desbroza la complejidad de la vía administrativa previa, del proceso ante las Cortes federales de Derecho común, y de los honorarios de los abogados. Finalmente, el capítulo séptimo y último permite a Arufe cerrar el círculo con la exposición de seis grandes casos sobre *seguridad social «extravagante»* por estar la regulación de estas cuestiones residenciada, en todo o en parte, fuera de la Ley norteamericana de Seguridad Social y no constituir, en consecuencia, en aquel Derecho, materias de «seguridad social— *stricto sensu* —al ser el concepto material de Seguridad Social coextenso con el formal que la Ley federal aporta—, pese a su relación, de distinta intensidad, con la Seguridad Social, bien en el Derecho de los Estados Federados (desempleo y accidentes de trabajo), bien en el propio Derecho Federal (planes y fondos de pensiones y asistencia sanitaria).

En su preciso recorrido por la vida de la Ley norteamericana de Seguridad Social a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema, Arufe expone con delicadeza extrema, cuando la ocasión lo requiere, su opinión propia, siempre con atinadas observaciones y opiniones brillantes, y siempre con la concisión que merece el conocimiento de los hechos, del procedimiento seguido para acceder a dicha Corte, de la que llamaríamos *ratio decidendi* del caso y del núcleo argumental de las opiniones de la minoría concurrente o disidente, en las distintas fórmulas de expresión de las decisiones de la Corte Suprema norteamericana: de la opinión de la Corte a través del juez ponente en nombre de la mayoría con la opiniones disidentes y concurrentes de los jueces que las formulen, de la opinión

pluralitaria de una minoría mayoritaria, o de la opinión de la Corte por la propia Corte o *per curiam*.

Aplicando las palabras del Juez ponente Cardozo en *Helvering v. Davis* (1937), a propósito de lo ya dicho por él mismo al expresar la opinión de la Corte en *Steward Machine Co. v. Davis* (1937), Alberto Arufe dice en este libro «todo lo que necesita ser dicho», y nada más que esto, aunque impulse a la reflexión por variados derroteros, en un fino ejercicio del método comparado que, en aras de la comprobación de su exactitud, recurre, cuando lo juzga conveniente, a la reproducción literal de expresiones o párrafos en su versión original inglesa de la Ley norteamericana de Seguridad Social, de otras leyes o de argumentaciones de los jueces de la Corte Suprema. Tal es la meticulosidad de este libro primoroso, que, sin perjudicar su ateniimiento limpio a su objeto, no ahorra al lector curiosidades, expresiones, métodos y prácticas forenses o puntos de vista «típicamente norteamericanos», rendijas por las que se cuele la profundidad del conocimiento del ordenamiento estadounidense de Alberto Arufe, su familiaridad con él, que hay que agradecerle. Tampoco priva al lector de su saber hacer incursiones concretas en otros Derechos comparados, cuando la cuestión lo requiere, como el portugués, el francés, el alemán o el italiano.

La perspectiva del análisis comparado permite a Arufe cantar características comunes, pero también la naturaleza diferente o propia de cada ordenamiento. Las raíces profundas de la diferencia se encuentran, naturalmente, en las respectivas Constituciones, que son el fundamento de cada sistema jurídico, y, en ellas, en dos piezas cardinales como son la «forma federal de gobierno» de Estados Unidos *versus* la forma de Estado territorialmente compuesto y políticamente descentralizado de España (sin entrar aquí en precisiones sobre formas de gobierno y sobre formas de Estado, jurídicas y políticas, que no corresponde), que se proyectan sobre la Constitución entera y el ordenamiento jurídico que cada una de ellas fundamenta, y los diferentes modelos de *judicial review* norteamericano y de justicia constitucional español; también obviamente de los preceptos constitucionales con que la Corte Suprema y el Tribunal

Constitucional hacen el enjuiciamiento de constitucionalidad de las leyes y decisiones judiciales impugnadas en cada caso.

La naturaleza federal del orden político alumbrado por la Constitución norteamericana de 1787 y el nacimiento de la *judicial review* fueron de la mano, como es sabido. También están unidas en los distintos grandes casos de Seguridad Social traídos por Alberto Arufe, paradigmáticamente en la «trilogía» y en el caso *Blessing v. Freestone* (1997), pero, aunque en otros la Corte ejerza su actividad de control en el campo de los derechos, también en otros muchos en que la Ley federal de Seguridad Social, precisada en su ejecución de la colaboración de los Estados federados, se ha enfrentado a actuaciones u omisiones de éstos y al límite de no saltar la barrera constitucional significada por la imposición por la Ley federal de una coacción o coerción intolerable, constrictiva de los poderes esenciales de los Estados caracterizadores de su «existencia cuasi-soberana» (*Steward Machine Co.*, 1937). Esto explica, en el sistema estadounidense, no sólo el papel de los legisladores federal y estatales en el ámbito material de la Seguridad Social y conexos o de la codificación del Derecho federal, sino también, como es fácil comprobar, el propio funcionamiento de la Corte Suprema.

No pueden pasarse por alto las diferencias en las formas de razonar de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, que tan bien refleja el libro de Alberto Arufe. Los argumentos empíricos, las razones pragmáticas relativas a las limitaciones presupuestarias y a la eficiencia administrativa, y de deferencia institucional hacia la Administración de la Seguridad Social, son más frecuentes en las opiniones de la Corte Suprema que en las sentencias y autos del Tribunal Constitucional —aunque no estén ausentes en la jurisprudencia de este último— sobre la «razonabilidad» de las medidas enjuiciadas, que también, en ocasiones, alcanzan gran complejidad argumentativa y tensión y fuerza dialéctica en el diálogo cruzado de objeciones que se lanzan, en sus opiniones formalizadas, los jueces de la mayoría y de la minoría disidente.

En ningún momento el profesor Arufe se sustrae a la situación actual, aunando la visión del momento en que la Ley se

elabora o se reforma o en que la Corte Suprema se pronuncia con los comentarios doctrinales más actuales. Es verdaderamente llamativa su capacidad de enlazar momentos históricos distintos, que tiene le gran virtud de aportar actualidad a las cuestiones tratadas y de mostrar su resistencia pese al transcurso del tiempo, confirmando el continuismo de un Derecho de Seguridad Social sometido a un reformismo permanente, allí y aquí.

El espléndido aparato de notas de que está provisto el libro es bien elocuente de lo que digo. El lector podrá encontrar en ellas selecto material de apoyo para un desarrollo más pormenorizado de las cuestiones tratadas, coetáneo del acontecimiento o decisión que se describe y analiza y, simultáneamente, de toda actualidad, desde la legislación social del *New Deal* en relación con el Presidente Obama, o sobre la propia Ministra Perkins, cuya figura histórica se encuentra afortunadamente en un merecido proceso de recuperación desde hace ya algún tiempo, o sobre los jueces de la Corte, pasando por etapas o fenómenos como la represión macarthysta del comunismo, hasta la incidencia de la crisis de *Lehman Brothers* en los sistemas estatales de protección por desempleo y las medidas del Gobierno federal, y de manera sobresaliente, sobre los distintos «grandes casos» casos objeto de este libro.

Los índices, o, más precisamente, el *Índice tópico, onomástico y de casos citados*, es una joya de muy cuidadosa realización.

Este libro no sólo colmará las expectativas de sus lectores, sino que les deleitará con su lectura, que vivamente recomiendo. En fin, como decía al comienzo de mis palabras, es un libro magnífico que hay que celebrar. Me hace especialmente feliz este prólogo que me permite unirme a este trabajo de investigación comparada de tan sobresalientes cualidades del profesor Arufe Varela y sumarme a esa celebración de su publicación con entusiasmo y satisfacción.

María Emilia Casas Baamonde
*Presidenta emérita del Tribunal Constitucional
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Complutense de Madrid*