



VII JORNADAS TÉCNICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

“La Seguridad Social española en el
contexto de la protección social en la
Unión Europea”

Ponencias y homenaje a Bernardo Gonzalo

Este libro recoge las intervenciones de las
VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social
que tuvieron lugar los días 2 y 3 de junio de 2015 en Madrid,
varios textos en homenaje a Bernardo Gonzalo González
y dos artículos de opinión.

© De los textos sus autores.
Madrid, noviembre de 2015

VII JORNADAS TÉCNICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

“La seguridad social española en el
contexto de la protección social en la
Unión Europea”

Ponencias y homenaje a Bernardo Gonzalo

PRIMERA PARTE

VII JORNADAS TÉCNICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

INAUGURACIÓN

VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social: Inauguración.....11

José María Alonso Seco, Luis Casqueiro Barreiro, César Antón

Beltrán, Francisco Gómez Ferreiro, M^a Eugenia Martín Mediazábal.

La seguridad social en la Unión Europea: noción, origen y

desarrollo, competencias de la Unión y de los Estados miembros.....33

José Alonso Seco.

PONENCIAS

Libro Blanco de la Comisión Europea. Agenda para unas

pensiones adecuadas, seguras y sostenibles.....97

Carlos García de Cortázar.

Libertad de circulación en la Unión Europea: ciudadanía de la

Unión y derechos de protección social.....119

Yolanda Sánchez-Urán Azaña.

PANELES

La incorporación de las orientaciones de la Unión Europea en

materia de seguridad social al ordenamiento jurídico español.....149

Carles Campuzano i Canadés, María Isabel López i Chamosa y

Carolina España Reina.

Envejecimiento de la población, crisis económica y sostenibilidad

del sistema de protección social en España y en Europa.....165

José Antonio Herce San Miguel, José Ignacio Conde Ruiz

y Francisco Ferrándiz Manjavacas.

Misión y funciones de los cuerpos superiores de la Administración de la Seguridad Social en la gobernanza de ésta: necesidades, inquietudes, problemas y soluciones.....	217
Juan Carlos Lozano, María Jesús Sáez López, Begoña Gosálbez Raull, Carlos Abad Ruiz.	

CLAUSURA

Conferencia de Clausura de las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social.....	243
Tomás Burgos Gallego, secretario de Estado de Seguridad Social.	

APÉNDICE FOTOGRÁFICO

Fotografías de las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social celebradas el 2 y 3 de junio de 2015 en el Centro de Formación de la Seguridad Social.....	263
--	-----

SEGUNDA PARTE

HOMENAJE A BERNARDO GONZALO GONZÁLEZ

Homenaje a Bernardo Gonzalo González.....	277
José María Alonso Seco, Carlos García de Cortázar, Francisco Martínez López, y Julio Vadillo Ruiz.	

TERCERA PARTE

ARTÍCULOS DE OPINIÓN

Dos intentos de institucionalización de la asistencia social: los proyectos de ley de 1916 y 1919.....	299
Manuel Aznar López.	

La concurrencia de la pensión de invalidez con la situación de alta en la Seguridad Social y el ejercicio de la actividad.....	319
Jesús Blanco Conde.	

PRIMERA PARTE

VII Jornadas Técnicas
de la Seguridad Social

Inauguración

VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social: Inauguración.

José María Alonso Seco, Luis Casqueiro Barreiro,
César Antón Beltrán, Francisco Gómez Ferreiro
y M^a Eugenia Martín Mendizábal.

Intervención de bienvenida¹

José María Alonso Seco.
Técnico de la Administración de la Seguridad Social.
Colaborador de Investigación del Departamento de
Servicios Sociales y Fundamentos Histórico-Jurídicos.
Facultad de Derecho de la Uned.

Buenos días a todos. Voy a ser muy breve porque prefiero que utilicen la palabra nuestros (y subrayo lo de nuestros) directores generales. Quiero saludarles a ellos: a César Antón Beltrán, director general del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso), a Paco Gómez Ferreiro, director general de la Tesorería de la Seguridad Social, a María Eugenia Martín Mendizábal, directora general del Instituto Nacional de Salud (INSS) y a Luis Casqueiro Barreiro, director del Instituto Social de la Marina (ISM). Quiero disculpar la presencia del secretario de Estado de la Seguridad Social, que, en estos momentos, se encuentra en la rueda de prensa mensual de afiliación, por lo que, lógicamente, no ha podido venir. También quiero disculpar a varios secretarios de Estado, que han excusado su presencia entre nosotros por problemas de agenda. Quiero saludar también y agradecer a todos los ponentes e intervinientes en estas Jornadas, lo mismo que a personas de otros cuerpos, su presencia con nosotros. De manera especial quiero agradecer su presencia a los directores que se encuentran en esta mesa. Me voy a referir de manera individualizada a cada uno de ellos.

Empiezo por Luis. Lo voy a hacer por una razón muy sencilla: este año ha correspondido al Instituto Social de la Marina firmar con nuestra asociación el convenio de colaboración que tiene lugar cada vez que se organizan unas jornadas de la Seguridad Social, por lo que quiero agradecer personalmente a Luis Casqueiro y a Goyo Moreno

¹Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015.

el trabajo tan eficaz que han realizado. Todo ha sido disponibilidad y amabilidad por parte del ISM para que, en tiempo récord, hayamos podido firmar el convenio y organizar estas Jornadas, así como celebrar esta tarde la Asamblea General Ordinaria de la asociación.

En segundo lugar, y me sonrío un poco porque es mi director general, me dirijo a César Antón Beltrán. Quiero agradecer especialmente su presencia porque, estando aquí, en unas Jornadas Técnicas de Seguridad Social, hace visible que el Imserso sigue siendo entidad gestora de la Seguridad Social. Somos ya muy pocos los que seguimos remando contracorriente, proclamando una y otra vez que la seguridad social no tiene por qué reducirse sólo a prestaciones económicas. Tienen que existir servicios sociales de ámbito estatal, servicios sociales como los de tercera edad, reeducación de inválidos y otros que el Gobierno quiera establecer. Sé muy bien que se ha querido situar al Imserso, en varias ocasiones, fuera del ámbito de la seguridad social y que por ley está fuera de la Agencia Única Estatal de la Seguridad Social que se pretende crear, pero han sido tantas las veces que se le ha querido suprimir y sigue vivo, que todavía tengo esperanza de su subsistencia como organismo de la Seguridad Social. Al llegar a este punto me viene a la mente una importante sentencia del Tribunal Constitucional, que hace referencia directa, entre otras cuestiones, a los servicios sociales. Es la STC 13/1992, de 6 de febrero, que dice lo siguiente: “Cabe preguntarse si tiene algún sentido que el Estado mantenga un Ente de gestión en una materia —los Servicios Sociales— que ha sido descentralizada prácticamente por entero por la Constitución y los Estatutos de Autonomía”. Pues bien, a pesar de todos los intentos, ahí sigue el Imserso como entidad gestora de la Seguridad Social. De manera que, César, muchas gracias por tu presencia; para mí dice mucho.

Qué voy a decir de María Eugenia Martín Mendizábal y de Paco Gómez Ferreiro; les conocéis mejor que yo. Son los directores de las entidades gestoras de la Seguridad Social donde estáis la mayor parte. Agradezco vuestra presencia aquí, María Eugenia, Paco, de manera infinita.

Y ahora os quiero decir lo siguiente. Hemos concebido estas jornadas como un homenaje al que fue presidente fundador de la asociación, un gran técnico de la Seguridad Social y un amigo excepcio-

nal. Esta tarde vamos a rendirle homenaje en la Asamblea General Ordinaria. Me estoy refiriendo a Bernardo Gonzalo González. En la parte posterior del programa podéis ver que hemos puesto una frase suya; aunque es de permanencia perenne en el tiempo, creo que tiene una validez mayor en los momentos actuales: “El porvenir de la protección social depende especialmente de su capacidad de anticipación, de respuesta y estímulo, de su adaptabilidad, en suma, a las transformaciones del medio social”.

He trabajado mucho con Bernardo Gonzalo, él fue quien me llamó a la Subdirección General de Ordenación Jurídica, después a la Mutua. Bernardo era una persona sumamente inquieta, una persona crítica consigo misma. Siempre estaba buscando la apertura de la Seguridad Social a los nuevos tiempos, en búsqueda de una mejora de sus prestaciones y adaptación a las necesidades reales de las personas. En distintas ocasiones pude observar que existía una cuestión a la que daba muchas vueltas de continuo: eran las tensiones internas en el ámbito de la protección social, entre organismos, entre prestaciones, en los propios sistemas (de seguridad social, de asistencia social, de desempleo, de regímenes, etc.). Por encima de todo, Bernardo estaba convencido, porque era un hombre abierto a la realidad social, de que esta adaptabilidad de los sistemas de protección al momento actual era necesaria. Estoy leyendo ahora la frase suya que hemos puesto en la contraportada del programa de las Jornadas y no puedo por menos que acordarme de otra de un gran reformador benedictino del siglo XVI que tuvimos en España, y que, como suele suceder en España con los reformadores, fue silenciado. Se llamaba Juan de Robles; se le conocía también como Juan de Medina por haber nacido en Medina del Campo. Este monje quiso sustituir el sistema de “caridad”, defendido por Domingo de Soto, por otro fundamentado en la “justicia”, poniendo las bases futuras para que la acción social se fundamentara en criterios públicos, de justicia, y no sólo privados y de misericordia. Su teoría no fue aceptada porque la consideraban novedosa; ya se sabe que apellidar a alguien de novedoso en aquel tiempo era poco menos que tildarle de hereje, porque estaba reciente la revolución religiosa de Lutero. Pues bien, de Juan de Robles es la siguiente frase: “La mudanza de los tiempos y las costumbres requiere de diversas formas de

provisión, así en esto (la atención a los pobres), como en otras formas de gobernación de la República”.

Así pues, que nadie tenga miedo a los cambios en la Seguridad Social cuando se deban a una adaptación de sus prestaciones, a unos cambios organizativos y de financiación, a un fortalecimiento, en suma, del sistema de protección social para el que nació. Juan de Robles pedía estudiar nuevas formas de provisión para satisfacer las necesidades de los nuevos tiempos. Tampoco a su oponente Domingo de Soto le asustaban los cambios: “ninguna injuria se hace a la ley cuando conforme a la ley se muda”. Y esa adaptación a los tiempos era la que pretendía nuestro admirado presidente fundador Bernardo Gonzalo González

No me queda sino, antes de terminar, saludar a la Dra. Gina Magnolia Riaño Barón, secretaria general de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) que ha tenido la amabilidad de estar con nosotros, así como al D. Francisco Jacob, vicesecretario general de la OISS y técnico de la Seguridad Social, e invitaros a todos vosotros a que seáis muy participativos en estas jornadas. Muchas gracias por su amable atención.

Intervención de bienvenida¹

Luis Casqueiro Barreiro.
Director del Instituto Social de la Marina.

Un minuto solamente para daros la bienvenida a estas jornadas y a este estupendo centro de formación, que era una de las reivindicaciones tradicionales de la asociación, el que hubiera un Instituto de Función Pública de Acción Social. Ya tenemos el centro y ahora es función de todos el ir rellenándolo poco a poco.

Hoy es un día importante para el ISM: se ha comunicado a los agentes sociales la puesta en marcha de una nueva ley de protección social de los trabajadores del sector marítimo-pesquero. Y lo digo porque tiene cierto mérito la cosa, hacía 46 años que no se modificaba la ley, era del año 1969, y cambiarla es algo que hemos pretendido algunos desde que pusimos un pie en esta casa. Y lo que pretendíamos, de momento, lo hemos conseguido, una norma que por una parte se ocupe del régimen especial de la acción social y, por otra, de todo el aparataje de prestaciones de servicios sociales y acción social que teníamos muy dispersa y con normas de rama menor, normas reglamentarias. Ahí creo que conseguiremos meter la parte donde ponemos más empeño, sobre todo en la gestión: todo nuestro programa de sanidad marítima, el programa de formación, etc.

Este año nos ha tocado co-organizar estas jornadas con la asociación. Desde mi punto de vista esta es la manera de hacer corporativismo de verdad, con jornadas de este tipo, donde se hable de seguridad social, jornadas abiertas y que además estén bien organizadas, y en un tiempo record. Gracias a la gente del centro, a Julio Gómez y a Antonio de Guindos y por parte de la dirección del Instituto a Goyo Moreno que es el que se ha encargado de que todo saliera bien.

¹Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015.

Quiero deciros, también, que por primera vez en mucho tiempo parece que se avecinan buenas noticias para el cuerpo y, de paso, para la asociación. Este año hay en la oferta de empleo 53 plazas para los técnicos, de dos maneras, una mediante el Real Decreto normal de desarrollo de la Ley de Presupuestos. Ahí se convocan 18 plazas libres directas más 10 de promoción interna. Y una segunda manera, un tanto original, mediante el Real Decreto Ley 3/2015 donde se añaden 25 plazas más en el contexto de la lucha contra el fraude. Esperemos que no sean sólo esos los compañeros que se van a ocupar del fraude en la acción social, sino más bien los treinta mil que llevamos ya tiempo desempeñando nuestras funciones. Yo no tengo mala memoria, y no recuerdo una oferta de empleo de semejante envergadura. Y lo bueno es que creo que, no sé si todos, pero muchos de estos 53 (ojalá sean todos) podrían tener puestos dignos si entraran ya en las organizaciones de la Seguridad Social. Esto es un reclamo, además, para el casi 30% de funcionarios de nuestro cuerpo que están fuera de la Seguridad Social. Es verdad que esta circunstancia, que creo que es histórica, tiene más de acontecimiento vegetativo que de algo que hayamos podido provocar nosotros. No ha habido grandes reformas en nuestras relaciones de puestos, sencillamente la gente se va a otros lados, se jubila y, por otra parte, las ofertas de empleo han sido bastante escasas en los últimos años. Tampoco digo que estos 53 sean suficientes, pero es, que yo recuerde, la mejor oferta de empleo en mucho tiempo. Y la consecuencia es que habrá que afrontar cambios importantes, creo, en el proceso selectivo del cuerpo. Los procesos selectivos en el sistema de Seguridad Social han sido, en general, exigentes y rigurosos, y no hablo solamente de los grupos A1. En general, sobre todo cuando nosotros mismos seleccionábamos como especialidades a nuestros administrativos y auxiliares, también esos procesos selectivos eran exigentes. Conviene no denostar esta población porque, en el fondo, como sabéis, cerca del 75% - 80% de nuestra gente son auxiliares administrativos. Yo creo que no es una buena noticia tener la Seguridad Social excesivamente auxiliarizada, pero lo cierto es que nuestros procesos selectivos han sido exigentes, han sido rigurosos. Rigurosamente injustos, por un lado, pero rigurosamente necesarios por otro. Injustos porque las salidas que se le daban a nuestra gente eran claramente desproporcionadas con respecto a las exigencias del caso.

No ha quedado más remedio que hacer esos procesos tan rigurosos porque el gran patrimonio de nuestra organización son los recursos humanos, sin lugar a dudas. Si no hay manera de mantener un tinglado de más de diecisiete millones de afiliados, más de nueve millones de pensionistas, una organización con casi nueve mil centros de trabajo y treinta mil funcionarios. Esto sólo es posible a través de nuestro gran patrimonio, que son los recursos humanos. Ya quisiera yo saber si existe alguna organización privada de ámbito nacional o multinacional que en su mercado actual, en el que tengan, pudieran funcionar con estructuras de más de 30 años de antigüedad y con el soporte único de los recursos humanos. Es posible que esto empiece a cambiar y que a través de las nuevas y abundantes promociones empecemos a dar a nuestra gente puestos de trabajo dignos. No sé dónde fijar el umbral de la dignidad, desde hace ya tiempo la asociación lo tiene fijado como mínimo en el nivel 26. Esto quiere decir que la siguiente “camada” de nuestros compañeros se va a incorporar directamente a puestos directivos. Hasta en el ISM tenemos sitio para ellos, cosa que no nos había pasado nunca, puestos de jefaturas de servicio, de inspectores de servicio (que es un puesto perfecto para un perfil de salida de un técnico), de subdirectores provinciales, etc. No te digo nada lo que podrán ofrecer María Eugenia o Paco. El cambio va a ser profundo, va a ser exponencial desde el punto de vista cualitativo, y además va a ser un cambio generacional. Yo creo que ya todos estamos hartos de que para ser subdirector provincial, o director provincial, o jefe de servicio, haya que tener 45 o 50 años. Lo que sí es cierto es que como consecuencia de todo esto es posible, yo creo, que vaya a ser necesario realizar algún cambio, también en proporción a esta importante novedad, en el proceso selectivo de nuestros futuros compañeros. Lo digo, sobre todo, en la parte del curso práctico, que es algo de lo que ha adolecido desde siempre el proceso selectivo de los técnicos. Estos días, hablando con alguno de vosotros de cara a ponernos en contacto para estas jornadas, me decíais algo con lo que estoy completamente de acuerdo: nos hemos hecho remolones a la hora de cuidar esta parte práctica del proceso selectivo. Pero también es cierto, como me recordábais, que teniendo puestos de salida niveles 24 o niveles 22, que alguno queda (y eso sí que es indigno), los técnicos recién salidos no “molestaban” demasiado, se pasaban un año o dos en

esos puestos y ya después desarrollaban su proyección profesional. Esto ha cambiado, la realidad es que los nuevos compañeros se van a incorporar de verdad a nuestra estructura directiva y por lo tanto hay que cuidar el proceso selectivo, sobre todo en la parte práctica, que es esencial. Este año habrá cambios importantes, sobre todo en esa parte, con la ventaja de que todos hemos podido, por primera vez, decir algo en ese proceso selectivo. Es posible que durante este proceso tengamos que discutir alguna cosa más, por ejemplo qué pasa con esa rama económica que hasta ahora ha venido existiendo en ese proceso selectivo de los técnicos ¿es necesaria? No lo sé, la verdad es que no ha habido clientela en esa rama, pero tampoco me extraña, ese programa estaba prácticamente diseñado por el enemigo. Si ya la Seguridad Social es algo que no se estudia en carreras de derecho, el hecho de que el cauce natural de los posibles clientes de esa rama sean economistas, ADE, e incluso, si estuviera el programa bien diseñado, alguna rama de Exactas, pedirle a este tipo de individuos Derecho de Familia, Testamentos... yo creo que es un poco absurdo, y también lo es que además sepamos todos de las mismas cosas. Y en relación con esto: ¿qué pasa con las posibles relaciones entre esa rama económica y el cuerpo de actuarios? ¿estamos duplicando las cosas? desde mi punto de vista el caso del cuerpo de actuarios es algo pasmoso, ninguno de nosotros discutiríamos la necesidad de este tipo de funcionarios, en la Seguridad Social trabajamos con medio ojo puesto en hoy y el otro medio en mañana o pasado, es decir, en proyecciones, que es a lo que se dedican los actuarios. Sin embargo el cuerpo no tiene apenas gente, la oposición se ha convocado este año pero llevaba ocho años sin convocarse, así es difícil. ¿Sobre qué temario lo van a estudiar? ¿se van a tener que hacer ellos los temas? Una idea, ahí lo dejo, ya lo hablaba estos días con María Eugenia y con Paco, es que quizás no es mal asunto que esa rama en el futuro, consensuándolo entre todos, esa rama “b” económica de los técnicos, a lo mejor podría ser esta, actuarios y estadísticos, naturalmente pegándole un cambio, una transformación.

Nada más, gracias por asistir a nuestra llamada.

Intervención de bienvenida¹

César Antón Beltrán.

Director del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Muy buenos días, gracias, Jose María, por invitarme a participar y gracias por tus palabras. Querido Luis, querida María Eugenia, querido Paco, estoy encantado de estar aquí, doy la bienvenida también y saludo a los funcionarios del Imserso, entidad gestora de la Seguridad Social que lo es desde hace mucho tiempo, que lo sigue siendo y creo que el sentir del Imserso es querer seguir siéndolo, no por el hecho en sí, sino por lo que ahora conlleva como complemento dentro de lo que es la seguridad social.

Yo soy funcionario de la escala económico-financiera de la comunidad autónoma de Castilla y León. Cuando empecé allí mi vida profesional aún no estaba transferida la seguridad social y yo creo que esa ha sido una de las cosas más importantes que han sucedido en el devenir del desarrollo político, administrativo y competencial de nuestro Estado, algo que tiene sus ventajas pero también algunos aspectos que estaría bien repensar para que la seguridad social siga manteniéndose como una, única, igualitaria y solidaria para todo el conjunto del territorio.

Me gustaría compartir con vosotros cómo fue mi entrada en la Seguridad Social. A mí se me encargó desde la Junta de Castilla y León, donde trabajaba, allá por el año 1994, iniciar el traspaso de competencias, de medios y servicios del Imserso a las comunidades autónomas, y tuve que ir a negociar ese traspaso. Obviamente, como comprenderéis, nunca pensé que yo, unos años después, iba a estar sentado en la mesa del Imserso, no entraba aquello en mis planes.

Debo decir, por mi experiencia, ya lo ha introducido antes Jose María, que no se pueden entender los servicios sociales de este país si

¹Transcrita a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015.

no es dentro, en colaboración, con la unión y conexión de la Seguridad Social. Es imposible, los que hemos trabajado en los servicios sociales y los hemos conocido, sabemos que siempre se trabaja con un marco de referencia, una comisión, fijándote en la Seguridad Social. La protección social del sistema de Seguridad Social, vosotros lo conocéis mucho mejor que yo, no se refiere única y exclusivamente al sistema de pensiones, y en este sentido se ha realizado una última reforma, muy bien hecha, que ha supuesto la separación de las cuentas de financiación, pero queda mucho camino, mucho recorrido, y existe un terreno importantísimo en lo que se denominan las prestaciones complementarias de los servicios sociales a la seguridad social. De hecho, el Imserso, si lo analizamos, y más allá de la nueva y reciente Ley de Promoción de la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia, veremos que su núcleo fundamental es, además de las pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social, todos esos servicios complementarios a la seguridad social, incluida la atención directa que se está dando en esos centros que son patrimonio de la Seguridad Social y que son gestionados por profesionales y empleados fundamentalmente de la Seguridad Social. Con ello quiero decir que el Imserso tiene ese papel de cohesión y ese complemento de las prestaciones de servicios sociales complementarias, que son necesarias y que siguen existiendo más allá de haberse transferido la parte de servicios sociales a las comunidades autónomas. Yo creo que esa es una riqueza del sistema de protección social consolidado en España y que tiene que seguir avanzando, que siga siendo parte de lo que es la protección social de nuestro sistema de Seguridad Social, aunque sea específicamente a la protección social de las personas mayores. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales no puede ser ajeno a esta complementariedad y a esta imbricación con los temas de seguridad social. No cabe duda que hoy día este sistema de Seguridad Social con este sistema de servicios sociales complementarios tiene futuro. La protección social a las personas mayores, por referirme un poco a lo que es el núcleo fundamental de las competencias del Imserso, no puede entenderse si no es de forma conjunta, porque al final los que conocéis y conocemos las necesidades de las personas mayores sabemos que si les preguntásemos cuáles son las tres principales cuestiones que les pueden preocupar, lo primero, como a todos, pero quizá,

por la edad, más, su salud. Lo segundo, la posible independencia económica, las pensiones. Y tercero que, cuando se requiera alguna atención, que existan esos servicios sociales. Y existen esos servicios sociales, no sólo en las comunidades autónomas, sino en el Imserso para dar esa adecuada atención. Así que no tenemos más que seguir insistiendo y así me lo transmiten desde cada rincón del Imserso, que se trata de una entidad gestora de la Seguridad Social, que ha nacido en la Seguridad Social y que se siente de la Seguridad Social.

Y ya para terminar quiero decir algo alto y claro: siempre me he sentido atendido y querido en las peticiones que he hecho a los compañeros de las entidades gestoras de la Seguridad Social, y lo digo con todo el respeto y con todo el cariño, pero además lo digo de verdad; ya en la época en la que conocí los servicios sociales desde la comunidad, pero con más intensidad en estos últimos 4 años, los profesionales de la Seguridad Social sois funcionarios con vocación de prestación de servicio público. He conocido un trabajo de responsabilidad, rigor y seriedad y eso ayuda a los que tenemos que gestionar sobre todo en tiempos difíciles. Por eso mi más sincero agradecimiento. Gracias por vuestro trabajo, por vuestra vocación, por haber ayudado con vuestro desempeño serio, de rigor y vocacional, en este caso a este director, para hacer su trabajo de la mejor manera que lo sabe hacer.

Intervención de bienvenida¹

Francisco Gómez Ferreiro.
Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Buenos días a todos, Jose María, muchas gracias, María Eugenia, Luis, César, Sra. secretaria general de la OISS, Sr. vicesecretario general de la OISS, compañeros, amigos, directores de la Tesorería, que os veo por aquí... La verdad es que asistir a un acto como este es siempre un momento de satisfacción, al menos para alguien, como es mi caso, que ha estado siempre muy vinculado al asociacionismo de los técnicos y de los cuerpos superiores. Cuando Jose María hablaba de Bernardo a mí me venía una anécdota que viví con él allá por el año 1995, cuando la asociación de técnicos nos planteaba a la asociación de letrados, yo era presidente de la asociación de letrados, la posibilidad de unificarnos en una sola asociación de cuerpos superiores. Nosotros, en aquel momento, y después también, rechazamos esa posibilidad, y yo creo que el tiempo nos ha dado la razón, porque no habiéramos salido fortalecidos ninguno de los diferentes cuerpos mediante esta unión, un tanto artificial, dadas las distintas competencias que tenemos cada uno de nosotros. Creo que con esta situación que tenemos actualmente todos hemos ganado. De hecho, quiero comenzar recordando que hace escasamente un mes se celebraron en este mismo salón las jornadas del cuerpo de interventores de la Seguridad Social, que el propio sábado pasado se produjo la clausura de las jornadas de la asociación de letrados, y ahora podemos asistir a estas nuevas jornadas del cuerpo de técnicos de la Seguridad Social. Yo creo, por tanto, que hemos ganado todos.

Quiero además aprovechar el momento para celebrar una situación que no se producía desde hace muchísimos años, que son los

¹Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015.

excelentes datos en materia de Seguridad Social que hemos conocido hoy y que estará presentando en este momento el propio secretario de Estado. Se ha producido incremento intermensual de doscientos trece mil quince afiliados, con lo cual hemos alcanzado los diecisiete millones doscientos veintiún afiliados al conjunto del sistema. Se ha obtenido el registro de mayor incremento intermensual del régimen general con ciento sesenta y ocho mil afiliados nuevos, incluso superando los datos históricos de ese anómalo año que fue 2005 en el que se produjo la correspondiente regularización de los extranjeros. Podemos decir, por lo tanto, que llevamos ya 22 meses consecutivos con incrementos en materia de la afiliación de la Seguridad Social, lo cual, hablando de un sistema de reparto, es un dato fundamental: si no tenemos un número considerable de cotizantes al sistema difícilmente podemos pensar en el futuro. Yo quiero resaltar aquí la importancia de los técnicos de la Seguridad Social, en primer lugar porque sería prácticamente imposible pensar en el sistema de la Seguridad Social si no fuera por la aportación del cuerpo técnico a la gestión directiva del propio sistema. Los técnicos, en el ámbito de la Tesorería, son todos prácticamente directores de administración, directores provinciales, subdirectores provinciales, subdirectores generales y, en otros momentos, han sido también propios directores generales, tanto en la Tesorería como en el propio Instituto Nacional de Seguridad Social. Es un cuerpo francamente importante, y lo que yo quisiera destacar aquí es la necesidad, en primer lugar, de cambios, a los cuales se ha referido antes Luis. Una necesidad que llevamos tiempo notando los gestores, por lo que hemos hecho una serie de propuestas en materia de reforma del programa de oposiciones para este gran número de opositores que van a entrar. De cara a estas incorporaciones tenemos que prepararnos todos, ellos como opositores tendrán que adaptarse y cumplir los correspondientes procesos selectivos, pero nosotros también, como organización, tenemos que ponernos a pensar cómo vamos a hacer frente a algunos problemas. El primero de ellos viene determinado por el elemento demográfico: estamos asistiendo a una jubilación prácticamente masiva de muchos de nuestros compañeros, y corremos el riesgo de que con ello se pierda la cultura de la Seguridad Social. Cuando hablamos de la cultura de la Seguridad Social

hablamos de cosas muy reales, se demostraba por ejemplo en unas recientes jornadas deportivas que se celebraron en Baleares, seiscientos funcionarios de la Seguridad Social estaban participando por el ánimo de juntarse, de unirse, de participar en el mismo proyecto. Los trabajadores, siendo cada uno como es, participan de una idea común y tienen un sentido de empresa que en el ámbito público es todavía más valorable que en el ámbito privado, por razones varias: aquí no podemos incentivar de manera adecuada, los sistemas de selección son siempre muy rígidos, difícilmente se pueden valorar, salvo en puestos de libre designación, cuestiones distintas al formalismo de los cursos de formación, etc. Evidentemente son aspectos que se quedan muy cortos a la hora de valorar el conocimiento, la capacidad de una persona a la hora de desempeñar un puesto de trabajo.

Por lo tanto creo que es muy importante que nos preparemos para transmitir esta cultura a las personas que se van a incorporar, porque precisamente son estas personas que están ahora en ciernes de entrar o que están entrando en las últimas hornadas del cuerpo técnico, evidentemente los directivos de dentro de 10 o 15 años, incluso algunos a los que a nivel provincial les va a tocar prácticamente de forma inmediata asumir funciones directivas. Y eso, evidentemente, es peligroso también porque no les va a dar tiempo de asumir este conocimiento cultural al que antes me refería.

También quiero aprovechar este acto para pedir a todo el asociacionismo de los cuerpos superiores un cierto espíritu crítico en materia de seguridad social. Evidentemente las asociaciones surgen para defender sus necesidades, incluso su propia razón de ser, hubo una época en la que se discutía si tendrían que existir estos cuerpos como tales, hoy en día esto no sucede pero en aquel momento sucedió y de ahí está el origen de este asociacionismo. Pero también es necesario que las asociaciones den ideas, que aporten con su espíritu crítico por dónde debe ir el sistema de la Seguridad Social, cuáles son los errores que se comenten tanto en el ámbito de la gestión como en otros ámbitos de decisión, sean los que sean. Yo creo que esa es una faceta que deben cumplir todos los tipos de asociaciones, y, por tanto, bienvenidas sean todas las aportaciones que se puedan hacer por parte de esta asociación o de cualquier otra.

Y con esto ya quiero finalizar, quiero daros la enhorabuena por haber afrontado estas séptimas jornadas, además con una cuestión que es fundamental, tener en cuenta cuál va a ser el horizonte de la Seguridad Social allá en el año 2020 en el marco de la Unión Europea. Hay que prepararse para un futuro que, no tiene que ser negro necesariamente, pero evidentemente va a ser complicado, por lo que habrá que tomar medidas muy importantes y decisivas para hacer frente a los retos de los próximos años. Yo creo que ahí vosotros estáis llamados a desempeñar un papel protagonista, así que bienvenidas sean jornadas como esta.

Intervención de bienvenida¹

M^a Eugenia Martín Mendiázabal.
Directora General del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Muy buenos días a todos, buenos días a la secretaria y el vicesecretario general de la OISS. Lo primero que quiero hacer es agradecer en nombre del INSS que la entidad esté presente en la apertura de estas jornadas, que me parece que tienen un tema muy sugerente como es la seguridad social española en el contexto de la protección social de la Unión Europea. Siento una gran satisfacción, además, porque pertenezco al cuerpo de técnicos desde el año 1985, así que estoy en casa y entre compañeros.

Somos un cuerpo de funcionarios que hemos demostrado preparación, capacidad, dedicación, en definitiva actitud, con “c”, para la gestión pública, y que, además, todo ello lo hemos hecho manteniendo unos altos niveles de eficacia, eficiencia y transparencia en un proceso que es continuo, que no es estático y al que, por ese motivo, siempre nos hemos tenido que adecuar y cambiar con el objetivo que todos tenemos en la cabeza, que es que la seguridad social siga desempeñando el papel fundamental que tiene en el conjunto social, que las prestaciones se reconozcan en el menor tiempo posible, que el control sobre la percepción de las prestaciones sea una realidad y evite un uso indebido, de tal forma que el dinero que los ciudadanos ponen en nuestras manos vaya destinado a quien se establece por ley. A veces, creo, se ha minusvalorado la gestión de la seguridad social. Se habla mucho de la protección social, su cobertura, tanto en el ámbito subjetivo como objetivo, su financiación, pero, sin embargo, no se ha considerado, hasta tiempos recientes, la importancia de esta gestión para la sostenibilidad del sistema. Afortunadamente esta visión reduccionis-

¹Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015.

ta ha cambiado, ya el Libro Blanco de pensiones de la Comisión de la Union Europea aboga por pensiones seguras, adecuadas y sostenibles pero también gestionadas de forma eficaz, porque realmente protección, financiación y gestión son tres patas de una misma realidad.

Yo tengo que decir que me siento muy orgullosa de pertenecer al cuerpo técnico de la Seguridad Social, y me siento así porque hemos hecho el cambio. Cuando yo entré lo hice con un nivel 11, entonces las pensiones se resolvían en 6 meses, y no pasaba nada, los ciudadanos protestaban y les decías “pues vuelva usted mañana”, “voy a hablar con la compañera”... Pero hemos sido capaces de adaptarnos y transformarla a una gestión por objetivos, una gestión con nuevas tecnologías, hemos sido capaces de seguir avanzando en lo que se llama la mejora continua, en calidad, incorporándonos a nuevos sistemas y mecanismos de gestión pública, y creo que esta cultura de satisfacción, de que el ciudadano es lo primero, como decía el director general de la Tesorería, tenemos que transmitirla a las nuevas generaciones, y las nuevas generaciones tienen también que coger la bandera y asumir la responsabilidad de esa dirección y esa gestión.

En el INSS yo tengo que agradecer inmensamente a los cuerpos C y D, que son el 80% de la entidad, tienen unos conocimientos magníficos y una actitud y una disposición incuestionables sin las que sería imposible trabajar. Pero también hay que reconocer que con un cuerpo técnico debilitado en su número y en su formación no se podrá realizar la continuación del cambio, de la evolución y de la mejora. En este momento somos el 2% quitando letrados e inspectores médicos, por eso yo me felicito por la oferta de empleo público de este año, aunque creo que tiene que ser continua. Y es verdad, estas personas van a entrar a puestos directivos, pero no porque esté diseñado así, sino porque no hay más remedio, y por lo tanto, cuando se incorporen a sus puestos tienen que tener una formación, aunque sea teórica, de lo que es la gestión pública, el trabajo en equipo, la calidad... y tenemos que trasladarles a su vez esa cultura de satisfacción al ciudadano. Desde el INSS propusimos un cambio, con mayor o menor acierto, en las oposiciones al cuerpo técnico, en el tipo de examen y en el curso práctico, y quiero agradecer a la Tesorería, a Paco, a Luis, al ISM y a la propia asociación porque nos han dado ideas, nos han sugerido cambios y mejoras. Evidentemente,

como todo a acuerdo, no satisface de todos, pero esperamos que sea un refuerzo.

En el INSS gestionamos más de nueve millones de pensiones, tenemos una nómina mensual, que paga la Tesorería, pero de la que damos orden de pago, de más de ocho mil millones de euros al mes. La automatización no supone menos trabajo sino un cambio en la manera de gestionar: hay que realizar otro tipo de control, hay que hacer diseños para que la tecnología sea viable, y eso lo tienen que hacer los técnicos de la Seguridad Social, los especialistas en la seguridad social. Creo que en este momento es importante tender la mano y trabajar juntos, así que, Jose María tienes por mi parte la mano tendida para trabajar conjuntamente.

Por último me gustaría pedirlos, como asociación, sobre todo a los que estáis en provincias, que trasladéis a universidades y academias tanto esta oferta de empleo público, que esperemos que continúe en ejercicios posteriores, como el temario, en cuanto lo tengamos aprobado por los órganos competentes, para que puedan existir preparadores y temarios oportunos. Sería una pena que esta oferta de empleo público se nos quedara vacía por carencia de opositores, porque entonces sería más difícil justificar nuestra necesidad de trabajadores. Tenemos que demostrar que no sólo los necesitamos, sino que además hay personas que quieren venir a trabajar con nosotros.

La seguridad social en la Unión
Europea: noción, origen y
desarrollo, competencias de la Unión
y de los Estados miembros.

José María Alonso Seco.

La seguridad social en la Unión Europea: noción, origen y desarrollo, competencias de la Unión y de los Estados miembros

José María Alonso Seco.
Técnico de la Administración de la Seguridad Social.
Profesor Colaborador Honorífico del
Departamento de Servicios Sociales y Fundamentos Histórico-Jurídicos.
Facultad de Derecho de la Uned.

INTRODUCCIÓN

Las líneas que siguen a continuación son un desarrollo de la ponencia impartida en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, organizadas por la Administración de la Seguridad Social en colaboración con la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social, en torno al tema La seguridad social española en el contexto de la protección social en la Unión Europea. Se trata de una exposición introductoria e inicial, cuya finalidad es ofrecer una panorámica general sobre cómo surge la seguridad social en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, su desarrollo y las competencias de la Unión Europea y de los Estados miembros en la materia. Se habla, en consecuencia, de los aspectos más fundamentales. Es preciso hacer esta aclaración previa porque, en las mismas jornadas, distintos especialistas disertaron sobre temas más concretos referidos a seguridad social, que se contienen en otros capítulos de esta misma publicación.

Es oportuno afirmar que la política social, en la que se enmarca la seguridad social, no figuró como objetivo primero ni prioritario en la creación de las Comunidades Europeas, sino que estuvo subordinada inicialmente a la política económica. La finalidad inicial de ellas fue la instauración de un mercado común para los seis Estados miembros que entonces las formaban, el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico.

La afirmación del párrafo anterior se manifiesta en el Tratado CECA:

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero tendrá por misión contribuir, en armonía con la economía general de los Estados miembros y mediante el establecimiento de un mercado común, a la expansión económica (...) La Comunidad deberá proceder al establecimiento progresivo de condiciones que aseguren por sí mismas la distribución más racional posible de la producción al más alto nivel de productividad... (art. 2)¹.

Más claro todavía será el Tratado CEE. Después de afirmar que debe garantizarse un desarrollo económico estable entre los seis Estados firmantes, un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal, de manifestar su preocupación por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, establece lo siguiente:

La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran (art. 2).

Para la consecución de ese objetivo económico, y como fundamentos de la Comunidad, establece la libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales entre los Estados firmantes (arts. 9 a 84).

No obstante, esa orientación marcadamente económica, los aspectos sociales no quedaron olvidados en el primer momento de constitución de las Comunidades Europeas.

En la exposición de motivos del Tratado CECA, se expresa la

¹El TCECA y el TCEE que se citan en páginas siguientes pueden consultarse en la web de la Unión Europea, Derecho de la UE, Tratados, anexos al Acta Única Europea.

conciencia “de que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho”, y se expresa la preocupación “por contribuir, mediante la expansión de sus producciones fundamentales, a la elevación del nivel de vida y al progreso de las acciones en favor de la paz”. Asimismo, además de la finalidad primera que se atribuye a la CECA de contribuir al establecimiento de un mercado común y a la expansión económica, se menciona también como finalidad de ella la contribución “al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros” (art. 2), y se dice que las instituciones de la Comunidad deberán “promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso” (art. 3, e). Entre los principales compromisos de los Estados se encuentra la prohibición de toda discriminación en la retribución y en las condiciones de trabajo entre trabajadores nacionales y trabajadores inmigrados; se establece, en particular, que traten de buscar entre sí cuantas soluciones sean necesarias para que las disposiciones relativas a la seguridad social no constituyan un obstáculo para los movimientos de la mano de obra (art. 39.4).

El Tratado CEE se decanta en una línea todavía más explícita. En su breve preámbulo se manifiesta que los Estados firmantes “están decididos a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa y se fija como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos”. Es misión de la CEE promover “una elevación acelerada del nivel de vida” (art. 2).

En suma, el objetivo esencial de la creación de las Comunidades Europeas fue, en el contexto del liberalismo económico en que nacieron, profundizar en la construcción de un gran mercado común europeo del que se derivaría automáticamente el bienestar equilibrado para los ciudadanos (Casas, 1986: 388). Las mejoras sociales, entre ellas el establecimiento y consolidación de sistemas de seguridad social, sería consecuencia del buen funcionamiento del mercado, como así lo expresa el Tratado original CEE: “Dicha evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en el presente Tratado y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas”

(art. 117). No obstante lo anterior, y según veremos en páginas sucesivas, la protección social en la UE, y dentro de ella la seguridad social, irá tomando cuerpo sustantivo y diferencial a lo largo de los años².

NOCIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Ninguno de los Tratados de la Unión Europea ofrece una definición sobre lo que deba entenderse por “seguridad social”. Da por supuesta la noción como parte de su acervo. Y no es para menos. No puede olvidarse que la seguridad social nace y se desarrolla en Europa, primero bajo la forma de “seguros sociales obligatorios” y, más tarde, por el impulso que recibe de organismos internacionales y de la propia evolución de países europeos (Reino Unido especialmente), bajo el nombre de “seguridad social”, noción que, a su vez, se integra en la de “protección social”. Vamos por partes.

Los seguros sociales obligatorios como antecedentes

Los seguros sociales obligatorios nacen en Alemania en 1883 de la mano del canciller Bismarck, con la finalidad de sustituir a la antigua beneficencia pública, incapaz de hacer frente a los problemas sociales del momento. La revolución industrial había dado lugar a situaciones de pobreza entre los trabajadores y a graves condiciones de penuria en ellos. Había aparecido ya el socialismo como doctrina de fuerte implantación teórica y políticamente activa. La estructura social podía verse amenazada, por lo que Bismarck se propuso eliminar como pudiera las causas de descontento de los trabajadores, sustraer a los grupos profesionales obreros el protagonismo que alcanzaban sus mutualidades propias de previsión y, en palabras de Durand, “quitar armas al socialismo colocándose en su propio terreno, creando, gracias a los seguros sociales, un considerable número de pensionistas que de esta manera estarían interesados en ligar su suerte a la del Imperio” (véase en Rull Sabater, 1971: 26-27).

²Una buena parte del contenido de este capítulo se contiene, de manera más amplia, en Alonso Seco, J. M., *Política social europea*, Uned, Madrid, 2013.

El modelo ideado por Bismarck estará constituido por leyes sucesivas, que irán estableciendo diferentes seguros sociales: el de enfermedad (1883), accidentes laborales (1884), el de invalidez y vejez (1889) y de supervivencia (1911), todos ellos recogidos en el Código de Seguros Sociales de 1911. Antes de finalizar el año 1920, 22 países europeos habían seguido ya los pasos de Bismarck (Kuhnle, 1997: 21).

Sin duda alguna, en la implantación de los seguros sociales obligatorios ejerció una gran influencia la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante distintos Convenios referidos expresamente a dichos seguros, entre los que se citan: Protección de la maternidad (1919), Indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (1925), Seguro de enfermedad en la industria y en la agricultura (1927), Seguro de vejez en la industria y en la agricultura (1933), Seguro de invalidez en la industria y en la agricultura (1933), Seguro de desempleo (1934), Seguro de la gente de mar (1936)³. Este relevante papel de la OIT en la materia respondía a los principios establecidos en el Texto de Constitución del organismo en 1919⁴.

El objetivo principal de los seguros sociales era proporcionar la sustitución de los ingresos a las personas aseguradas cuando se encontraban en situación de riesgo social (Palier, 2013: 64). Tenían los siguientes caracteres principales: estaban vinculados al trabajo por cuenta ajena; adoptaban la técnica de la previsión y el ahorro; eran obligatorios; no tenían carácter universal; eran de gestión pública y cofinanciados por el Estado; en su gestión podían colaborar entidades

³También en España aparecerán progresivamente los seguros sociales obligatorios: Retiro Obrero (1919), Seguro de Maternidad (1929), Seguro de Accidentes de Trabajo (1932, con precedentes en 1900 y reorganizado en 1956), Seguro de Enfermedades Profesionales (1936, perfeccionado en 1947 y 1949), Subsidios Familiares (1938), Seguro de Vejez e Invalidez (1939; sustituye al antiguo Retiro Obrero y, a su vez, es transformado en Seguro de Vejez, Invalidez y Supervivencia en 1955), Seguro Obligatorio de Enfermedad (1942), Seguro Social Agrario (1943), Seguro Social de los Trabajadores del Mar (1943), Servicio Doméstico (1944), Plus Familiar (1946), Seguro Escolar (1953), Seguro de Paro (1954, transformado en Seguro de Desempleo en 1961).

⁴“Es urgente mejorar las condiciones de trabajo en lo concerniente a (...) protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero...” (Preámbulo).

privadas (mutualidades y cajas de ayuda mutua, asociaciones de empresarios, etc.) (Alonso Seco, 2013b: 214-216).

La seguridad social

Suele citarse como primera norma en la que aparece la expresión “seguridad social”, a la *Social Security Act* de EE.UU., aprobada por Ley de 14 de agosto de 1935. Tuvo por finalidad disminuir la pobreza por la Gran Depresión en los grupos sociales más desfavorecidos. Procuró promover el bienestar general mediante el establecimiento de prestaciones de vejez (para personas mayores de 65 años) y viudedad, subvenciones a los Estados para asistencia de la vejez, desempleados, niños dependientes, bienestar materno-infantil, personas ciegas y salud pública.

Pero serán los años anteriores a la conclusión de la II Guerra Mundial cuando la noción adquiera sustantividad mayor. Ha de mencionarse al respecto la Carta del Atlántico, de 14 de agosto de 1941, firmada por el presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt, y el primer ministro británico Winston Churchill. Entre los principios que contiene se encuentra el de “asegurar a todos las mejoras de las condiciones de trabajo, el progreso económico y la protección social (*social security* en el texto original)” (nº 5).

En el ámbito europeo es imprescindible la referencia a William Henry Beveridge, economista inglés que, desde altos puestos de la Administración del Reino Unido, estudiará inicialmente las consecuencias del desempleo como problema principal de la industria. Su aportación más importante es el Informe Seguro Social y servicios afines, de 1942, comúnmente conocido como Informe Beveridge (Beveridge, W.:1989). En el Reino Unido ya existían en dicha fecha seguros diferenciados que cubrían necesidades de la población obrera. Beveridge criticará la existencia de esa proliferación de seguros, porque un sistema de seguridad social no puede reducirse a la existencia de un conjunto de seguros, sino que han de tener cabida en él la asistencia nacional, un servicio nacional de salud, la ayuda familiar y manifestaciones complementarias de seguros voluntarios⁵.

⁵“Los seguros sociales y similares, en su forma actual, están a cargo de una compleja multitud de organismos administrativos dispersos, que se rigen por normas distintas y

Las diferencias entre “seguros sociales obligatorios” y “seguridad social” son claras. Mientras los primeros protegen a los trabajadores por cuenta ajena, la seguridad social nace con el propósito de amparar a toda la población. Asimismo, los seguros sociales protegen al trabajador contra determinados riesgos y contingencias sociales; en cambio, la seguridad social se estructura para cubrir todos los riesgos y contingencias a que están sujetos los miembros de una determinada colectividad (Nugent, R., 2006). Los principales caracteres del modelo de seguridad social propugnada por Beveridge son éstos: unificación de los seguros sociales existentes; universalización subjetiva de la protección; generalización objetiva de la protección, que debe tender a la cobertura de cualquier situación de necesidad; igualdad protectora; financiación tripartita, al igual que en los seguros sociales, pero con una importancia notoriamente mayor de la aportación estatal (Vicente Pachés, 2003: 84).

La noción de “seguridad social” adquirirá ya firmeza definitiva, sustituyendo a la anterior de “seguros sociales” en documentos internacionales del más alto rango. Se cita, al respecto, la Declaración de Filadelfia, de la OIT, de 1944, que reconoce la obligación de “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa [III, f)]. Más importancia tiene la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU) de 1948; establece que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social” (art. 22).

Pero la consagración definitiva de esta noción vendrá unos años después, en el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Esta norma internacional constituye un hito en el devenir de la seguridad social. Dentro de la noción de seguridad social,

que, si bien prestan un magnífico servicio, es a costa de un gasto mayor, de desconcierto y de aplicar criterios diferentes a problemas que son idénticos, lo que no tiene ninguna justificación. En este sistema de seguridad, mejor en su conjunto que cualquiera de los que existen en la mayoría de los demás países, se encuentran, sin embargo, graves deficiencias que requieren ser subsanadas. Así, por ejemplo, la actual limitación del seguro obligatorio a las personas que trabajan mediante contrato y a las que perciben una remuneración que no pasa de cierto límite si se dedican a un trabajo manual constituye una de esas graves deficiencias. Muchas personas que trabajan por su cuenta son más pobres y están más necesitadas de la ayuda del seguro del Estado que los mismos asalariados; el límite de remuneración de los empleados es arbitrario, y para fijarlo no se tiene en cuenta las cargas familiares” (números 3 y 4).

contempla prestaciones de asistencia médica, monetarias de enfermedad, desempleo, vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, de maternidad, de invalidez, de sobrevivientes. Aunque con alguna excepción, establece que los residentes no nacionales deberán tener los mismos derechos que los residentes nacionales. Se trata de una norma básica para entender la evolución de los distintos sistemas de seguridad social de los países que lo han ratificado parcial o totalmente, en especial los del entorno europeo. Sintetiza, además, los dos modelos básicos existentes hasta la fecha en Europa, la seguridad social de los trabajadores asalariados y la de los residentes no asalariados en determinados porcentajes según la legislaciones nacionales de aplicación, prestaciones contributivas y no contributivas.

Los Tratados constitutivos de la Unión Europea para nada mencionan la noción de “seguros sociales”, aunque sí la de “seguridad social”, concibiéndola, según se dijo antes, como concepto ya plenamente acuñado. En el Tratado CECA se faculta a la Alta Autoridad para aplicar determinadas medidas cuando los Estados miembros dicten disposiciones relativas a la financiación de la “seguridad social” (art. 68.5). Se establece, asimismo, que los Estados miembros prohibirán toda discriminación en las condiciones de trabajo de los trabajadores nacionales y los trabajadores migrantes; en particular, buscarán los acuerdos necesarios para que las disposiciones relativas a la “seguridad social” no sean obstáculo a los movimientos de la mano de obra (art. 69.4). El Tratado CEE faculta al Consejo, previa consulta a la Comisión, para adoptar por unanimidad, en el ámbito de la “seguridad social”, un sistema de derechos para los trabajadores migrantes y sus derechohabientes (art. 51). Se menciona explícitamente a la “seguridad social” como parte integrante de la “protección social” (art. 118).

Las normas posteriores se refieren única y exclusivamente a la noción de seguridad social. El mejor ejemplo de ello son los distintos Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social⁶. Y,

⁶Reglamento (CEE) 1408/71 del Consejo de 14 de Junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad. Reglamento 574/1982, de 21 de marzo de 1972, de aplicación del Reglamento anterior (ambos derogados). Reglamento (CE) 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas

por supuesto, los epígrafes 1 y 2 del artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE):

1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.
2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

La protección social

Conviene mencionar, por su evidente interés, el primer Programa de acción social de la CEE de 1974. Toma como fundamentación jurídica el artículo 235 TCEE, que permite al Consejo adoptar por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, las decisiones pertinentes “cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad”.

Se remite en sus considerandos a una conferencia de los Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en París en octubre de 1972, en la que afirmaron que “la expansión económica no es un fin en sí, sino que debe traducirse en una mejora de la calidad así como del nivel de vida” y subrayaron que “una acción vigorosa en el ámbito social reviste para ellos la misma importancia que la realización de la unión económica y

de seguridad social, versión consolidada a 01.01. 2014. Reglamento (CE) 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, versión consolidada 01.01.14. Reglamento (UE) nº 1231/2010, de 24 de noviembre de 2010. por el que se amplía la aplicación del Reglamento 883/2004 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos.

monetaria”. Se dice asimismo que “los objetivos sociales deben constituir una preocupación constante de todas las políticas de la Comunidad”, “es esencial garantizar la coherencia de la política social y de las demás políticas de la Comunidad”⁷.

Sobre la base de las premisas anteriores, se decide establecer en 1974 un programa para los trabajadores migrantes y sus familiares, dirigido a mejorar las condiciones de la libre circulación de los trabajadores de los Estados miembros en la Comunidad, incluida la seguridad social, así como los problemas de vivienda, servicios sociales, de formación y educación de los hijos y a extender progresivamente la “protección social”, en el marco de los regímenes de seguridad social”. Puede verse cómo, en este Programa la noción de seguridad social se inserta en otra más amplia, la de “protección social”.

La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989) mencionará de manera explícita a la “protección social” como uno de los ámbitos, entre otros varios, a los que se aplican sus principios y los derechos sociales que contiene.

La noción de “protección social” adquirirá importancia más sustantiva con el Tratado de Maastricht (1992), que da nueva redacción al artículo 2 TCEE e incluye dentro de los principios de la Unión Europea la consecución de “un alto nivel de empleo y de protección social”. Lo más significativo de este Tratado es la inclusión de un Acuerdo adicional (no suscrito por el Reino Unido e Irlanda del Norte) sobre Política social, cuyo eje vertebrador será la “protección social”, noción que engloba la seguridad social, la protección de la salud, la de los trabajadores, el empleo elevado y duradero, la lucha contra la exclusión social y la protección de consumidores.

Pero será a partir del Tratado de Amsterdam (1997) cuando el concepto de “protección social” adquirirá carta de naturaleza en los Tratados; se incorpora a su articulado lo que en el Tratado de Maastricht figuraba como Acuerdo adicional.

La Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la

⁷Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974, relativa a un programa de acción social (DOCE, n° C 13/1, de 12.1.74).

Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones (art. 117 TCE según la redacción dada por el Tratado de Amsterdam).

La redacción anterior ha quedado en los mismos términos (salvo la sustitución de la palabra Comunidad por la de Unión) en el artículo 151 del TFUE. Puede decirse, con ello, que la noción de “protección social” se ha consolidado en la UE, que es sinónima de “política social” y que engloba distintas ramas sociales, como el empleo, la seguridad social, la salud, los servicios sociales, la lucha contra la exclusión social y ámbitos conexos.

ORIGEN Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Como ya se dijo más arriba, la seguridad social se contempló originariamente en la CEE como consecuencia de los principios para los que esta última fue instituida. Ahora bien, con el desarrollo de estos principios, así como a causa de la aparición de circunstancias nuevas, la seguridad social, como en conjunto la protección social de la que forma parte, irá experimentando una evolución progresiva. Dedicamos este apartado a hacer una somera descripción de esa evolución.

Competencias iniciales de la Comisión Europea en materia de seguridad social

Desde la firma de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas —y este aspecto no ha sido modificado ulteriormente— la seguridad social será una competencia propia de los Estados miembros. Se faculta, no obstante, a la Comisión para que pueda intervenir por

vía de recomendaciones a los Estados miembros, en algunos supuestos previstos en los Tratados, con el fin de corregir desequilibrios:

Cuando una modificación, en uno de los Estados miembros, de las disposiciones relativas a la financiación de la seguridad social (...) produjere los efectos contemplados en los apartados 2 y 3 del artículo 67 [desequilibrios graves y diferencias en los costes de producción, la Alta Autoridad estará facultada para aplicar las disposiciones previstas en dicho artículo [adopción de las recomendaciones necesarias]]” (TCECA, art. 68.5).

La Alta Autoridad examinará con los Gobiernos interesados los efectos en las industrias del carbón y del acero de las disposiciones legales y reglamentarias existentes, especialmente de (...) los regímenes convencionales de seguridad social, en la medida en que dichos regímenes tengan consecuencias equivalentes a las de las disposiciones reglamentarias en la materia. Si la Alta Autoridad reconociere que algunas de tales disposiciones, por su incidencia propia o por las diferencias que presentan entre dos o más Estados miembros, pueden falsear gravemente las condiciones de competencia en las industrias del carbón y del acero, ya sea en el mercado del país de que se trate, ya sea en el resto del mercado común, o en los mercados de exportación, propondrá a los Gobiernos interesados, 172 previa consulta al Consejo, cualquier acción que considere capaz de corregir tales disposiciones o de compensar sus efectos (TCECA, Convenio relativo a las disposiciones transitorias, art. 2.4).

Es importante destacar que el TCEE de 1957 contempla ya un Título específico referido a “Política social” (arts. 117 a 128), dentro del cual se contempla la seguridad social. Sobre esta última materia, y aunque carece de competencias propias, la Comisión tendrá por misión promover la colaboración entre los Estados miembros.

De conformidad con los objetivos generales del Tratado, la Comisión tendrá por misión promover una estrecha

colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social, particularmente en las materias relacionadas con (...):

- la seguridad social;
- la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. (TCEE, art. 118).

Seguridad social y principio de libre circulación de trabajadores

La libre circulación de trabajadores fue una de las libertades fundamentales de la CEE, junto con la de mercancías, capitales y la libre prestación de servicios; lo sigue siendo en la actual UE. Se concibe en el artículo 48 TCEE como principio que implica “la abolición de toda discriminación, basada en la nacionalidad, entre trabajadores de los Estados miembros respecto del empleo, la remuneración y las demás condiciones de trabajo”.

La libertad de circulación de trabajadores comporta, según el mencionado artículo:

Responder a empleos efectivamente ofrecidos, desplazarse libremente a este efecto por el territorio de los Estados miembros, residir en uno de los Estados miembros con el fin de ejercer un empleo de acuerdo con las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales y permanecer, en las condiciones que serán objeto de reglamentos de aplicación, en el territorio de un Estado miembro después de haber ocupado un empleo.

Pero también implica la abolición de discriminación en las condiciones de trabajo, entre las cuales se encuentran las relativas a seguridad social, por la vinculación tan estrecha que ésta tiene con el desempeño de una actividad laboral. Por este motivo los Tratados constitutivos establecerán disposiciones sobre seguridad social de los trabajadores, en especial de los trabajadores migrantes, en relación con el principio de libre circulación de los trabajadores en el seno de la Comunidad.

Los Estados miembros prohibirán toda discriminación en la retribución y en las condiciones de trabajo entre trabajadores nacionales y trabajadores inmigrados, sin perjuicio de las medidas especiales referentes a los trabajadores fronterizos; en particular, tratarán de buscar entre sí cuantas soluciones sigan siendo necesarias a fin de que las disposiciones relativas a la seguridad social no constituyan un obstáculo para los movimientos de la mano de obra (TCECA, art. 69.4).

El Consejo por unanimidad y a propuesta de la Comisión, adoptará, en materia de seguridad social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita asegurar a los trabajadores migrantes y a sus derechohabientes:

- La acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las diferentes legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones, así como para el cálculo de éstas.

- El pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros” (TCEE, art. 51).

El Consejo, por unanimidad y previa consulta al Comité Económico y Social, podrá atribuir a la Comisión funciones relacionadas con la aplicación de medidas comunes, en especial, por lo que respecta a la seguridad social de los trabajadores migrantes a que se refieren los artículos 48 a 51, ambos inclusive (TCEE, Artículo 121).

Como consecuencia de lo establecido en las disposiciones anteriores, se aprobarán los distintos Reglamentos relativos a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y los de coordinación de los sistemas de seguridad social mencionados en nota al epígrafe 2.3 (Hervás Ortiz, 2002).

La relación entre el principio de libertad de circulación de trabajadores y la seguridad social en la Unión Europea se contempla, de manera más específica, en otro capítulo de esta obra.

SEGURIDAD SOCIAL Y PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO

La igualdad de trato entre mujeres y hombres es un principio clásico en la normativa comunitaria. Desde el comienzo estuvo ligado al de libertad de circulación, si bien con el tiempo adquirió identidad propia. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha realizado una amplia tarea de interpretación del principio de igualdad de trato partiendo siempre de que cualquier discriminación atentaría contra el principio general del artículo 7 TCEE (“en el ámbito de aplicación del presente Tratado, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad”) y supondría un obstáculo a la libre circulación de trabajadores por el efecto desincentivador que tendría sobre la movilidad, contrario a los objetivos de los Tratados (Casas, 1986: 197).

El principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres se menciona en el TCEE referido a la igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo (art. 119). En la actualidad se encuentra profusamente recogido en el Tratado de la Unión Europea (TUE, arts. 2, 3.3, y 9, entre otros), en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, arts. , 8, 153, 157.1 a 4, entre otros) y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE, art. 23). Tomando como fundamento el artículo 235 del TCEE (citado más arriba en el primer párrafo del epígrafe 2.3), se aplicará también a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social.

La Directiva 79/7/CEE, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social será la primera disposición específica emanada del Consejo sobre este aspecto. Contempla la aplicación progresiva, dentro del ámbito de la seguridad social y otros elementos de protección social, del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social.

Se refiere a los regímenes legales de seguridad social que garanticen una protección contra los riesgos de enfermedad, de invalidez, de vejez, de accidentes de trabajo, de enfermedad profesional y de desempleo, así como en las disposiciones relativas a la ayuda social en la medida en que estén destinadas a completar los regímenes anteriormente mencionados o a suplirlos. No se incluyen las prestaciones a favor de los supervivientes, ni las prestaciones familiares. Se aplica a la población activa, incluidos los trabajadores independientes, los trabajadores cuya actividad se vea interrumpida por enfermedad, accidente o desempleo involuntario, a las personas que busquen empleo y a los trabajadores inválidos.

Establece esta Directiva que el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supondrá la ausencia de toda discriminación por razón de sexo, ya sea directa o indirectamente, en especial con relación al estado matrimonial o familiar, particularmente en lo relativo a:

- El ámbito de aplicación de los regímenes y las condiciones de acceso a los mismos.
- La obligación de contribuir y el cálculo de las contribuciones.
- El cálculo de las prestaciones, incluidos los aumentos debidos por cónyuge y por persona a cargo, y las condiciones de duración y de mantenimiento del derecho a aquellas.

El principio de igualdad de trato no se opone a las disposiciones relativas a la protección de la mujer en razón de su maternidad. Asimismo, se faculta a los Estados miembros para que puedan excluir del ámbito de aplicación de la Directiva algunos aspectos, entre ellos los siguientes:

- La fijación de la edad de jubilación para la concesión de las pensiones de vejez y de jubilación.
- Las ventajas concedidas en materia de seguro de vejez a las personas que han educado hijos y la adquisición del derecho a

las prestaciones después de períodos de interrupción de empleo debidos a la educación de los hijos.

- La concesión de derechos a prestaciones de vejez o invalidez en razón de los derechos derivados de la esposa.

- La concesión de aumentos de las prestaciones de larga duración de invalidez, de vejez, de accidente laboral o de enfermedad profesional por la esposa a cargo.

Con posterioridad se publicará la Directiva 86/378/CEE, de 24 de julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social.

Tiene por objeto la aplicación, en los regímenes profesionales de seguridad social, del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres. Se consideran regímenes profesionales de seguridad social los regímenes no regulados por la Directiva 79/7/CEE cuya finalidad sea proporcionar a los trabajadores, por cuenta ajena o autónomos, encuadrados en el marco de una empresa o de un grupo de empresas, de una rama industrial o de un sector profesional o interprofesional, prestaciones destinadas a completar las prestaciones de los regímenes legales de seguridad social o a sustituirlas, tanto si la adscripción a dichos regímenes fuere obligatoria como si fuere facultativa.

No podemos extendernos en el contenido de esta última Directiva. Los campos objetivo y subjetivo de aplicación son los mismos que la primera, así como la extensión del principio de igualdad de trato. Se diferencia de ésta en tipifica más las disposiciones que deben ser consideradas contrarias al principio de igualdad de trato definir a las personas admitidas a participar en un régimen profesional (establecer el carácter obligatorio o facultativo de la participación en un régimen profesional, establecer normas diferentes en lo que se refiere a la edad de entrada en régimen, prever normas diferentes para el reembolso de las cotizaciones cuando el trabajador abandone el régimen, establecer condiciones diferentes de concesión de prestaciones, imponer edades diferentes de jubilación, etc.).

El primer programa de acción social (1974)

En el epígrafe 2.3 ya se hizo mención a la inflexión que tuvo este Programa en lo relativo a la acción social en la CEE. El crecimiento económico que experimenta Europa en la década de los sesenta del siglo pasado va a experimentar un retroceso en la década siguiente, por las malas cosechas del período 1970-1972, el subsiguiente incremento de los precios agrícolas y, de manera especial, por la crisis energética originada por la guerra árabe-israelí de 1973, que dará lugar a importantes problemas económicos en Europa por la fuerte subida del petróleo. Se producirá un mayor endeudamiento, un aumento de la pobreza y del desempleo. Estaba fallando el crecimiento económico y, en consecuencia, el bienestar social asociado a él. Había que poner solución a esa situación a través de medidas de acción positiva, prosiguiendo lo que desde siempre ha sido tónica común en la Comunidad Europea, la promoción del empleo.

En línea con la misión de la Comisión de promover la colaboración entre los Estados miembros en materia de política social (TCEE, art. 118 antes transcrito), se establece que

La política social de la Comunidad debe cumplir una función propia y proporcionar una contribución esencial para la realización de los objetivos citados, mediante medidas comunitarias o mediante la determinación comunitaria de objetivos para las políticas sociales nacionales, sin tratar por ello de solucionar de una manera uniforme todos los problemas sociales, ni transferir a nivel comunitario responsabilidades asumidas más eficazmente en otros niveles.

El Programa se orienta a la consecución de tres objetivos: realización del pleno y mejor empleo, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, y participación creciente de los interlocutores sociales.

Para la consecución de tales objetivos establece determinadas medidas, entre ellas algunas relativas a seguridad social:

- Mejorar las condiciones de la libre circulación de los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidad, incluida la seguridad

social, así como la infraestructura social de los Estados miembros indispensable para resolver los problemas específicos de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias, y sobre todo los problemas de acogida, de vivienda, de servicios sociales, de formación y educación de los hijos.

- Extender progresivamente la protección social, sobre todo en el marco de los regímenes de seguridad social, a las categorías de personas a las que no cubren los regímenes existentes o están insuficientemente protegidas.

- Promover la coordinación de los regímenes de seguridad social de los trabajadores no asalariados, en el marco de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios.

- Introducir progresivamente mecanismos con objeto de adaptar las prestaciones de seguridad social al aumento de la prosperidad en los diferentes Estados miembros.

La Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989)

El Consejo Europeo de Rodas (2-3 de diciembre de 1988) consideró que “la realización del mercado único no puede ser mirada como un fin en sí, sino que persigue un objetivo más amplio, que consiste en asegurar el *máximum* de bienestar para todos, conforme a la tradición de progreso social inscrita en la historia de Europa”. El Consejo Europeo de Madrid (26-27 de junio de 1989) fue todavía más explícito, al afirmar que, en el marco de la construcción del mercado único europeo, “conviene dar a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos y que, por lo tanto, deben ser desarrollados de manera equilibrada”.

A esta nueva orientación responde la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, aprobada en el Consejo Europeo de Estrasburgo el 9 de diciembre de 1989 por los Jefes de Estado o de Gobierno de once Estados miembros, con excepción

del Reino Unido. La Carta se considera, en este primer momento, un instrumento político que contiene obligaciones morales destinadas a garantizar el respeto de determinados derechos sociales en los Estados miembros. Se aplica, entre otros ámbitos, al de protección social:

Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a una protección social adecuada y, sea cual fuere su estatuto o la dimensión de la empresa en que trabaja, debe beneficiarse de niveles de prestaciones de seguridad social de nivel suficiente. Las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya sea por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación personal (art. 10).

Toda persona que haya alcanzado la edad de jubilación, pero que no tenga derecho a pensión y que no tenga otros medios de subsistencia, debe poder disfrutar de recursos suficientes y de una asistencia social y médica adaptadas a sus necesidades específicas (art. 25).

El Tratado de Maastricht (1992)

El Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht, por firmarse en esta ciudad holandesa el 7 de febrero de 1992, es de una importancia política decisiva⁸. En él se establece la Unión Europea. Una de sus novedades es la distribución competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros. Aquella actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Tratados y, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión Europea actuará conforme al principio de subsidiariedad, es decir, la Unión sólo intervendrá “en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros” (art. 3 B). Las competencias en materia de política social responderán al principio de subsidiariedad.

⁸Véase su texto en el BOE núm. 11, de 13 de enero de 1994.

A los efectos de este epígrafe, como ya se adelantó páginas más arriba, hemos de decir que la noción de seguridad social se engloba en la de protección social: “La Comunidad tendrá por misión promover (...) un alto nivel de empleo y de protección social” (art. 2);

Lo más relevante de este Tratado, a efectos de política social, es la inclusión, entre otros, de dos Protocolos finales, uno de ellos referido a la Política social, que sigue las líneas directrices de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989 antes mencionada. Dicho Protocolo sólo fue suscrito por once de los doce Estados miembros; no fue firmado por el Reino Unido, razón por la que habría que esperar todavía unos años para llegar a una total unificación de fundamentación jurídica de la política social europea.

El Protocolo contiene un Acuerdo sobre Política social, que marca como objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros: 1) el fomento del empleo; 2) la mejora de las condiciones de vida y de trabajo; 3) una protección social adecuada; 4) el diálogo social; 5) el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero; y 5) la lucha contra las exclusiones (art. 1).

El Protocolo establece una nueva distribución competencial. La Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en determinados ámbitos. En algunas materias, el Consejo podrá actuar mediante directivas que establezcan disposiciones mínimas. Pero en otras, entre ellas la “seguridad social y protección social de los trabajadores”, el Consejo puede decidir por unanimidad (art. 2.3).

El Tratado de Amsterdam (1997)

Con el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, se dará un fuerte impulso a la política social de la Unión Europea⁹. Modifica parcial, pero sustantivamente, determinados artículos del Tratado de la Unión Europea de Maastricht y de los Tratados constitutivos de la CE. Como dice en la nueva redacción que da al párrafo segundo del artículo A, “el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma

⁹Véase su texto en el BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1999.

más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”. Define como misión de la Comunidad, entre otros, “el establecimiento de un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer” (art. 2).

Al igual que en el Tratado de Maastricht, la noción de seguridad social queda englobada en la más amplia de protección social.

Establece la fusión de los dos fundamentos jurídicos de la política social europea existentes hasta la fecha: las disposiciones del Tratado constitutivo de la CE y el Acuerdo sobre Política social contenido en el primero de los Protocolos adicionales del Tratado de Maastricht. De este modo “se produjo el retorno a una Europa social de una sola velocidad, abandonando la denominada geometría variable en la política social comunitaria” (Fernández Riquelme, 2009: 31). La fusión se realiza integrando en el texto del articulado del Tratado, como parte integrante de él y no sólo como Protocolo adicional, el Acuerdo sobre Política social, tanto los aspectos sustantivos como los como los competenciales mencionados en el epígrafe 3.5 anterior.

Refuerza la necesidad de mantener sistemas de seguridad social para los trabajadores migrantes y sus derechohabientes, en aplicación del principio de libre circulación de los trabajadores, en términos similares a los que ya se vieron en el epígrafe 3.2 (art. 51).

El artículo 136 recuerda que la política social es competencia común de la Unión Europea y de los Estados miembros. Sin embargo, aunque el papel principal de la Unión en materia de política social es apoyar y completar la acción de los Estados miembros (principio de subsidiariedad), la integración del Acuerdo sobre la política social en el articulado del Tratado extiende de manera sustancial sus competencias en la materia. De hecho, la firma de este Tratado va a suponer una importante inflexión en el devenir de la política social europea, incluida la seguridad social.

La Estrategia de Lisboa (2000)

El Consejo Europeo celebrado en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000 acordará un nuevo objetivo para la UE: convertirla en la economía más competitiva del mundo antes de 2010. El objetivo declarado

fue hacer de la Unión Europea “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. Es la llamada Estrategia de Lisboa, de referencia necesaria para el entendimiento del devenir de la política europea en la primera década del siglo XXI (Consejo Europeo, 2000). Abordó distintas cuestiones, entre ellas fomentar un Estado de bienestar activo y dinámico, modernizar los sistemas de protección social y estudiar la evolución futura de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

La seguridad social, sin perder su particularidad, se concibe de forma nítida dentro de la más amplia de protección social, que se repite en varias ocasiones, y en la de Estado de bienestar activo y dinámico:

La inversión en capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico serán esenciales tanto para que Europa ocupe un lugar en la economía basada en el conocimiento como para garantizar que el surgimiento de esta nueva economía no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza (núm. 24).

El modelo social europeo, con sus sistemas desarrollados de protección social, debe sostener el paso a la economía basada en el conocimiento. Sin embargo, estos sistemas deben adaptarse como parte de un Estado activo de bienestar para asegurarse de que el trabajo se vea recompensado, garantizar su viabilidad a largo plazo frente a un envejecimiento de la población, promover la integración social y la igualdad de sexos y proporcionar servicios sanitarios de calidad. Consciente de que la tarea puede afrontarse mejor mediante la cooperación, el Consejo Europeo invita al Consejo a:

- Que consolide la cooperación entre los Estados miembros, intercambiando experiencias y buenas prácticas a partir de la mejora de las redes de información, que son los instrumentos básicos en este ámbito;

- Que otorgue mandato al Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social, con objeto de que apoye esta cooperación y, como su primera prioridad, prepare, basándose en una comunicación de la Comisión, un estudio sobre la evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo, prestando particular atención a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en distintos marcos temporales hasta el año 2020 y más allá, de ser necesario (art. 31).

La Estrategia de Lisboa concede carta de naturaleza al método abierto de coordinación (MAC), iniciado ya en la Estrategia Europea de Empleo de 1997. Propuso que se facilitara la aplicación de los trabajos relativos a aspectos de la protección social en el marco de la estrategia integrada con un “nuevo método abierto de coordinación”, que se introdujo “como manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la Unión Europea” en los ámbitos en los que las competencias de la Comunidad son limitadas. Es coherente con las disposiciones del artículo 137 del Tratado, que en la definición del papel de la Comunidad establece que ésta “apoyará y completará” las actividades de los Estados miembros en materia de protección social. Se concibió como un método flexible de gobernanza que debía completar el método comunitario existente y otros procesos basados en el Tratado, que seguirían siendo los instrumentos centrales básicos de la Comunidad. Este método, del que hablaremos más adelante, se aplicará, entre otros ámbitos, a las pensiones de seguridad social.

En el año 2003 la Comisión emitirá una Comunicación complementaria de la Estrategia de Lisboa, en la que se incidirá sobre la noción de protección social y su contenido¹⁰:

La protección social es un componente fundamental del modelo social europeo. Puede definirse como todos los

¹⁰Comisión Europea (2003), *Refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social*, COM(2003) 261 final.

sistemas colectivos de transferencia diseñados para proteger a las personas contra los riesgos sociales. Se consideran riesgos sociales los riesgos clásicos de la vejez y la jubilación, la muerte del titular de la prestación, la discapacidad, la enfermedad, la maternidad, los hijos a cargo y el paro y, a veces, también la necesidad de proporcionar cuidados a parientes ancianos frágiles, discapacitados o enfermos. La protección social garantiza que los riesgos sociales no deriven en situaciones de pobreza y que la falta de recursos no impida el acceso a los servicios esenciales para vivir dignamente (núm. 1).

Las pensiones de jubilación y la asistencia sanitaria son con diferencia los mayores componentes de la protección social en la Unión, responsables de casi dos tercios del gasto total¹¹ (núm. 1).

Se vuelve a repetir, de nuevo, que los Estados miembros son los únicos responsables del diseño, organización y financiación de sus sistemas de protección social. Deben reformar sus sistemas de para hacerlos adecuados y viables¹². Reformas que no sólo han de ser financieras:

Para que sea eficaz, la reforma debe garantizar que la solidaridad y los valores básicos de la sociedad sigan siendo elementos esenciales de las políticas. Por ejemplo, por lo que se refiere a las pensiones en particular, es preciso garantizar que los Estados miembros sigan respetando el objetivo social de adecuación de sus sistemas y sigan realizando esfuerzos para adaptar los mismos a las necesidades cambiantes de la

¹¹Véase Comisión Europea, *La protección social en Europa 2001*, mayo de 2002.

¹²Véase Comisión de las Comunidades Europeas (2000a), *Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables*, COM (2000) 622 final. Comisión Europea, *Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado*, COM (2001) 362 final. Comisión Europea y Consejo (2001), *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo, de 6 de marzo de 2003, sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*. Comité de Protección Social y Comité de Política Económica, *Informe conjunto de noviembre de 2001, sobre los objetivos y los métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones: aplicación del método abierto de coordinación*.

sociedad. La interdependencia entre la viabilidad financiera y la adecuación se considera un prerequisite para el apoyo político de las reformas” (núm. 2.1).

La Agenda de Política Social 2000-2005

Esta Agenda, adoptada en el Consejo Europeo de Niza, forma parte del enfoque integrado europeo destinado a conseguir la renovación económica y social esbozada en la Estrategia de Lisboa. Su objetivo es lograr una interacción positiva y dinámica entre las medidas económicas, de empleo y sociales y un acuerdo político que movilice a todos los agentes clave para trabajar conjuntamente en la consecución del nuevo objetivo estratégico¹³. Pone de relieve cómo la Estrategia de Lisboa ha subrayado el vínculo esencial existente entre el vigor económico de Europa y su modelo social. Para avanzar en ese sentido, un principio rector de esta nueva Agenda de política social será reforzar el papel de la política social como factor productivo. Las transferencias sociales que cubren las pensiones y la seguridad social no sólo contribuyen a equilibrar y redistribuir los ingresos a lo largo de la vida de las personas y entre los diferentes grupos sociales, sino que también sirven para cimentar una mejor calidad en el empleo, con los consiguientes beneficios económicos.

Son varios los contenidos de esta Agenda (se renovará en años sucesivos), entre los que interesan, a nuestros efectos, los referidos a promover la movilidad y modernizar y mejorar la protección social (núm. 4.1.4). La seguridad social sigue muy vinculada a la noción más amplia de protección social y conexas con la libre circulación de trabajadores.

a) La promoción de la movilidad tendrá por objetivos, entre otros, los siguientes:

- Garantizar la realización de facto de la libre circulación de trabajadores suprimiendo los obstáculos a la movilidad geográfica.

¹³Véase Comisión de las Comunidades Europeas (2000b): *Agenda de política social*, COM(2000) 379 final.

- Continuar supervisando la aplicación de las reglas de la Comunidad sobre la libre circulación de trabajadores.
- Desarrollar mecanismos de apoyo para facilitar la movilidad.

Todo ello exige abordar los problemas de orden práctico y jurídico a los que tienen que hacer frente los trabajadores que ejercen su derecho a la libertad de circulación, así como suprimir los obstáculos en el ámbito de la seguridad social, en particular en lo relativo a las pensiones complementarias, así como a la cooperación entre los Estados miembros y las regiones, incluidos los servicios de empleo y las instituciones de la seguridad social.

En cuanto acciones para conseguir dicho objetivo se señalan, entre otras las siguientes:

- Adoptar las propuestas existentes sobre la simplificación y la ampliación del Reglamento 1408/71, relativas a la seguridad social de los trabajadores migrantes para cubrir a los nacionales de terceros países y el Reglamento 1612/68 sobre la libertad de circulación de los trabajadores.
- Crear un foro sobre pensiones para abordar la problemática de las pensiones y la movilidad con todos los agentes afectados y publicar una comunicación al respecto.
- Proponer, tras debatirlo en dicho foro, un instrumento para transferir las pensiones complementarias.
- Mejorar la cooperación entre todas las partes implicadas para resolver los problemas jurídicos y prácticos a que tienen que hacer frente los trabajadores que ejercen su derecho a la libertad de circulación;

b) Respecto a la modernización y mejora de la protección social, se señala como objetivo, entre otros, modernizar y mejorar la protección social para apostar por la protección social como factor productivo.

En la práctica, ello significa adaptar los sistemas de protección social para hacer que trabajar sea rentable y proporcione unos ingresos seguros, para garantizar las pensiones y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, para promover la inclusión social y para ofrecer una atención sanitaria de alta calidad y sostenible. Es esencial fortalecer la cooperación entre los Estados miembros e involucrar a los agentes afectados (interlocutores sociales, ONG, instituciones de protección social). De ese modo, se ayudará a los Estados miembros a afrontar los retos a que deben hacer frente en este ámbito.

Las acciones para cumplir el objetivo mencionado son, entre otras, las siguientes:

- Instaurar el Comité de Protección Social, cuyos trabajos se extienden expresamente, entre otros ámbitos, a los sistemas de seguridad social.
- Contribuir, por medio de una comunicación, a la reflexión sobre el futuro de la protección social con una perspectiva a medio y largo plazo y con especial referencia a las pensiones.
- Apoyar el trabajo del Comité de Protección Social, a fin de establecer objetivos e indicadores y de intercambiar experiencias y buenas prácticas, incluyendo la dimensión de género de la protección social.
- Presentar un informe anual sobre la protección social basado en los objetivos definidos a nivel europeo, a fin de preparar un informe conjunto anual sobre la protección social

El Tratado de Niza (2001)

Aunque su finalidad principal fue la reforma de las instituciones de la Unión Europea ante la entrada de nuevos países miembros, este Tratado, firmado el 26 de febrero de 2001¹⁴, contiene, sin embargo, determinadas disposiciones que significan un avance en política

¹⁴Véase su texto en el B.O.E. de 7 de noviembre de 2001.

social, pues introduce algunas cuestiones ya tratadas en el Consejo de Lisboa.

El régimen competencial de la Comunidad y de los Estados sufre alguna modificación en relación con lo establecido en el Tratado de Amsterdam. Sigue muy presente el principio de subsidiariedad, pues “la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros” en distintos ámbitos de política social, entre ellos la seguridad social y la protección social de los trabajadores (art. 137.1 TCEE modificado).

En materia de seguridad social, el Consejo puede adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros y establecer las disposiciones mínimas al efecto mediante directivas (TCEE, art. 137.2 modificado). Dichas disposiciones no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de éste (TCEE, art. 137.4 modificado).

Este Tratado crea un Comité de Protección Social, de carácter consultivo, para fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión. Este órgano, junto con el Comité de Empleo, tendrá una importancia decisiva en el desarrollo de las políticas sociales de los años siguientes, entre ellas las de seguridad social, pues las distintas acciones en materia social serán sometidas a su consulta y debate previo, tanto en las reuniones del Pleno como de los varios grupos de trabajo que se constituyen dentro de él. Tendrá por misión:

- Supervisar la situación social y la evolución de las políticas de protección social de los Estados miembros y de la Comunidad.
- Facilitar el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros y con la Comisión.
- Elaborar informes, emitir dictámenes o emprender otras actividades en los ámbitos que sean de su competencia (art. 144).

El Tratado de Lisboa (2007)

Este Tratado, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, modifica el TUE y el TCEE¹⁵. Introduce importantes novedades en los aspectos institucionales y de distribución de competencias entre la Unión Europea y Estados miembros. Por lo que se refiere a la política social supone un hito importante e innovador; no en vano en los años anteriores las políticas sociales habían experimentado un carácter propio y diferenciado. La seguridad social es parte de la protección social, de la política social. Se señalan a continuación algunos aspectos:

- La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres (art. 1 bis).
- Entre las finalidades de la Unión se encuentran: promover el bienestar de sus pueblos; establecer un mercado interior basado en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social; combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño (art. 2).
- La política social es una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros (art. 2 C). La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo y las políticas sociales de los Estados miembros (art. 2 D). En materia de protección de la salud, educación, formación profesional y juventud, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros (art. 2 E).

¹⁵Véase su texto en el D.O.U.E. núm. 306, de 17 de diciembre de 2007.

- En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (art. 5 ter).

Lo más importante es la inclusión en el artículo 6 del Tratado, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), con el mismo valor jurídico que los Tratados. Su evidente contenido social marcará un antes y un después en la política social europea (art. 6). La CDFUE tiene referencias explícitas a la seguridad social.

1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garanticen una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.

2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales. (art. 34).

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2010)

Se trata de una versión consolidada de los anteriores Tratados, que incluye las modificaciones que tuvieron en años anteriores los sucesivos Tratados de la UE. Se llevó a cabo en marzo de 2010¹⁶. Se señalan como aspectos más importantes los siguientes, en lo que se refiere a seguridad social:

1) La seguridad social en la Unión Europea se encuentra estrechamente unida al principio de libertad de circulación de trabajadores.

¹⁶ Véase su texto en el B.O.E. núm. 286, de 27 de noviembre de 2009.

Artículo 21

1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

(...)

3. A los efectos contemplados en el apartado 1, y salvo que los Tratados establezcan poderes de actuación para ello, el Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas sobre seguridad social o protección social. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo.

Artículo 48

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán, en materia de seguridad social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a sus derechohabientes:

- La acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas;
- El pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros.

2) La seguridad social tiene por finalidad conseguir una protección social adecuada y la mejora de las condiciones de vida.

La Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones (art. 151).

3) Los Estados miembros son competentes en la definición de sus sistemas de seguridad social.

Las disposiciones adoptadas en virtud del presente artículo [153] no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de éste (art. 153.4).

Cuando un miembro del Consejo declare que un proyecto de acto legislativo de los previstos en el párrafo primero perjudica a aspectos importantes de su sistema de seguridad social, como su ámbito de aplicación, coste o estructura financiera, o afecta al equilibrio financiero de dicho sistema, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario. Previa deliberación y en un plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, el Consejo Europeo:

- Devolverá el proyecto al Consejo, poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario, o bien
- No se pronunciará o pedirá a la Comisión que presente una nueva propuesta. En tal caso, el acto propuesto inicialmente se considerará no adoptado” (art. 48).

4) Corresponde a la Unión, en materia de seguridad social, completar y apoyar la acción de los Estados miembros.

Para la consecución de los objetivos del artículo 151, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos (...): c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores” (art. 153).

Con el fin de alcanzar los objetivos expuestos en el artículo 151, y sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados, la Comisión fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social tratados en el presente capítulo, particularmente en las materias relacionadas con (...) la seguridad social (art. 156).

La Estrategia Europa 2020 (2010)

Esta Estrategia no constituye una mera renovación o actualización de otras anteriores. Surge como consecuencia de la profunda crisis financiera mundial y europea. Según se dice al comienzo de la propia Estrategia: “Europa se enfrenta a un momento de transformación. La crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea. Mientras tanto, el mundo se mueve con rapidez y los retos a largo plazo (mundialización, presión sobre los recursos, envejecimiento) se intensifican. La Unión Europea debe tomar en sus manos su propio futuro. Necesitamos una estrategia que nos ayude a salir fortalecidos de la crisis y convierta a la Unión Europea en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social” (Comisión Europea, 2010a). La Estrategia fue adoptada formalmente por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 (Consejo Europeo, 2010).

La Estrategia Europa 2020 propone tres prioridades, varios objetivos principales de la Unión Europea y siete iniciativas emblemáticas para catalizar los avances en cada tema prioritario. Entre estas últimas

se encuentra la Plataforma europea contra la pobreza, para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

Por lo que se refiere a la Iniciativa emblemática Plataforma europea contra la pobreza, la Estrategia Europa 2020 establece que la Comisión ha de evaluar la adecuación y viabilidad de los sistemas de protección social y de pensiones. Por su parte, y en su respectivo nivel, los Estados miembros necesitarán abordar determinadas medidas, entre ellas desplegar completamente sus sistemas de seguridad social y de pensiones para asegurar un apoyo adecuado a las rentas y el acceso a la atención sanitaria.

El Libro Verde sobre las Pensiones (2010)

Los Libros Verdes de la Comisión Europea tienen por finalidad impulsar una reflexión sobre un tema concreto; invitan a organismos públicos y a particulares a participar en un proceso de consulta y pueden dar origen a posteriores desarrollos que se plasman en Libros Blancos. El relativo a las pensiones se elaboró en 2010; lleva por título En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros (Comisión Europea, 2010b).

En la Introducción, después de decir que los Estados miembros son los responsables de sus propios sistemas de pensiones, que no cuestiona sus prerrogativas en la materia y que no existe un sistema de pensiones ideal válido para todos, afirma que la finalidad del Libro es abrir un debate europeo por medio de una consulta exhaustiva sobre los principales retos a los que se enfrentan los sistemas de pensiones y sobre la manera en que la Unión Europea puede ayudar a los Estados miembros a ofrecer unas pensiones adecuadas y sostenibles. A continuación expone distintas ideas que se sintetizan muy brevemente.

1) Retos principales:

- Envejecimiento demográfico.

- Cambios en los sistemas de pensiones: animar a que más gente trabaje más y durante más tiempo; reducir la proporción de las pensiones públicas en régimen de reparto y aumentar los planes privados complementarios de capitalización; solventar deficiencias en la adecuación de las pensiones; tener más en cuenta la dimensión de género.

- Impacto de la crisis financiera y económica: la crisis ha dado la señal de aviso con respecto a todas las pensiones, ya sean de reparto o de capitalización; el aumento del desempleo, la reducción del crecimiento económico, el incremento de los niveles de deuda nacionales y la volatilidad de los mercados financieros han puesto difícil a todos los sistemas el cumplimiento de las expectativas de pensión.

2) Prioridades de modernización de la política de pensiones en la Unión Europea.

- Búsqueda de la adecuación y sostenibilidad de las pensiones.
- Alcanzar un equilibrio sostenible entre el tiempo de trabajo y el tiempo de jubilación.
- Eliminar los obstáculos a la movilidad en la UE, reforzando el mercado interior y la movilidad de las pensiones.
- Pensiones más seguras y transparentes.

3) Mejora de las estadísticas de pensiones de la UE

Los datos sobre los sistemas de pensiones procedentes de los diferentes Estados miembros y de la Unión Europea podrían racionalizarse para aumentar su comparabilidad y ahorrar muchos costes.

4) Mejora de la gobernanza de la política de pensiones a escala de la Unión Europea

Europa debe ayudar a calmar las inquietudes de los ciudadanos sobre las futuras pensiones y replantearse la manera de diseñar una estrategia que permita ofrecer pensiones adecuadas, sostenibles y seguras.

El Libro Blanco sobre las pensiones (2010)

El contenido del Libro Blanco se encuentra en la Comunicación de la Comisión Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles (Comisión Europea, 2012). Repite los considerandos del Libro Verde sobre envejecimiento de la población, impacto de la crisis económica en los sistemas de pensiones y la importancia fundamental que tienen las pensiones para la buena marcha social y económica de Europa. Se sitúa en línea con la Estrategia Europa 2020, que había señalado dos años antes que “el saneamiento presupuestario y la viabilidad financiera a largo plazo necesitarán venir acompañados de importantes reformas estructurales, en especial de las pensiones”.

El Libro Blanco es un texto decisivo para comprender las tendencias actuales que tiene y seguirá en el futuro la seguridad social en la Unión Europea y en los Estados miembros. Pero no nos vamos a detener en él, pues es objeto de consideración específica en un capítulo de esta misma obra (véase también Alonso Seco, 2013: 253-258).

COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS

En este apartado vamos a hacer un análisis, siquiera somero, del marco competencial que rige en la Unión Europea en materia de seguridad social. Se describen, en primer lugar, las categorías de competencias en la UE, así como los principios que establecen el ámbito competencial en la UE, para pasar seguidamente a una exposición de las competencias en materia de seguridad social y del modo en que se articula su ejercicio.

Categorías de competencias y principios competenciales en la Unión Europea

a) Competencias exclusivas y principio de atribución de competencias

Competencias exclusivas son las atribuidas por los Tratados a la Unión Europea de modo exclusivo en un ámbito determinado. Sobre ellas sólo la Unión puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los Estados miembros sólo pueden hacerlo si son facultados por la Unión Europea o para aplicar actos de la Unión Europea (TFUE, art. 2.1). Sobre ellas sólo la Unión puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes; los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.

En el artículo 3 del TFUE se establecen los ámbitos que corresponden a las competencias exclusivas de la Unión Europea (unión aduanera, política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro, política comercial común, etc.). La seguridad social no se encuentra en la relación de dichos ámbitos. La Unión Europea también dispone de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar su alcance.

Las competencias exclusivas se ejercen en virtud del principio de atribución de competencias. Es, en primer lugar, un principio que limita las competencias que tienen las instituciones de la Unión Europea frente a las de los Estados miembros: “La Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan” (TUE, art. 5.2). En segundo lugar, delimita las competencias entre la Unión y sus Estados miembros: “La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución” (TUE, art. 5.1).

La limitación y delimitación de competencias inherentes al principio de atribución significa, por una parte, que existen competencias específicas de los Estados miembros que deben ser respetadas:

La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional (TUE, art. 4.2).

Implica, por otra parte, que “toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros” (TUE, arts. 4.1 y 5.2).

Así pues, en virtud de este principio básico la Unión Europea sólo puede ejercer las competencias cedidas por los Estados miembros para el cumplimiento de sus fines.

No obstante lo anterior, se prevé que, por los mecanismos explícitamente establecidos en los Tratados, la Unión Europea pueda adoptar medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros únicamente sobre determinadas materias, entre ellas la salud (TFUE, art. 114.3).

También está previsto que

cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo (TFUE, art. 352.1).

El contenido este artículo es muy similar al artículo I-18 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004), con objetivos similares a los del Tratado de Lisboa, que se firmó pero no llegó a ratificarse. Esta posibilidad competencial de la Unión Europea recibió en la mencionada Constitución el nombre de “cláusula de flexibilidad”¹⁷. Tomando como base el último artículo citado del TFUE,

¹⁷ Cláusula de flexibilidad. Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal

según redacciones anteriores del TCEE, ya vimos que se habían tomado decisiones en materia de política social y de seguridad social (*supra*, epígrafes 2.3, 3.3 y 3.4).

Digamos, finalmente, que la delimitación de competencias correspondiente al principio de atribución no impide, sino que más aliena a una colaboración entre la Unión Europea y sus Estados miembros. De ahí que el TUE añada también el principio de cooperación leal, conforme al cual “la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados” (art. 4.3).

b) Competencias compartidas y principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Como su propio nombre indica, son aquellas que pueden ser ejercidas por la Unión y los Estados miembros, del modo que establece el artículo 2.2 del TFUE:

Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.

Los ámbitos de las competencias compartidas se recogen en el artículo 4 del TFUE. Entre ellas se encuentran las de política social, en los aspectos definidos en el Tratado. Estas competencias se ejercen de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El principio de subsidiariedad se encuentra definido en el artículo 5.3 TUE:

efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo. (Constitución para Europa, art. I-18.1).

En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

De este artículo se desprende que este principio se aplica únicamente a los supuestos de competencias compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros, nunca a las exclusivas de la UE. La Unión Europea sólo puede intervenir cuando su actuación sea más eficaz que la de los Estados miembros.

El principio de proporcionalidad está formulado en el artículo 5.4 TUE. “En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados”. Al igual que sucede con el principio de subsidiariedad, el principio de proporcionalidad hace referencia al ejercicio de las competencias de la UE. En virtud de este principio, la acción de las instituciones europeas debe limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. En otras palabras, el contenido y la forma de la acción deben guardar proporción con la finalidad que se persigue.

Como ha indicado el TJUE, el principio de proporcionalidad se distingue del principio de subsidiariedad en que este último implica que la Unión Europea sólo ha de intervenir en los ámbitos de competencias compartidas en la medida en que los objetivos de la actuación propuesta no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. En cambio, el principio de proporcionalidad se refiere a los actos concretos que puedan adoptar las instituciones europeas, las cuales, al determinar su contenido, deben tener en cuenta que no exceda de lo necesario para alcanzar su objetivo, estableciendo así un criterio de economía de medios para mantener la actuación comunitaria en los límites de lo imprescindible para obtener un resultado eficaz (Girón Larrueca, 2002: 114).

Como síntesis de lo dicho acerca de los tres principios mencionados hasta ahora, puede afirmarse que la Unión Europea sólo podrá

actuar en un ámbito político : 1) si esa acción forma parte de las competencias que los tratados han atribuido a la Unión Europea (principio de atribución); 2) si en el marco de las competencias compartidas con los Estados miembros, el nivel europeo es el más adecuado para alcanzar los objetivos fijados por los Tratados (principio de subsidiariedad); y 3) si el contenido y la forma de la acción no excede de lo necesario para cumplir los objetivos establecidos por los Tratados (principio de proporcionalidad).

c) Competencias de coordinación y principio de coordinación

Finalmente, existen otras competencias de ejercicio conjunto entre la Unión Europea y los Estados miembros, pero que no son compartidas porque no se predica de ellas lo que se afirma de estas últimas, es decir, que son ejercidas por los Estados miembros en la medida en que la Unión Europea no las ejerza o haya decidido dejar de ejercerlas. Son las referidas, de modo especial, a políticas sociales.

Se recogen en el artículo 5 del TFUE y hacen referencia a políticas económicas, de empleo y sociales:

1. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas.
2. La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas.
3. La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros.

También en el artículo 6 del TFUE se contemplan algunos ámbitos en los que la Unión puede “llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros”. Entre esos ámbitos se encuentran la protección y mejora de la salud humana, la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte.

Las competencias de coordinación se ejercen a través del principio de coordinación. Este principio, como tal, no se encuentra mencionado de manera expresa en los Tratados. Se hace referencia a él, sin embargo, porque a la Unión Europea se le atribuyen funciones de coordinación en determinadas competencias compartidas. Además de los textos ya citados se menciona este otro:

En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en los Tratados, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos (TFUE, art. 2.5).

El Gráfico 1 refleja, de manera sintética, la relación entre categorías de competencias en la Unión Europea y principios competenciales.

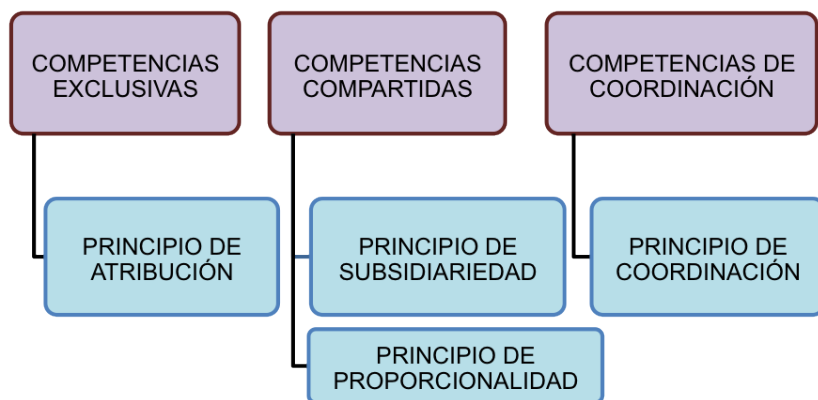


GRÁFICO 1: Categorías de competencias y principios competenciales en la Unión Europea.

Competencias en materia de seguridad social

En cuanto la seguridad social es parte de la política social, las competencias que la Unión Europea y los Estados miembros tienen sobre ella son compartidas “en los aspectos definidos en el Tratado” y

coordinación [*supra*, epígrafe 4.1. b) y c)] precedente), sin perjuicio de que, excepcionalmente, puedan ser también exclusivas en función de lo establecido en el artículo 352.1 del TFUE [*supra*, epígrafe 4.1.a)]. Se rigen por los principios competenciales de subsidiariedad, proporcionalidad y de coordinación ya descritos.

El TFUE, después de establecer en el artículo 151 que la Unión y los Estados miembros “tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”, establece expresamente en el artículo 153.1 los ámbitos de actuación en los que la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros para la consecución de los objetivos antes mencionados. Entre dichos ámbitos se encuentran expresamente “la seguridad social y la protección social de los trabajadores”, “la lucha contra la exclusión social” y “la modernización de los sistemas de protección social”.

En materia de “seguridad social y protección social de los trabajadores”, se faculta al Parlamento Europeo y al Consejo para “fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias” [TFUE, art. 153.2.a)]. En esas materias, el Parlamento Europeo y el Consejo “podrán adoptar, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros” [TFUE, art. 153.2.b)]. El Consejo decidirá con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

No obstante lo dispuesto en los artículos precedentes, sigue estableciendo el TFUE que

las disposiciones adoptadas en virtud del presente artículo no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad

social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de éste, y no impedirán a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con los Tratados (art. 153.4).

En suma, la definición, organización y financiación de los sistemas de seguridad social, legales o complementarios, son competencias de los Estados miembros, sin perjuicio de que a las instituciones de la Unión Europea (Parlamento, Consejo, Comisión) les correspondan funciones de apoyo, coordinación y complemento de las acciones que realizan los Estados miembros.

El método abierto de coordinación (MAC) en materia de seguridad social

Tan importante como la delimitación de competencias es la fijación del procedimiento para su ejercicio. En materia de seguridad social, como en todos los ámbitos de la protección social, se ha institucionalizado en la Unión Europea el método abierto de coordinación (MAC), con la finalidad de hacer efectivo el principio de coordinación y porque las políticas sociales tienen el carácter de competencias de coordinación. En modo alguno significa que este instrumento sustituya a otros jurídicos como son los reglamentos y directivas, en especial los relativas a coordinación de los sistemas de seguridad social y a la igualdad entre mujeres y hombres en materia de seguridad social, que siguen siendo los principales en la UE.

a) Establecimiento progresivo del método abierto de coordinación

1. Nacimiento.

Como se ha visto en páginas más arriba, el MAC nació en la Estrategia Europea de Empleo (1997) y se afianza en la Estrategia de Lisboa (2000). Como desarrollo de esta última Estrategia, la Agenda de Política Social 2000-2005 incluirá para el período la necesidad de establecer el

MAC a todo el ámbito de la política social. Se aplicará al proceso de inclusión social (2000), a la educación y formación (2000), a las pensiones (2001), a la atención sanitaria y a los cuidados de larga duración (2004), a los servicios sociales (2006) y se seguirá implementando en el futuro. Se comentan a continuación sus hitos principales.

2. Estrategia de Lisboa (2000).

Los apartados 37 a 40 se refieren a la puesta en práctica de un nuevo método abierto de coordinación. Por su interés Se transcriben los dos primeros:

37. La puesta en práctica del objetivo estratégico se verá facilitada por la aplicación de un nuevo método abierto de coordinación como manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE. Este método, destinado a facilitar la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros, supone:

Establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que establezcan a corto, medio y largo plazo.

Establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas.

Plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales.

Organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo.

38. Se aplicará un planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración. La Comisión Europea, en conexión con distintos suministradores y usuarios, como los interlocutores sociales, las empresas y las ONG, elaborará un método de evaluación comparativa de las prácticas idóneas para la gestión del cambio.

3) Aplicación del MAC a los sistemas de pensiones (2001).

Tiene lugar en 2001 (Comisión Europea, 2001; Pérez Menayo, 2008: 175-189). Los objetivos comunes para las futuras pensiones que se citan en la Comunicación mencionada de la Comisión son, en muy breve síntesis, los siguientes:

- Pensiones adecuadas:

Garantizar que las personas mayores tengan un nivel de vida digno.

Mantener el nivel de vida deseado después de la jubilación.

- Viabilidad financiera de los sistemas de pensiones públicos y privados:

Conseguir un alto nivel de empleo, garantizar que los sistemas de pensiones incentiven la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, no incitar a los trabajadores a jubilarse anticipadamente y no penalizar la prolongación de la vida laboral más allá de la edad normal de jubilación.

Mantener el gasto público en pensiones, en porcentaje del PIB, en niveles compatibles con el Pacto de crecimiento y estabilidad.

Conseguir un equilibrio justo entre la población activa y la jubilada mediante ajustes apropiados de las cotizaciones, los impuestos y las pensiones.

Garantizar que los sistemas de pensiones privados puedan seguir abonando a sus afiliados las pensiones que les corresponden.

- Modernización de los sistemas de pensiones ante los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas.

Conseguir que los sistemas de pensiones sean compatibles con las necesidades de flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo.

Reformar los sistemas de pensiones con vistas a eliminar las discriminaciones basadas en el sexo.

Aumentar la transparencia y previsibilidad de los sistemas de pensiones.

Para la consecución de los objetivos anteriores se establece para las pensiones la aplicación del MAC: “El método abierto de coordinación implica definir objetivos comunes, trasladar esos objetivos a las estrategias políticas nacionales y, por último, realizar una supervisión periódica, en el marco de un proceso de aprendizaje mutuo, sobre la base, entre otras cosas, de indicadores acordados y definidos conjuntamente. La Comisión ha de seguir trabajando en la elaboración de indicadores adecuados en cooperación con los comités políticos correspondientes (Comité de protección social, Comité de política económica, Comité de empleo). Será necesaria una gran variedad de indicadores: de funcionamiento (elaborados a partir de datos estadísticos de Eurostat o de organizaciones internacionales), políticos (elaborados en su mayoría a partir de información administrativa o institucional), retrospectivos y proyecciones. Asimismo, se debe garantizar una coordinación adecuada de los participantes en el MAC

4) El MAC social simplificado (2005).

Para cada uno de los ámbitos mencionados se seguía una estrategia determinada. Pues bien, a partir de 2005 se integrarán las áreas sociales de inclusión social, pensiones de seguridad social, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración en un solo MAC, que recibirá el nombre de MAC social simplificado (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005).

El MAC Social simplificado comprende tres líneas de acción con sus objetivos correspondientes. Las líneas de acción: 1) contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza y la exclusión, 2) pensiones adecuadas y viables; y 3) atención sanitaria y cuidados de larga duración accesibles, de calidad y viables.

Los objetivos asignados a la línea de acción “Pensiones adecuadas y viables” son:

En el espíritu de solidaridad e imparcialidad entre las generaciones, garantizar pensiones adecuadas de jubilación para todos y el acceso a las pensiones que permitan que las personas mantengan, de manera razonable, su calidad de vida después de la jubilación.

En el contexto de las finanzas públicas saneadas, asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensión públicos y privados, especialmente fomentando una vida laboral más larga y el envejecimiento activo, asegurando un equilibrio apropiado y justo de contribuciones y prestaciones y velando por la seguridad de los sistemas financiados y privados.

Velar por que los planes de pensiones sean transparentes, estén bien adaptados a las necesidades y aspiraciones de mujeres y hombres y a los requisitos de sociedades modernas, del envejecimiento demográfico y del cambio estructural.

Tomando como base los mencionados objetivos comunes, se elaborarán por los Estado miembros estrategias nacionales de protección

social (PNA) e informes de estrategia nacional (IEN), que aborden los retos específicos en cada área social. Asimismo, se realizará una evaluación de la situación social, que reflejará las tendencias y dificultades fundamentales en materia de pobreza y marginación, pensiones, salud y cuidados de larga duración, así como una presentación del planteamiento estratégico global para modernizar las políticas de protección social y de inclusión social. Las anteriores acciones podrán ser apoyadas por indicadores comunes que ilustren las principales tendencias sociales y los objetivos generales.

5) El MAC social reforzado (2008).

La Agenda Social Renovada 2008-2010 afirmará que los MAC son fundamentales, ya que han ayudado a los Estados miembros a desarrollar una visión compartida de los retos sociales, han favorecido la voluntad de cooperar y aprender de las prácticas de los demás, han creado un nuevo dinamismo para promover y aplicar reformas, y han fomentado la elaboración de políticas más basadas en el conocimiento, orientadas a la apertura, la transparencia y la participación. Los resultados del MAC en materia de protección social e inclusión social, en ámbitos que van más allá de las competencias comunitarias directas (como las pensiones, las prestaciones familiares y por discapacidad, la asistencia sanitaria y la asistencia de larga duración) ponen de manifiesto que este proceso es un complemento esencial para la legislación de la UE. Los objetivos y los indicadores cuantificados han demostrado ser imprescindibles para impulsar los avances a nivel de la UE y a nivel nacional. Por esta razón, esta Agenda Social Renovada se propone reforzar y aprovechar todo el potencial del MAC Social (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008a).

En consecuencia, se establecerá el método abierto de coordinación social reforzado (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008b). En este MAC social reforzado los objetivos comunes en materia de pensiones son prácticamente los mismos que en el MAC social simplificado de 2005. Quizá lo más característico haya sido la incorporación de indicadores globales para el seguimiento del MAC social. Por lo que se refiere a indicadores relacionados con pensiones se establecen dos:

- Total proyectado de los gastos públicos sociales. Proyecciones relacionadas con la edad, relativas al total de los gastos públicos sociales (pensiones, asistencia sanitaria, cuidados de larga duración, educación y prestaciones de desempleo), nivel actual y evolución proyectada en porcentaje del PIB.
- Ratio de sustitución agregada. Relación entre la pensión de jubilación individual mediana de las personas de entre 65 y 74 años y la renta individual mediana de las personas de entre 50 y 59 años, excluidas otras prestaciones sociales.

6) La Estrategia Europa 2020 (2010).

Consolida el MAC social, al afirmar que se ha de “transformar en una plataforma de cooperación, evaluación entre homólogos e intercambio de buenas prácticas y en un instrumento para estimular el compromiso de las partes públicas y privadas en pro de reducir la exclusión social y tomar medidas concretas”.

El proceso del método abierto de coordinación

En palabras de la Comisión Europea, y en líneas generales, puede decirse que: “Dentro del MAC, los Estados miembros dan su acuerdo a un cierto nivel de desarrollo conjunto de políticas sin poner en tela de juicio la subsidiariedad. Es un método flexible, que permite el intercambio y la coordinación de una manera y en un grado apropiado a la política en cuestión. Aplicado a la inclusión social y a las pensiones, ha consistido en: consensuar objetivos comunes que establezcan metas compartidas y de alto nivel, preparar planes nacionales de acción (PNA) para la inclusión e informes de estrategia nacional (IEN) para las pensiones, en que los Estados miembros proponen sus planes políticos durante un plazo acordado para lograr los objetivos comunes; evaluar estos planes y estrategias en informes conjuntos de la Comisión y el Consejo; y trabajar juntos sobre indicadores que hagan posible la comprensión mutua, la evaluación y, en su caso, la determinación de objetivos. El MAC ha constituido un marco de intercambio y aprendizaje y ha promovido la franqueza, la transpa-

rencia y la implicación de los interesados, europeos y nacionales, como medio para una mejor formulación de políticas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005: 2).

La seguridad social es uno de los ámbitos específicos del MAC, que desde el año 2005 se contempla conjuntamente con la inclusión social, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. Los pasos que se siguen en el MAC son los que se reflejan en el Gráfico 2.

- Formulación de objetivos comunes.

El primer paso que debe hacerse en todo MAC es la formulación de objetivos comunes a conseguir durante un período determinado. En principio, esta tarea corresponde al Consejo de la UE, pero generalmente son consensuados con los Estados miembros participan en esa formulación.

- Establecimiento de indicadores de resultados.

Estrechamente unido con el paso anterior se encuentra el establecimiento de indicadores de resultados, preferentemente de naturaleza cuantitativa, pero también cualitativos, a través de los cuales se pueda medir cómo y de qué manera se han cumplido los objetivos programados respecto de la acción social que ha sido objeto del MAC.

- Revisión entre pares (*peer review*).

Estas revisiones se efectúan en el territorio de algún Estado miembro, con asistencia de otros Estados invitados. El Estado miembro anfitrión expone determinadas experiencias o buenas prácticas y todos los asistentes, siempre especialistas en la materia, debaten sobre ella, con el fin de ampliar conocimientos, aprender de experiencias exitosas, examinar el modo de adaptarlas a sus respectivos países, evaluar su aplicación, seguir intercambiando conocimiento en momentos sucesivos, etc.

- Comparación de resultados entre Estados miembros.

Esta comparación de resultados se hace de distintos modos. Uno de ellos es la reunión de representantes de cada Estado miembro para poner en común lo que se está realizando en cada Estado, siguiendo un guión previamente establecido elaborado por la Comisión. En estas reuniones está siempre presente la Comisión que, al igual que las revisiones entre pares, las supervisa.

- Elaboración, en algunas materias, de Planes o Estrategias Nacionales.

Estos Planes suelen elaborarse, sobre todo, en materias como el empleo y la inclusión social. La responsabilidad es de los Estados miembros.

- Elaboración de informes bianuales de resultados.

Los realizan los servicios técnicos de la Comisión Europea, tomando como fuentes el contenido de estadísticas oficiales de los países, informes oficiales realizados desde distintas instancias, publicaciones, etc. Se cuenta también con la participación de los Estados miembros, que han de examinar los distintos borradores de informes antes de su adopción definitiva por la Comisión.

- Posibles recomendaciones de la Unión Europea a los Estados miembros.

Esta posibilidad se ha abierto recientemente. Lo más común es que se contengan en las recomendaciones que hace la Comisión a los Estados miembros después de examinar los informes por país que estos han de realizar anualmente para verificar el logro de los objetivos de Europa 2020. Informes y recomendaciones tienen por finalidad ayudar a los Estados miembros a definir y

ejecutar estrategias de salida de la crisis, a restaurar la estabilidad macroeconómica, a detectar los problemas nacionales y a encarrilar de nuevo sus economías sobre un crecimiento y unas finanzas públicas sostenibles.

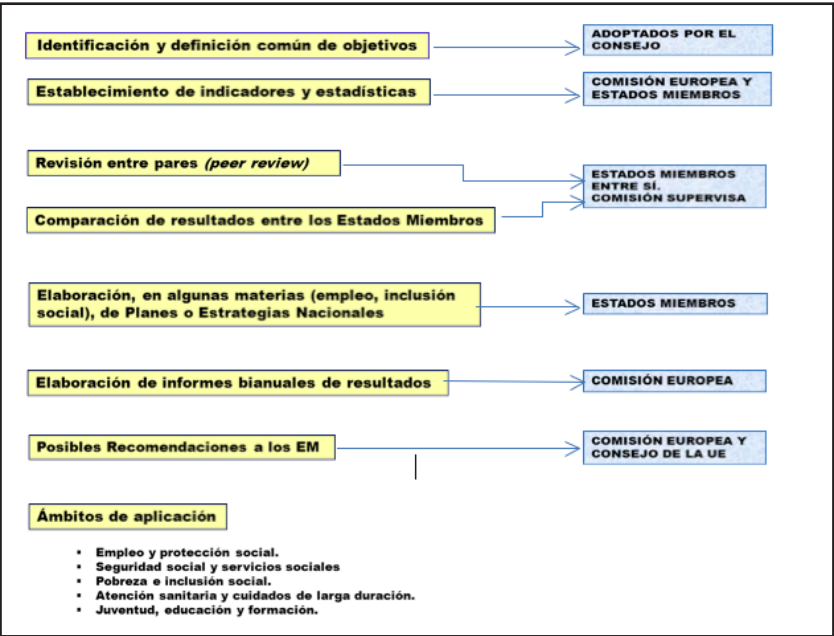


GRÁFICO 2: Proceso del método abierto de coordinación (MAC)

En síntesis, el MAC es un procedimiento peculiar de ejercicio competencial. Ha sido definido por algunos autores como “un estado post-regulatorio” y, por otros, como “un nuevo paradigma de regulación social (Moreno y Serrano, 2009: 17), “un método de coordinación suave” (Toulemonde, 2010: 25). No se trata de una norma de las primeras que aparecieron en la Unión Europea y que todavía subsisten como instrumentos jurídicos principales (tratados, reglamentos, directivas, decisiones), pero tampoco puede minusvalorarse su efectividad. Dentro de las dificultades que ofrecen las competencias de coordinación para ser ejercidas dentro de la UE, precisamente porque

las materias a que se refieren son propias de los Estados miembros y la Unión Europea sólo tiene capacidad para apoyar, coordinar y completar la acción de estos últimos, ha de saludarse con satisfacción la aparición de este método, porque, mediante el intercambio de conocimientos y experiencias mutuas, facilita el avance en materias de política social, y concretamente de seguridad social. Todo ello de cara a una adecuada homogeneización de situaciones dentro de la UE. Y, por supuesto, teniendo siempre presente que el MAC es un procedimiento subsidiario y complementario de los reglamentos y directivas que se dictan, al amparo de otros títulos, en materia de seguridad social.

CONCLUSIÓN

Este capítulo, según se decía al comienzo de él, se ha referido únicamente a aspectos básicos o introductorios sobre seguridad social en la Unión Europea. Al llegar a su conclusión conviene añadir, de manera sucinta, lo siguiente:

El conocimiento de las orientaciones y tendencias que tiene la seguridad social en la Unión Europea es indispensable, no sólo para enmarcar debidamente las orientaciones que tiene la seguridad social en España, sino para reflexionar y diseñar las tendencias de futuro.

La seguridad social en la Unión Europea está enmarcada en el contexto más amplio de la “protección social”, y ésta dentro de la “política social”. Si en sus inicios la seguridad social estuvo estrechamente vinculada al principio de libertad de circulación de trabajadores dentro de la Comunidad Europea, en la actualidad la protección social ha adquirido individuación propia.

Examinando los textos de la UE, se observa que la seguridad social se encuentra muy vinculada a otros ámbitos de la política social, en especial al empleo, a la asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, a la inclusión social y a los servicios sociales (por éstos también se entiende en la Unión Europea a los regímenes legales de seguridad social).

Siguen siendo objeto de especial consideración los reglamentos y directivas que regulan la coordinación de los sistemas de seguridad social en la UE, así como la igualdad de mujeres y hombres en lo que respecta a prestaciones de la seguridad social.

En materia de seguridad social, las competencias de la Unión Europea son preferentemente compartidas y de coordinación. Esto significa que los Estados miembros tienen competencia propia para configurar, financiar y organizar sus propios sistemas de seguridad social, sean legales o complementarios.

La aplicación del método abierto de coordinación (MAC) es un instrumento relativamente reciente que puede ayudar sobremanera al conocimiento de los sistemas de seguridad social que existen en otros países de la Unión Europea y, consiguiente, a avanzar en una mayor homogeneización.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso Seco, J. M. (2013a): *Política social europea*, Uned, Madrid.

Alonso Seco, J. M. (2013b): “Política social y Seguridad Social”, en

Alemán Bracho, C. (Coord.), *Políticas sociales*, 2ª ed., Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Beveridge, W. (1989): *Seguro Social y servicios afines: Informe de Beveridge*, Ministerio de Trabajo y Seguridad social.

Casas, F. J. (1986): “Política Social Comunitaria”, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español*, t. III, Civitas, Madrid.

Comisión de las Comunidades Europeas (2000a), *Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables*, COM (2000) 622 final.

Comisión de las Comunidades Europeas (2000b): *Agenda de política social*, COM(2000) 379 final.

Comisión de las Comunidades Europeas (2005): *Trabajar juntos, trabajar mejor: Un nuevo marco para la coordinación abierta de*

las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea, COM(2005) 706 final.

Comisión de las Comunidades Europeas (2008a): *Agenda Social Renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*, COM(2008) 412 final.

Comisión de las Comunidades Europeas (2008b): *Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social*, COM(2008) 418 final.

Comisión Europea (2001), *Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado*, COM (2001) 362 final.

Comisión Europea (2002), *La protección social en Europa 2001*, mayo de 2002.

Comisión Europea (2003), *Refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social*, COM(2003) 261 final.

Comisión Europea (2010a): *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM(2010) 2020 final.

Comisión Europea (2010b): *Libro Verde: en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, COM(2010)365 final.

Comisión Europea (2012): *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM(2012) 55 final.

Comisión Europea y Consejo (2001), *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo, de 6 de marzo de 2003, sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones.*

Comité de Protección Social y Comité de Política Económica (2001), *Informe conjunto de noviembre de 2001, sobre los objetivos y los métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones: aplicación del método abierto de coordinación*.

Consejo de la CEE (1974): *Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974, relativa a un Programa de Acción Social* (DOCE, de 12 de febrero de 1974).

Consejo Europeo (2000): *Conclusiones del Consejo de 23 y 24 de marzo de 2000 (Estrategia de Lisboa)*.

Consejo Europeo (2010): *Conclusiones del Consejo de 17 de junio de 2010*, EUCO 13/10.

Escribano Úbeda-Portugués, J. (2008): *Quince años de construcción de la Unión Europea a través de sus tratados (1992-2007)*, Liber Factory, Madrid.

Fernández Riquelme, S. (2009): “Política Social en la Unión Europea: del Estado del Bienestar a la Europa social”, *La Razón Histórica*, 9 (2009).

Fernández Riquelme, S. (2009): *Política social en la Unión Europea*, DM, Murcia.

Gil Pecharromán, J. (2012): *Historia de la integración europea*, Uned, Madrid.

Girón Larrueca, J. A. (2002): *La Unión Europea. La Comunidad Europea y el Derecho comunitario*, Universidad de Sevilla, Sevilla.

Guía para el método abierto de coordinación, Zaragoza, 2011.

Hervás Ortiz, J. J. (Dir.) (2002): *Libertad de circulación de trabajadores: aspectos laborales y de seguridad social comunitarios: presente y futuro*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

Iglesias Berlanga, M. (2010): “Competencias”, en Sánchez, V. (Dir.), *Derecho de la Unión Europea*, Huygens Editorial, Barcelona.

Kuhnle, S. (1997): “La reconstrucción política de los Estados del bienestar europeos”, en Moreno, L (Comp.) (1997): *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CSIC, Madrid.

Linde Paniagua, E. y otros (2012): *Principios de derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Uned y Colex, Madrid.

Madrid Izquierdo, J. M. (2003): “El marco jurídico e ideológico de la política social europea para el siglo XXI”, *Pedagogía Social*, 10 (2003).

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1992-1997): *Política social de la Comunidad Europea*, 3 vol., Madrid.

Molina del Pozo, C. F. (2011): *Derecho de la Unión Europea*, Reus, Madrid.

Moreno, S. y Serrano, A. (2009), “Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, 2 (2009) 1-29.

Nugent, R. (2006): “La Seguridad Social: su Historia y sus Fuentes”, en *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Universidad de San Martín de Porres, Lima.

Ordóñez Solís, D. (1999): *La igualdad entre hombres y mujeres en el derecho europeo*, Instituto de la Mujer y Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

Palier, B. (2013): “El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales”, en Del Pino, E. y Rubio Lara, M. J. (Ed.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid.

Pérez-Bustamante, R. (1995): *Historia política de la Unión Europea, 1940-1995*, Dykinson, Madrid.

Pérez-Bustamante, R. (2008): *Historia política y jurídica de la Unión Europea*, Edisofer, Madrid.

Pérez Menayo, V., (2008): “Pensiones seguras y viables en la Unión Europea”, en VV. AA., *Estado del Bienestar y Políticas Sociales: una aproximación a la situación española y colombiana*, Editorial Club Universitario, San Vicente (Alicante).

Rull Sabater, A. (1971): *La seguridad social en España*, t. I, Euramérica, Madrid.

Toulemonde, J. (2010): “Una Evaluación del método abierto de coordinación de las Políticas de los Estados miembros de la UE”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, 4 (2010) 1-25.

Unión Europea, página web.

Vicente Pachés, V. (2003): *Asistencia social y servicios sociales. Régimen de distribución de competencias*, Temas del Senado, Madrid.

Ponencias

Libro Blanco de la Comisión Europea.
Agenda para unas pensiones
adecuadas, seguras y sostenibles.

Carlos García de Cortázar.

El Libro Blanco de pensiones de la Comisión Europea. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles.

Carlos García de Cortázar Nebreda.
Subdirector General de Asuntos Sociales, Educativos,
Culturales, Sanidad y Consumo del Ministerio
de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

“Alemania debate la jubilación a los 80 años”; “Bruselas, plantea retrasar progresivamente la edad de jubilación a 70 años”; “Si continúan las tendencias actuales, la situación es insostenible”; “Nuestras pensiones cuestan un 8,5% del PIB. De seguir con esa tendencia demográfica de envejecimiento, el coste se elevará al 16% del PIB en 2050”; “La edad de jubilación podría retrasarse a los 79 años”¹. Imagino una sonrisa de escepticismo en el lector avezado ya acostumbrado a los sensacionalismos de los medios de comunicación y a las manifestaciones de políticos marrulleros ávidos de focos y protagonismo. Y sin embargo, me temo que los responsables de estas declaraciones no son precisamente personas sin pedigrí o ultraliberales cuyo objetivo en la vida ha sido, es y será por siempre desmontar el Estado del bienestar y retornar a la beneficencia como modelo de protección social. De ningún modo. En esta selección (debo reconocerme culpable de cierta parcialidad, eso sí) he recogido citas o pronunciamientos de mandatarios socialistas (Wolfgang Clemens, ministro de Economía del SPD alemán), políticos conservadores (Piet Hein Donner, ministro de Empleo de los Países Bajos), dirigentes europeos (László Andor, comisario de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea) o representantes institucionales (Marcos Peña, presidente del CES). No parece, por tanto, que pueda atribuirse a una ideología o partido político concreto el patrimonio exclusivo del posible retraso de la edad de jubilación o de las reformas introducidas en este ámbito. De hecho, gobiernos que fueron de izquierda (España o

¹Piet Hein Donner, ex ministro de Empleo de los Países Bajos y actual ministro de Interior.

Alemania) han actuado en la práctica como sus homólogos de derecha aunque, eso sí, el precio a pagar o pagado haya sido radicalmente distinto y la respuesta de su electorado también. Probablemente nada mejor para explicar esta unificación espontánea de criterios y posiciones que referirnos a la famosa frase de Clinton durante la campaña electoral norteamericana: “Es la economía, idiota”.

En un trabajo de campo realizado por la Comisión en febrero del 2010² se consultó al ciudadano europeo sobre qué materias deberían quedar integradas en el ámbito competencial comunitario. La contestación fue muy clara: La Unión debería abstenerse de buscar la uniformización o armonización sobre todo en el ámbito de las pensiones (sólo el 27% a favor). Quizás ese espíritu tan patriótico de la seguridad social haya contribuido a que se considere un anatema cualquier ensayo legislativo que pueda enturbiar la diversidad y multiplicidad de los sistemas sociales de los Estados miembros. De hecho, cuando en el Consejo se debate algún tema que pueda rozar la sacrosanta competencia exclusiva de estos Estados en este campo, se alzan voces levantiscas que reivindican las esencias nacionales ante el peligro de contaminación comunitaria. En consecuencia, la realidad europea no es precisamente proclive a pruebas armonizadoras en el ámbito de las pensiones. Así, en el panorama comunitario coexisten sistemas contributivos (modelo Bismarck) y otros no contributivos (Beveridge); sistemas que protegen a los trabajadores y otros que protegen a los ciudadanos; regímenes con pensiones variables en función de las cotizaciones y otros que otorgan pensiones de cuantía única; sistemas de reparto y de capitalización... En fin, no es posible hablar de un único modelo de seguridad social europeo ni las legislaciones de los Estados miembros comparten idénticos campos de aplicación material ni personal. Tampoco existe equiparación en cuanto a intensidad de la protección ni el nivel de gasto. De hecho, en Europa conviven Estados (Francia) que invierten el 34% del producto interior bruto en protección social con otros Estados que no alcanzan el 15% (Rumanía). Se entenderá, por tanto, que la armonización de la seguridad social es, por el momento, una utopía virtual sin indicios de materialización. ¿Seguro?

Aunque a nivel legislativo parece claro que no podemos hablar de

²Eurobarómetro 72. Comisión Europea. Febrero 2010.

una armonización de la seguridad social europea, se está produciendo “*de facto*” una cierta aproximación entre las legislaciones europeas que, aún con trayectorias distintas desde la perspectiva histórica, económica y social, están desembocando en soluciones similares. De hecho, en el panorama europeo viene desarrollándose un concepto nuevo, complejo y de difícil definición al que denominamos “método abierto de coordinación” (MAC), cuyo principio fundamental se basa en la aceptación y reconocimiento de que no es posible una legislación comunitaria armonizadora en el ámbito de la seguridad social³. No obstante, nos estamos dirigiendo o nos están dirigiendo a una convergencia económica. La seguridad social tiene un claro componente económico. El mercado único es la base de la Unión. Los problemas y los retos en los regímenes de pensiones son similares en todos los Estados europeos. Ergo...

Si para la Unión, la obligatoriedad o la vinculación resulta tabú cuando se trata o se habla de los regímenes de pensiones, podría resultar apropiado, ante la imposibilidad o extrema dificultad de una legislación comunitaria, explorar otras vías u opciones. Y es aquí donde aparece el método abierto de coordinación (MAC) cuyos elementos constitutivos esenciales son la voluntariedad, la subsidiariedad y la neutralidad (por supuesto *sui generis*) y que recurre a las buenas prácticas, a ejercicios de evaluación comparativa (con resultados positivos o negativos), a la elaboración de planes nacionales, al establecimiento de indicadores y, hasta en algunos casos, para conseguir sus objetivos, a directrices y recomendaciones. Ahora bien, en el desarrollo de este proceso no siempre está ausente una presión basada sobre la opinión pública, sobre la imagen de un Estado ante otros Estados, sobre el conjunto de la sociedad europea y, no se olvide, también sobre los mercados.

Nos encontramos ante una vía alternativa no vinculante ni exigible ante los Tribunales de Justicia, denominada por algunos autores “*soft law*”. Sin embargo conviene delimitar este etéreo concepto. Con el método abierto de coordinación jamás podrá establecerse de manera obligato-

³Hasta para una competencia exclusivamente comunitaria como es la coordinación de regímenes de seguridad social, la regla de la unanimidad en la adopción de instrumentos en el ámbito del Consejo ha imperado hasta hace unos pocos años, siendo el Tratado de Lisboa el que finalmente, aun con ciertas restricciones, estableció la posibilidad de mayoría cualificada. Cualquier intento en el campo de la armonización requeriría una unanimidad que, teniendo en cuenta la situación actual, resulta, en la práctica, inviable.

ria, por ejemplo, que la edad de jubilación en Europa deba incrementarse con carácter general hasta los 67 años. Ahora bien, si de los informes y análisis comparativos se colige la necesidad de adaptar la edad de jubilación a necesidades presupuestarias y financieras, la maquinaria se pone en funcionamiento. La receta no pasa por la obligación sino por el convencimiento. Tampoco se ofrecen soluciones únicas, sino que, detectado un problema comunitario, se deja la decisión final al Estado miembro en cuestión quien, no se olvide, mantiene la competencia exclusiva, al menos teóricamente, en el ámbito de la seguridad social. Y es que el método abierto de coordinación pretende que se alcancen consensos en la Unión Europea sobre reformas estructurales importantes para alcanzar objetivos estratégicos comunes en ámbitos de políticas clave.

La entronización definitiva del método abierto de coordinación en el campo de la seguridad social en el MAC se alcanza cuando el Tratado da carta de naturaleza al Comité de Protección Social y desarrolla sus competencias en el artículo 144 del TCE (actual artículo 160 del TFUE)

El Consejo, por mayoría simple, previa consulta al Parlamento Europeo, creará un Comité de Protección Social, de carácter consultivo, para fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión. El Comité tendrá por misión: supervisar la situación social y la evolución de las políticas de protección social de los Estados miembros y de la Unión, facilitar el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros y con la Comisión..., elaborar informes, emitir dictámenes o emprender otras actividades en los ámbitos que sean de su competencia, ya sea a petición del Consejo o de la Comisión, ya por propia iniciativa. Para llevar a cabo su mandato, el Comité entablará los contactos adecuados con los interlocutores sociales.

Conviene tener en mente, en todo momento, lo que ha supuesto el MAC y sus implicaciones para poder llegar a comprender un proceso acompasado y sincrónico de las reformas de pensiones en casi todos los

Estados miembros que parecen haberse puesto de acuerdo a la hora de emprender las modificaciones legislativas que la Unión en su conjunto considera necesarias. De hecho, analizando el panorama europeo, parece detectarse que una fuerza desconocida está presionando simultáneamente a todos los Estados para que revisen sus regímenes de pensiones. Es posible que esta fuerza exista y que se enclave en las ignotas profundidades de lo que denominamos “el mercado”. Por todo ello, debe reconocerse que el MAC es un sistema respetuoso, casi tímido que sugiere pero no ordena, que orienta pero no dirige, que insinúa metas pero no dictamina ni el cómo ni el cuándo. “*Eppur si muove*”.

El MAC probablemente haya conseguido ya su primer gran objetivo: convencer al ciudadano que la parálisis y la inacción en el campo de las pensiones puede acarrear una especie de bancarrota de los sistemas nacionales y que la solución alternativa radica en una limitación o reducción de los posibles derechos que otorga. De hecho, cuando los legisladores nacionales presentan el argumentario de sus reformas, además de esgrimir razones económicas y demográficas internas, encuentran un apoyo y ayuda inestimable en el derecho comparado europeo que les brinda las justificaciones necesarias para intentar convencer al electorado de que se trata de un problema universal cuya causalidad puede remitirse a ese concepto difuso y etéreo que denominamos globalización... Y probablemente no estén atentando a la verdad. En efecto, el virus de las pensiones debe ser terriblemente contagioso ya que de otro modo, difícilmente podría explicarse que 28 de los 34 Estados de la OCDE⁴ hayan introducido o pretendan introducir cambios en sus legislaciones para incrementar la edad mínima de acceso a la jubilación y que, probablemente ya en este momento, los 67 años sea el común denominador de las legislaciones europeas.

Quizás para ratificar a los agoreros nacionalistas que proclaman sin recato que todo lo malo viene de Bruselas y que nuestro valle sería mucho más verde sin la intromisión de la burocracia comunitaria, la Comisión Europea, consciente del papel de chivo expiatorio que se le ha asignado por el movimiento euroescéptico, presentó, con fecha 16 de Febrero del 2012, el documento *Agenda para unas pensiones adecua-*

⁴Pension Outlook 2012. OCDE. 27 de Junio 2012.

*das, seguras y sostenibles*⁵, denominado, en nuestro argot, Libro Blanco de pensiones y que es el resultado y resumen de las aproximadamente 1700 respuestas sobre un Libro Verde anterior que, en su conjunto, configuran un estado de situación europeo sobre el presente y futuro de las pensiones.

A pesar de que en el ámbito de la seguridad social algunos meses son una eternidad y que el mañana corresponde al peor escenario de futuro del hoy, el Libro Blanco sigue inspirando, conjuntamente con las Recomendaciones del Consejo sobre este ámbito, el devenir de nuestro proceso siempre inconcluso de reforma de pensiones y ofrece algunas claves para entender lo que se puede estar cociendo en la próxima vuelta de tuerca no por más anunciada menos temida.

El Libro Blanco se compone de cuatro partes que deben ser analizadas como un conjunto en el que el todo es más, mucho más que los elementos por separado que lo componen. Así, después de pasar revista a los archisabidos retos de los sistemas de pensiones europeos, el documento desgrana una serie de compromisos de la Comisión Europea en el ámbito de las pensiones y especialmente, lo que resulta más novedoso, ofrece una serie de reflexiones/indicaciones para cada Estado miembro en las que se valoran las reformas introducidas en sus legislaciones internas.

No ha debido ser fácil para la Comisión adentrarse en un campo minado, los regímenes de pensiones, cuando ya en el propio documento se reconoce que “la Unión Europea no tiene poder para legislar”. Quizás por eso, los pronunciamientos más importantes y categóricos se encuentran en la introducción y no en las conclusiones. Basten unos ejemplos: “A menos que las mujeres y hombres prolonguen su vida laboral y ahorren más, no es posible garantizar unas pensiones adecuadas”; “En las próximas décadas disminuirá el número de personas en edad laboral”; “Estas perspectivas se ven agravadas por la actual crisis financiera y económica”; “Los sistemas de reparto se ven afectados por la caída del empleo y los planes de capitalización por la caída del valor de los activos y la bajada de rendimientos”. Parece un anticipo apocalíptico de lo que nos espera si no actuamos con contundencia en el presente para evitar que los augurios se transformen en

⁵COM(2012) 55 final.

constataciones y dogmas. Sin embargo, debe reconocerse una buena dosis de valentía a la Comisión en este ejercicio de ventriloquía en el que realmente ella expresa lo que los políticos nacionales piensan y no se atreven o no desean decir. Los dos “mantras” del discurso europeo en el ámbito de las pensiones, sostenibilidad y adecuación, reciben su cuota de atención preferente en el Libro Blanco. A destacar, la vinculación que se hace con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y con la triple estrategia (auténtica hoja de ruta para los primeros lustros del siglo XXI) definida en el Consejo Europeo de Estocolmo en 2001: 1) reducir la deuda pública; 2) aumentar la tasa de empleo, en particular de los trabajadores de más edad; 3) reformar los sistemas de seguridad social.

Partiendo de la base de que las pensiones procedentes de planes públicos constituyen la fuente de ingresos principal del 24% de la población europea (120 millones de personas), la Comisión se adentra en el campo, con frecuencia postergado u olvidado, de la adecuación de las pensiones. En este sentido se reconoce con rotundidad que las reformas ya introducidas en los distintos Estados pueden dar lugar a tasas de reemplazo (relación pensión / últimos salarios) más bajas. La solución debería venir de una prolongación de la vida laboral y de los planes de ahorros complementarios de jubilación, siempre que estos sean seguros y rentables. De todos modos, el incremento de la edad mínima para acceder a la pensión de vejez no es considerado, para la Comisión, como el bálsamo de Fierabrás. En efecto, se requiere asimismo como “*conditio sine qua non*” una mayor participación en el mercado de trabajo de los trabajadores mayores porque, finalmente, el éxito real del aumento de la edad de jubilación va a depender de que se ofrezcan oportunidades para que estos trabajadores permanezcan activos laboralmente (estímulos, desincentivación de las jubilaciones anticipadas, aprendizaje a lo largo de la vida, conciliación vida laboral y personal, envejecimiento saludable, lucha contra la discriminación por edad...). A este respecto, y a pesar de que la situación española sobre este particular es comparativamente mejor a la de otros Estados, se está dando un aviso para navegantes dirigido a todos pero que, como se comprobará más adelante, parece ir destinado a países como España que, probablemente, al principio, no se sentían o no se querían sentir aludidos.

El Libro Blanco enlaza y vincula las reformas de los sistemas de pensiones con la consecución de los objetivos de la Estrategia 2020⁶. A este respecto, recuerda las orientaciones ofrecidas en los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento de 2011 y 2012, 2013, 2014 y 2015⁷ (pistoletazos de salida de los Planes Nacionales de Reforma y orientadores de los mismos) que, a *grosso modo*, pueden resumirse así:

- Vinculación de la edad de jubilación a la esperanza de vida.
- Desincentivación de los planes de jubilación anticipada.
- Prolongación de la vida laboral.
- Igualación de la edad de jubilación entre hombres y mujeres.
- Fomento de los planes de ahorro privados.

La Comisión reconoce avances significativos en las reformas introducidas en algunos Estados miembros (España es mencionada expresamente), si bien incide en la necesidad de continuar y profundizar en dichas reformas de manera inmediata para evitar retrocesos que pudieran dar al traste con las loables acciones emprendidas. Y es que la Comisión entiende que nos encontramos en una carrera de fondo en la que no pueden celebrarse los éxitos parciales ni dar pie a la autocomplacencia.

Quizás la parte más débil del Libro Blanco sean las conclusiones. Probablemente, la competencia exclusiva de los Estados miembros en el ámbito de las Pensiones dificulta la tarea de la Comisión a la hora de lanzar iniciativas o buscar soluciones globales. Por ello, tímidamente, remarca la necesidad de vincular las reformas de las pensiones con la Estrategia Europa 2020 y de desarrollar un planteamiento más europeo en este campo en estrecha relación y coordinación con las políticas económicas.

⁶El Consejo Europeo aprobó con fecha 17 de Junio la Comunicación de la Comisión de 3 de Marzo de 2010, Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2010 final.

⁷COM(2012) 750 final, COM(2013) 800 final y COM(2014) 902 final.

La segunda parte del Libro Blanco, Anexo I, desgana una serie de medidas e iniciativas de la Unión Europea en apoyo de los esfuerzos de los Estados miembros. Algunas de ellas son meramente descriptivas, orientativas o declarativas y enlazan con lo que se denomina método abierto de coordinación. Otras en cambio, mucho más dirigidas al segundo y tercer pilar (régimenes complementarios de pensiones) tienen una incidencia y visibilidad mayor (revisión de la Directiva sobre Fondos de pensiones de empleo, iniciativas sobre la Directiva de Insolvencia del empresario, Código de buenas prácticas para los planes de pensiones de empleo, reinicio de los trabajos sobre la Directiva de portabilidad de pensiones, evaluación de ampliación del campo de aplicación personal del Reglamento 883/04, desarrollo de servicios de rastreo de pensiones, Informe de 2012 sobre el envejecimiento e Informe sobre la adecuación de las pensiones). La tercera parte del documento ofrece un resumen de las consultas del Libro Verde, incidiendo en las respuestas sobre el marco de las pensiones y la edad de jubilación y sobre la normativa comunitaria del segundo pilar (sistemas complementarios de pensiones).

Lo que se esperaba con más interés de este Libro Blanco era el anuncio de que la Comisión formularía recomendaciones por países, habituales en relación con las políticas de empleo, pero que en este campo resulta novedoso. A este respecto, y centrados en España, la Comisión examina con distancia y objetividad la reforma española de pensiones y la Estrategia 55 y más⁸, sin emitir, eso sí, juicios de valor. Acto seguido presenta una serie de recomendaciones que más bien parecen un respaldo a las reformas emprendidas y una incitación a continuar en esa senda:

Adoptar la reforma del sistema de pensiones propuesta con el fin de retrasar la edad de jubilación legal y aumentar el número de años de trabajo para el cálculo de las pensiones, según lo planteado; revisar periódicamente los parámetros de

⁸Resolución de 14 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se aprueba la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más). BOE 24 de Noviembre 2011.

las pensiones a la luz de la evolución de la esperanza de vida, según lo previsto, y adoptar nuevas medidas encaminadas a mejorar el aprendizaje permanente para los trabajadores de más edad.

A primera vista los consejos comunitarios dirigidos a España parecen más bien recordatorios que admoniciones. Sin embargo, estas recomendaciones deben ser valoradas y evaluadas dentro del contexto y del entorno europeo en un ejercicio de emulación comparativa con nuestros socios. Así, la Comisión no formula recomendación alguna a países considerados “grandes” como Alemania, Reino Unido o Italia o bien, lo hace de forma vaga y ambigua (Francia: “seguir examinando la sostenibilidad del sistema de pensiones y adoptar medidas suplementarias en su caso”). Sin embargo, España no es el único país en recibir recomendaciones concretas. Así algunos otros Estados que podríamos considerar de rentas y niveles de protección social altos pero de mediana influencia (Finlandia, Austria, Bélgica o Países Bajos) también son objeto de especial atención por parte de la Comisión Europea, lo que parece indicar que las iniciativas comunitarias a este respecto no responden a tendencias y criterios únicos. De todos modos, lo que resulta especialmente significativo es la referencia singularizada, dentro del campo de las recomendaciones, a los Memorandos de Acuerdos sobre el Fondo de rescate de Portugal, Grecia e Irlanda y, concretamente a las obligaciones y compromisos contraídos en el campo de las pensiones. Aconsejo al lector impaciente que escudriñe en algunas de las medidas impuestas/pactadas a estos tres países para conocer o predecir algunas de las posibles contrapartidas que podrían exigirse a nuestro país en caso de solicitar el temido y, a día de hoy no previsible, rescate.

Quizás deberíamos, para aclarar la situación de nuestro país en el escenario europeo, examinar algunos indicadores de sostenibilidad de las pensiones recogidos en el propio Libro Blanco y que podrían servir para elaborar una clasificación entre buenos y malos alumnos. A este respecto, el primer elemento a tener en cuenta debe ser la edad de salida del mercado de trabajo. España con 63,4 para los hombres y 61,2 para las mujeres, estaría colocada en la Europa de los 15 en un honrosísimo 5º lugar, solamente superada por Reino Unido, Suecia, Países Bajos e

Irlanda. Asimismo, con respecto a la edad legal de retiro en 2009 y a partir del 2020, solamente encontramos mejor colocados en la Europa de los 27 (edades superiores a 65 en 2009 o a 67 en 2021) a Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, aunque, bien es verdad que muchos países de nuestro entorno empatan con España en estos requerimientos. Por último existe un tercer parámetro, porcentajes de activos de pensiones sobre el PIB en el que nuestro sistema de pensiones tampoco está mal situado, máxime cuando el superávit que se produce en la mayoría de los Estados miembros está referido al segundo pilar y no al primero como en España. En consecuencia, la lectura de todos estos indicadores refleja una cierta robustez en el campo de la sostenibilidad que debe ser puesto de manifiesto para evitar derrotismos. No obstante, existe un punto que debe ser tenido en cuenta y que condiciona el resultado final. España es, conjuntamente con Francia, el país con más expectativa de vida de hombres y mujeres que cuentan con 65 años de edad por lo que presumiblemente el pago de las pensiones se va a dilatar más en el tiempo con las consiguientes cargas económicas. Quizás por eso el empeño de la Comisión en vincular la edad de jubilación a la evolución de esperanza de vida y que pongamos en marcha a la mayor brevedad el factor de sostenibilidad.

El Libro Blanco es legatario y sucesor, al menos en cuanto a los objetivos, de lo que en el argot comunitario denominamos el Pacto Europlus que consiste en una serie de compromisos que deben asumir los miembros del euro y los demás países de la Unión Europea que voluntariamente deseen suscribirlo (Polonia, Dinamarca, Bulgaria, Rumanía, Lituania y Letonia) para impulsar la competitividad (a base de la contención salarial); fomentar el empleo (reformas del mercado laboral); asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas (control del gasto en pensiones, sanidad y prestaciones sociales) y reforzar la estabilidad financiera (reforma de la supervisión y nuevas pruebas de resistencia a la banca). Tiene su origen en las exigencias alemanas de exigir mayores esfuerzos a los países para mejorar su competitividad y como condición de que Alemania aceptara un fondo de rescate para los países con dificultades como ha sido el caso de Grecia, Portugal e Irlanda. Fue aprobado en el Consejo Europeo de 24 y 25 de Marzo del 2011 y señala, literalmente:

Las reformas necesarias para garantizar la sostenibilidad y la adecuación de las pensiones y de las prestaciones sociales podrían incluir: el ajuste del régimen de pensiones a la situación demográfica nacional, por ejemplo mediante el ajuste de la edad de jubilación efectiva a la esperanza de vida o mediante el incremento de la tasa de actividad; la limitación de los planes de jubilación anticipada y el uso de incentivos específicos para emplear a trabajadores de más edad (en especial en el tramo de edad de más de 55 años).

Si por algo se puede definir y caracterizar a las Instituciones de la Unión es por su tozudez y por su perseverancia. Son como un perro de presa que jamás abandona la presa aunque parezca en algún momento que están distraídos o ausentes. Un claro ejemplo de esta línea de actuación son las Recomendaciones del Consejo⁹ que cada año se aprueban a propuesta de la Comisión Europea en relación con los programas de reforma que anualmente tiene que presentar cada Estado miembro. A este respecto convendría realizar algunas indicaciones sobre lo que se denomina, en el argot comunitario, el semestre europeo. Pongámonos a la faena. Se inicia el llamado semestre europeo con la Comunicación de la Comisión “Informe anual de crecimiento”¹⁰ que revisa la situación económica de Europa y evalúa como se han cumplido las recomendaciones formuladas en el ejercicio anterior en materia económica. Esta Comunicación contiene en su Anexo 2 el Informe Conjunto de Empleo que pasa revista a la situación laboral europea y que parece más bien un relatorio del desempleo europeo en sus múltiples variedades. Acto seguido se adoptan como mera formalidad las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros que, aprobadas ya en el 2010,

⁹Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012 sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015. DOUE C/219/24 de 24/7/2012; Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2013 sobre el Programa Nacional de Reforma de 2013 de España por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015. DOUE C/217/81 de 30/7/2013; Recomendación del Consejo de 8 de julio de 2014 sobre el Programa Nacional de Reforma de 2014 de España por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015. DOUE C/247/35 de 8/7/2014.

¹⁰Ver nota 11.

permanecerán, previsiblemente invariadas hasta el 2014¹¹ “para poder concentrar los esfuerzos en su aplicación”. A este respecto, y centrados en el tema objeto de este artículo, las orientaciones hacen referencia directa o indirecta a la seguridad social y específicamente a las pensiones, mostrando el camino por el que, aunque sea teóricamente, deben transitar los socios obedientes y disciplinados a la hora de emprender las reformas en este ámbito. Vamos a reproducir literalmente parte de alguna de estas orientaciones para que el lector avezado saque sus conclusiones “examinar los sistemas de prestaciones con el fin de aumentar la fuerza del trabajo y estimular la demanda de mano de obra”, “incrementar la participación de los trabajadores de mayor edad” (orientación nº 7), “es necesario reforzar los sistemas de protección social (...) modernizar las pensiones (...) cohesión social (...) siendo viables desde el punto de vista financiero”, “los sistemas de protección social deben centrarse en garantizar ingresos (...) y en reducir la pobreza”(orientación 10).

El ciclo se cierra con la presentación cada año por cada Estado miembro de su Plan Nacional de Reformas¹², auténtica declaración de principios, de objetivos, retos y deseos y con las consiguientes Recomendaciones anuales por países que, de gran cobertura mediática, son como una radiografía, a veces muy borrosa, del estado de salud del país en cuestión. En este sentido, conviene señalar que aunque compartan el término recomendaciones, éstas a las que estamos haciendo referencia en este párrafo, son distintas a las que hemos hecho mención en los números 20 y 21 y tienen una importancia cualitativamente distinta. Así, las del Libro Blanco provienen de la Comisión únicamente. En cambio, las Recomendaciones que se enmarcan en el semestre europeo se aprueban para cada país, a propuesta de la Comisión, por el Consejo. Claro está que ambas recomendaciones (Libro Blanco y semestre europeo), en el ámbito de las pensiones, muestran similitudes pero su valor, control, seguimiento y vinculación, son muy distintas.

¹¹Para el 2015 se han dictado nuevas Orientaciones COM (2015) 98 final, todavía no publicadas en el DOUE.

¹²El Consejo de Ministros aprobó el 26 de abril del 2013 el Plan nacional de reformas para 2013, el 24 de Abril del 2014 el Plan nacional de reformas para 2014 , y el 30 de Abril del 2015 el Plan nacional de reformas para 2015.

Las Recomendaciones del año 2012 y 2013 para España, inciden directamente en los regímenes de pensiones. Ya para empezar el Considerando nº 11 de la Recomendación del Consejo no se anda por las ramas sobre lo que se espera de nosotros:

En 2011, España adoptó una reforma de las pensiones que representa un paso significativo en favor de la sostenibilidad a largo plazo de la Hacienda pública. Sin embargo, el deterioro de las perspectivas de la economía española está limitando los efectos de la reforma sobre la previsión de gastos públicos que se derivarían del envejecimiento de la población. Por otra parte, la reforma aún necesita complementarse con medidas concretas encaminadas a sostener la Estrategia global para el empleo de los trabajadores y las trabajadoras de más edad 2012-2014.

Además, la Recomendación nº 2, de forma directa y precisa, se centra en el ámbito de las pensiones y con una redacción casi conminatoria nos marca (¿ordena?) una especie de hoja de ruta para el futuro próximo

Asegurar que la edad de jubilación vaya aumentando en función de la esperanza de vida a la hora de regular el factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma del sistema de pensiones y respaldar la Estrategia global para el empleo de los trabajadores y las trabajadoras de más edad con medidas concretas encaminadas a desarrollar más el aprendizaje permanente, mejorar las condiciones laborales y fomentar la reincorporación de este grupo de trabajadores al mercado de trabajo.

En cambio, las Recomendaciones correspondientes a 2014 y 2015 no hacen referencias a las pensiones ya que consideran que se han cumplido la mayor parte de los deberes.

He indicado en párrafos precedentes que se está produciendo una cierta convergencia ¿espontánea? (¿inducida?) de los regímenes de pen-

siones de los distintos países. Por ello, convendría echar un vistazo a las Recomendaciones formuladas para otros Estados con el fin de conocer si somos la excepción o parte de la regla y si el tenor de nuestras recomendaciones es más duro debido a nuestra debilidad estructural y a una situación económica que coquetea con el rescate, aunque esta posibilidad parece que se está alejando, debido a una prima de riesgo demasiado elevada. Así, nuestra vecina Francia, parece que ha solucionado todos los problemas en el ámbito de las pensiones ya que, ese término (pensiones) no figura en las recomendaciones específicas (en los considerandos sí aparece una mención bastante neutral a la reforma aprobada) y la única referencia que podría encontrarse en ellas tiene que ver con el mercado de trabajo y con los trabajadores de más edad. Tampoco Alemania parece necesitar nuevos esfuerzos para garantizar las pensiones y, en consecuencia, las recomendaciones, en este campo, brillan por su ausencia. Ni tampoco Reino Unido ni Polonia, por citar Estados influyentes en la Unión y de gran población, parecen tener dificultades con las pensiones. Finalmente, si nos acercamos a países teóricamente con dificultades similares a las de España, por ejemplo Italia, constatamos que esta problemática no es compartida por nuestro más fiel compañero de camino en la lucha contra la prima. De todos modos, siempre podemos consolarnos con Portugal y Grecia en cuyas recomendaciones se repite el *memorándum* del rescate, con condiciones muy duras en el campo de las pensiones, aunque realmente no sé si esto puede mejorar nuestra posición ni tranquilizarnos. En consecuencia, de las Recomendaciones para los distintos Estados parece deducirse que algunos de ellos han hecho bien los deberes y progresan adecuadamente, mientras que otros, como España, deberían continuar pasando evaluaciones periódicas con el fin de demostrar nuestra buena predisposición, obediencia y disciplina.

La importancia de lo que denominamos método abierto de coordinación, en principio nada impositivo pero a la larga muy influyente, sobre todo de cara a los mercados y a la refinanciación de la deuda, puede evidenciarse en el preámbulo del Real Decreto-ley 28/2012 de 30 de Noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social¹³ que de manera clara y contundente señala:

¹³BOE 289 de 1 de Diciembre del 2012.

El Gobierno ha comprometido un conjunto de medidas... que se orientan al cumplimiento de las recomendaciones adoptadas para España en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de Junio 2012.

Sin embargo, probablemente estas Recomendaciones, aunque no se citen expresamente, hayan tenido más influencia en el contenido del Real Decreto-Ley 29/2012 de 28 de Diciembre que mejora la gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social¹⁴, en el que el Gobierno fija ya unas líneas de actuación en relación con la jubilación anticipada en consonancia con los requerimientos de las instituciones comunitarias que pretenden acercar lo más posible la edad del retiro real a la edad legal de jubilación, a través de desincentivar la prejubilación y poner trabas a las jubilaciones anticipadas.

La siguiente y probablemente más clara prueba de que *de facto* el método abierto de coordinación funciona, es el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo¹⁵ que en su exposición de motivos, que más parece una justificación o un traspaso de culpas o responsabilidad a la Unión Europea, señala textualmente:

Los sistemas de pensiones de los países de la Unión Europea se enfrentan a importantes desafíos en el medio plazo derivados de fenómenos demográficos. Las bajas tasas de natalidad y el alargamiento de la esperanza de vida exigen la adaptación de estos sistemas para asegurar su viabilidad en el largo plazo y mantener unas pensiones adecuadas para el bienestar de los ciudadanos de más edad. España no es una excepción, y el sistema de Seguridad Social debe hacerse cargo del pago de un número creciente de pensiones de jubilación, por un importe medio que es superior a las que sustituyen, y que deben abonarse en un periodo cada vez

¹⁴BOE 314 de 31 de Diciembre de 2012.

¹⁵BOE 65 de 16 de Marzo de 2013.

más largo, gracias a los progresos en la esperanza de vida. La Unión Europea está otorgando una creciente importancia a este desafío. La Estrategia Europa 2020, que constituye el marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, es el ámbito desde el que se impulsa una política de orientación y coordinación de los esfuerzos de las Instituciones Comunitarias y de los Estados miembros para afrontar el reto del envejecimiento y su impacto sobre los sistemas de protección social. Fruto de este enfoque es la publicación por la Comisión Europea del *Libro Blanco 2012: Ayuda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, con el objetivo de orientar los instrumentos políticos de la Unión para que respalden los esfuerzos de los Estados miembros para la reforma de sus sistemas de pensiones, y proponer una serie de iniciativas que impulsen una mayor coordinación del seguimiento de los avances hacia objetivos comunes en el marco de la estrategia integrada y global Europa 2020. El Libro Blanco detalla una serie de recomendaciones a nivel global y otras a nivel de Estado miembro, que enfatizan la necesidad de reformar las pensiones tanto por las previsiones demográficas analizadas como por la necesaria sostenibilidad de las finanzas públicas, máxime en períodos de crisis financiera y económica como el actual. Si bien reconoce los progresos realizados en la última década, advierte de que es necesario seguir avanzando para garantizar la viabilidad en el largo. Para ello, es recomendable vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida, racionalizar el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral, y favorecer la prolongación de la vida laboral, facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo. Los avances realizados en este ámbito por España han sido muy ambiciosos y coherentes con los planteamientos de la Unión Europea.

A destacar igualmente la Ley 23/2013, de 23 de diciembre¹⁶, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social que textualmente señala:

Esta norma es coherente con las diversas recomendaciones contenidas en diversos instrumentos y documentos de las instituciones de la Unión Europea, como el *Libro Blanco 2012: Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, completado con otros documentos como el *Informe de envejecimiento 2012* o *Adecuación de las Pensiones en la Unión Europea 2010-2050*, todos ellos enmarcados dentro de la Estrategia Europa 2020, que constituye el referente para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y el ámbito desde el que se impulsa una política de orientación y coordinación de esfuerzos para afrontar el reto del envejecimiento y su impacto sobre los sistemas de protección social.

De todos modos, y para no que no se me puedan achacar malas interpretaciones, transcribo literalmente algunos párrafos del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013 que marca las líneas a seguir por los buenos alumnos que, a pesar de reclamar en los grandes foros la competencia exclusiva nacional en el ámbito de la seguridad social, se avienen a razones y adoptan una postura de colaboración cuando el Consejo así lo decide:

Se debe proseguir la modernización de los sistemas de protección social para asegurar su eficacia, adecuación y sostenibilidad. Se deben intensificar las reformas de los sistemas de pensiones para alinear la edad de jubilación con la esperanza de vida, restringir el acceso a los regímenes de jubilación anticipada y permitir la prolongación de la vida laboral... Mejorar el acceso a los sistemas de aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida laboral, también en el caso de los trabajadores de mayor edad, reforzando las asociaciones de las instituciones públicas

¹⁶BOE 26 de diciembre 2013.

y privadas que participan en el suministro, la aplicación y la actualización de competencias específicas... A la repercusión de la crisis actual se suman los retos concretos que plantea la tendencia estructural hacia el envejecimiento de la población y, a corto plazo, la disminución de la población en edad de trabajar en algunas zonas de Europa. Fomentar la jubilación anticipada de los trabajadores de mayor edad con la esperanza de que se contrate a jóvenes en su lugar es una política que ha resultado en gran medida ineficaz y muy costosa en el pasado, por lo que no debería repetirse.

¿Les suena?

Las presiones/demanda a España sobre los regímenes de pensiones no se atemperan o suavizan. Así, el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios Olli Rehn, sin preparación específica en el ámbito económico pero sí en el campo de la política, el 18 de Diciembre de 2012 en la presentación del Informe sobre sostenibilidad fiscal 2012, fijaba una especie de hoja de ruta para España. En dicho informe anual sobre sostenibilidad fiscal en la UE, Bruselas señala que la reforma de las pensiones aprobada en 2011, que retrasa la edad de jubilación a 67 años, ha tendido “un impacto positivo visible”. No obstante, alerta de que el gasto en pensiones de España seguirá claramente por encima de la media comunitaria hasta 2060, incluso teniendo en cuenta los efectos de esta reforma. “Como consecuencia, se observan riesgos a la sostenibilidad del sistema de pensiones en España a medio y largo plazo”, resalta el Ejecutivo comunitario. “España debería garantizar que el factor de sostenibilidad del sistema de pensiones incluya un vínculo claro de la edad de jubilación con cambios en la esperanza de vida de forma que el gasto en pensiones pueda frenarse a largo plazo (deber cumplido)”, señala el informe. Entre 2010 y 2060, el gasto en pensiones aumentará en España en 3,6 puntos del PIB (por encima de la media comunitaria de 1,4 puntos). “Se necesita contener más el aumento del gasto relacionado con el envejecimiento de la población para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo”, añade.

No es de extrañar, después de esta avalancha de sugerencias/ presiones, que nuestro Gobierno se haya aprestado a designar a un grupo

de expertos para que examinen y formulen propuestas sobre el factor de sostenibilidad. A este respecto, conviene señalar que ya existen otros alumnos más aventajados (Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Italia, Francia, Grecia, Portugal) pero que el nuestro está demostrando que, al menos a este respecto, se encuentra en el grupo de cabeza.

En muchas ocasiones, cuando se habla de la mala salud de nuestro sistema de pensiones, se recuerda reiteradamente nuestro fondo de reserva de las pensiones. Resulta acertado recordar este extremo, aunque los sucesivos mordiscos de los que está siendo objeto, están minando su credibilidad. Probablemente de manera injusta. Sin embargo, este fondo, uno de los activos más importantes en positivo (superávit) en la estimación del déficit presupuestario estatal. Por ello, si comienza a disminuir, afectará en los objetivos finales de reducción del temido déficit. En consecuencia, las Instituciones Europeas están presionando para que este superávit del fondo de pensiones se mantenga y ayude con ello, a la consolidación presupuestaria de nuestro país.

En algunos medios de comunicación internacionales, comienza a hablarse de una ralentización del aumento de la expectativa de vida. De hecho, en algún país se ha producido un tímido retroceso (España, por ejemplo, en 2011). También se repite este fenómeno en otros países desarrollados. La crisis económica y los factores de riesgo (sedentarismo, obesidad, tabaquismo, sobre todo entre las mujeres) pueden frenar lo que se creía una imparable tendencia al alza. Si a todo esto unimos las reformas restrictivas sanitarias y la extensión del copago, no será de extrañar que en un futuro próximo se agudicen aún más la diferencia de esperanza de vida teniendo en cuenta al componente social de los ciudadanos. Esto puede implicar un envejecimiento a dos velocidades, con su consiguiente influencia en los regímenes de pensiones.

Una última conclusión. Los Tratados son como un contrato formal entre los Estados miembros y la Unión sobre la cesión de competencias. La seguridad social y, especialmente, el ámbito de las pensiones, sigue siendo materia reservada de los Estados miembros. Sin embargo, parece ser que existen cláusulas extracontractuales que se aplican *erga omnes*. Y que aunque no sean vinculantes, sí son exigibles. Quizás deberíamos preguntarnos finalmente ¿quién decide sobre nuestras pensiones? O bien ¿armonización? No gracias, no es necesario.

Libertad de circulación en la Unión
Europea: ciudadanía de la Unión y
derechos de protección social.

Yolanda Sánchez-Urán y Azaña.

Libertad de circulación en la Unión Europea: ciudadanía de la Unión y derechos de protección social¹

María Yolanda Sánchez-Urán Azaña.
Profesora Titular, Acreditada a Catedrática,
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Complutense de Madrid.

INTRODUCCIÓN

Casi quince años después de que el Tratado de Maastricht (1992) introdujera el que se dice Estatuto de Ciudadanía de la Unión en el Derecho Comunitario Originario, sigue planteándose la cuestión relativa al alcance de los derechos que lo integran (libertad de circulación, como dimensión esencial; y derecho de residencia en los diferentes países de la Unión Europea), garantizados por el principio de igualdad y no discriminación por razón de nacionalidad.

Hoy, tanto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE, Segunda Parte, “No discriminación y Ciudadanía de la Unión”, arts. 18 a 21) como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Título V, “Ciudadanía”, arts. 39 a 46), insisten en su configuración jurídico-formal pero no la definen, de modo que aún hoy y con más insistencia en los últimos años, cabe cuestionarse si el derecho de libertad de circulación intracomunitaria debe interpretarse como un derecho individual, inherente a la condición política, y no económica, de ciudadano comunitario; si, por tanto, es un derecho, y también el derecho de residencia, autónomo respecto de la libertad de

¹El texto se basa en la ponencia oral, que, bajo el título “Libertad de circulación, ciudadanía de la Unión y derechos de protección social”, se pronunció el 3 de junio de 2015 en las VII Jornadas Técnicas de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social, “La seguridad social española en el contexto de la protección social en la Unión Europea”. Se enmarca en el proyecto de Investigación DER 2013-45781P.

circulación y de residencia económicas; si, por tanto, se puede desvincular totalmente de la noción de ciudadano-trabajador y, en definitiva, si puede derivarse del mismo unos estándares mínimos y unitarios en materia de derechos de los ciudadanos de la Unión, en concreto, *ratione materiae* y *ratione personae*, que vayan aparejados a su libertad de circulación en el territorio de la Unión; entre ellos los que refieren a la protección social en el Estado de acogida.

O, por el contrario, si ni siquiera en la actualidad puede entenderse que el estatuto de Ciudadano de la Unión sea incondicionado, único u homogéneo. Lo que equivaldría a definirlo como un estatuto que aún tiene un carácter complementario y subordinado a la ciudadanía nacional (tal como deriva del art. 20 TFUE); que los derechos y libertades que lo integran son limitados puesto que el TFUE permite (arts. 20 y 21) que las normas comunitarias (y las nacionales) impongan determinados condicionantes; que aún hoy permanece un régimen específico para la libertad de circulación económica, más ventajosa respecto de la libertad de circulación no económica; en fin, que la extensión de la ciudadanía europea social no es plena ni absoluta, permitiendo a los Estados miembros que puedan limitar los derechos de protección social en su configuración y requisitos de acceso respecto de aquellos ciudadanos comunitarios que no son nacionales de su país y que, en particular, no son ciudadanos económicamente activos, es decir, sujetos económicos (trabajadores por cuenta propia o por cuenta ajena). Con lo que, si así fuera, habría que convenir en afirmar que el modelo de integración social comunitaria es condicional y limitado y que los derechos de protección social, si bien han evolucionado desde su instrumentalización para conseguir un objetivo económico, el de integración de mercados entre Estados miembros (a través de las reglas o principios de coordinación comunitaria de los sistemas de protección social internos de cada uno de los países), hoy no pueden definirse como derechos plenos con fundamento en el principio de solidaridad social y, derivado del mismo, el de solidaridad financiera entre Estados miembros, sean Estados de origen o Estados de acogida de los ciudadanos comunitarios que hacen uso de su libertad de circulación y pretenden también hacer uso de su derecho de residencia, al que, como veremos, y conforme al Derecho Comunitario, se vincula la extensión y alcance de las deno-

minadas “ventajas sociales” o prestaciones sociales, en especial, las de subsistencia que pueden solicitar esos ciudadanos con fundamento en el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de nacionalidad.

Estamos en la actualidad en un proceso de contención del que hace años se criticó como “activismo jurídico” del TJUE; y queda, por tanto, por definir la que pudiéramos denominar libertad de residencia “social”, es decir, la libertad de residencia en conexión con la protección social y —lo que se augura como un proceso difícil y lento— que se adopte por las instituciones comunitarias una norma “mínima” sobre protección social de los ciudadanos comunitarios económicamente activos y económicamente no activos; que se definan con precisión conceptos tales como “ventajas sociales” o prestaciones económicas de subsistencia; que se precise lo que haya de entenderse por vinculación efectiva y real del ciudadano de la Unión Europea en el Estado de acogida; que se defina el contenido y extensión del derecho a la igualdad y no discriminación por razón de nacionalidad en este ámbito y, si fuera el caso, que se incluyan en las normas las reglas que precisen sus excepciones, en concreto, en relación con el principio de proporcionalidad de las diferencias de trato; en fin, que se definan las diferentes situaciones en las que cabe entender que un ciudadano económicamente no activo pueda encontrarse en el Estado de acogida...

Mientras esa decisión normativa pudiera adoptarse (si es que es posible en un momento especialmente convulso social y económicamente, de profundo debate y no acuerdo pleno entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros y entre éstos entre sí), debemos seguir atendiendo a la que es interpretación y aplicación de las normas comunitarias por el TJUE. Hacer balance de lo conseguido y fijar las pautas que avanza en la actualidad en un momento que pudiera entenderse como de inflexión en ese proceso.

Breve apunte sobre el significado de la libertad de circulación comunitaria como derecho esencial de los ciudadanos de la UE

Inicialmente, la libertad de circulación comunitaria tuvo un sentido sólo económico, vinculado a la actividad económica, optando además las normas comunitarias de los años sesenta del siglo XX por

un concepto estricto de trabajador, de modo que éste era el criterio de atribución de la titularidad de los derechos de protección social que quedaban en exclusiva en el ámbito de regulación de las legislaciones nacionales. El Derecho Comunitario sobre protección social, más en concreto, sobre derechos de los sistemas nacionales de seguridad social, se limitaba a establecer los principios de coordinación entre los mismos como mecanismo de garantía de la libertad de circulación de aquellos sujetos nacionales de Estados miembros que hacen uso de la misma para trabajar o desarrollar una actividad económica en el territorio de otro u otros Estados miembros. Principios de coordinación sustentados en el básico de igualdad de trato y no discriminación por razón de nacionalidad y configurando ya entonces la residencia (no la nacionalidad), ligada a la contribución económica del trabajador nacional de otro Estado en el de acogida, como criterio para determinar la legislación nacional aplicable en caso de conflicto. Residencia que, desde la perspectiva del derecho comunitario de coordinación de los sistemas de seguridad social, se configuró por el TJUE como un concepto comunitario propio ligado a la residencia habitual y donde se encuentra el centro habitual de los intereses.

En los años noventa del siglo XX, la libertad de circulación se configura formalmente como un derecho “fundamental”, esencial, de las personas (no sólo de los trabajadores), a través de asunción en el Derecho Originario Comunitario del estatuto de la “Ciudadanía de la Unión”, reiterando el TJUE desde entonces que es un concepto amplio basado en la solidaridad social y financiera de los Estados miembros (puede verse, STJUE de 8 de marzo de 2011, Asunto Ruiz Zambrano), considerando que un ciudadano de la Unión que reside legalmente en el territorio de un Estado miembro del que no es nacional o que se desplaza a residir desde su propio Estado goza de una libertad comprendida en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho Comunitario.

La evolución de la doctrina del TJUE en la configuración de ese estatuto no permite concluir que abogue por un carácter absoluto del derecho a la libre circulación porque sigue aceptando las restricciones al mismo y, pese al reconocimiento del efecto útil del TFUE y de la proclamación de la Ciudadanía de la Unión², no puede concluirse

² Véase, entre otras, SSTJUE de 12 de mayo de 1998, Asunto C-85/98; de 20 de sep-

de su doctrina que resulten proscritas cualesquiera de las acciones estatales que restrinjan el efectivo disfrute de los ciudadanos comunitarios, en especial, de los derechos de protección social. Lo que permite concluir que en la actualidad es un estatuto intermedio, entre el del ciudadano nacional de cada uno de los Estados miembros y el del extranjero extracomunitario; es un estatuto heterogéneo y jerárquico porque hoy se advierte que existen varios niveles o grados en el contenido del derecho a la igualdad de trato y en el conjunto de derechos que puede ejercer el ciudadano comunitario en el Estado de acogida, en particular, en los que cabe entender bajo la expresión “derecho comunitario prestacional”.

Es cierto que el TFUE, en su artículo 18, expresa el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de nacionalidad de los ciudadanos comunitarios en el territorio de cualquiera de los Estados miembros en que se encuentren y sea cual sea la circunstancia que lo motive, económica o no económica. Pero también lo es que desde la perspectiva del derecho prestacional, no hay en las normas comunitarias la asunción de un derecho universal de ciudadanía, igual para todos, porque tampoco hay un derecho absoluto pleno o universal, como derecho inherente a la condición humana, a la ciudadanía europea, a sus derechos derivados, entre ellos el de residencia.

En efecto, las normas comunitarias actuales (Derecho Originario y Derecho Derivado de libre circulación) admiten condicionantes y limitaciones tanto al derecho de circulación como al de residencia en relación a la situación económica del ciudadano; es decir, se prevén los que podríamos denominar “límites económicos” a esos derechos. La extensión limitada del derecho a la igualdad y no discriminación por razón de nacionalidad, materializada en el sistema gradual del régimen de residencia establecido en las normas comunitarias, ha exigido del TJUE una interpretación de equilibrio entre la configuración normativa formal del derecho a la libre circulación como principio fundamental y la admisión más o menos restrictiva de las reglas o condicionantes comunitarios. En este sentido, son dos los criterios o rasgos que han permitido al TJUE solucionar los muchos casos conflictivos planteados y

tiembre de 2011, Asunto C-184/99; de 11 de julio de 2002, Asunto C-224/98; de 17 de septiembre de 2002, Asunto C-413/99; de 13 de abril de 2010, Asunto C-73/08.

que, a su vez, orientan de una forma u otra sus resoluciones; uno, el uso de la regla o criterio de proporcionalidad (que, como sabemos, algunas normas comunitarias utilizan para configurar el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación en materia social o laboral); otro, el uso del criterio relativo a la vinculación con el Estado de acogida, ligado a la residencia en su dimensión temporal y/o económica. Criterios que permiten al TJUE un margen de interpretación flexible de los condicionantes o limitaciones nacionales que pudieran imponerse al derecho de acceso a determinadas prestaciones sociales, en especial, los vinculados a la exigencia de residencia en el Estado de acogida en un momento de fuerte crisis económica en algunos de los países de la Unión Europea que conlleva crisis de empleo y, por tanto, desplazamiento más o menos temporal de muchos de sus nacionales al territorio de otros Estados en búsqueda de oportunidades de empleo y ocupación.

El sistema gradual de residencia que prevén las normas comunitarias se determina en función de la duración de misma, según dispone la vigente Directiva 2004/38, hasta tres meses, más de tres meses y de larga duración o permanente (arts. 6º, 7º y 16, respectivamente). Se reconoce un derecho de residencia en el territorio de otros Estados miembros por un período de menos de tres sólo con un documento de identidad o pasaporte válido, condicionado a que el ciudadano comunitario nacional de otro Estado no se convierta en una “carga excesiva” para la asistencia social del Estado miembro de acogida. Se reconoce un período de residencia superior a tres meses, diferenciando en este nivel entre ciudadano económicamente activo y ciudadano económicamente no activo, con la finalidad de determinar la amplitud o extensión de su derecho a la igualdad y no discriminación por razón de nacionalidad, en los términos previstos en el art. 24 de la Directiva. Así, para los económicamente no activos, la prolongación de su derecho de residencia (más de tres meses) en el Estado diferente al de su nacionalidad se condiciona a un requisito no definido por las normas comunitarias y tradicionalmente exigido por el Derecho Comunitario sobre libre circulación, a saber, que demuestre una solvencia económica, es decir, que disponga de recursos individuales/familiares y de un seguro de enfermedad, permitiendo (no exigiendo) la norma comunitaria a los Estados miembros no sólo que establezcan.

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO PRESTACIONAL Y DIFERENCIAS ENTRE CIUDADANOS COMUNITARIOS

La extensión de ese derecho en el acceso a las prestaciones “sociales” de Estado de acogida se gradúa en las normas comunitarias sobre libre circulación, tanto en la Directiva 2004/38 como en el Reglamento 492/2011, de 5 de abril de 2011, sobre libertad de circulación de los trabajadores. Y resulta que:

1) hay un Derecho pleno a la igualdad en el ámbito prestacional del Estado de acogida reconocido al ciudadano que europeo que tiene un vínculo efectivo con su mercado de trabajo;

2) hay un Derecho limitado a la igualdad en el ámbito prestacional cuando no hay un vínculo económico o éste se difumina, exigiéndose entonces bien un “vínculo social”, el del período o condiciones de residencia, que a su vez pueden utilizarse por las legislaciones nacional como criterio de atribución de las prestaciones sociales, en especial, de aquellas orientadas a otorgar rentas de subsistencia para quienes sufren una situación de necesidad derivada de la insuficiencia de recursos; bien la demostración de “solvencia económica” del ciudadano, si puede demostrar que no será una carga para el Estado de acogida.

a) Consideraciones sobre el significado de la expresión “ciudadanos económicamente activos” y su derecho pleno a la igualdad en el ámbito prestacional.

A efectos de titularidad y ejercicio del derecho a la libre circulación (en los términos previstos hoy en el art. 45 TFUE), debe advertirse que el TJUE ha optado por atribuir al término “trabajador” un significado amplio a efectos de este derecho, incluyendo no sólo a quienes realizan o ha realizado una prestación de servicios sino también a los que buscan activamente empleo (los que podríamos denominar demandantes de empleo).

Desde la perspectiva de las normas comunitarias de coordinación de los sistemas de seguridad social, vigente el Rglto 1408/71 se pudo constatar cómo el TJUE amplió el concepto de trabajador a estos efectos y, en particular, en lo que refiere a las prestaciones no contributivas, inicialmente excluidas de la norma de comunitaria, para aplicar también a éstas las reglas o principios de coordinación, entre ellos el principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de nacionalidad; exportabilidad de prestaciones y acumulación. A comienzo de los años 90 del SXX, atendiendo al malestar provocado en los Estados miembros por la doctrina expansiva del TJUE incluyendo bajo el término prestaciones de seguridad social también a las no contributivas, se modificó el Rglto 1408/71 a través del Rglto 1247/92, que introdujo por vez primera la categoría de las prestaciones especiales en metálico no contributivas, excluyó de su ámbito a la asistencia social y limitó para aquellas los principios de coordinación, en concreto excluyó su portabilidad y permitió respecto de ellas la “cláusula de residencia”.

Limitados los derechos prestacionales de los ciudadanos comunitarios a efectos de coordinación de los sistemas de seguridad social, el TJUE amplía el concepto de trabajador a efectos de libre circulación y residencia con la finalidad de reconocer a un colectivo mayor de ciudadanos de la Unión el derecho a las “ventajas sociales y a la asistencia social”; de manera que de un concepto estricto de trabajador (Asunto Lebon³), se transita hacia un concepto amplio a estos efectos, incluyendo el de demandante de empleo⁴, teniendo en cuenta los condicionan-

³ Sentencia TJUE de 18 de junio de 1987, Asunto C-316/85

⁴ Es sumamente ilustrativa la STJUE de 4 de junio de 2009, Asuntos acumulados C-22/08 y C-23/08, Asuntos Vatsouras y Kouptantze, en la que, con cita de otras sentencias del TJUE, se analiza la situación de dos ciudadanos de nacionalidad griega que realizan en Alemania trabajos breves y en esta situación solicitan una prestación en favor de demandantes de empleo, que las autoridades alemanas deniegan porque estiman que no tenían la categoría de trabajador en el sentido del hoy art. 45 TFUE. Cabe citar también, con anterioridad a esta resolución, la Sentencia TJUE de 7 de septiembre de 2004, Asunto C-452/02, Asunto Trojani, que analiza el supuesto de un ciudadano comunitario que solicita la ayuda social “minimex” en Bélgica, cuando no había trabajado nunca en ese país, si bien había estado residiendo en un albergue del Ejército de Salvación a cambio de prestar servicios diversos en el mismo en el marco de un proyecto individual de reinserción socioprofesional, por lo que recibía además una pequeña remuneración para sus gastos.

tes o restricciones a su derecho a la libre circulación y a su derecho de residencia si derivan de motivos o razones de orden público, seguridad y salud públicas.

Del mismo modo en el ámbito de protección social también se utiliza un concepto amplio derivado del art. 48 TFUE, conviniendo que es trabajador toda persona que está incluida en el ámbito de aplicación del sistema prestacional del Estado de residencia. Sistema prestacional, conjunto de prestaciones, que ha de configurarse por las legislaciones nacionales pero que las normas de coordinación comunitaria someten a reglas o principios tales como el de acumulación y exportabilidad de las prestaciones, también para las que se definen como “prestaciones sociales económicas no contributivas”.

Y las normas sobre libre circulación, en particular el Rglto 492/2011, y la actual Directiva 2014/54, utilizan la expresión “ventajas ¡sociales” para configurarlas como contenido del derecho de los trabajadores a su acceso en el Estado de acogida en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales.

Planteada la cuestión respecto de las personas que no pueden demostrar un vínculo directo económico con el Estado de acogida, parece que ese colectivo muy amplio de personas (en muy diferentes situaciones) puede definirse bajo el término “ciudadano comunitario económicamente no activo”, tal y como se indica en el apartado siguiente.

b) Ciudadano comunitario económicamente no activo y derecho prestacional

Decíamos que no hay en las normas comunitarias un derecho absoluto a la igualdad y no discriminación por razón de nacionalidad puesto que aquellas admiten restricciones o condicionantes, en primer lugar, los generales derivados de orden público, seguridad y salud públicas y, en segundo lugar, los que puedan preverse “en las disposiciones dictadas en su aplicación”, conforme al art. 21 TFUE.

En este sentido, de la Directiva 2004/38 derivan dos tipos de restricciones, unas directas y otras indirectas. En cuanto a las primeras, en el supuesto de residencia de hasta tres meses (art. 6º) se permite a los Estados miembros que no conceda prestaciones de asistencia so-

cial; y en el de residencia de más de tres meses (art. 7º), la norma comunitaria permite que los Estados miembros condicionen el derecho de residencia a la acreditación de recursos económicos, bien porque el sujeto es económicamente activo, bien porque en caso de que no lo sea tiene solvencia económica. En cuanto a las restricciones indirectas, la Directiva en su art. 24.2 admite exclusiones de las prestaciones sociales (por tanto, admite exclusiones *ratione materiae* del TFUE), lo que quiere decir que admite desigualdades por razón de nacionalidad, para quienes pueden ser considerados demandantes o solicitante de empleo e, indirectamente, admite la exigencia de períodos de residencia derivadas ambas, exclusión y exigencia, de la admisión en la Directiva de un concepto jurídico indeterminado, el de que los ciudadanos económicamente inactivos “no resulten una carga excesiva” para la asistencia social de los Estados de acogida; lo que exige el escrutinio del test de proporcionalidad.

Desde esta perspectiva, se constata la evolución de la doctrina del TJUE que, a partir de una primera orientación restrictiva de las limitaciones que pudieran imponer los Estados miembros, se ha pasado en la actualidad a una orientación o interpretación más flexible, atendiendo al que pudiera denominarse en la actualidad refuerzo limitado en las normas comunitarias del derecho a la libre circulación y del derecho de residencia y, en particular, en el derivado de acceso a las prestaciones sociales en el Estado de acogida.

La doctrina del TJUE en la actualidad exige de nuevo un análisis del derecho prestacional desde la perspectiva comunitaria y en su doble dimensión objetiva y subjetiva.

En el primer caso, requiere indagar en un concepto general, el de prestaciones sociales de subsistencia, orientadas a otorgar una prestación económica a quienes sufren una situación de necesidad, derivada de la insuficiencia de recursos, bien porque el trabajo que realizan es de poca entidad o precario, bien porque no realizan trabajo alguno en el Estado de acogida en el que acuden para, entre otros motivos, buscar empleo o, sencillamente, haciendo uso de su libertad de circulación “no económica”.

En el Derecho Comunitario podemos identificar tres conceptos, el de prestaciones especiales en metálico no contributivas (arts. 3º y 70

Rglto de Coordinación actual, 883/2004); asistencia social (excluida del Rglto de Coordinación, art. 3º.5 Rglto 883/2004) y ventajas sociales (art. 7º.2 del actual Rglto 492/2011, sobre libre circulación de trabajadores). Estos conceptos no se definen en las normas comunitarias y, por tanto, se generan aún hoy dudas sobre su configuración y significado, sobre sus diferencias y similitudes, cuando se trata de determinar su titularidad por quienes ejercen en el seno de la Unión Europea el derecho de libre circulación. Falta de precisión que también se atisba en la doctrina del TJUE, que no ha establecido una nítida separación entre ellos.

Atendiendo a la perspectiva de coordinación de los sistemas de seguridad social, la categoría de las prestaciones especiales en metálico, en relación a su alcance personal, objetivos, financiación y condiciones de concesión y determinación de la cuantía, presentaban y presentan características tanto de prestaciones de seguridad social en sentido estricto como de asistencia social; si aparecen listadas en el Anexo del Rglto 883/2004, no son exportables; se abonan exclusivamente por las instituciones competentes del Estado de residencia con arreglo a su legislación; se mantiene respecto de ellas la cláusula de residencia; admiten, según las necesidades, totalizar los períodos de residencia cumpliendo en el territorio de cualquier Estado miembro y quedan garantizadas por el derecho a la igualdad en los términos del art. 4º Rglto 883/2004, esto es, igualdad en el acceso a las mismas en las mismas condiciones y requisitos que los nacionales del Estado de Miembro.

El actual Rglto las define en base a tres elementos, acumulativos, finalidad, financiación y aspecto formal, su inclusión en el Anexo X, es decir, en el listado que han de proporcionar los Estados miembros; así por ejemplo, España ha incluido en la lista a las que en nuestro sistema de Seguridad Social se denominan “prestaciones no contributivas” de vejez e invalidez y las prestaciones que complementan a las anteriores pensiones, según dispone la legislación autonómica, en las que tales complementos garantizan un ingreso mínimo de subsistencia.

La limitación de las reglas de coordinación para estas prestaciones provocó que el TJUE comenzara a interpretar restrictivamente el concepto de prestación especial no contributiva; pero, dado el carácter de prestaciones de seguridad social, se planteaba desde entonces si el acceso a estas prestaciones podría quedar limitado por las normas co-

unitarias sobre libertad de circulación, permitiendo que el Estado de acogida las restringiera puesto que las normas sobre libre circulación configura de forma más restrictiva los derechos de libre circulación y de residencia y admiten limitaciones al derecho de igualdad en el acceso a las prestaciones sociales (las denominadas ventajas sociales y prestaciones de asistencia social). En concreto, cabía plantear si el Estado de acogida puede vincular estas prestaciones especiales no contributivas a un requisito de residencia nacional como demostración o integración económica o social en ese Estado y si éste puede aducir en algún caso un grave perjuicio a su equilibrio financiero para restringirlas o excluirlas a los ciudadanos comunitarios económicamente inactivos.

Enlaza así la cuestión con la relativa a la configuración de esas prestaciones sociales (las que cabría denominar “asistenciales”) desde la perspectiva del derecho a la libre circulación. En lo que refiere al ámbito subjetivo de estas prestaciones, se aprecia en el Derecho Comunitario una evolución, en varias etapas; la primera, vigente el inicial Rglto 1612/68 (art. 7º), en la que el derecho a las denominadas “ventajas sociales” se reconoce sólo a los trabajadores en sentido estricto, por tanto, en activo; una segunda, desde los años noventa del SXX en la que el TJUE amplía la noción de trabajador a estos efectos, incluyendo, como dijimos, a los que realiza trabajos marginales o precarios a partir de un concepto, el de vínculo real y efectivo con el Estado de acogida; una tercera con la vigencia de la Directiva 2004/38, que, en reacción a la jurisprudencia “aperturista”, diferencia distintos niveles en el derecho de residencia y distingue entre sujetos, activos y no activos, ampliando el concepto, el de vínculo económico con el Estado de acogida, a quienes han sido trabajadores y ya no prestan actividad por alguna de las situaciones previstas en el art. 7º.3 de la citada directiva, que incluye, entre otros a quienes sufren una incapacidad laboral temporal o pueden ser considerados desempleados o parados involuntarios; una última etapa, en la que el TJUE no declara nula la Directiva pero la reformula a partir del principio de proporcionalidad.

En la actualidad, del Derecho comunitario sobre libre circulación (Directiva 2004/38 y Rglto 492/2011) se deriva que el término “asistencia social” queda comprendido en el de “ventaja social”, al que se dota de un significado amplio comprensivo de prestaciones sociales, entre ellas las

de subsistencia, esto es las de asistencia social propiamente dichas como las especiales en metálico no contributivas. Lo que incide en la evolución de la Jurisprudencia del TJUE al respecto: en un primer momento, se orienta hacia la extensión del concepto de prestaciones especiales en metálico no contributivas, limitando el de asistencia social. Posteriormente, se dota a aquellas de un significado amplio o extensivo con la finalidad de ampliar los beneficiarios conforme al criterio amplio subjetivo del campo de aplicación de las normas comunitarias de coordinación y, por tanto, de facilitar o garantizar el derecho a la libre circulación y de residencia de todos los ciudadanos nacionales de los Estados miembros o, mejor expresado, de limitar las legislaciones nacionales excluyentes del derecho a la protección social respecto de aquellas prestaciones que cabe entender incluidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho Comunitario. Lo que condujo a restringir la utilización por las legislaciones nacionales de un criterio nacional de residencia y apostando, tal y como aparece ahora configurado por las normas comunitarias, por un concepto comunitario de residencia “habitual” en el sentido del Rglto 883/2004⁵; y a limitar el condicionante de residencia habitual nacional para causar derecho a este tipo de prestaciones en los Estados miembros. Prosigue el TJUE estimando que hay prestaciones mixtas que pueden ser prestaciones especiales no contributivas y asistencia social. Y concluye en la orientación más actual, utilizando un concepto no unitario ni único de asistencia social, distinguiendo el que cabe entender en materia de seguridad social (por tanto, a efectos de coordinación) del que por el contrario deriva del Derecho Comunitario a efectos de libre circulación y de residencia.

Se afirma así, en la actualidad, por un lado, que el Rglto 883/2004 no tiene por finalidad determinar los requisitos de fondo para causar derecho a las prestaciones no contributivas en metálico, correspondiendo al Estado miembro establecerlos; y por otro, que son compatibles con el Derecho Comunitario las exigencias impuestas por las legislaciones nacionales relativas a que los solicitantes de estas prestaciones (cuan-

⁵ El Rglto, tras su modificación por el Reglamento 987/2009, de 16 de septiembre, incluye una lista de criterios para determinar cuál es el Estado de residencia. Lista que, conformada a partir de la Jurisprudencia del TJUE (por ejemplo Sentencia de 25 de febrero de 1999, Asunto C-90/97, *Swaddling*), se advierte que es ejemplificativa y no exhaustiva.

do no ejercen actividades económicas en el territorio de ese Estado) cumplan el requisito de residencia legal en ese Estado conforme a las reglas nacionales sobre residencia derivadas del Derecho Comunitario de libre circulación.

Es así como el TJUE asimila ambos tipos de prestaciones (las prestaciones especiales no contributivas y las de asistencia social) en función del objetivo o finalidad perseguidos, a saber, la cobertura de una situación de necesidad y como, en definitiva, aquellas, las no contributivas, puede considerarse que son una especie del concepto amplio de asistencia social y, en consecuencia, puedan quedar incluidas en el sistema nacional de ayudas sociales o de asistencia social del Estado miembro de que se trate, permitiendo que las restricciones o limitaciones impuestas a los nacionales de otros países residentes en el Estado de acogida puedan analizarse desde la perspectiva de la Directiva 2004/38.

Si ello es así, planteada la cuestión difícil queda en torno a si las restricciones impuestas por el Estado de acogida en el acceso a esas prestaciones son compatibles con el Derecho Comunitario cuando aquel aduce o justifica que el ciudadano de la Unión Europea representa una “carga excesiva” para su sistema de asistencia social por el solo hecho de solicitar esta prestación cuando dicho Estado condiciona el derecho de residencia al requisito consistente en disponer de recursos suficientes para, por ejemplo, no tener que solicitar la prestación asistencial⁶.

En este sentido, no hay en la actualidad una Jurisprudencia del TJUE que aporte una solución global, general, para todos los casos planteados en relación con denegación por Estados miembros de acogida de prestaciones asistenciales a quienes son ciudadanos comunitarios que residen en su territorio porque se ha optado, como hemos advertido, por dos conceptos de “asistencia social” que definen, cuando menos, dos tipos de ciudadanos comunitarios NO ACTIVOS. Por un lado, el que identifica asistencia social con una prestación de garantía de subsistencia y ligada a la situación de quién reside en un Estado miembro y no demuestra ninguna intención de trabajador (incluidas, por tanto, en la excepción al derecho de igualdad prevista en el art. 24.2 Directiva 2003/38); por otro, el que la concibe como una prestación de naturaleza financiera

⁶Asunto Brey, Sentencia de 19 de septiembre de 2013, Asunto C-140/12.

orientada a facilitar el acceso al mercado de trabajo o laboral de un Estado miembro y que, en consecuencia, se une o relaciona con la situación de aquellos ciudadanos que tampoco son económicamente activos pero buscan activamente empleo; y en este caso, se habrá de solventar a través de una norma comunitaria o, a corto plazo, que se defina por el TJUE la naturaleza de las prestaciones asistenciales orientadas a facilitar el acceso al empleo. En este sentido, se da cuenta, cuando estas páginas se escriben, de la petición por un Estado miembro, en concreto, Alemania en el Asunto C-67/2014, Caso Alimanovic⁷, para que el TJUE se pronuncie sobre la naturaleza de la prestación alemana, el “seguro básico” (incluido en la lista del Anexo X del Rglto 883/2004). Asunto del que hay en estos momentos conclusiones generales presentadas el 26 de marzo de 2015, en las que se propone una solución al TJUE en torno al objetivo perseguido por esa prestación, y no en relación con los criterios de atribución que prevé la legislación alemana, y de este modo se concluye, en caso de que el TJUE considerara que esta prestación persigue un doble objetivo (garantizar la cobertura de necesidades elementales y facilitar el acceso al mercado de trabajo), que ha de valorarse en relación con la que se dice función preponderante, que, a juicio del abogado general, es “indiscutiblemente, garantizar los medios de subsistencia necesarios para llevar una vida acorde con la dignidad humana”.

Enlaza así con el concepto de ciudadano de la UE, económicamente activo y económicamente no activo, desde la perspectiva del derecho de acceso a estas prestaciones, porque en función de cuál sea el

⁷Brevemente sobre el supuesto: nacional sueca que vivía en Alemania; abandona ella y sus hijos (que habían nacido en Alemania) el territorio alemán entre 1999 y 2010; se desplazan allí de nuevo en junio de 2010, realiza trabajos de duración inferior a 1 año en el ámbito del empleo de corta duración o de medidas de promoción de empleo y desde mayo de 2011 no ejerce actividad alguna. De acuerdo con la legislación alemana (coincidente con la Directiva 2004/38, art. 7º), mantiene la condición de trabajadora a estos efectos como parada involuntaria durante 6 meses y en ese período percibe las prestaciones de subsistencia para beneficiarios aptos para trabajar. Transcurridos esos 6 meses (en 31 de mayo de 2012), se suspende la concesión de las prestaciones porque desde ese momento cabe entender que perdió la condición de trabajadora en el sentido de la legislación nacional alemana, sólo puede ser considerada demandante de empleo y, en consecuencia, exclusivamente puede justificar su residencia en Alemania por el hecho de buscar empleo; lo que, según la legislación nacional alemana, permite la exclusión automática del derecho a las prestaciones de subsistencia.

significado que quepa otorgar a esos términos se justificará de forma más o menos restrictiva la exclusión de las prestaciones de asistencia social en relación con las normas comunitarias sobre libre circulación.

Desde esta perspectiva, la orientación fundamental en este estudio tiene que ver con el concepto de ciudadano económicamente no activo, es decir de quien no puede demostrar un vínculo económico directo con el Estado de acogida (entendida esta expresión en el sentido de un vínculo real y efectivo con el Estado de acogida inmediato que tendrán los que acuden a su territorio para ejercer una actividad económica y la ejercen efectivamente).

Atendiendo a la ausencia de vínculo directo económico con el Estado de acogida, la jurisprudencia del TJUE ha resuelto los muchos casos planteados distinguiendo entre un vínculo económico mediato o indirecto y un vínculo que pudiera definirse como social derivado de la integración social en el Estado de acogida. Elementos éstos de dificultad comprensiva que quedan sometidos en los casos planteados a un estricto escrutinio a través del criterio de proporcionalidad, que requiere analizar progresivamente si la medida legal (limitación o restricción en el acceso a esas prestaciones) es un objetivo legítimo; legitimidad que en los asuntos tratados por el TJUE deriva de la propia Directiva 2004/38, es decir, la sostenibilidad de los sistemas estatales de protección social. Si la medida adoptada es adecuada para conseguir el objetivo que se pretende, lo que llevaría a analizar el impacto real de la posible concesión de tales prestaciones sobre esos sistemas. Si la medida es proporcional en sentido estricto, es decir, si no hay una medida alternativa menos restrictiva del derecho de residencia que pudiera garantizar el objetivo perseguido con la misma o similar efectividad. Criterio de proporcionalidad que es un mecanismo de garantía o de efectividad del principio de igualdad por razón de nacionalidad y sus restricciones, una excepción al (no concreciones del) mismo.

Las varias situaciones que pueden darse en torno al vínculo económico indirecto o mediato en que puede encontrarse un ciudadano comunitario económicamente inactivo que hace uso de su derecho a la libre circulación permiten analizar supuestos concretos. Entre ellos, el de “demandante de empleo”, respecto del que no hay en la actualidad un

concepto comunitario ni se formula en sentido positivo sus derechos a la libre circulación, de residencia y acceso a las prestaciones sociales, su alcance y contenido.

Las referencia episódicas que encontramos en las normas comunitarias sobre libre circulación impiden adoptar una solución general para los Estados miembros, aunque de aquellas cabe entender que es la persona que se desplaza al territorio de los Estados miembros para buscar real y efectivamente empleo en el Estado de acogida. Condición ésta, la de búsqueda activa de empleo, que ha permitido hasta la fecha al TJUE concederles un estatus intermedio entre ciudadanos económicamente activos y ciudadanos económicamente no activos porque ha declarado en varias ocasiones que a ellos se extiende también el derecho de igualdad y no discriminación en todos los aspectos relativos al acceso al empleo, incluido el derecho de acceso a prestación en el Estado de acogida que cabe definir como financiera y destinada a facilitar el acceso al empleo en el mercado laboral de ese Estado miembro; orientación que pudiera ser replanteada en el breve si el TJUE resuelve en el Asunto Alimanovic en el sentido apuntado por el abogado general es decir, que cabe definirlos también como de asistencia social a efectos del art. 24.2 Directiva 2004/38 y, por tanto, de las que pudiera denegarlas el Estado miembro a los demandantes activos de empleo.

En el fondo está la cuestión relativa a si en el caso de demandantes de empleo cabe apreciar que hay vínculo real y efectivo con el Estado miembro de acogida; y si ese vínculo puede entenderse que es económico (aunque sea mediato o indirecto). Desde esta perspectiva, conviene advertir que en los casos planteados al TJUE éste ha afirmado que son varias las circunstancias que permiten constatar la existencia de ese vínculo, tales como, entre otras, que el ciudadano comunitario ha buscado empleo de manera efectiva empleo ante los organismos nacionales competentes durante un período de empleo razonable⁸. O que ha residido en un Estado miembro, precisando al respecto que si se exige un período de residencia para que se cumpla el requisito del vínculo, dicho período no debe ir más allá de lo necesario para que las autoridades nacionales puedan asegurarse que el interesado busca realmente

⁸ Ver al respecto, Asunto Vatsouras y Koupatantze, citado. También Sentencia TJUE de 23 de marzo de 2004, Asunto C-138/02, Asunto Collins.

empleo en el mercado laboral del Estado miembro de acogida. O que sea importante el contexto familiar en el que se encuentra el solicitante de la prestación, es decir, la existencia de vínculos estrechos, especialmente de naturaleza personal, con el Estado miembro de acogida, en concreto, por ejemplo, cuando se desplaza a su territorio para establecer en él el domicilio familiar tras haberse casado con un nacional de ese Estado, o cuando se constata que los hijos están escolarizados en el Estado de acogida, lo que contribuye, expresa el TJUE, a generar un vínculo durable entre el solicitante y el nuevo Estado miembro de establecimiento. O el desempeño de un trabajo en el pasado en el Estado de acogida o el hecho de haber encontrado un nuevo trabajo con posterioridad a la presentación de la solicitud para obtener prestaciones sociales. Criterios todos que, según el TJUE, permiten neutralizar otros posibles requisitos solicitados por los Estados miembros para solicitar estas prestaciones asistenciales que en gran medida pudieran sobervalorar indebidamente un elemento que no es necesariamente representativo del grado real y efectivo de vinculación entre el solicitante de los subsidios y el mercado geográfico de que se trate y, por tanto, vayan más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.⁹

Pero, en la actualidad, no hay un criterio general al respecto y, por tanto, la cuestión no está cerrada, planteándose supuestos nuevos al TJUE en relación a las legislaciones nacionales que limitan o restringen el acceso a las prestaciones asistenciales a quienes se desplazan al territorio del Estado de acogida y sólo pueden justificar su residencia como demandantes de empleo; en este sentido, en el Asunto Alimanovic, el abogado general propone en sus conclusiones que el TJUE afirme la existencia de una diferencia objetiva de situación entre sujetos que podrían entenderse comprendidos bajo la expresión “demandantes de empleo”, por un lado los nacionales de otros Estados que buscan su primer empleo (demandantes de primer empleo) en el territorio de otro Estado de acogida y por otros aquellos que ya accedieron al mercado de trabajo de este Estado y lo perdieron hace tiempo (desempleados de larga duración). Y ello con el objetivo de convencer al TJUE para que

⁹Véase, al respecto, Asunto Prete, Sentencia TJUE de 25 de octubre de 2011, Asunto C-367/2011. Esta resolución se cita por el abogado general en sus Conclusiones del Asunto Alimanovic.

replantee su jurisprudencia favorable a la inclusión de los demandantes de primer empleo entre los sujetos a los que cabe reconocer el derecho de residencia y el de acceso a las prestaciones asistenciales del Estado de acogida.

Y, ¿en qué situación se encuentra el ciudadano comunitario que se encuentra muy alejado de vínculo económico alguno con el Estado de acogida, bien porque el ciudadano de la Unión Europea que hace uso de su derecho de libertad de circulación no es ni ha sido trabajador en ese Estado, bien porque no cabe identificarle como demandante de empleo, en el sentido arriba indicado? Estos son, sin duda, los supuestos más problemáticos que al día de hoy se han planteado al TJUE porque, en relación con el vínculo condicionante al Estado de acogida, si el económico no existe, ¿cabría aceptar la exclusión por su legislación nacional del derecho a las prestaciones asistenciales alegando que el ciudadano se convierte en una carga excesiva para su sistema financiero por tener que acudir a la asistencia social previsto en dicho Estado?

Ante la ausencia, decíamos, de solución general por el TJUE, al menos cabe aquí dar cuenta de algunos casos planteados, de los cuales aún se está en espera de resolución por el Tribunal cuando se escribe este estudio. Por un lado, el de nacional de un Estado miembro que se desplaza al territorio de otro, que reside en éste desde hace menos de tres meses o desde hace más de tres meses pero sin perseguir el objetivo de buscar empleo; y en este caso, debemos considerar la posibilidad de que sean varias las circunstancias por las que no hay búsqueda efectiva de empleo en el Estado de acogida.

Así, podríamos pensar en quién es apto para trabajar pero voluntariamente opta por no buscar activamente empleo o, al menos, no disponen las autoridades del Estado de acogida evidencia alguna de que lo haya buscado. ¿Cabría presumir aquí que su residencia podría basarse en la razón única de conseguir la ayuda social de ese Estado, de modo que, si se consiguiera, ya podría aducir que dispone de recursos suficientes para justificar así su derecho de residencia conforme al art. 7º Directiva 2004/38? Supuesto éste el del Asunto Dano¹⁰(conocido el supuesto como de “turismo social” o “turismo de pobreza”), en el que se plantea el caso de una ciudadana de la Unión, de nacionalidad rumana,

¹⁰Sentencia de 11 de noviembre de 2014, Asunto C-333/13.

que solicita prestaciones del seguro básico alemán sin que conste que sea demandante de empleo y que reside durante más de tres meses en el territorio de Alemania.

Por otro lado, estaría el caso de quien ya no es activo porque ha pasado a la situación de inactivo por edad (jubilado). Supuesto éste del Asunto Brey¹¹, que analiza si es compatible con el Derecho Comunitario la medida legislativa nacional austriaca que deniega a un pensionista de vejez alemán, que vive en Austria desde hace 1 mes, el suplemento compensatorio austriaco porque no puede entenderse que reside legalmente en Austria a efectos de su legislación nacional de Seguridad Social, que exige ser residente permanente en Austria, y a efectos de su legislación nacional sobre libre circulación de ciudadanos comunitarios, que exige para residir por un período superior a tres meses que el interesado disponga para sí de suficientes recursos “de modo que no necesiten solicitar prestaciones de asistencia social ni un suplemento compensatorio durante su período de residencia”.

La duda que se plantea, tanto en el Asunto Dano como en el Asunto Brey, es si hay posibilidad de afirmar la existencia de vínculo con el Estado de acogida (como integración o voluntad de integración en su territorio), y, por tanto, si hubiera sido posible analizarlos desde la perspectiva del criterio de proporcionalidad de la medida adoptada en relación con el parámetro de la sostenibilidad o no por el sistema nacional de asistencia social de una prestación de esta naturaleza, de subsistencia. La Sentencia Dano admite la exclusión directa y automática del acceso a prestaciones sociales a ciudadanos económicamente no activos que no busquen empleo de forma efectiva y residan en el territorio de un Estado durante un período de tiempo superior a tres meses sin haber llegado al previsto para la residencia de larga duración o permanente.; no se plantea el criterio de vínculo real con el Estado de acogida y tampoco el de proporcionalidad de la decisión adoptada. Criterio que, por el contrario, sí había utilizado el TJUE en la Sentencia Brey, en la que analizó si la concesión de la prestación austriaca podía ser sostenible por el erario público de ese Estado cuando parece que de su concesión no se derivaba perjuicio o desequilibrio financiero alguno para el mismo¹².

¹¹ Sentencia de 19 de septiembre de 2013, Asunto C-140/12.

¹² Es importante resaltar el esfuerzo del TJUE en esta sentencia por encontrar elementos

Y, por último, por dar cuenta, hasta la fecha, de otros casos planteados, cabría referirse a la situación del ciudadano de la Unión que, durante los tres primeros meses de residencia en el territorio del Estado de acogida, no es trabajador ni por cuenta ajena ni por cuenta propia y tampoco puede considerarse que haya conservado esa condición en virtud del art. 7º.3 de la Directiva 2004/38 (parado involuntario). Asunto este planteado al TJUE, Asunto C-299/14, de 17 de junio de 2014, Asunto García-Nieto y otros¹³, del que en el mes de junio de 2015 el abogado general ha pre-

que, derivados de la propia Directiva 2004/38, permiten, a su juicio, concluir que el Estado de acogida podría haber concedido esas prestaciones asistenciales; tanto que el Tribunal apunta posibilidades que deduce de la propia Directiva para que se hubieran concedido (ver al respecto los Considerandos 66 a 72 de esta sentencia). Lo más resaltable al respecto es que el TJUE estima en este Asunto que para que el Estado de acogida pueda demostrar que el acceso por el ciudadano comunitario a una prestación social representa una “carga excesiva” para sus sistema de asistencia social, tiene que proceder a una apreciación global de la carga que representaría concretamente la concesión de dicha prestación sobre su sistema de asistencia social en función de las circunstancias individuales propias de la situación del interesado; la importancia y la regularidad de los ingresos de los que dispone éste; el hecho de que éstos hayan llevado a las autoridades a expedirle un certificado de registro; así como el período durante el que la prestación solicitada puede abonársele. Y para la apreciación global, el TJUE considera como posible la proporción de beneficiarios de dicha prestación que tienen la condición de ciudadanos de la Unión titulares de una pensión de vejez en otro Estado miembro.

¹³ El supuesto es complejo y puede resumirse del modo siguiente: la Sra. García-Nieto, de nacionalidad española, se desplaza a Alemania con su hija; se inscribe el 1 de junio de 2012 como demandante de empleo y diez días después empezó a trabajar como ayudante de cocina, percibiendo un salario mensual neto de 600 euros (sujeto al pago de cotizaciones a la Seguridad Social). Poco después, el 23 de junio de 2012, su compañero sentimental, con el que convivía en España, Sr. Peña Cuenvas y su hijo se reunieron con ellas. Hasta el 1 de noviembre de 2012 residieron los cuatro en casa de la madre de la Sra. García-Nieto y subsistieron con los ingresos de ésta última. El Sr. Peña estuvo brevemente empleado del 2 al 30 de noviembre de 2012, percibiendo desde el 1 de diciembre de 2012 hasta el 1 de enero de 2013 una prestación por desempleo en virtud de los períodos de seguro cumplidos en España. En enero de 2013, trabajó como empleado de limpieza. Tras cesar en esta actividad, volvió a percibir prestación por desempleo. Desde octubre de 2013 desempeñó un nuevo empleo que, según la petición de decisión prejudicial, expiraba el 30 de septiembre de 2014. La Sra. García-Nieto y el Sr. Peña perciben prestaciones familiares por sus dos hijos a cargo desde el mes de julio de 2012. Por otro lado, estos últimos están escolarizados desde el 22 de agosto de 2012. Y el 30 de julio de 2012 los demandantes en el litigio principal presentaron solicitud para percibir las prestaciones de subsistencia previstas en la legislación alemana, que se le deniegan al Sr. Peña y a su hijo pues, conforme a la legislación alemana, residían desde hacía menos de tres meses en Alemania y el Sr. Peña no era trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia.

sentado conclusiones. En éstas se contempla que puede considerarse que se trata de una situación que puede enunciarse bajo el supuesto de “nacional de un Estado miembro que se desplaza al territorio de otro Estado miembro y que reside allí desde hace menos de tres meses para buscar allí trabajo”. Afirmar el abogado general que, puesto que los Estados miembros no pueden exigir que los ciudadanos de la Unión posean medios de subsistencia suficientes y una cobertura médica personal para una estancia de hasta tres meses de duración (art. 6º Directiva 2004/38), es legítimo, a su juicio, no obligar a los Estados a asumir dicha carga durante ese período. En caso contrario, continúa, conceder prestaciones de asistencia social a los ciudadanos de la Unión que no están obligados a disponer de suficientes medios de subsistencia podría provocar un desplazamiento masivo susceptible de generar una carga excesiva para los sistemas nacionales de seguridad social. Concluyendo, desde la perspectiva del vínculo con el Estado de acogida, que, “con toda probabilidad, es limitado durante este primer período de residencia de tres meses”.

Podríamos concluir, en definitiva, y en espera de las resoluciones pendientes del TJUE (asuntos Alimanovic y García Nieto), que la progresiva extensión del principio de igualdad y no discriminación por razón de nacionalidad a efectos de libre circulación y de residencia de los ciudadanos comunitarios, que había caracterizado la jurisprudencia del Tribunal, con fundamento en el efecto directo del TFUE y en la asimilación de las prestaciones de asistencia social a las que, con el mismo objetivo, regula el Rglto 883/2004, está siendo reformulada. La nueva y restrictiva jurisprudencia en torno al derecho al acceso a prestaciones sociales asistenciales de los ciudadanos comunitarios económicamente inactivos exige de las instituciones comunitarias afrontar esta situación en el ámbito normativo de la Unión Europea y que se proceda a modificar el Derecho Comunitario Derivado, entre otros aspectos, en el relativo a la delimitación del concepto de asistencia social y de prestaciones sociales económica especiales no contributivas; del concepto

de vínculo real y efectivo como criterio de solidaridad social entre los Estados miembros; del de “carga excesiva” para el Estado y su carácter atendiendo a criterios generales para evitar soluciones *uti singulis*. Y, por último, en relación al concepto comunitario de “demandante de empleo”, que precise la extensión del derecho de acceso a las prestaciones sociales de subsistencia para quienes en esa situación se desplazan a territorio de otros Estados miembros distintos al de su nacionalidad.

De lo contrario, se estaría consolidando un estatuto de ciudadano de la Unión Europea próximo al de migrante extranjero extracomunitario.

Paneles

La incorporación de las
orientaciones de la Unión Europea en
materia de seguridad social al
ordenamiento jurídico español.

Carles Campuzano i Canadés, María Isabel
López i Chamosa y Carolina España Reina.

La incorporación de las orientaciones de la Unión Europea en materia de seguridad social al ordenamiento jurídico español¹

Carles Campuzano i Canadés.
Portavoz del Grupo Parlamentario Catalán (CIU)
en la Comisión del Pacto de Toledo
del Congreso de los Diputados.

Antes que nada me gustaría agradecer la invitación a participar en esta actividad y abordar la cuestión de la seguridad social desde una perspectiva que el debate político y social en España no acostumbra a discutir, una mirada del sistema de protección social desde la lógica de la influencia que tienen las directrices del marco europeo. Me parece un planteamiento interesante y sugerente, y por tanto quiero agradecer esta oportunidad. Además sin demasiada vocación de convertir esta actividad en una discusión como si estuviésemos en el Parlamento, sino con ganas de compartir algunas reflexiones y sobre todo el debate que podamos suscitar. Voy a centrar mi intervención en cómo la orientación global de la política europea influye en la aplicación de las reformas que hemos hecho en el sistema público de pensiones de España en los últimos años, partiendo de un hecho muy evidente, que los sistemas de protección social en Europa responden a la historia de cada uno de los países y que es difícil hacer una aproximación europea a la protección social reconociendo que cada país, en función de su historia, de su tradición, de los equilibrios sociales, ha ido conformando sistemas que son sustancialmente distintos. Eso no quita que en un escenario a largo plazo, aquellos que estamos convencidos que nuestra patria es Europa a lo que tengamos que aspirar es a un sistema europeo de seguridad social y que en la construcción de una Europa política unida que vaya más allá de la libre circulación de

¹Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015. Se transcriben solamente las intervenciones iniciales de cada ponente y no el debate posterior.

personas, bienes y mercancías, y más allá de una moneda única y de un mercado único, la construcción de una patria europea nos exigiría impuestos europeos y protección social europea.

Teniendo en cuenta los retos de fondo que tienen planteados los sistemas de protección social, este es un tema nada menor. Durante esta crisis se ha podido evidenciar la debilidad de la gobernanza europea sin impuestos comunes, sin presupuestos comunes y sin seguridad social común, especialmente para los países del sur de Europa. Porque siendo cierto que los sistemas de protección social son distintos y responden a historias distintas, lo que es verdad es que los retos de fondo que tienen todos los sistemas son coincidentes:

- El reto demográfico, que es doble, el reto de la esperanza de vida y el de nuestras bajas tasas de fecundidad, y por tanto el reto del impacto en los presupuestos públicos de la jubilación de la generación del *baby boom*, en nuestro caso un poco más tarde que en el resto de Europa, pero que está ahí.

- Los retos vinculados a la realidad de nuestro mercado de trabajo. Tenemos unos sistemas de pensiones que se han construido durante el siglo XX bajo la lógica de la sociedad y la economía industrial, mientras que en los últimos años las formas típicas de la organización del trabajo se han visto superadas por nuevas realidades. Mientras en España tenemos el debate en relación al problema de la precariedad del mercado de trabajo, en Reino Unido tenemos el problema de los contratos de cero horas, y en Alemania tenemos la realidad de los *minijobs*. Todo eso impacta en unos sistemas de protección social que en la mayoría de las ocasiones están vinculados a los esfuerzos contributivos de los trabajadores.

Las discusiones sobre estos temas en toda Europa son bastante parecidas, y en este sentido, la aproximación europea pone el acento en la necesidad de reformar los sistemas para adecuarlos a estas nuevas realidades. De hecho, España, a través del Pacto de Toledo, los últimos veinte años ha construido una política orientada a la refor-

ma del sistema público de pensiones para responder a estos retos, y, en un momento en el que colectivamente estamos instalados en una posición crítica en relación al periodo que se inició con la transición hasta el estallido de la crisis, quiero poner en valor lo que ha supuesto el Pacto de Toledo, en el fondo y en la forma. En el fondo porque ha sido un instrumento de construcción de reformas sobre el sistema público de pensiones, orientadas a garantizar su adecuación, suficiencia y sostenibilidad, que respondía a esta dinámica que el conjunto de países europeos estaban marcando y que ha tenido impactos positivos en esos tres entornos: nuestro sistema de protección social ha mejorado, ha sido más sostenible y durante esta crisis ha demostrado que en relación a las personas mayores de 65 años tenemos un sistema, con sus insuficiencias y sus dificultades, que está cumpliendo su misión.

No es menor que durante esta crisis el riesgo de pobreza entre los mayores de 65 años haya disminuido, no tanto porque los mayores hayan visto mejorada su posición sino porque el objetivo de garantía de rentas, que se articula a través del sistema de pensiones, ha funcionado y ha protegido a ese segmento de la población en su nivel de ingresos. Hay que darle valor a esa realidad que, no obstante, se contrapone a otra: nuestro sistema de protección social no está suficientemente orientado hacia niños, jóvenes y familias, y de ahí se ha derivado un tasa de pobreza infantil que, si bien antes de la crisis ya era elevada, con la crisis se ha disparado; una edad de emancipación de los jóvenes de las más tardías de Europa, una edad muy avanzada de emparejamiento de los jóvenes y un primer hijo en edad muy tardía que en parte explica nuestra baja tasa de fecundidad y nuestro problema demográfico. Igual que hemos orientado el sistema de protección social lo suficientemente bien hacia los mayores, no lo tenemos bien orientado para impulsar la emancipación de los jóvenes, para impulsar que las parejas puedan construir sus proyectos familiares y tener sus hijos y para combatir el riesgo de pobreza infantil que tiene unas consecuencias terribles en el medio largo plazo: pobreza infantil, fracaso escolar, desempleo juvenil, precariedad en la vida adulta, baja formación de los desempleados, todo eso configura una realidad que va más allá del problema de la pobreza infantil y que al final afecta a la protección social. Es más fácil que un niño que vive en una familia pobre termine con una pensión baja

cuando sea un pensionista o cuando sea un adulto tenga un mal empleo que no ayude a financiar al sistema de protección social, yo creo que ahí debemos ser capaces de poner la mirada.

Y decía que el Pacto de Toledo no había sido sólo un buen sistema en las cuestiones de fondo sino en las cuestiones de forma. Ha permitido durante un periodo largo de tiempo construir reformas que ajustaban el sistema de protección social al cambio demográfico y a los nuevos escenarios económicos con un nivel de consenso social y político que permitía que esas reformas se consolidaran en el tiempo. Posiblemente de las pocas políticas públicas que ha durado en el tiempo ha sido esta, y eso ha permitido que las reformas tuviesen el impacto que estaban buscando. En las reformas de la pasada legislatura hubo acuerdo social, en la época del gobierno del PSOE, aunque las reformas legislativas sólo tuvieron el acuerdo del PSOE y de CIU. En esta legislatura no hubo acuerdo social y además el PP se quedó sólo, y ahí hay una reflexión a trasladar: o retomamos la lógica del consenso o lo que seguramente va a pasar es que esas reformas que se promueven sin acuerdo con los interlocutores sociales y sin acuerdos políticos son reformas que en las siguientes legislaturas pueden ser reversibles. Seguramente en la próxima legislatura las reformas que el PP ha impuesto y que afectan al nuevo mecanismo de actualización de las pensiones y a la definición del factor de sostenibilidad van a ser revisadas. Si esas reformas hubieran estado acompañadas del acuerdo social y político estarían consolidadas. En ese sentido quiero reivindicar esa vocación del Pacto de Toledo de construir reformas consensuadas, porque el consenso es lo que da legitimidad social y garantiza que las reformas duren en el tiempo y provoquen el impacto que están buscando, sabiendo que en esta política, la política de la protección y la acción social, los retos que tenemos planteados, más allá de las cuestiones más inmediatas, tienen que ver con cambios de fondo, cambios demográficos, de estructura familiar, de nuestro mercado de trabajo y que por tanto es necesario tomar medidas que vayan adaptándose a esa transformación, y al mismo tiempo que estas reformas sean lo suficientemente graduales en el tiempo como para permitir a las personas adaptarse a las nuevas realidades. Creo que una de las virtudes que tuvo la reforma de 2011 fue que tanto en la modificación del periodo de cálculo como en la ampliación de la

edad de jubilación se introdujo el principio de la gradualidad, y eso ha permitido que sean reformas que la sociedad española haya asumido en su conjunto y que hoy en la agenda política nadie que de verdad quiera acercarse a la realidad de la protección social quiera modificarlas.

Una de las diferencias de cómo Europa ha vivido en relación a EEUU las cuestiones derivadas de hacer frente a la crisis tiene que ver con el hecho, nada menor, de que el gasto de protección social en Estados Unidos es federal, está asumido por el Gobierno de Washington, no por los Gobiernos de los Estados, y por lo tanto, si bien los Estados han tenido que hacer frente a un proceso de ajuste también en EEUU, las grandes partidas de la protección social han tenido menos impacto porque dependían del Gobierno federal. Seguramente si en esta crisis los presupuestos de la seguridad social hubiesen sido europeos algunas de las reformas que se han impulsado en esta legislatura como la cuasi-congelación de las pensiones que se ha producido, no se habría producido. Ahí hay un debate que en algún momento las próximas generaciones se lo van a tener que plantear si pretendemos continuar avanzando hacia una Europa que sea capaz de garantizar en el mundo global en el que estamos instalados economías prósperas, abiertas, flexibles y competitivas, y sistemas de protección social adecuados, suficientes, que garanticen la movilidad social, que eviten el riesgo de pobreza, que garanticen la igualdad de oportunidades. A escala de los Estados, de los viejos Estados, seguramente esto va a tener cada vez menos sentido.

La incorporación de las orientaciones de la Unión Europea en materia de seguridad social al ordenamiento jurídico español¹

María Isabel López i Chamosa.
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista
en la Comisión del Pacto de Toledo
del Congreso de los Diputados.

Buenos días a todos y a todas, en primer lugar quiero agradecer a los organizadores estas jornadas y el acierto de hacerlas en una fecha como esta, el día 13 cumpliremos 30 años de la firma de los acuerdos para la entrada en las Comunidades Europeas, que eran entonces, aunque luego no entramos oficialmente hasta el 1 de enero de 1986. Y cómo no agradecer la invitación a que estemos aquí, a mí, personalmente, casi me da un poco de apuro hablarles a ustedes cuando tengo la certeza de que son ustedes los mejores gestores y los que más saben de nuestro sistema.

En las últimas décadas hemos visto cómo las propias directrices europeas, en muchos casos, han servido a los gobiernos de los países como pretexto para tomar medidas más allá incluso de esas directrices y recomendaciones. Nuestro país ha sufrido grandes reveses, grandes recortes y, fundamentalmente en el mercado de trabajo, ha significado una desregulación total que ha llevado a que, según datos de las últimas encuestas del INE, tengamos a un 30% de los españoles en riesgo de exclusión. Tenemos población empleada que no llega a fin de mes debido a la precarización del trabajo, y las familias se sostienen gracias a las pensiones de los abuelos, unas pensiones con una cantidad media de ochocientos ochenta y cinco euros. La aplicación de las recomendaciones de la Unión Europea por los diferentes gobiernos lo que han hecho es alejarnos a unos países de otros en cuanto a la protección social. Para hablar

¹Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015. Se transcriben solamente las intervenciones iniciales de cada ponente y no el debate posterior.

de alcanzar una seguridad social para toda Europa o una protección social para toda Europa, que estoy de acuerdo en que debe ser un objetivo deseable, primero tendríamos que hablar de un sistema fiscal para toda Europa.

Las últimas reformas que hemos hecho, tanto en seguridad social como en mercado de trabajo, han representado un duro golpe para el sistema, porque nuestra Seguridad Social está ligada estrictamente a lo que suceda en el mercado de trabajo, las consecuencias se trasladan automáticamente a las pensiones. El Pacto de Toledo en los últimos años ha desarrollado reformas siempre en la misma dirección, incluso con gobiernos de distinto signo se ha mantenido la misma dirección, con amplios consensos en algunas, menos en otras, pero siempre con un consenso importante. En los últimos cuatro años eso se ha roto, se ha roto el mercado de trabajo, se ha dejado sin efectividad la negociación colectiva, las rebajas salariales han sido indiscriminadas y eso ha afectado a la propia Seguridad Social, algo que nos ha llevado a que actualmente tengamos una Seguridad Social en déficit. Desde mi grupo en el mes de diciembre hicimos una interpelación preguntando si esta situación era sostenible y cuánto iba a aguantar el fondo de reserva, proponiendo adelantar un año la revisión del Pacto de Toledo para empezar ahora, que todavía tenemos tiempo, a buscar soluciones para el futuro. Porque aunque hay un compromiso de todos los grupos parlamentarios para revisar todas las reformas que se han hecho en esta legislatura y también el compromiso de algunos grupos para cambiar la reforma laboral en la próxima legislatura si fuera posible, el impacto positivo en la Seguridad Social tardaríamos años en verlo, por lo cual estamos en un momento en el que creemos que hay que empezar a hablar de ingresos, que ya las cotizaciones sociales en esta época no son suficientes para mantener el sistema y cubrir todas sus necesidades. Nosotros ofrecimos ese diálogo al PP, no se ha querido abordar ese debate, pero más pronto que tarde habrá que hacerlo.

En 2010, trescientos veinte mil afiliados nuevos significaban mil novecientos millones de ingreso y en 2014 trescientos veinte mil afiliados han significado trescientos, por la contratación temporal, la contratación parcial, las tarifas planas, etc. Entonces, aunque sea para

alegrarnos muchísimo la cifra de hoy de que hay doscientos y pico mil afiliados nuevos ¿cuánto significa eso en ingresos al sistema? nosotros creemos que tenemos un buen sistema público de reparto y de solidaridad intergeneracional y si queremos mantener ese sistema hay que hablar de ingresos. Hemos puesto sobre la mesa tres maneras de hacerlo, fórmulas de generar ingresos:

1. Que sea cubierto por la propia imposición general el déficit que haya en estos años.
2. Establecer una cuota de solidaridad como en Francia, que lo paguen desde el IRPF todo el tipo de impuestos, incluido el de empresas, capital y patrimonio. En Francia en 2014 ese ingreso supuso unos 63 millones de euros, más que suficiente para garantizar todo el sistema.
3. Establecer que el fondo de reserva tenga que tener siempre lo equivalente a tres o cuatro mensualidades y que en el momento en que se coja dinero de ahí el Gobierno tenga que compensarlo y se garantice.

Los recortes en las prestaciones ya los hemos hecho todos, ahora nos toca hablar de ingresos para garantizar que la gente tenga la tranquilidad de que va a tener pensión. Yo estoy harta de hablar con jóvenes de 20 y 30 años que dicen: “Yo ya sé que no voy a tener pensión”. En una presentación de un estudio que hizo la Fundación Edad y Vida se ponía en valor lo que había significado nuestro sistema pero se decía que a medio-largo plazo había que trasladarle a los trabajadores que un 20% o un 30% de su salario tenía que ir a un sistema complementario. Decirle a una persona que cobra 800 euros o una pareja que vive con 1800 euros que el 20% de su salario tiene que ir a un plan de pensiones complementario al cual accederá dentro de 30 o 35 años y que, encima, no sabe cómo... desde mi grupo no estamos dispuestos a hacer eso, sino a defender el sistema tal y como está y a que hablemos de los ingresos que sean necesarios. Creemos que hay que tomar medidas y reformar el sistema sin ninguna duda y queremos hacerlo desde el Pacto de Toledo

y partiendo de un informe que haga el sistema, que hagan ustedes, que son los que mejor conocen el sistema, que son lo que hacen que tengamos un sistema de Seguridad Social de lo mejorcito que hay y con una gestión de 10 sobre 10.

La incorporación de las orientaciones de la Unión Europea en materia de seguridad social al ordenamiento jurídico español¹

Carolina España Reina.
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular
en la Comisión del Pacto de Toledo
del Congreso de los Diputados.

Muy buenos días, en primer lugar agradecer a la asociación, a su presidente y a todos los que la integran la realización de estas jornadas y la oportunidad que me brindan de participar en ellas. La verdad es que yo coincidí con los que me han precedido en el uso de la palabra, ya se lo comentaba al presidente cuando llegué, me parece un poco atrevido por mi parte sentarme aquí arriba a hablar de temas de seguridad social cuando realmente los expertos son ustedes, pero bueno, aquí estamos y daremos también nuestra visión de cómo está la Seguridad Social y trataremos de ceñirnos a ese título que lleva el panel de hoy de cómo las diferentes recomendaciones europeas se han ido integrando en el ordenamiento jurídico. Yo quiero comenzar con el Libro Blanco que hizo la Comunidad Europea en 2012 donde ya se establecía, de alguna manera, cuáles eran los retos de los distintos sistemas públicos de pensiones de los Estados miembros, y prácticamente lo decía muy claro, los retos eran conseguir la estabilidad financiera, y conseguir unas pensiones adecuadas de tal forma que las personas mayores pudieran vivir dignamente y pudieran tener cierta independencia económica. También hablaba de cuáles podían ser las distintas líneas de reforma, precisamente hablaba de acompañar la edad de jubilación con la esperanza de vida o de restringir los accesos a la jubilación anticipada y la salida previa del mercado laboral, favorecer la prolongación en el mercado, etc. Es verdad, y se ha dicho aquí, que el principal problema que se ha detec-

¹ Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015. Se transcriben solamente las intervenciones iniciales de cada ponente y no el debate posterior.

tado, no sólo en España sino en la mayoría de los Estados miembros, ha sido el del envejecimiento de la población, el problema de la evolución demográfica. En concreto en España vamos a pasar de una tasa de dependencia de un 27% a un 60% en el año 2053. Es verdad que ahora mismo estamos un poquito por debajo de la tasa de envejecimiento de la Unión Europea, pero a partir del año 2025-2030 vamos a superarla. También es preocupante el peso que tiene la población en edad de trabajar sobre la población total, estamos en un 66% y vamos a pasar a un 54% en el año 2053, es decir, vamos a perder 12 puntos cuando la media de pérdida de la Unión Europea va a ser 9.

Si analizamos las diferentes reformas que se han llevado a cabo en nuestro país desde el año 2011 estarán de acuerdo ustedes conmigo que en su mayor parte las reformas potentes caminan de forma paralela a las diferentes recomendaciones de la UE. En el año 2011 la recomendación era alargar la edad de jubilación y aumentar el número de años para el cómputo de la pensión, y como consecuencia de ello se aprobó la Ley 27/2011 que hizo el gobierno socialista en la anterior legislatura. Decía Carles antes que había obtenido un consenso, bueno, sí, efectivamente, fue aprobada con el apoyo de CIU al grupo socialista, no un consenso del Pacto de Toledo, también tengo que decirlo. Las recomendaciones del año 2013 y del año 2014 iban en la línea de prolongar la vida laboral, de aplicar el factor de sostenibilidad, del que la ley 27 ya hablaba en el artículo 8, aunque no lo definía. Esas recomendaciones de 2013 y 2014 dieron lugar a las reformas que se hicieron entonces en nuestro país, en concreto al Real Decreto Ley 5/2013 sobre la prolongación de la vida laboral y a la Ley del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización. Yo creo, humildemente, que lo acertado de estas reformas, tal y como decía el Libro Blanco y tal y como aconsejaban las recomendaciones, ha hecho que en el año 2014 España no haya tenido nuevas recomendaciones en materia de pensiones, y que en el año 2015 de momento tampoco. En cuanto a la prolongación de la vida laboral, es verdad que el partido socialista aumentó en dos años la edad de jubilación, pero nosotros entendíamos que para la sostenibilidad del sistema, objetivo fundamental que buscábamos todos, servía de poco aumentar la edad legal si no aumentábamos la edad real. El hecho de que más de 50% de las jubilaciones se produjeran de forma anticipada,

a los 61, a los 62 y a los 63 años, era algo que había que corregir, así como la posibilidad de compatibilizar salario y pensión, y eso es lo que se hizo en ese real decreto. Con referencia al factor de sostenibilidad, y al índice de revalorización, yo creo que la contundencia de los datos económicos y de los datos demográficos obligaban a aplicar ese factor de sostenibilidad que ya venía de alguna forma recogido en la Ley 27 y que estaban aplicando ya muchos países de nuestro entorno.

Con respecto a la actualidad y de cara al futuro: yo creo que el objetivo fundamental del Gobierno en esta legislatura ha sido corregir los déficit, los desequilibrios que había en la Seguridad Social, creando empleo, recuperando afiliaciones, recuperando ingresos por recaudación, haciendo una política de ingresos bastante potente y todo ello sin merma de los derechos de los pensionistas, porque hay que reconocer que en los últimos dos años los pensionistas han tenido aumento del nivel adquisitivo por encima del IPC. Se están buscando soluciones desde el primer día, lo que pasa es que, obviamente, a la seguridad social le afecta muchísimo el mercado laboral, y hay que recordar de dónde venimos. Cuando nosotros llegamos al Gobierno nos encontramos que tres millones y medio de personas se habían ido al paro, eso afecta de forma muy contundente a las afiliaciones, a la recaudación y da en la línea de flotación del propio sistema de la Seguridad Social. Además nos encontramos que se estaban cargando gastos impropios al sistema, porque los complementos a mínimos se estaban cargando sobre las cotizaciones sociales cuando debería pagarlos el Estado, como se ha hecho ahora al culminar la separación de las fuentes de financiación. Nos encontramos con que no se pagaban las cotizaciones sociales, como ha ocurrido con más de mil millones de euros de las cotizaciones de los cuidadores no profesionales de la ley de dependencia, que las hemos tenido que pagar ahora con este Gobierno y poner el contador a cero. Nos encontramos con una Seguridad Social ya en déficit, hemos conseguido frenar y cambiar la tendencia. La situación era realmente complicada. Y es verdad que hay que buscar soluciones del lado de los ingresos, yo estoy de acuerdo, pero tienen que estar ustedes de acuerdo conmigo en que se han dado pasos importantes en esta legislatura en este sentido. Les hablaba antes de la separación de las fuentes de financiación, yo creo que eso es absolutamente clave para la sostenibilidad del sistema

pero, claro, es poner dinero encima de la mesa, estamos inyectando desde el Estado a la Seguridad Social, este año 2015 han sido trece mil millones de euros para que no se carguen gastos impropios al sistema como estaba ocurriendo con anterioridad, para que las cotizaciones sociales sólo paguen las contribuciones que corresponde, y los complementos a mínimos y las prestaciones no contributivas no las pague la Seguridad Social, las pague el Estado. Esa era la recomendación primera del Pacto de Toledo y eso es lo que ha estado haciendo el Gobierno, culminar la separación de las fuentes de financiación. Y, como les decía antes, sin mermar los derechos de los pensionistas, porque en el año 2013 ha habido aumento de poder adquisitivo, mil cuatrocientos millones de euros de ganancia de poder adquisitivo por encima del IPC. Hablaba Carles Campuzano de una cuasi-congelación, yo no estoy de acuerdo, subieron la mayoría de las pensiones en un 2% cuando el IPC quedó en el 0,3%, por lo tanto de cuasi-congelación nada. Es verdad que en el año 2014 ya hemos aplicado la nueva ley y el mínimo era el 0,25%, pero también hay que reconocer que el IPC estaba en negativo, por lo tanto ha vuelto a haber aumento y ganancia de poder adquisitivo, y se ha hablado también aquí del fondo de reserva; es verdad que hemos tenido que echar mano del fondo de reserva, un fondo de reserva que se crea por una ley del Partido Popular en el año 1996 precisamente para que sea utilizado en estos momentos, en momentos de dificultad económica, para no tener ni que subir las cotizaciones sociales ni que bajar las pensiones. Yo creo que es el momento de utilizar el fondo de reserva para que los pensionistas tengan su IPC y su ganancia de poder adquisitivo, pero creo que lo fundamental de cara a la sostenibilidad del sistema es la creación de empleo, no hay nada más importante que crear empleo, recuperar cotizantes a la Seguridad Social y aumentar los ingresos por recaudación, que es lo que estamos haciendo, la diferencia es que hace tres años y medio se destruían tres mil doscientos empleos al día y hoy, con los nuevos datos del mes de mayo, estamos creando más de siete mil empleos al día. Para mí los datos de mayo son absolutamente espectaculares: doscientos trece afiliados más a la Seguridad Social en un mes, pues qué me dirán ustedes que son expertos en esto, no se consigue todos los meses; que tengamos ya 17,2 millones de ocupados, que en el último año se hayan incorporado casi 600 mil afiliados,

más del doble que en el año anterior, pues yo creo que es importante, y esa es nuestra línea, vamos a seguir creando empleo, vamos a seguir recuperando afiliados a la Seguridad Social y vamos a seguir aumentando la recaudación.

Decía Isabel que no se está aumentando la recaudación, que hay tarifas planas, que hay bonificaciones, que hay reducciones... todas estas medidas están suponiendo un aumento real de la contratación, como hemos visto en los datos de hoy, también el Gobierno socialista en la última legislatura utilizó las bonificaciones y las reducciones y sin embargo el resultado fue que se eliminaron 2 millones de afiliados a la Seguridad Social. Yo creo que las tarifas planas están bien utilizadas, y que se están viendo los resultados. Con respecto a la políticas de ingresos potentes que decía al principio, creo que es importante que se hayan incorporado a las bases de cotización elementos que antes no estaban incluidos, como la retribución en especie. Todo eso al final no solamente va a hacer un sistema más justo de cara a futuras pensiones y prestaciones, sino que también va a permitir unos mayores recursos al sistema, hemos actualizado las bases máximas de recaudación, ahí está puesto en marcha el sistema de retribución directa, hemos puesto en marcha los recargos y al final yo creo que estamos intentando recuperar lo que les decía al principio, esa estabilidad financiera, controlando los déficit. La previsión de déficit para el año 2014 era el 1,1 al final nos quedamos en el 1, asegurando y otorgándole a los pensionistas incrementos de ganancia de poder adquisitivo como he dicho anteriormente, y el déficit previsto en el 2015 es de 0,6 que yo espero que se cumpla. Decía la representante del grupo socialista que un aumento de los datos de afiliación no significa un aumento de la recaudación, los datos que dio el secretario de Estado en la última comisión eran muy contundentes, en el año 2014 había aumentado la recaudación en dos mil cuatrocientos millones de euros y los ingresos por cotización estaban creciendo por encima de la tasa de afiliación, y a su vez la tasa de afiliación estaba creciendo por encima de la tasa de crecimiento del PIB.

Por lo tanto, yo creo que vamos por buen camino para conseguir esa sostenibilidad, ese equilibrio financiero en las cuentas de la Seguridad Social. Cuanto mayor empleo, mayor recuperación de afiliados, mayor sostenibilidad y mayor equilibrio, menor uso tendremos que

hacer del fondo de reserva, obviamente, pero nosotros no sólo hablamos de ingresos sino que además adoptamos medidas en política de ingresos. Ahí están las mutuas, a las que se les va a obligar a que los excedentes no se queden en las mutuas sino vayan a nutrir los fondos de la Seguridad Social, en la anterior legislatura se hizo todo lo contrario. Por supuesto que todo es mejorable. Yo creo que tenemos mucho margen en el Pacto de Toledo para debatir y mejorar las propuestas. Como decía Isabel los expertos son ellos y por supuesto ellos son los que nos tienen que dar los datos y nos irán guiando, y nosotros tomaremos las decisiones políticas. Pero también hay que tener ganas de tomar decisiones políticas y ganas de mojarse. Porque en el Pacto de Toledo, decía Carles que las últimas reformas no se han adoptado por consenso, es que yo entiendo que cuando hay una crisis económica y hay que tomar decisiones impopulares y decisiones muy difíciles, cuando se está en la oposición lo más fácil es mirar para otro lado, no apoyar esa medida o que no haya ese consenso. Hablabais de cambiar aquellas reformas como el factor de sostenibilidad o el índice de revalorización porque no han sido adoptadas por consenso. No han sido por consenso, es una realidad, tampoco hubo consenso en la Ley 27, pero yo quiero hacer aquí una aclaración: esas medidas han obtenido más votos de las que obtuvo en su momento la Ley 27 con los votos de los dos partidos conjuntamente, y nosotros, que hemos llegado después y que no votamos la Ley 27 por diversos motivos, tampoco la hemos derogado ni la hemos cambiado ni la hemos quitado. Yo creo que se puede llegar a un equilibrio, a un consenso entre todos los grupos políticos sin tener que cambiar esas leyes a las que hacíais referencia.

Envejecimiento de la población, crisis
económica y sostenibilidad del sistema
de protección social en España y en Europa.

José Antonio Herce San Miguel,
José Ignacio Conde Ruiz y
Francisco Ferrándiz Manjavacas.

Las pensiones en el siglo XXI: retos y oportunidades para Europa¹

José Antonio Herce San Miguel.

Profesor titular de Economía en la Universidad Complutense de Madrid.

Director asociado de Analistas Financieros Internacionales.

INTRODUCCIÓN

Desde hace tiempo muchos de economistas tratamos de abordar los temas de la carga institucional o social como el que nos ocupa desde una óptica más de economía política, no de política económica. Hay una distinción muy importante entre aquella rama de la economía, que es la economía política y la política económica, no se trata de un mero juego de palabras.

La economía política trata de indagar en, y tiene en cuenta, la naturaleza humana, la naturaleza de las organizaciones, la naturaleza de las instituciones, el porqué de las actuaciones que cada uno de estos agentes realiza persiguiendo objetivos individuales o comunes o tratando de encontrar estrategias de las que beneficiarse cuando una norma crea un hueco de oportunidad o para escapar a los efectos de los incentivos perversos que, a menudo, las propias normas conllevan. La política económica es justamente todo lo contrario, consiste mayormente en adoptar decisiones sobre las palancas básicas de la fiscalidad, el gasto o la moneda, por lo general desconsiderando los incentivos que se introducen y el comportamiento estratégico que desencadenan en los ciudadanos y las organizaciones que estos forman.

Y precisamente la institucionalización de los asuntos de primera magnitud que representa la protección social de los individuos, la previsión colectiva de cara al futuro, son temas que han de abordarse desde

¹Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015.

esta perspectiva, si hablamos de economía, de economía política más que de política económica.

Bien, lo que quiero es hablarles de las pensiones del siglo XXI en el que ya estamos. No tanto de las pensiones que tenemos en estos momentos, que naturalmente sigue siendo objeto de preocupación y que abordarán otros ponentes en esta mesa. Y terminar aludiendo a retos y oportunidades que Europa tiene ante este fenómeno.

¡ES LA LONGEVIDAD...!

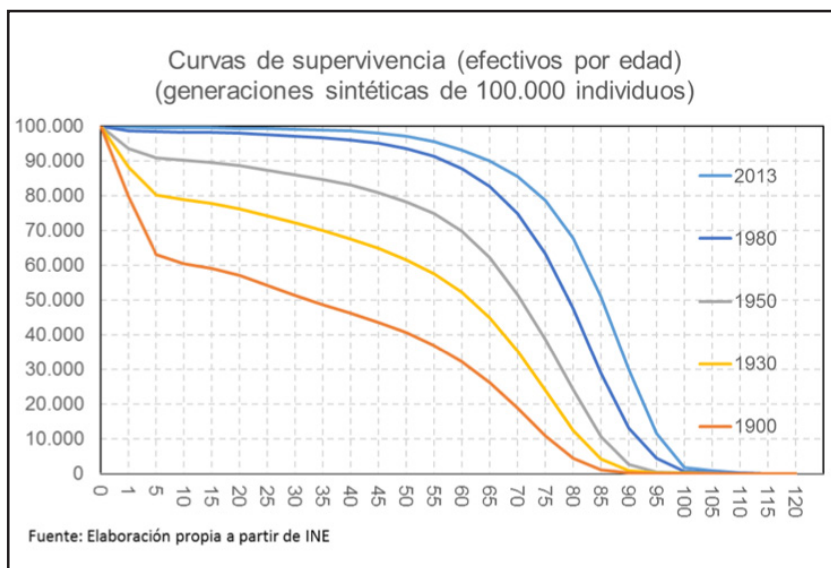
Deseo hacerlo desde el convencimiento de que si tuviéramos que identificar un único factor (esta no es la situación habitual, normalmente hay que tener en cuenta muchos factores) de los que determinan hoy por hoy en muy buena medida el curso de nuestros sistemas de pensiones, su cobertura, su generosidad, los retos frente a los que se sitúan, yo identificaría el envejecimiento. El envejecimiento es uno de los fenómenos demográficos que más nos debería preocupar, no sólo en el plano de las pensiones, en todos los demás planos también.

En el gráfico siguiente se muestra el formidable desplazamiento que ha tenido en poco más de un siglo la curva de supervivencia española. Cada una de las curvas representadas refleja la evolución de una generación teórica de 100.000 individuos a lo largo del eje de edades (eje de las x). En 1900, a los 5 años de edad, ya había desaparecido casi el 30% de una generación y sólo llegaba a los 65 años el 30% de la misma. Hoy (2013), la virtual totalidad de una generación sobrevive a los 30 años de edad y hasta el 90% de sus efectivos llega a los 65 años de edad.

En un siglo, la extensión de la vida ha duplicado el número de años-personas que vivían en aquél entonces. Hasta la total compresión de la mortalidad en la esquina superior-derecha del gráfico anterior, es decir, hasta que todos vivan 120 años, queda otro tercio que añadir al volumen de años-personas que existe actualmente. Puede, además, que tardemos bastante menos de un siglo para lograrlo.

Conviene reiterar dos cosas respecto al envejecimiento. Primera apreciación: es una excelente noticia, porque no es envejecimiento, es longevidad. El hecho de que cada vez vivimos más es una excelente noticia de la que no estamos sabiendo sacar, salvo a nivel individual, en

algunos colectivos y algunas instituciones, todo el partido que tiene, toda su potencialidad, que ya manifiesta en muy buena medida, y que desde luego promete de cara al futuro.



Vemos este aumento de la esperanza de vida más como una amenaza que como un reto, y desde luego bastante menos lo vemos como una gran oportunidad. En España y también en Europa, un continente del que muchas veces, haciendo los chistes de sobremesa, decimos que es una especie de parque temático para jubilados, mientras que la factoría está Asia y el conocimiento esta en los EEUU.

Segunda apreciación. Según se mire, el envejecimiento no existe. Hace 50 años un sujeto de 65 años de edad estaba en muy peores condiciones que uno de la misma edad hoy, como todos podemos recordar mirando a nuestros antecedentes familiares más inmediatos. Un sujeto de 65 años de edad hace 100 años era un superviviente, y no les quiero contar cómo estaba. En ese sentido transversal, no longitudinal, no existe el envejecimiento, y esa es la esencia de la potencialidad que tiene la longevidad, la excelente noticia a la que muchas veces no queremos dar la cara.

La demografía es ineludible, es un mastodonte, se mueve lentamente, es aparentemente previsible, creemos saber dónde va a dar el próximo paso, y sin embargo nos sorprende siempre. Un buen día nos damos cuenta de que la emigración o la inmigración, o la natalidad, o la mortalidad están tomando carices, aspectos, o un carácter que sí, podíamos haber previsto si hubiéramos sido un poco más listos, pero que no acabamos de prever, que no acabamos de anticipar con certeza en su momento, y esto sucede cada tantos años, constantemente. De repente un día nos dimos cuenta de que nuestro país había creado siete millones de empleos, pero no sacándolos de nuestras canteras locales, porque no había siquiera ganas de trabajar, sino sacándolos de otras canteras, y eso pasó con tal velocidad que ni siquiera supimos adaptarnos, ni siquiera supimos sacarle partido. Hemos interpretado erróneamente las implicaciones de un fenómeno que nos ha sorprendido.

¿CUÁL ES EL PROBLEMA DE LAS PENSIONES?

La demografía nos sorprende siempre. Llegados a este punto, ¿dónde radica el problema de las pensiones? Hay quienes piensan que necesitamos más niños o niñas o inmigrantes para resolver los problemas de la seguridad social. Se equivocan, la natalidad desempeña un papel importante, pero es la longevidad lo que resulta determinante. A principios de los años ochenta del siglo pasado, hace más de treinta años, cuando saltaron las alarmas, disparadas por los organismos internacionales, sobre el potencial problema del envejecimiento de la población, se cumplía el centenario del primer sistema de seguridad social en la historia de la humanidad, promovido justamente en 1882 por el Káiser Guillermo. La seguridad social resultó ser un fabuloso invento al que no sólo la sociedad sino, incluso, la civilización, debe grandísimos servicios.

Opino que la situación actual sigue siendo, *mutatis mutandis*, exactamente la misma que entonces. Desde un punto de vista técnico, no existen productos eficientes de aseguramiento que nos protejan frente a una longevidad que no tiene fin. El mejor seguro de longevidad inventado, entonces, hoy, dentro de cien años, será algo parecido a la seguridad social. Es muy secundario si es un seguro obligatorio universal,

público, privado... La longevidad es un fenómeno en sí mismo que hay que abordar desde sus condicionantes, no desde la óptica de la política económica.

Todos los sistemas históricos de la seguridad social están quebrados (*vid infra*) por la sencilla razón de que no se han movido prácticamente nada desde hace más de un siglo, mientras que la esperanza de vida se ha duplicado. ¿Cuánto se ha movido la edad de jubilación en los países más avanzados respecto a los 65 años que se fijaron antes de 1900? ¿Cuándo y cuánto? Hace pocos años (y no más de dos años en España, que todavía no son efectivos) en la mayor parte de los países que han tomado esta decisión, con las excepciones de Suecia y Alemania.

Dada la incesante (y lineal) progresión de la longevidad el problema de las pensiones surge porque vivimos cada vez más, razón por la cual prolongamos los años de escolaridad y entramos cada vez más tarde al mercado de trabajo (como predice correctamente la Tª del Capital Humano), pero queremos salir cada vez antes del mercado de trabajo por todos los subterfugios a nuestro alcance.

Esto último ya se está frenando, pero llevamos un monstruoso retraso en la adaptación de la edad de jubilación a los avances de la esperanza de vida. Ese “álgebra vital” tan peculiar es el núcleo del problema de las pensiones y hacemos mal en engañarnos pensando en otros factores, como por ejemplo la escasez de nacimientos.

¿Por qué nos obsesiona tanto la natalidad? Las parejas deben tener los hijos que deseen (solventemente) para ser felices, ni más ni menos. Y lo que tienen que hacer los gobernantes es facilitar esto. El debate de la natalidad es un falso debate y trae causa de que tenemos fundamentalmente sistemas de reparto y queremos que las cosas se sigan repartiendo como estaban y eso sencillamente no va a ser posible ni en España ni en ningún país en el futuro más o menos inmediato.

Estoy convencido de que estamos abocados a una crisis global de las pensiones, pero no sólo en España, en Suecia, que es uno de los países más avanzados en la materia; en el Reino Unido, que también lo es; en China, que tiene un problema demográfico que contrarresta con políticas de natalidad monstruosas e inhumanas, políticas que ya empieza a revertir ante el disgusto de la población, aunque ya es muy tarde para ellos; Suiza tiene un problema con las pensiones, simplemente porque

no hay recursos suficientes acumulados para financiarlas con suficiencia. Todos los países, en todos los continentes, tienen problemas, y esos problemas no van a remitir espontáneamente.

Ese énfasis en el reparto, que es uno de los posibles métodos de financiación, ni mejor ni peor que todos los demás, nos hace pensar (y equivocarnos) que son los niños o los inmigrantes la solución a nuestros problemas.

No puedo estar más en desacuerdo con el enfoque de la natalidad. Por el contrario, creo que es la longevidad donde debe ponerse el 99,9% del énfasis. La longevidad, como ya he comentado, provoca un efecto peculiar: a medida que nuestra expectativa de vida avanza, como predeciría la teoría del capital humano, alargamos nuestros años de escolarización para afrontar una vida profesional más larga o, en cualquier caso, una vida más larga.

El capital humano es el activo del cual derivamos nuestras rentas de ciclo vital, fundamentalmente porque las rentas del ahorro no son más que el resultado de rentas laborales que no hemos consumido y que hemos acumulado en una especie de pila, mejor o peor construida, mejor o peor protegida, pero eso es lo que hay.

Sucede que luego no queremos que nos alarguen la edad de jubilación, incluso queremos que nos la bajen, haciendo incluso por salir del sistema lo antes posible por el subterfugio que sea (la incapacidad, la pre-jubilación). Lo lógico es que a medida que ganamos dos meses, tres meses, por cada año de vida, se adecúen todos los demás parámetros del ciclo vital.

LA REINVENCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Cuando se inventó la seguridad social, a los 65 años llegaba el 30% de una generación, y una vez llegados a esos años, los pocos trabajadores que llegaban, vivían 10 años más. Esa era la esperanza de vida. Hoy, para encontrar la edad a la cual quedan 10 años de esperanza de vida hay que irse a los 79 años. Todavía más impactante es el cálculo de la edad a la que sobrevive el 30% de una generación hoy (los 65 años de 1900): hay que remontarse a... ¡los 89 años! Sin embargo la edad de jubilación efectiva sigue siendo inferior a los 65 años.

¿Qué quieren decir estos datos? ¿Que si tuviéramos que inventar hoy la seguridad social tendríamos que empezar con una edad de jubilación de 79 años, o de 89 años? Definitivamente no (y un gran no), pero tenemos que ser más inteligentes en el rediseño de nuestros sistemas de pensiones (públicas y privadas comprendidas) porque si no esta sería la edad a la cual tendríamos los mismos balances, muy insuficientes, que teníamos hace un siglo.

La seguridad social hoy no puede cumplir la promesa del pago de una renta vitalicia indexada a la inflación hasta que la esperanza de vida se agote con periodos laborales cada vez más cortos. Ese álgebra no funciona, no es sostenible, ni en España ni en ningún otro país avanzado o emergente. Tenemos nuestros compromisos de pensiones muy mal cubiertos, y no los podremos cubrir nunca con los arreglos actualmente practicados, en Suecia, en Suiza, en España, en el Reino Unido, en cualquier país. Y por tanto tendremos que ser más inteligentes. Por decirlo de nuevo: todos los sistemas históricos de seguridad social están quebrados.

Quiero decir por históricos aquellos que, orgullosos de su pasado, todavía no se han dado cuenta de que la longevidad ha aumentado enormemente y mantienen sus parámetros, sus fórmulas de cálculo, sus condiciones de elegibilidad, sus periodos de cómputo...

Se han referido otros ponentes a la aberrante “compra de pensiones” que se celebraba todos los días en nuestro país (todavía se seguía celebrando en Grecia hasta que llegó la troika) antes del año 1985: los dos últimos años de la carrera laboral, poniéndose de acuerdo el trabajador con su empleador, o consigo mismo si era autónomo, cotizaba por la base máxima y se llevaba, a base de cotizaciones insignificantes todo el periodo anterior, la mejor pensión del sistema para el resto de su vida. Frente a la ley que acabó con esta práctica, los sindicatos montaron una huelga general. ¿Dónde está la sensatez? Hoy todavía exhibimos vestigios de aquel comportamiento cuando nos negamos panza arriba a que se realicen ajustes más que necesarios y debidos en el tiempo. Porque nuestros primos de Marte, y esto debe quedar claro, no van a venir a pagarnos las pensiones.

De manera que la longevidad es lo que nos debería llevar a reflexionar sobre qué seguridad social queremos para el futuro, y lo que

está claro es que queremos una seguridad social, da igual si se combinan en pie de igualdad el sistema de capitalización, de reparto, lo privado, lo público, yo no tengo prejuicios hacia nada.

La longevidad es un riesgo muy particular, si es que se puede llamar riesgo a algo que nos sucede (afortunadamente) a todos: llegar a edades cada vez más altas, independientemente de las características individuales. En este sentido no es un riesgo propiamente dicho, o es un riesgo no compensable. Ello implica que su “aseguramiento” no es posible o, alternativamente, es muy caro.

La invención de la seguridad social, de hecho, fue una manera muy efectiva de asegurar el riesgo de longevidad fijando una edad de jubilación muy elevada para la época, una “gran edad”. La reinención de la seguridad social de cara al Siglo XXI debe de tener esto en cuenta. El mejor seguro de longevidad jamás inventado es... ¡la seguridad social!

Reinventar la seguridad social significa dar pasos de gigante para adaptarla a las condiciones y los estilos de vida de la población, contando con la población, naturalmente, a la cual hay que despertar, aunque sea con algún empujón, del sueño dulce en el que la hemos mantenido durante muchos años.

Confiar en la natalidad o la inmigración es hacerse trampas en el solitario y cabalgar a lomos de un esquema casi piramidal. Los niños que vengan, bienvenidos, porque lo serán por otras muchas razones, pero no para salvar el sistema de pensiones. Lo mismo que los inmigrantes, a quienes habrá que pagar en su día, faltaría más, sigan residiendo en España o no, sus pensiones en virtud de los acuerdos bilaterales. Ellos nos han ayudado unos cuantos años a fortalecer nuestro sistema, que sin embargo no es ahora más fuerte que antes de la crisis como consecuencia de la inmigración. De serlo, en cualquier caso, lo sería porque hemos introducido reformas valientes y de cierto alcance, desde luego en 2013, pero también en 2011.

RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EUROPA

Los retos y oportunidades que implica la longevidad y, en particular, una adaptación exitosa a los primeros, son también para Europa. La situación actual en el seno de la UE viene caracterizada por una gran

heterogeneidad de sistemas y culturas de pensión colectiva. Deberíamos hacer un gran esfuerzo a escala comunitaria, quizás sería bueno escribir menos *White Papers* y desplegar un poco más de acción.

Los Libros Blancos de la Comisión Europea son muy buenos, desde el punto de vista técnico, analítico y prescriptivo. Pero apenas reconocen la falta de voluntad política, competencias y posibilidades de hacer intervenciones más drásticas e integradas.

Tomemos el caso del Reino Unido, no deja de ser un paradigma cómo se esmeran en integrar lo privado, lo público, la movilidad y la portabilidad de los derechos de pensión en todos los ámbitos, las opciones entre diferentes alternativas, las soluciones *by default* para que nadie se quede sin un suelo de protección sin dejar de contribuir a él.

Cada trabajador va con su mochila, ha contribuido a ella y eso es suyo, a todos los efectos, a los buenos y a los malos. Es suyo cuando no ha cotizado lo suficiente y tiene que buscar complementos, y es suyo cuando ha cotizado lo suficiente y le corresponde una pensión suficiente.

Yo entiendo el componente de solidaridad de las pensiones públicas, pero no es ese atributo el que las debe definir, si hablamos de pensiones públicas ligadas a la actividad laboral y profesional y fundadas en el esfuerzo contributivo durante toda una vida activa. Ustedes son profesionales, técnicos, y saben perfectamente que los actuarios de la Seguridad Social tienen por misión ajustar los parámetros biométricos para que las cuentas salgan, no ajustar los niveles de solidaridad del sistema, que deben de resolverse por otras vías fuera de este.

Hay retos, claro que sí, la sostenibilidad a largo plazo, en un contexto de creciente longevidad requiere del diseño de soluciones financieras, y de constantes ajustes para tener en cuenta el cambio de los sistemas productivos, sociales y los esquemas vitales de los individuos. Insisto, no tenemos buenas opciones de seguro, que no pasen por la obligatoriedad universal, para afrontar un riesgo de longevidad que es no compensable y creciente.

Todos vivimos más. Pero dentro de un marco que no deja de ser perturbador desde el punto de vista de la justicia actuarial de los sistemas de pensiones. Y esto es generalizado en todos los países, incluidos los de la UE. Puede que no todo el mundo sea consciente de que los ricos viven más que los pobres, que las mujeres viven más que los hombres

o los casados o emparejados viven más que los solteros. Estas diferencias (de algunos años) son profundamente injustas en el sentido de que los segundos de cada una de las dicotomías mencionadas financian las pensiones de los primeros. Los solteros, además, financian las pensiones de viudedad que causan los casados. Resolver estas injusticias al tiempo que se adaptan los sistemas históricos de seguridad social a una creciente longevidad que afecta a todos es un gran reto para Europa.

Respecto a las oportunidades, vienen justamente a través del desarrollo y el enfoque global sobre la cobertura de la longevidad. Nuestras compañías de seguros, nuestras instancias de Seguridad Social pueden ser pioneras en el tratamiento económico-financiero de un fenómeno que, en el fondo, insisto, es una excelente noticia. Y sobre todo haciendo que el ahorro que se hace en España y en el conjunto de Europa, que no es escaso, pero que está muy mal instrumentado, porque se hace a corto plazo alentado por incentivos espurios, acabe finalmente convirtiéndose en Ahorro Previsional a Largo Plazo (APLP), que es el que de verdad capitaliza las economías.

Necesitamos capital para nuestras economías avanzadas, para financiar la economía digital, la fabricación avanzada, la neo-industria, no sólo para financiar el estado de bienestar. Mientras el estado de bienestar se financia a largo plazo con el ahorro previsional, este tipo de ahorro cumple una misión productiva fundamental, que otros productos de ahorro a corto y medio plazo, a menudo mejor incentivados, no cumplirán jamás. En esta materia la uniformidad europea es muy escasa y necesita ser reforzada.

Sostenibilidad y suficiencia del sistema de pensiones en España

José Ignacio Conde-Ruiz.

Profesor titular de Fundamentos del Análisis Económico
en la Universidad Complutense de Madrid.

Subdirector de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada FEDEA.

El sistema público de pensiones en España es de reparto, es contributivo y es de prestación definida.

Que sea de *reparto*, indica que en que en cada momento del tiempo los trabajadores dedican una parte de los salarios a pagar la pensión los actuales jubilados. Es decir, un sistema donde todo lo recaudado por el sistema se reparte entre todos los jubilados que tienen derecho a percibir una pensión.

Que sea *contributivo*, indica que existe una relación entre las contribuciones y las pensiones recibidas. Esta relación, aunque en algunos casos se rompe o es injusta, tal como expondré, indica que cuanto más se contribuye mayor es la pensión. En contraposición a los sistemas contributivos (o tipo “*bismarkiano*”) tenemos los asistenciales (o tipo “*beveridge*”) donde se rompe la contributividad al proveer la misma pensión a todos los trabajadores independientemente de cuanto hayan contribuido. En este sentido el sistema español es de los que tiene una de las tasas de sustitución (o ratio entre la pensión y el último salario) más altas del mundo.

Que sea de *prestación definida*, indica que en cada momento del tiempo la tasa de sustitución de las pensiones (o el nivel de la pensión en relación al salario) está definida en función del historial laboral (básicamente años cotizados, salarios y

edad de jubilación) y, por tanto, la pensión que se percibe no tiene relación alguna con criterios actuariales que garanticen el equilibrio financiero. Esto es importante, pues incluso si el sistema estuviera definido tal que existiera un equilibrio actuarial entre lo cotizado y lo recibido, si cambiaran las variables demográficas relevantes el sistema (como la esperanza de vida) o variables macroeconómicas económicas como el ratio entre cotizantes y pensionistas, el sistema se desajustaría financieramente. Es aquí, como veremos más adelante, donde el factor de sostenibilidad juega su papel más importante: permite reformar un sistema de pensiones prestación definida como el español hacia otro de contribución definida. Es decir, el factor entre otras cosas permite el ajuste automático del sistema una realidad demográfica y macroeconómica cambiante. Dejando de estar ya la prestación totalmente definida. No es de extrañar por tanto, que la mayoría de los países que tenían un sistema de prestación definida como el nuestro ya tengan incorporado algún tipo de factor de sostenibilidad.

País	Cuadro 2: Tasa de sustitución*										Neta (% del salario medio)											
	Bruta (% del salario medio)										Neta (% del salario medio)											
	50	75	100	125	150	175	200	50	75	100	125	150	175	200		50	75	100	125	150	175	200
Austria	76.6	76.6	76.6	76.6	72.3	62.0	54.3	91.3	90.1	89.9	89.8	84.6	72.4	63.7		60.1	43.0	42.0	39.3	32.7	28.0	24.5
Bélgica	60.1	43.0	42.0	39.3	32.7	28.0	24.5	8.18	6.76	6.41	5.97	5.20	4.61	4.14								
Finlandia	66.4	57.8	57.8	57.8	57.8	57.8	57.8	7.20	6.41	6.52	6.55	6.44	6.44	6.51								
Francia	55.9	49.1	49.1	44.6	41.3	38.9	37.1	6.94	6.06	6.04	5.61	5.31	5.08	4.90								
Alemania	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0	36.9	32.3	5.56	5.79	5.79	5.73	5.72	4.99	4.34								
Grecia	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7	11.36	11.06	11.12	11.06	10.66	10.56	10.42								
Italia	64.5	64.5	64.5	64.5	64.5	64.5	64.5	7.82	7.67	7.53	7.53	7.67	7.72	7.67								
Luxemburgo	97.9	90.9	87.4	85.3	83.8	82.8	82.1	10.31	9.67	9.40	9.22	9.09	8.99	8.90								
Noruega	63.4	52.6	53.1	48.4	41.7	36.9	33.4	8.17	6.29	6.22	5.81	5.14	4.66	4.29								
Portugal	63.3	54.3	53.9	53.6	53.1	52.7	52.4	7.34	6.65	6.92	6.96	7.05	7.06	7.06								
España	81.2	81.2	81.2	81.2	81.2	73.7	64.5	8.23	8.44	8.49	8.52	8.54	7.86	7.02								
Suecia	68.3	56.8	53.8	63.6	68.7	72.3	75.0	6.70	5.63	5.36	6.57	7.26	7.59	7.83								

Fuente: OCDE, ELS Pensiones

Nota: La tasa de sustitución es la relación teórica entre la pensión y el salario previo a la jubilación que se espera para un hombre que accediera al mercado laboral en el año 2008 con una edad de 20 años, soltero, con un historial completo con un salario equivalente y que se jubila según las normas de cada país.

Este artículo está organizado de la siguiente forma. La primera sección analiza los problemas que el envejecimiento tendrá sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. En la segunda sección analizaré la reforma de 2011. En la tercera sección analizaré los restos del

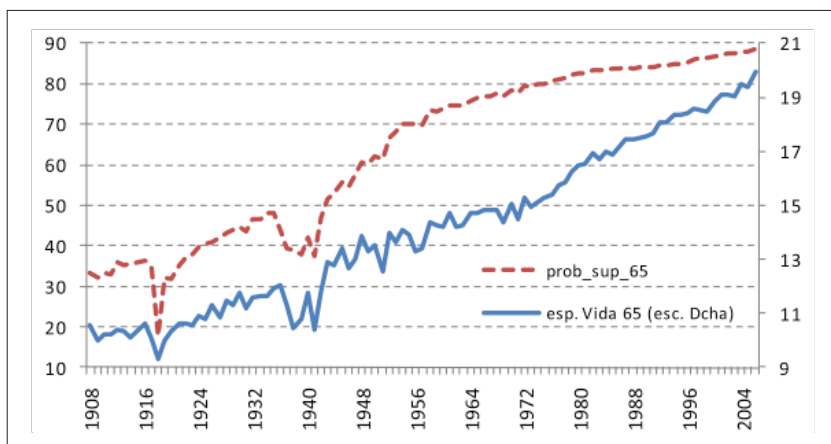
factor de sostenibilidad y la última sección está dedicada a la propuesta del Gobierno y las futuras reformas.

1. LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO

El proceso de envejecimiento en España es mucho más intenso que en otros países. Y esto es debido tres causas principales.

La primera es el espectacular aumento de la *esperanza de vida* a partir de los 65, que además es superior a la media de los países desarrollados (situándose en 18,7 años para los hombres y 22,8 para las mujeres). Además, como se puede ver en el siguiente gráfico, a principios del siglo XX sólo el 35% de cada generación alcanzaba los 65 años, en la actualidad el 90% alcanza la edad de jubilación. Y, lo que es más importante, tenemos evidencia de que la esperanza de vida a partir de los 65 años aumenta un año cada ocho años aproximadamente.

Probabilidad de supervivencia a los 65 años en España (1908-2006)



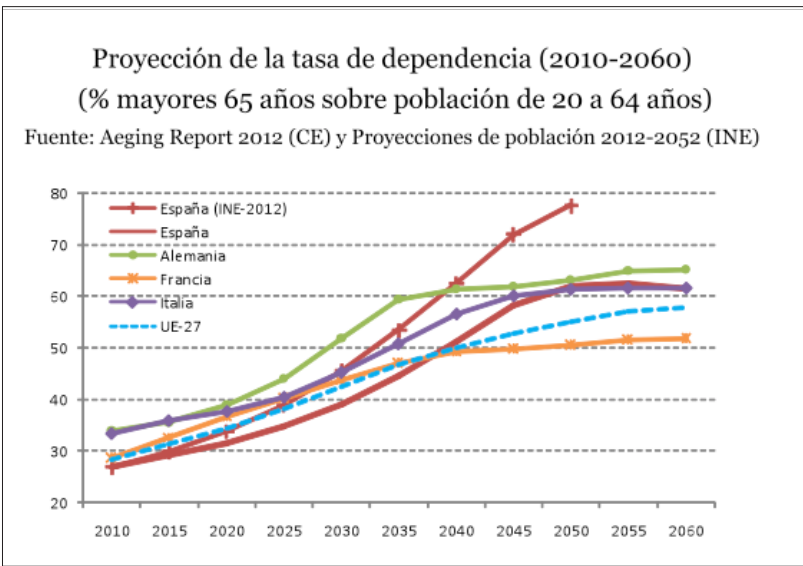
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *The Human Mortality Database*)

El aumento de la longevidad hace que las pensiones recibidas durante el periodo de jubilación sean excesivamente generosas en relación

a las aportaciones realizadas a lo largo de la vida laboral y por lo tanto genera problemas de sostenibilidad del sistema.

La segunda es que, a pesar del fuerte proceso de inmigración experimentado, España tienen una de las *tasas de fecundidad* más bajas de los países desarrollados, 1,4 hijos por mujer en edad fértil frente a una media de 1,8 hijos.

Y la tercera es que el proceso de envejecimiento en España aún no se ha producido y va con retraso con respecto a los otros países industrializados. El retraso ha sido debido principalmente al intenso proceso inmigratorio sufrido en la primera década del siglo XXI y a que las generaciones más extensas, los llamados “*babyboomers*”, llegaron más tarde.

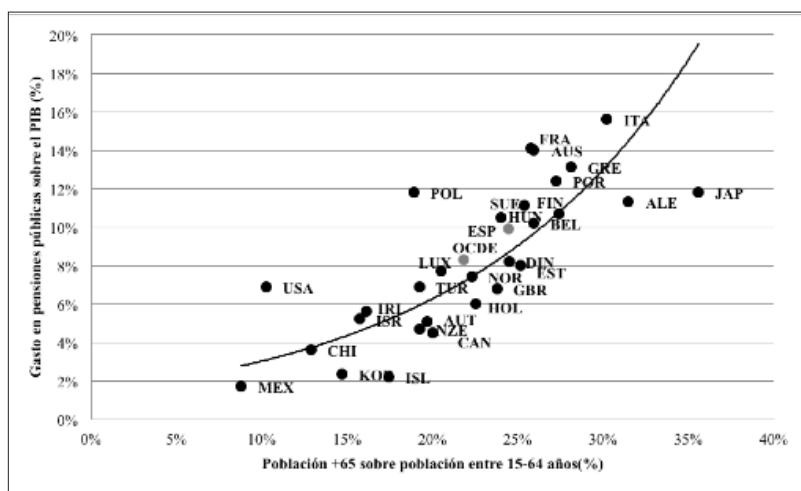


Esto hace que si analizamos la proyección de la tasa de dependencia por países, sea precisamente España donde alcanza un mayor nivel. Recordemos que la tasa de dependencia es una variable muy utilizada como indicador del envejecimiento y no es más que el porcentaje de trabajadores mayores de 65 años sobre la población en edad de trabajar (entre 20 y 64 años). Si la tasa de dependencia sube nos estará indicando que incluso en el caso de que todo el mundo

este trabajando hay menos trabajadores por cada jubilado. Un ratio claramente relacionado con la solvencia de un sistema de pensiones de reparto. En España, con las últimas previsiones del INE la tasa de dependencia pasará de poco más del 25% a cerca del 80% en las próximas décadas. Mientras que para la media de la Unión Europea no superará en el mismo periodo el 60%. En términos de trabajadores, en el caso de España pasaremos de una persona mayor de 65 años por cada 4 en edad de trabajar, a 1,7 personas potencialmente activas, por cada trabajador en escenario más optimista, y a 1,25 en según el último escenario del INE. Es destacable que en este último escenario de hoy hasta el año 2050, la población entre 16 y 64 años pasará de 30 millones a 20 millones y paralelamente la población de más de 65 años pasará de poco más de 8 millones a más de 15 millones.

Es fácil de entender que cuanto mayor es la tasa de dependencia mayor es el gasto en pensiones sobre PIB. Es decir, hay menos personas trabajando o produciendo por cada jubilado. De hecho, como se puede ver en la siguiente figura, existe una clara relación positiva entre tasa de dependencia y gasto en pensiones.

Gasto en pensiones sobre PIB y tasa de dependencia. OCDE (2009)



Fuente: OCDE

Y, tal como vemos el gráfico, España tiene un nivel de gasto sobre PIB inferior a muchos otros países. Pero también tiene una tasa de dependencia mucho menor, o una población más joven. No es difícil imaginar que pasará cuando alcancemos la tasa de dependencia que hemos visto antes. Es decir, la diferencia con respecto a otros países no es debida a que tengamos un sistema de pensiones menos generoso, como tratan de defender algunos, sino es debida a que aún tenemos una tasa de dependencia más baja que otros países donde el proceso de envejecimiento ha llegado antes. Es decir, para comparar la generosidad del sistema de pensiones no se debe usar únicamente el gasto sobre PIB, sino también debemos estar seguros de que los países que estamos comparando están sufriendo un proceso de envejecimiento similar.

2. LOS PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD

Una forma sencilla de analizar la relación entre el envejecimiento de la población y el gasto en pensiones consiste en analizar los determinantes fundamentales del gasto agregado en pensiones. Para ello, descompondremos el gasto en pensiones como porcentaje del PIB en los siguientes tres factores que componen una identidad contable:

Gasto en Pensiones

PIB

=

Pob. mayor 65 años

Pob. edad de Trabajar

1

Tasa de Empleo

Elegibilidad

Nº Pensiones

Pob. mayor 65 años

Generosidad

Pension media

Productividad media

Factor Demográfico

Factor Mdo. Trabajo

Factor Institucional

- El *factor demográfico*. Este factor es equivalente a la tasa de dependencia que hemos visto en el gráfico previo. Según las últimas proyecciones del (INE), la tasa de dependencia pasará del 27% actual a aproximadamente el 40% en el 2025, alcanzando un 77% en el 2050. Incluso en el escenario anterior del INE que era más optimista en cuanto a la entrada de inmigrantes la tasa de dependencia se situará en el 61% en 2050. Luego, en el mejor de los casos, o con el escenario más generoso en cuanto a la entrada de inmigrantes, esta tasa se multiplica por 2,2. Pero en el peor de los casos, o si se cumple el nuevo escenario del INE, mucho

menos generoso en cuanto a la entrada de inmigrantes, puede llegar a multiplicarse por 2,8. Esto quiere decir, que si los otros dos factores permanecieran constantes, el gasto como porcentaje del PIB en las próximas décadas o bien más que se duplica (i.e. 2,2 veces) o incluso casi se triplica (i.e. 2,8 veces).

- Factor de *mercado de trabajo*. Este factor depende del funcionamiento del mercado de trabajo en el futuro. Dado que es muy difícil prever cual será la evolución de la tasa de empleo en el largo plazo, la mayoría de los trabajos que analizan la dinámica futura del gasto en pensiones suponen que la economía se encontrará en el escenario más favorable posible. Es decir, si bien es cierto que resulta muy difícil prever cual será la tasa de empleo en el 2025 y en el 2050, parece claro que ésta tiene un límite superior. Por ejemplo, las directrices de la Unión Europea consideran un éxito alcanzar una tasa de empleo global del 72%.

- El último es el *factor institucional*. Este es el factor que depende del sistema de pensiones y por lo tanto cuando se habla de reformas para contener el gasto, estas reformas afectan principalmente a este factor. Como podemos ver en la ecuación previa este factor esta formado por dos variables: la elegibilidad y la generosidad. Pasemos a explicar ambas.

La *elegibilidad* es la ratio entre el número de pensiones y la población mayor de 65 años y está sujeto, por tanto, a las normas de acceso a las pensiones contributivas. El Estado español reconoce prestaciones contributivas por jubilación, viudedad, orfandad e incapacidad permanente. Todo ello unido a las pensiones de la jubilación anticipada hacen que actualmente en España esta ratio sea superior a la unidad. Dado que la mujer se ha incorporado al mercado laboral uno debería esperar que esta ratio aumente en el tiempo. Y por lo tanto, en lo que a la elegibilidad se refiere, sabemos que el gasto en pensiones va a aumentar. Salvo que se introdujeran reformas en el sistema de pensiones que endurecieran el acceso a las pensiones contributivas. En principio la reforma del año 2011 que analizaremos más adelante no afectara a la elegibilidad.

Por otro lado la *generosidad* se define como la ratio entre pensión media y productividad media (PIB por ocupado). La evolución futura dependerá, no sólo de los cambios en la productividad que experimente la economía (progreso tecnológico) sino también, lo que es más importante, de cómo se trasladen los aumentos en la productividad a las pensiones. Y aquí esta la clave, en España, las pensiones contributivas tal como hemos visto antes se calculan en base a una función que depende del historial laboral de los trabajadores entre los que se encuentra el salario medio de los últimos 15 años. Esto es muy importante pues a través de la fórmula de cálculo de las pensiones los aumentos en la productividad se trasladan indirectamente a las pensiones, en la medida que generan ganancias salariales. Por este motivo la pensión media y la productividad media no son independientes entre sí. Dada esta relación entre la productividad y el cálculo o la fórmula que determina la pensión, sabemos que las reformas que se introduzcan sí tendrán efecto sobre la generosidad. O dicho de otra forma, las reformas lo que hacen en el agregado es afectar a la relación entre la productividad (o en cierta medida los salarios) y las pensiones. De hecho, tal como hemos visto antes, es destacable que el sistema de pensiones en España tiene una de las tasas de sustitución más alta del mundo.

¿Entonces qué va a pasar con el gasto en pensiones sobre PIB en ausencia de reformas?

Como he dicho antes, si analizamos el factor demográfico es fácil ver que incluso en el escenario de inmigración más generoso este más que se duplica. Es decir si se mantiene todo igual y la situación del mercado de trabajo no cambia, sólo por el envejecimiento el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se multiplica por dos, pudiendo llegar, de confirmarse el último escenario del INE, a por 2,8.

El factor del mercado de trabajo, si nos ponemos en el mejor de los escenarios va a mejorar pues la tasa de empleo está por debajo del 60%. Lo importante aquí es tener en cuenta que este factor tiene un límite de mejora: pues la tasa de empleo si conseguimos el pleno empleo alcanzará un nivel del 72% (siendo esta una de las más altas del mundo). Por tanto este factor pasará del 1,66 (i.e. $1/0.6$) a un máximo del 1,38 (i.e. $1/0.72$). Es decir, en el mejor de los casos, el factor del mercado de trabajo se reducirá, ayudando a contener el gasto, un

16%. Luego si el factor demográfico duplica el gasto y el factor laboral sólo lo reduce un 16%. Aquí no hay mucho margen de error. Sabemos que en el mejor de los casos tanto en cuanto a la entrada de inmigrantes como en cuanto al comportamiento del mercado laboral el gasto en pensiones como porcentaje del PIB va a aumentar más del 80%.

Es decir, el envejecimiento nos lleva a que incluso si alcanzamos el pleno empleo con tasas de empleo del 72%, en ausencia de reformas el gasto en pensiones se va a multiplicar por 2. El resultado, no es sorprendente si combinamos dos de los hechos que he destacado anteriormente: un sistema que provee tasas de sustitución con un proceso de envejecimiento que anticipa un aumento exponencial de la tasa de dependencia.

Pero ¿qué pasa con los ingresos? Para entender que los ingresos sobre PIB van a permanecer constantes en el tiempo permítanme analizar otra identidad contable, esta vez para la variable de ingresos:

$$\frac{\text{Ingresos por cotizaciones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Empleo} * \text{Salario} * \text{Tipo Cotización}}{\text{Empleo} * \text{Productividad Media}} = \frac{\text{Salario} * \text{Tipo Cotización}}{\text{Productividad Media}}$$

Nuevamente esto es una igualdad contable que debe cumplirse por definición. Es fácil de entender que si no se toca el tipo de cotización (o las bases de cotización) la evolución de los ingresos sobre PIB será la misma que la del ratio salario sobre productividad media. Luego la única forma de que suba la recaudación sobre PIB sería que los salarios subieran más de lo que lo hace la productividad media. Pero esto sabemos que no puede ocurrir en el largo plazo salvo que cambie la distribución funcional de la renta. Pues, en equilibrio, el salario de un trabajador tiene que evolucionar de forma similar a lo que aporta, es decir, su productividad. Y por lo tanto en el agregado ambas variables prácticamente también deben evolucionar de forma paralela. Digo prácticamente, porque para ser precisos el ratio salario sobre productividad media aumenta sólo si el peso del factor trabajo en el PIB aumenta. En general, cambios apreciables en la distribución funcional de la renta sólo son posibles en el medio plazo pero desde el inicio de la democracia el peso de la renta salarial en el PIB se ha mantenido estable entre el 50% y el 55%.

Luego, si en ausencia de reformas, el gasto sobre PIB se multiplica por dos y los ingresos sobre PIB permanecerán prácticamente constantes, es fácil entender la necesidad de las reformas. De ahí, que en 2001 se llevase a cabo una importante reforma y que estemos a punto de que se apruebe el llamado factor de sostenibilidad.

3. LA REFORMA DE 2011, BUENA PERO INSUFICIENTE

En mi opinión, la reforma de 2011, aunque veremos que es insuficiente, ha sido la más importante de nuestro sistema de pensiones desde el año 85. La reforma supuso una modificación simultánea de tres parámetros clave del sistema: base reguladora, tasa de sustitución y edad legal de jubilación. Los cambios comenzarán a aplicarse a partir del año 2013 a través de un calendario establecido que permitirá al nuevo sistema estar en pleno funcionamiento en el año 2027. Los cambios principales que afectan a la pensión de jubilación son los siguientes.

Primero, se amplía la *base reguladora* (o es el conjunto de salarios que se usan para calcular la pensión de un trabajador con historial laboral completo). Antes de la reforma se usaban los 15 últimos años cotizados y con la reforma se amplía a los últimos 25 años.

Segundo, se pospone la *edad legal de jubilación* que mide la edad a partir de la cual el trabajador se puede jubilar sin recibir ninguna penalización sobre su pensión. En este caso la reforma retrasa la edad legal de jubilación hasta los 67 años. Esta es la medida más importante pues tiene un impacto doble por cada año de retraso en la edad de jubilación: por el lado del ingreso se gana un año de cotizaciones y por el lado del gasto se ahorra un año de pago de la pensión. No obstante, hay que matizar que la medida no afectará a todos los trabajadores. Es decir, con esta reforma se sigue permitiendo jubilarse a los 65 años a los trabajadores que tengan carreras laborales que sean iguales o superiores a 38 años y 6 meses cotizados cuando alcanzan los 65 años.

Paralelamente, se retrasa dos años la edad a partir de la cual se permite la *jubilación anticipada voluntaria*, pasando de los 61 años a los 63 años. En realidad sólo se permite la jubilación a partir de los 61 años cuando esta jubilación voluntaria venga motivada por una situación de crisis. La ley no especifica que quiere decir exactamente “situación de crisis”.

Tercero, se modifica la *tasa de sustitución* que mide el porcentaje de la base reguladora (i.e. del salario medio) al que tiene derecho un trabajador en función de los años trabajados. La tasa de sustitución no se modifica en cuanto al mínimo de años trabajados necesarios para tener derecho a una pensión contributiva (i.e. el llamado periodo de carencia) que sigue siendo igual a quince años. Pero se amplía el número de años necesarios para alcanzar el 100 % de la base reguladora. Antes de la reforma eran 35 años y con la reforma se amplía hasta los 37 años cotizados. Esta medida es natural una vez que se pasa la edad legal de jubilación de 65 a 67 años.

A raíz de la reforma de 2011, han surgido varios estudios que han tratado de evaluar su impacto en términos de contención del gasto. En Conde-Ruiz y González (2013) hemos estimado que en términos potenciales la reforma tiene capacidad para reducir el gasto en pensiones hasta un máximo de casi 3 puntos de PIB. Este resultado está en línea con las proyecciones tanto del Gobierno en su Programa de Estabilidad para España 2011-2014 (MEH, 2011) como del Banco de España en su Informe Anual de 2010 (Banco de España, 2011) y por varios trabajos realizados desde el mundo académico (de la Fuente y Domeneq (2013) y Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra (2011)). Es decir, si atendemos a los problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones, vemos como la reforma, siendo la más importante de las últimas décadas, sólo soluciona un tercio de los problemas de sostenibilidad financiera futura.

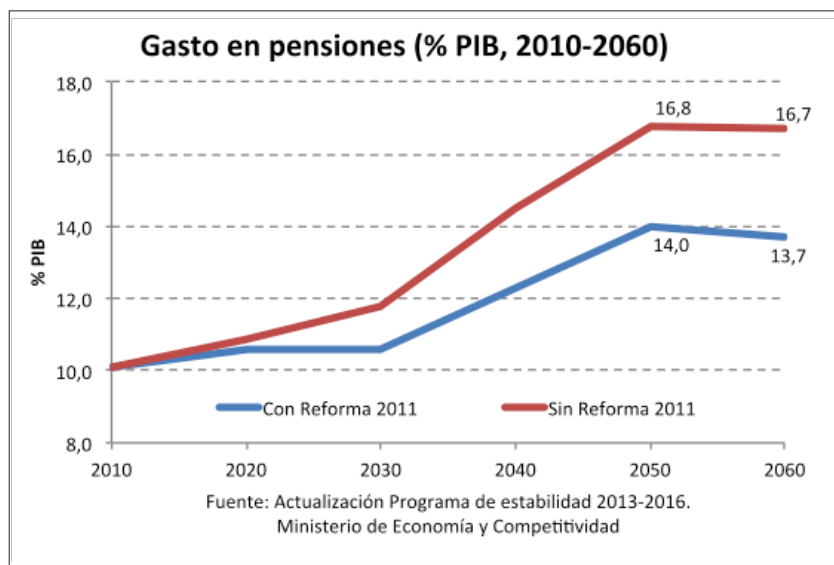
En este sentido es importante resaltar que los resultados obtenidos constituyen una cota máxima del impacto de las medidas evaluadas. Esto es debido a que la medida con mayor impacto, la del retraso de la edad de jubilación de 65 a 67 años, tiene restricciones en su aplicación que pueden ser relevantes. Es decir, en los ejercicios

de simulación realizados en Conde-Ruiz y González (2013) hemos supuesto que todos los trabajadores posponen la jubilación dos años, pero en realidad la reforma dice que sólo se verán obligados a hacerlo aquellos que hayan cotizado por menos de 38 años y medio. Y esto es un dato importante, pues según los datos la actualidad más de la mitad de los nuevos jubilados tienen historiales laborales superiores a los 38,5 años y por lo tanto no les afectaría la reforma. Además la medida de posponer la edad mínima de jubilación de 61 a 63 años también tiene limitaciones en su aplicación. Según la ley aprobada, excepcionalmente, se permitirá la jubilación a los 61 años en caso de estar motivado por situaciones de crisis. Es decir, como no está concretado qué se entiende por “situación de crisis” no sabemos que proporción de trabajadores continuará jubilándose a los 61 años. En la medida que estas excepciones se generalicen a un mayor número de trabajadores el impacto de las medidas será menor que el presentado en este trabajo. Por este motivo, para completar el análisis habría que evaluar los efectos que estas limitaciones tienen sobre el ahorro en el gasto en pensiones obtenido.

En este sentido, de todos los estudios que han analizado el impacto de la reforma de 2011, son precisamente las proyecciones que ha enviado el Gobierno a Bruselas en su Programa de Estabilidad las que anticipan un menor gasto en pensiones sobre PIB. No obstante, como se puede ver en el siguiente gráfico, incluso las optimistas previsiones del gobierno anticipan que el gasto público en pensiones después de la reforma de 2011 seguirá aumentando hasta situarse en el 14% del PIB. Una cifra que, si tenemos en cuenta que los ingresos sobre PIB, tal como demostramos en el capítulo anterior, no sobrepasarán el 10%, nos lleva a un déficit estructural del sistema de pensiones. O, lo que es lo mismo, a que el sistema, tras la reforma de 2014, necesita continuar con las reformas para garantizar su sostenibilidad. Precisamente, este hecho, como veremos, motivó la necesidad de adelantar el factor de sostenibilidad.

A pesar de que la reforma de 2011 es insuficiente para resolver los problemas de sostenibilidad hay dos aspectos positivos que creo importante resaltar. En primer lugar, porque toca parámetros del sistema de pensiones que parecían inamovibles. Se mejora la con-

tributividad al considerarse para el cálculo de la base reguladora lo cotizado en los últimos 25 años y no sólo en los últimos 15 años. Y sobre todo se cruza una línea roja que nadie se atrevió a tocar desde la introducción del Retiro Obrero en 1919 como era la edad de jubilación legal a los 65 años. En segundo lugar, por que consiguió un gran consenso social al contar con la aprobación del diálogo social.



4. EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

4.1. La propuesta del Comité de Expertos

Como he indicado anteriormente el objetivo principal del factor de sostenibilidad es reformar un sistema de pensiones de prestación definida como el español hacia otro de contribución definida. Es decir, el factor, entre otras cosas, permite el ajuste automático del sistema una realidad demográfica y macroeconómica cambiante. No es de extrañar por tanto, que la mayoría de los países que tenían un sistema de prestación definida como el nuestro ya tengan incorporado algún tipo de factor de sostenibilidad.

Teniendo en cuenta estas premisas, el factor de sostenibilidad debería asegurar frente a los riesgos a los que están sometidos los sistemas de pensiones de reparto y de prestación definida: riesgo de longevidad y riesgo del ciclo económico.

Riesgo de longevidad. El aumento de la longevidad hace que las pensiones recibidas durante el periodo de jubilación acaben siendo excesivamente generosas en relación a las aportaciones realizadas a lo largo de la vida laboral y genera problemas de sostenibilidad del sistema. El factor de sostenibilidad en esta dimensión sirve para ajustar de forma automática la pensión recibida buscando su equivalencia actuarial con las cotizaciones realizadas.

Riesgo macroeconómico. Aunque se consiguiera un factor de sostenibilidad que consiga el ajuste actuarial entre las cotizaciones realizadas y las pensiones recibidas, es posible que durante una fuerte recesión económica con una fuerte y continuada caída del empleo no sea posible garantizar dichas pensiones. O que tengamos un importante desajuste en el tamaño entre generaciones, y que provoque que durante un tiempo se retiren unas generaciones mucho más numerosas. En este sentido, los fuertes déficits del sistema de pensiones generados bien durante una prolongada recesión económica o en bien en el periodo que se jubilen los “*babyboomers*” obligue a destinar un excesivo porcentaje de PIB al pago de pensiones con el consiguiente efecto expulsión sobre el gasto de otras partidas quizá más apropiadas en ese momento. Un factor de sostenibilidad aplicado en esta dimensión afectaría a todos los pensionistas y no sólo a las nuevas altas. Básicamente afectaría a la forma de actualizar las pensiones, de tal forma que si la situación económica es muy mala las pensiones se actualizarían por debajo de la inflación. Este factor debería ser reversible, es decir, en el periodo de crecimiento económico las pensiones se deberían actualizar por encima de la inflación para recuperar el poder adquisitivo perdido.

La experiencia internacional respecto al diseño del factor de sostenibilidad, tal como puso de relieve el Informe de Expertos, muestran que hasta la fecha hay dos tipos de factor de sostenibilidad en el mundo:

Por un lado tenemos países que tienen un factor de sostenibilidad que sólo se preocupa del riesgo de longevidad y que tiene como variable de referencia la evolución de la esperanza de vida. Son los factores llamados de *primera generación* y cuentan con este factor países como: Finlandia, Dinamarca, Francia, Grecia, Italia, Portugal, Polonia o Letonia entre otros.

Por otro lado, tenemos países con un factor de sostenibilidad que se ocupa tanto del riesgo de longevidad como del riesgo macroeconómico, y aparte de la esperanza de vida utilizan como variable de referencia variables económicas como el PIB, los salarios o el ratio entre pensionistas y cotizantes. A estos factores se les denomina factores de *segunda generación* y cuentan con este factor países como: Suecia, Hungría, Alemania o Japón.

En el caso de España, como analizaremos a continuación veremos que el factor de sostenibilidad propuesto por los expertos es más amplio, completo, flexible y eficaz que el de otros países europeos, convirtiéndose, en lo que han definido como un factor de sostenibilidad de tercera generación. No porque sea tres veces más duro que cualquier otro en Europa, como han malinterpretado algunos, sino por todo lo contrario. De hecho, el factor de sostenibilidad propuesto por el Comité de Expertos va mucho allá y permite considerar todos los determinantes presentes y futuros del equilibrio presupuestario del sistema, incluidos los ingresos.

En concreto, el factor de sostenibilidad diseñado por el Comité de Expertos tenía dos elementos clave.

Factor de equidad intergeneracional (FEI), que actúa sólo sobre el cálculo de la pensión inicial y modera su crecimiento en función del aumento la esperanza de vida respecto a un año base. Se trata de

un parámetro adicional que se suma a los ya existentes en el cálculo de la pensión inicial, sin interferir con las medidas adoptadas en la reforma de 2011. Su objetivo principal es tratar de manera igual a personas que se jubilen con la misma edad y con el mismo historial laboral pero en años diferentes y que, como consecuencia de su distinta esperanza de vida, terminen beneficiándose del sistema de pensiones durante un número de años muy distinto. En concreto la fórmula propuesta es:

$$FEI_{j,t+s} = \frac{e_{j,t}}{e_{j,t+s}}$$

donde $e_{j,t+s}$ es la esperanza de vida a partir de los j años de un trabajador que se jubila en un momento determinado $t+s$ y $e_{j,t}$ es la esperanza de vida de otro trabajador similar que también se jubila a la edad j pero s (i.e. en el periodo t). En la medida en que aumente la esperanza de vida, sabemos que $e_{j,t+s} > e_{j,t}$, y por lo tanto la pensión que le corresponderá sería menor. Es decir, si dos trabajadores de distintas generaciones con el mismo historial laboral (años cotizados y salarios) se jubilan a la misma edad, el trabajador de la generación con una mayor esperanza de vida recibirá en media, y a pesar de haber cotizado lo mismo, un mayor montante en término de pensiones a lo largo de su vida. Para corregirlo, este factor lo único que hace asegurar que ambos trabajadores perciban lo mismo en pensiones y para ello aquel que vivirá más años percibirá un poco menos cada año.

Este factor es estándar y existe en muchos otros países. Quizá por esto no ha levantado ninguna crítica, y parece ser aceptado por todos y, según la información aparecida en la prensa, también aparece en la propuesta del Gobierno. Según las previsiones de esperanza de vida elaboradas por el INE, el FEI implicará aproximadamente una caída del 5% de la pensión cada 10 años. Además, y Dios no lo quiera, es reversible o simétrico: si la

esperanza de vida cae, este factor FEI dará como resultado un aumento de las pensiones. Me gustaría también resaltar, que esto no implica necesariamente que las pensiones que recibirán los trabajadores futuros vayan a ser más bajas. Serán más bajas si se jubilan a la misma edad que lo hacen los trabajadores actuales, pero si viven más años, y deciden trabajar más años, entonces la bajada del FEI podrá ser compensada por el retraso de la edad de jubilación o el aumento de la contributividad. Tal como advierte el informe de los expertos, para compensar la caída de la pensión debido al aumento de la esperanza de vida, será necesario introducir incentivos a la prolongación de la vida laboral.

El factor de revalorización anual (FRA) determina el crecimiento anual de las pensiones. Este factor, quizá por la complejidad de la fórmula propuesta, ha acaparado todas las críticas:

$$g_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{P,t+1} - \bar{g}_{S,t+1} + \alpha \left(\frac{I_t^* - G_t^*}{G_t^*} \right)$$

donde g_I es la tasa de crecimiento de los ingresos en términos reales, g_P la tasa de crecimiento del número de pensiones y g_S el incremento de la pensión media debido al efecto sustitución, por las diferencias entre las altas y bajas del sistema. Todas las variables aparecen definidas en términos nominales. El coeficiente α mide la velocidad a la que se corrigen los desequilibrios presupuestarios del sistema. Para que el ajuste fuera suave los expertos proponen que las variables estuvieran en media móvil de al menos 11 periodos y que el valor de α esté entre 1/4 y 1/3.

La historia detrás del FRA es muy simple, no es más que una restricción presupuestaria intertemporal de las que usan los economistas todos los días. Es decir, proviene de la igualdad contable de que los ingresos tienen que ser iguales a los gastos, corregidos por el ciclo económico:

Es decir, el FRA sólo pretende imponer una condición de equilibrio presupuestario a largo plazo. Alguien podría pensar si no se podría haber encontrado una formulación más sencilla. Yo soy el primero que prefiero las cosas sencillas y que la gente entienda y me parece bien sacrificar rigor por sencillez. Pero en este caso la complejidad viene para garantizar que los cambios sean lo más suaves y justos posibles para los trabajadores.

En definitiva, el factor propuesto por los expertos, considera todos los determinantes presentes y futuros del equilibrio presupuestario del sistema, incluidos los ingresos.

En el hecho de que se permitan tocar los ingresos está el “quid” de la cuestión. Como ya he explicado el FRA que diseñaron los expertos tan sólo indica que cuando se decida la revaluación de las pensiones hay que estar seguros que se cumple una restricción presupuestaria, es decir que tengamos ingresos suficientes para pagarla. Pero al mismo tiempo, el informe también abre la posibilidad de que se pueden aumentar los ingresos. Lógicamente más ingresos da más holgura a la restricción presupuestaria y permite al FLA aumentar más las pensiones. Lo mismo ocurrirá con una reforma que ajuste el gasto futuro. Esto significa que el Parlamento puede establecer la regla de revalorización de las pensiones que desee y luego, si para que se cumpla el FLA (o que los ingresos sean iguales a los gastos), fuera necesario aumentar los ingresos tiene libertad para hacerlo. Los expertos se limitaron a establecer las condiciones para tener unas pensiones sostenibles.

4.2. La propuesta del Gobierno

El Gobierno ha aceptado el factor de equidad intergeneracional (FEI) tal como lo diseñó el comité de expertos. Eso sí, ha cambiado el nombre, y se llamará “factor de sostenibilidad”. En concreto, sólo ha introducido un cambio menor y es que en lugar de utilizar la esperanza de vida a partir de los 65 años, van a utilizar la esperanza de vida a partir de los 67 años. Este cambio me parece razonable puesto que con

la entrada en vigor de la Reforma de Pensiones de 2011, que vimos en el anterior capítulo, la edad ordinaria de jubilación va a aumentar gradualmente hasta situarse en los 67 años en 2027. Este factor, que como sabemos sólo va a afectar a las futuras pensiones (o altas) entrará en vigor en el año 2019.

La propuesta del Gobierno en lo que se refiere al factor de revalorización anual (FRA) es la siguiente. La revalorización vendrá de la fórmula que establecieron los expertos y he comentado anteriormente, pero con la introducción de un techo y un suelo. En concreto, utilizando nuestra configuración:

Si los ingresos son inferiores que los gastos, las pensiones sólo suben un 0,25%

Si los ingresos son superiores a los gastos, las pensiones pueden aumentar hasta un máximo de $IPC+0,5\%$.

En primer lugar, señalar que la propuesta del gobierno en lo que se refiere al FRA se ajusta a la propuesta de los expertos. También le han cambiado el nombre y se llamará “índice de revalorización de las pensiones” (o IRP). En el documento de los expertos también se recomendaba la introducción de un suelo y un techo en la revalorización. Pero, como indiqué anteriormente, la propuesta de los expertos, al dejar el grado de libertad de los ingresos también era compatible con otras formas de revalorización. Pero no nos podemos engañar, la propuesta existente hasta este año de revalorizar las pensiones con el IPC de noviembre, no estaba funcionando precisamente por la falta de ingresos. La regla del IPC de noviembre entró en vigor en 1997 y no ha sido capaz de mantener el compromiso en la primera crisis desde su creación: en 2011 se congelaron las pensiones, en 2012 no se compensó por la desviación de inflación en noviembre. Y si finalmente se cumple en 2013 será sólo porque la inflación este año será históricamente baja

Es decir, la propuesta de los expertos simplemente estableció unas reglas para garantizar unas pensiones sostenibles a las futuras generaciones. Pero, y como no podía ser de otra forma, se dejó en manos del Parlamento el diseño final del sistema de pensiones que queremos.

5.- UNA VEZ GARANTIZADA LA SOSTENIBILIDAD EL SIGUIENTE PASO ES LA SUFICIENCIA

Como he indicado, en mi opinión la propuesta del Gobierno se ajusta a los parámetros del factor diseñado por los expertos y por lo tanto garantiza la sostenibilidad de las pensiones. Esto es obvio pues el mecanismo automático del FRA genera que se cumpla la restricción presupuestaria. La introducción del FRA es un paso adelante en la reforma de las pensiones pues garantiza la sostenibilidad. Pero también creo que será el pistoletazo de salida a lo que serán las pensiones del siglo XXI. Si no se modifican las pensiones se estará dejando todo el coste de la sostenibilidad en lo que sería una política de cuasi-congelación de las pensiones.

A pesar de los efectos de la reforma de 2011 y de los efectos del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización sobre el gasto en pensiones, sabemos que durante mucho tiempo el sistema de pensiones presentara déficits. Es decir, una vez superada la crisis económica y recuperados los niveles de empleo, empezaremos a notar con fuerza las consecuencias del envejecimiento de la población. Esto significa que en ausencia de reformas que contengan el gasto futuro o que aumenten los ingresos, la aplicación del índice de revalorización llevará a una cuasi-congelación del 0,25% de las pensiones. Sabemos que un periodo de congelación de las pensiones suficientemente largo conseguiría un equilibrio presupuestario. Pero esta vía no parece muy razonable pues en términos de poder adquisitivo la pensión que percibirá un jubilado será menor con el paso del tiempo. Y esto no tendría ningún sentido salvo que el perfil de consumo de los jubilados sea decreciente con la edad. Y esto no parece ser cierto si tenemos en cuenta que con la edad al empeorar la salud se requieren más cuidados y atenciones.

Así, con la aprobación de la Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, se habrá garantizado la sostenibilidad del sistema de pensiones. Pero de un sistema de pensiones que sabemos que tiene importantes desigualdades o injusticias conocidas por todos. En primer lugar, no todos los años de cotización tienen el mismo peso en el cálculo de la pensión de jubilación, lo que beneficia (mucho) a los que llegan a los 65 años de edad con alrededor de 35 años de cotización,

y perjudica (mucho) a los que concentran sus años de vida laboral en edades más jóvenes. En segundo lugar, tampoco todos los euros cotizados pesan igual, lo que beneficia a los que pueden cotizar más en los años cercanos a la jubilación, y perjudica a los que cotizan más cuando son jóvenes. Hay muchas cosas que mejorar y no podemos cerrar la agenda de reformas simplemente garantizando la sostenibilidad. O dicho de otra forma, difícilmente pueden abordarse objetivos de suficiencia y eficiencia si el sistema no es presupuestariamente sostenible.

Y es que una vez cerrado el debate de la sostenibilidad debería empezar el debate de la suficiencia. En este debate se tiene que buscar otras vías para repartir el coste de la sostenibilidad y al mismo tiempo corregir todas las injusticias que sigue teniendo el sistema. Aunque queda mucho por hacer, pienso que el factor de va a ser útil para incentivar las reformas que aún quedan pendientes.

Confío en que se introducirán medidas de ajuste del gasto futuro que corrijan las injusticias y desigualdades, y también, en la medida de lo posible, reformas que aumenten de los ingresos del sistema. Si así se hace, conseguiremos que el sistema de pensiones del siglo XXI no sólo sea sostenible, sino también más suficiente y más equitativo. Esto sólo será posible bajo un gran pacto nacional por las pensiones.

6. REFERENCIAS

Banco de España (2011). Informe Anual 2010. BdE, Madrid.

Comisión Europea (2012). *The Ageing Report 2012: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*.

European economy 2|2012, Comisión Europea (DG ECFIN) y Comité de Política Económica (AWG).

Conde-Ruiz, J.I. (2014), *¿Qué será de mi pensión?* Península (Grupo Planeta)

Conde-Ruiz, J.I. y C.I. González (2013) “Reforma de Pensiones 2011 en España” *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 204-(1/2013): 9-44

De la Fuente, A. y R. Doménech (2013). “The financial impact of Spanish pension reform: A quick estimate”. *Journal of Pension Economics and Finance*, 2, pp. 111–137.

Díaz-Gimenez, J. y J. Díaz-Saavedra (2011). “Parametric reforms of the spanish pension system: a quantitative analysis” Mimeo-<http://javierdiazgimenez.com/res/pen3-a12.pdf>.

Sostenibilidad de los sistemas públicos sanitarios y de cuidados de larga duración en España¹

Francisco Ferrándiz Manjavacas.
Economista, secretario general del Imsero.
Profesor asociado del departamento
de Ciencia Política y de la Administración II.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid.

Muy buenos días, en primer lugar quiero agradecer a la asociación y, en representación de la misma, también a Jose María Alonso, esta invitación. Quiero también abusar un poco de lo que sería la participación normal en esta mesa para hacer un reconocimiento, también hasta un homenaje, a la figura de Jose María Alonso con el cual he tenido el placer y el privilegio de estar trabajando los últimos dos años en el Imsero, por eso, desde aquí, quiero manifestar mi agradecimiento, y también mi pesar, frente a su próxima jubilación, porque se nos marcha de la trinchera activa de la vinculación laboral. Aunque a mí me consta que Jose María es una persona incansable y va a estar ahí desde el otro lado de la vida, que no pasiva, sino activa también, y va a estar, seguro, cumpliendo excelentes servicios, así que muchísimas gracias Jose María y permíteme trasladarte el reconocimiento institucional del Imsero y creo que también de toda la Seguridad Social, enhorabuena.

SISTEMA NACIONAL DE SALUD

El desarrollo sostenible es un concepto que está ya firmemente extendido, pero quizás merece la pena precisar. Es un concepto que tiene orígenes medioambientales, quizás el punto de inflexión es el in-

¹Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015.

forme Brundtland (ONU, 1987), pero que se ha extendido a diferentes ámbitos económicos y sociales. Básicamente es sobre todo una traslación hacia el futuro del mantenimiento de un bienestar o de niveles de bienestar a lo largo del tiempo.

Voy a intentar caracterizar, a la hora de hablar de la sanidad y de la atención a la dependencia, y en general de las políticas públicas, lo que sería una *check list* para ver si una política es sostenible o no.

- Es capaz de asegurarse una financiación suficiente y estable dentro de la evolución dinámica de los presupuestos públicos. Son políticas estructurales de gasto a sostener a lo largo de todo el ciclo económico. Ahora veremos qué problemas ha habido en la parte baja del ciclo.

- Mantiene una adecuada interdependencia y complementariedad con el resto de las políticas públicas. Cada vez más, desde el ámbito del Imsero, vemos que hablar de dependencia sin contemplar en su conjunto cuál es el sistema de pensiones por retiro y sin contemplar también cuál es el nivel de protección en materia de salud es insuficiente, hay vasos comunicantes muy importantes.

- Es capaz de incorporar y sostener mejoras en la eficiencia y productividad de su gestión y el control de los costes. Incorpora algún grado de autosostenibilidad, a través de la generación de actividad económica y creación de empleo. Cuando comente el Sistema de Atención a la Dependencia en España veremos cómo las expectativas de empleo, y, por tanto, de riqueza, no se han cumplido.

- Detenta legitimidad social, por ser capaz de satisfacer las necesidades colectivas del ámbito respectivo. No olvidemos que detrás de todo esto están los ciudadanos pagando y manteniendo estas políticas y cada vez está más interiorizado el discurso de “yo pago impuestos pero ¿qué recibo?” Si los ciudadanos no ven que esto está medianamente equilibrado pueden no querer que esa política se ejecute así.

Desde el punto de vista económico estamos hablando entonces de un complicado equilibrio entre esos costes y esos gastos y desde el punto de vista social entre la financiación desde los presupuestos públicos y la participación económica de los usuarios. En resumidas cuentas sostenibilidad es mantener un equilibrio en este complicado engranaje: los recursos financieros, los costes y gastos y la demanda de los ciudadanos, y el panorama en este sentido, como todos sabemos, se nos ha complicado bastante en los últimos años como consecuencia de la crisis económica.

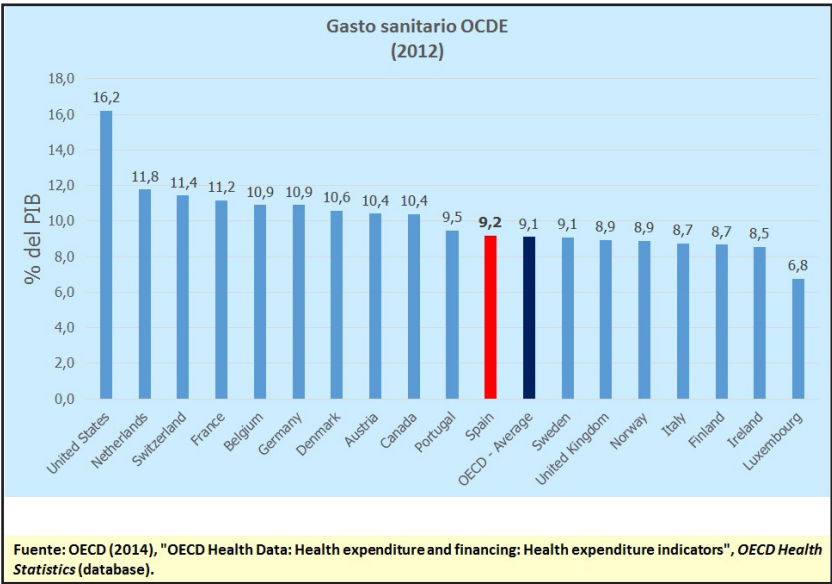
¿Qué respuestas ha habido a los problemas de sostenibilidad de las políticas públicas?

1. Actuar sobre la demanda; Definir quiénes son los usuarios y beneficiarios de los retornos de esas políticas públicas, y ahí entramos a hablar también de modificación o racionamiento de prestaciones, porque a fin de cuentas hablar de listas de espera, que es algo muy característico en el Sistema Nacional de Salud y el Sistema de Atención a la Dependencia no es más que un racionamiento de las prestaciones, no hay capacidad de atenderlo y por tanto lo que se hace es racionarlo y dilatarlo en el tiempo, así como el reforzamiento de los copagos.
2. Medidas desde la oferta; Inducidas o forzadas: fórmulas de colaboración público-privada, mejoras en la eficiencia de la gestión, control de costes, presupuestación por actividad y, en el caso de la dependencia, otorgar mayor peso de los cuidados informales dentro del ámbito familiar.
3. Medidas sobre la financiación; Reducción o congelación de la financiación pública, reequilibrio o modificaciones de la financiación multinivel entre los gobiernos (un aspecto crucial dentro de la organización del Estado en España por la participación del Gobierno central, las comunidades autónomas y también en el caso de la dependencia los gobiernos locales), y aumento de los copagos por los usuarios, aunque los copagos

tienen esa doble vertiente entre medidas sobre la oferta y sobre la demanda.

¿Dónde estamos respecto al gasto sanitario?

En datos del año 2012, España está en un honroso 9,2% del PIB en total, agregando el gasto público y el privado, dentro de un promedio de lo que serían los países de la OCDE, pero está incluso por encima de países como Gran Bretaña o Italia, Suecia o Noruega y que tienen Sistema Nacional de Salud, es decir, financiación fundamentalmente a través de impuestos. Lógicamente los pases que tienen sistemas de financiación de la sanidad a traves de la vía contributiva han tenido tradicionalmente niveles de gasto superiores.

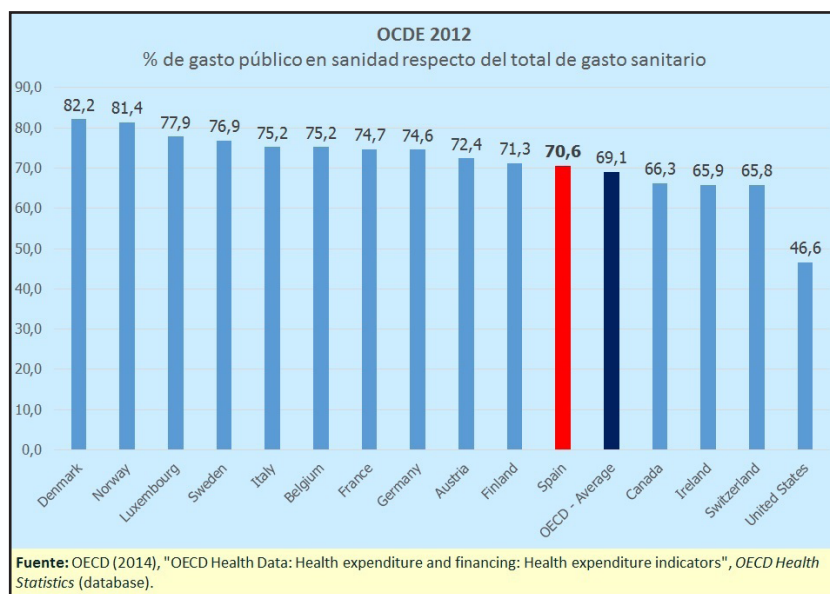


¿Cuál ha sido la evolución?

Parece que, a pesar de un ligero descenso en los últimos años, el gasto sanitario en España se ha mantenido durante la crisis respecto a su

participación en el PIB, pero estamos hablando de términos relativos, porque como el gasto sanitario se compone de gasto sanitario público y privado, lo que sí ha habido es un descenso dentro de la participación del gasto sanitario público. No es que los ciudadanos, frente a menor protección, aumento de listas de espera, o mayor copago se hayan ido a hacer seguros privados, porque los seguros privados prácticamente no han crecido, sino que básicamente lo que se nota es la influencia que han tenido los copagos. En la medida en la que se alimenta el copago eso se convierte en mayor gasto privado.

Dentro del gasto sanitario público, aunque estamos en el promedio de la OCDE, ahí sí perdemos puestos, tenemos un nivel de gasto sanitario público que está ligeramente por debajo de otros países que estarían dentro de modelos sanitarios como el nuestro, del Sistema Nacional de Salud. Las variaciones que ha habido se deben a que el gasto sanitario por la inercia, durante los primeros años de la crisis, seguía creciendo más que el producto interior bruto, que ya bajó de una forma abrupta en 2009, pero a partir de ese momento, como consecuencia de las medidas que ahora comentaremos, el ajuste desde el punto de vista sanitario ha sido superior a la propia evolución del PIB.



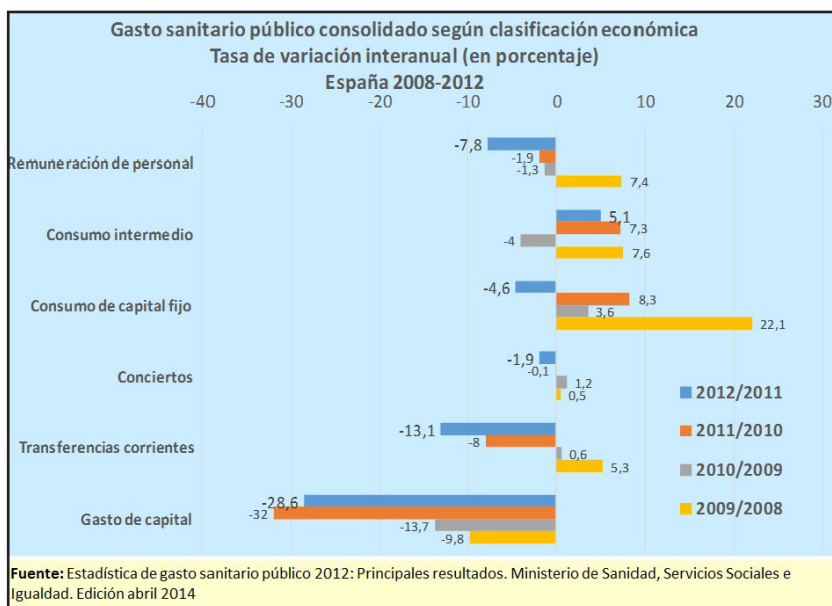
Lo que observamos, retomando la participación del gasto sanitario público, es que la participación de España en términos de PIB pierde puestos respecto a lo que era la comparación del sistema sanitario en su conjunto.

Ahora veremos cuáles han sido las medidas que han dado lugar a que, aunque en términos relativos se haya mantenido la participación del gasto sanitario público, en términos absolutos sí haya habido una pérdida de financiación que han sido de unos diez mil millones de euros para el conjunto del Sistema Nacional de Salud en los últimos 5 años:

1. Modificaciones del ámbito subjetivo de protección: Paso de un modelo de cobertura universal a otro de aseguramiento: quedan fuera de cobertura colectivos por razón de mayor renta y extranjeros en situación irregular.
2. Extensión e incremento de los copagos. El copago farmacéutico se incrementa con carácter general y se extiende a nuevos colectivos (pensionistas). Asimismo, quedan fuera de la financiación pública mayor número de medicamentos.
3. Nueva cartera de servicios segmentada en tres niveles: básico, suplementario y complementario, con aportación económica del beneficiario a partir del nivel suplementario (transporte sanitario, prótesis,...).
4. Medidas de apoyo financiero a las comunidades autónomas: fondo de liquidez autonómica (FLA) y mecanismo extraordinario de pago a proveedores, sobre todo para ayudarles en los cuellos de botella de carácter financiero que han tenido a la hora de asumir el pago de los proveedores sanitarios.

Los mayores ajustes desde el punto de vista del sistema sanitario público han sido en las inversiones y los gastos del personal, así como la disminución de transferencias corrientes, como consecuencia del incremento de los copagos se disminuía la parte de los medicamentos que

estaban financiados públicamente. La caída en las remuneraciones de personal tiene un doble componente, por un lado congelaciones salariales y por otro lado, una relativa congelación de los efectivos de personal.

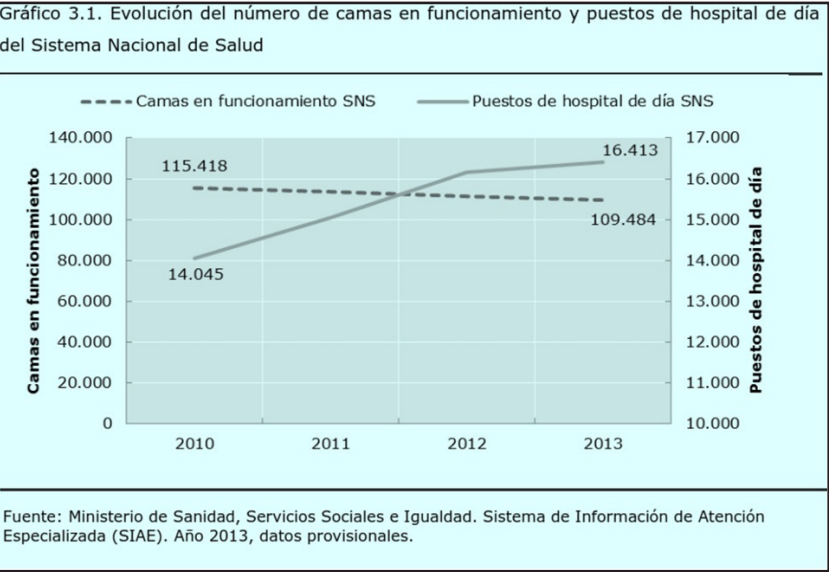


Podemos fijarnos en unos indicadores a la hora de evaluar hasta qué punto estas restricciones en el gasto sanitario público han afectado realmente a las capacidades de asistencia y de resolución del sistema.

Indicadores indirectos:

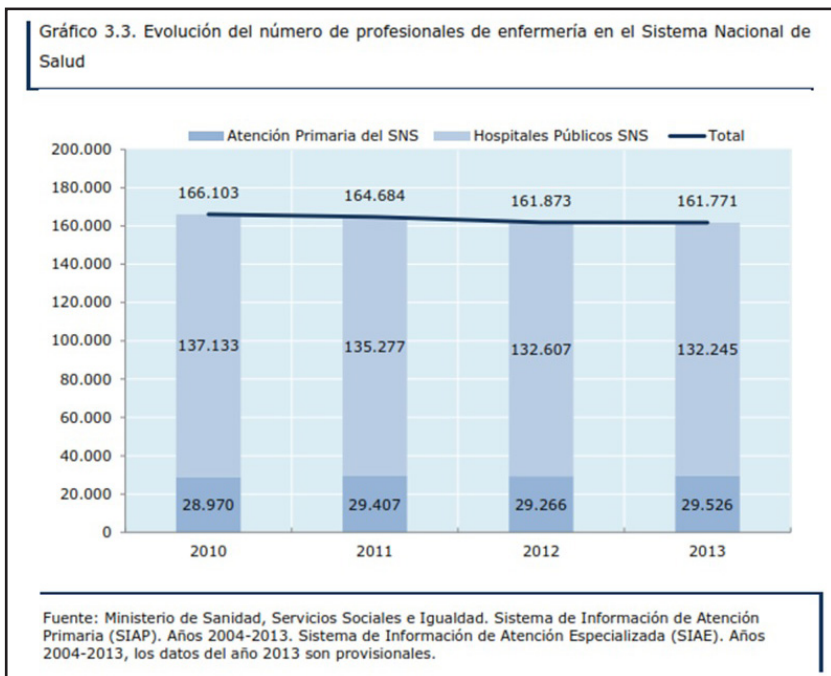
- Camas: se ha producido una disminución que en términos absolutos puede resultar significativa, aunque en términos relativos estaría alrededor de un 6% el número de camas. Por contra han aumentado las camas de hospital de día. No son perfectamente sustituibles, porque hay que diferenciar si se trata de una cama de hospital de agudos o de crónicos. Pero el sistema ha tenido cierta capacidad de respuesta en la búsqueda de soluciones más eficientes.

- Efectivos de personal sanitario: en médicos se ha mantenido, lo que pasa es que la información lo que refleja son los médicos en plantilla al final de cada periodo. En una organización tan compleja como esta, estamos hablando de centros sanitarios, especialmente los hospitales, aunque también los centros de salud, y hay un componente de trabajo a turnos que hay que tener en cuenta a la hora de leer los datos. Tan importantes son los puestos fijos de plantilla como tener capacidad de contratación temporal, de sustituciones etc. Perfectamente podemos estar manteniendo el empleo estable, pero si no tenemos una adecuada tasa de cobertura de vacantes como consecuencia de incapacidad temporal, vacaciones y demás, el sistema sufre para mantener la capacidad asistencial. En el personal de enfermería sí podemos ver una diferencia apreciable. Hay que entender que el personal de enfermería es el nervio del sistema desde el punto de vista de los cuidados, así como el médico toma las decisiones de lo que se hace o no se hace, realmente la percepción de la calidad de la atención en el ciudadano está en el personal de enfermería.



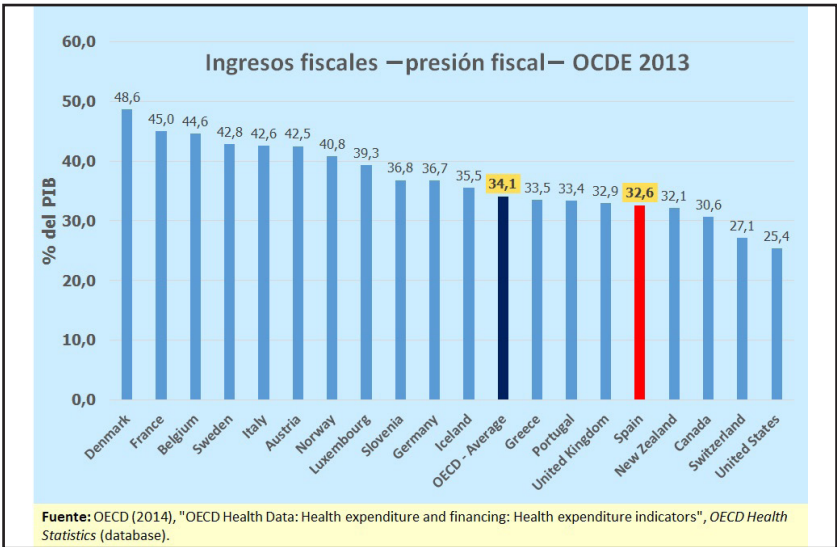
Indicadores directos

- Lista de espera quirúrgica: Se aprecia un incremento notable de la lista de espera, tanto respecto al número de ciudadanos que están en las mismas, como al plazo medio de estancia y al porcentaje de pacientes que están en espera durante más de 6 meses. Junto a todo esto es importante señalar que la capacidad en términos de ingresos fiscales que tenía la economía española en el año 2013 (presión fiscal). España esta por debajo de la OCDE y sensiblemente por debajo de países que están en nuestro entorno, una de las características de España es que tiene una base fiscal inferior a la de otros países.



Conclusiones

- Como consecuencia de la crisis económica y las medidas de ajuste fiscal en las Comunidades Autónomas, el Sistema Nacional de Salud ha perdido financiación pública en los últimos cinco años.
- La menor financiación pública ha significado una reducción de los gastos de personal, con una ligera disminución del número de profesionales sanitarios, además de afectar también a las inversiones. Quizás, hablando de sostenibilidad, se tendría que hacer una reflexión; hasta qué punto es sostenible de cara al futuro el sistema con los niveles salariales actuales de los profesionales sanitarios. Cuando hablamos del mercado único en Europa, movimiento de trabajadores, etc, vemos que España tiene un excelente sistema de formación de profesionales sanitarios pero las retribuciones están sufriendo erosiones y congelaciones.



- Se han aumentado los copagos, algunos indicadores de niveles de atención han empeorado —por ejemplo las listas de espera— y el sistema ha renunciado a la cobertura universal de derecho.

- Sin embargo, aunque las opiniones de los usuarios manifiestan el desgaste del sistema por estas medidas, el Sistema Nacional de Salud ha mantenido su capacidad asistencial, lo que hace pensar que el mismo ha soportado razonablemente el impacto de estas medidas, sin menoscabo significativo en su legitimidad social.

- La clave y el interrogante futuro sobre su sostenibilidad será la capacidad de las administraciones públicas para destinar recursos adicionales para afrontar desafíos como el envejecimiento y la cronicidad, lo cual dependerá en gran parte de la ampliación de la base fiscal del conjunto de la economía española y de los recursos financieros de las comunidades autónomas.

Podemos recuperar la pérdida del esfuerzo inversor, se puede recuperar la incorporación de mayores profesionales sanitarios y por tanto recuperar los índices de lista de espera y otros indicadores, pero el problema va a ser de restricción presupuestaria. En el marco de consolidación fiscal que va a continuar es especialmente estrecha su relación con el modelo de financiación de las comunidades autónomas, que supuestamente se reformará después de las próximas elecciones generales. Veremos entonces cual es el margen de mejora para solucionar o por lo menos amortiguar estos problemas que acabo de comentar.

SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Pasamos al sistema de cuidados de larga duración en España. Es un sistema que nace con una serie de características: financiación de carácter público aunque con participación de los usuarios; como un derecho subjetivo, lo cual es una cuestión muy importante ya que se incorpora un nuevo derecho de ciudadanía; con el compromiso (que es que lo justifica la intervención estatal, puesto que son competencias

plenas de las comunidades autónomas), de garantizar la igualdad de los ciudadanos al acceso a la protección del sistema, y una financiación fundamentalmente basada en impuestos aunque con contribución de los usuarios.

Me tengo que referir en primer lugar al problema de la financiación del sistema. El marco de financiación del sistema de pensiones en España es, hay que decirlo, complejo, difuso y además tiene una serie de problemas que se han trasladado al sistema de gestión y a los resultados que está dando. Por un lado existe un nivel mínimo que es la financiación que garantiza la Administración General del Estado, y por otro lado está la financiación que tienen que asumir las comunidades autónomas y que se nutre de su propio modelo de financiación. Hay un compromiso en la ley, aunque con carácter transitorio (finalizaba este año), estableciendo un nivel de financiación complementaria entre ambos, financiación adicional que debía ser completada por ambas administraciones, pero el resto de necesidades del sistema de atención a dependientes en cada comunidad autónoma debía ser soportado por la financiación que aportaran estas, que incluso podían dar un nivel de protección adicional financiado con sus propios recursos. Hay que señalar también que el compromiso que marca la Ley 39/2006 en el artículo 32 es que las comunidades autónomas tienen que aportar al menos el 100% de lo que aporte la Administración del Estado, pero claro, el aporte de la Administración del Estado tampoco se fija o se referencia con cargo a un indicador, y ahí es donde hay un punto de conflicto importante.

Además, a partir del año 2010, el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas incorpora una financiación adicional, que aunque no es finalista se justifica por la propia Ley de Dependencia, con lo cual son recursos que se inyectan a las comunidades autónomas.

Y, por último, tenemos la aportación de los beneficiarios, que no está homogeneizada en el sistema y que, aunque se establece a través de normas de rango estatal, sí que se puede establecer cuál es la forma de calcular la capacidad económica, pero desde el punto de vista de la determinación de la participación de las comunidades autónomas, son estas las que tienen que fijarlo, y aquí la situación es completamente dispar. Hay comunidades autónomas, incluso, que no cobran aportaciones y hay comu-

nidades autónomas que además tienen distintos niveles de aportación. El sistema arranca en un momento ciertamente peculiar porque justamente comienza en el año del pico del ciclo económico, cuando la tasa de paro era del 8,3%, las administraciones públicas tenían un superávit del 1,8% y la economía española crecía prácticamente al 4%. Luego viene la quiebra de Lehman Brothers, que es el momento convencional que usamos para marcar el comienzo de la crisis.

¿Cómo ha evolucionado el sistema?

Me gustaría contrastar las previsiones de la propia ley, el Libro Blanco, y cómo ha evolucionado la misma. En términos generales, en cuanto a los usuarios protegidos o potencialmente atendidos, más o menos las previsiones se han cumplido, pero donde no se ha cumplido es en la composición del tipo de dependientes, porque los dependientes de grado III, los grandes dependientes, son muchos más en términos relativos que los que inicialmente se estimaban y esto genera tensiones importantes en relación con la atención y los costes de mantenimiento del sistema. Estas diferencias también las vemos en las distintas comunidades autónomas, hay algunas donde el número de dependientes de grado III supera con creces los que se están atendiendo con respecto a los que se esperaban según las previsiones del Libro Blanco. Otro de los problemas del sistema, que es uno de los elementos de mayores críticas, es la existencia de listas de espera, donde vemos que, aunque se ha hecho un esfuerzo importante en los últimos años, tuvimos un pico en el año 2011 que paulatinamente ha ido disminuyendo, aunque sigue existiendo un volumen importante de personas que han sido reconocidas como dependientes y no están atendidas. Estas listas de espera ni son homogéneas ni tienen la misma magnitud. Hay comunidades autónomas donde prácticamente son inexistentes y otras donde se concentra el grueso de su volumen. En cuanto a la distribución de los grados por comunidades autónomas la distribución también es muy dispar, hay comunidades que tienen el 50% de sus dependientes con grado III, máximo nivel de dependencia, y hay otras en las que está en torno a un tercio.

Así vemos que, pese a que el sistema se pone en marcha para garantizar la igualdad en el acceso a la atención de la dependencia de

todos los españoles (porque esta atención ya se daba dentro de las comunidades autónomas desde los servicios sociales) siguen existiendo diferencias importantes de calificación y atención a los dependientes.

Un aspecto muy importante de estas diferencias entre comunidades autónomas es que el equilibrio entre el tipo de prestación es muy dispar. Hay comunidades que han apostado claramente por las prestaciones de servicio, profesionalizadas, que generan empleo, y otras que apostaron en el desarrollo de su modelo de atención por la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, esto es, dar dinero a los familiares directos o las personas que supuestamente se encargan de los dependientes en el hogar. Digo supuestamente porque en principio los mecanismos de control no eran muy estrictos, aunque las reformas que se han impulsado han ido en la línea de garantizar al menos esa atención. Por tanto, vemos que hay una diferencia importante. Bien es cierto que en los últimos años se está revirtiendo la situación por esas medidas de reforma incorporadas al sistema y se está produciendo un crecimiento paulatino de las prestaciones de servicio, en detrimento de las prestaciones de cuidados informales dentro del hogar.

¿Cuánto cuesta el sistema de dependencia?

Este sistema complejo de financiación provoca que no tengamos datos oficiales respecto a sus costes. En términos generales las comunidades autónomas (que son las que, mayoritariamente, realizan el gasto) no tienen lo suficientemente desarrollada su contabilidad presupuestaria analítica y no hay diferenciación del gasto de atención a la dependencia dentro del conjunto del gasto de servicios sociales. Hay distintas estimaciones, unas oficiales, como el informe del Tribunal de Cuentas del año 2014 o la propia memoria económica de la ley y otras, como un estudio de la Fundación Caser. Estamos hablando del entre el 0,6 y el 0,7% del PIB, lo cual en términos absolutos no debería significar en sí mismo un problema sustantivo, a diferencia del Sistema Nacional de Salud o el sistema de pensiones, que tienen pesos mucho mayores con respecto al PIB. También es importante señalar cómo han ido evolucionando las aportaciones económicas de la Administración General del Estado. Ha contribuido más del doble con respecto a lo que tenía

previsto y esto supone una tensión financiera importante. Frente a esto se adoptaron distintas medidas a través del Real Decreto Ley 20/2012 se redujeron las aportaciones de la Administración General del Estado a las comunidades autónomas, se eliminó la obligación de cotizar a los cuidadores en el entorno familiar, se mejoró el sistema de información y la vinculación de la financiación del Estado a las comunidades que otorgaran mayor peso a las prestaciones de servicio. Por parte de las comunidades autónomas se redujo un 15% la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y el intento, también impulsado desde la Administración del Estado de regularizar y homogeneizar en todas las comunidades las aportaciones económicas a los beneficiarios. Así mismo se implantaron medidas para diferir las obligaciones de carácter económico con los beneficiarios a lo largo del tiempo.

CONCLUSIONES

Sostenibilidad (legitimación) social:

- Necesidad de reducir significativamente las listas de espera. Estas listas de espera no son comparables a las del Sistema Nacional de Salud, donde la lista de espera es para los pacientes con intervenciones quirúrgicas no urgentes. La persona que necesita urgentemente atención quirúrgica la recibe inmediatamente, y aquí estamos hablando de personas que normalmente tienen edad avanzada y una gran necesidad de cuidados, por lo que la lista de espera tiene una trascendencia importante para ellos y para su entorno directo.
- Reducción de las desigualdades entre comunidades autónomas: en las listas de espera, calificación de la dependencia, acceso real a las diferentes prestaciones, participación económica de los usuarios... esto era, precisamente lo que justificaba la intervención estatal.

Sostenibilidad económica:

- La financiación adecuada del Sistema de Atención a la Dependencia exige conocer su coste, y esto requiere un mayor compromiso por parte de las comunidades autónomas.

- Es necesario despejar las incertidumbres financieras del Sistema de Atención a la Dependencia: aclarar la confusa financiación multinivel entre administraciones públicas, garantizar la suficiencia financiera dentro del modelo de financiación de las comunidades autónomas, mayor vínculo entre financiación y nivel de atención prestada (resultados). Estamos hablando de un aspecto que va más allá del propio sistema como es la propia organización territorial del Estado y es cómo se consigue una coordinación multinivel entre distintas administraciones públicas en una política pública en la cual se ha decidido por el legislador que tienen que participar ambas administraciones.

- Interdependencia con otras políticas públicas: pensiones y atención sanitaria. En mi opinión no tiene demasiado sentido hablar por un lado de Sistema Nacional de Salud, por otro lado de Sistema de Atención a la Dependencia, y por otro de Sistema de Pensiones; están directísimamente vinculados, son interdependientes, son vasos comunicantes. Lo digo porque desde el punto de vista organizativo, como economista que he virado hacia los aspectos organizativos y de gestión pública, es un aspecto que me preocupa bastante. Cómo cada vez más parece que la seguridad social en España sólo son las prestaciones contributivas y la consecuente recaudación de sus cuotas. Yo creo que los problemas que acabo de comentar, junto a los retos que han señalado los anteriores ponentes, deberían impulsar un mayor esfuerzo de organización y colaboración mutua entre esos tres sistemas.

Gobernanza del Sistema de Atención a la Dependencia:

- Mejora de la gobernanza del SAAD en el marco del reparto competencial del modelo territorial del Estado. Se trata de conseguir esa coordinación entre el ámbito central y las comunidades autónomas.

Muchas gracias.

Misión y funciones de los cuerpos superiores de la Administración de la Seguridad Social en la gobernanza de ésta: necesidades, inquietudes, problemas y soluciones.

Juan Carlos Lozano, María Jesús Sáez López, Begoña Gosálbez Raull, Carlos Abad Ruiz.

Misión y funciones de los cuerpos superiores: letrados¹

Juan Carlos Lozano.
Presidente de la Asociación Profesional
del Cuerpo Superior de Letrados.

Buenos días, quiero agradecer a la asociación la invitación que me hizo para participar en este foro de debate y reflexión. Jose María, ex presidente, me acabo de enterar, la verdad es que ha sido un presidente magnífico, y he tenido el honor de trabajar mucho con él, tanto en la asociación como en Fedeca donde yo soy vicepresidente y él es vocal de la junta de gobierno. Aprovecho para decirte que te vamos a echar de menos y para felicitar a María Jesús y desearle lo mejor.

Para nosotros, para el cuerpo de letrados al que represento, estar con vosotros es como estar con hermanos, cuerpos hermanos, tanto con vosotros con los demás cuerpos que tengo a mi derecha y a mi izquierda, ya que todos participamos de tener un ADN de Seguridad Social que se caracteriza, primero, porque tenemos una visión social de nuestro trabajo, y segundo, porque sufrimos una discriminación respecto a cuerpos análogos de la Administración del Estado. Todos sabemos que hay cuerpos análogos de igual dureza con superior retribución y cuyos integrantes trabajan igual o menos que nosotros. Por lo tanto, introduzco mi primera reivindicación dentro de esta presentación. Paso a centrarme en los aspectos sobre los que se nos preguntaba.

¹Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015.

NECESIDADES

Creación de una agencia

Respecto a nuestras necesidades, creo que una de las más importantes es la creación de una agencia de la seguridad social, pero no de cualquier manera, se trata de crear una agencia real de la seguridad social, no que contenga sólo una parte. En mi opinión tendría que incluir: Imserso, Ingesa, INEM, e incluso Fogasa. Por supuesto también ISM, INSS, Tesorería, servicio jurídico e intervención, todo lo que pueda entenderse como seguridad social. Lo que ocurre es que cada vez que ha surgido la idea de crear una agencia es la época de las vacas flacas, y claro, después de tantas decenas de años esperando, y justo cuando la van a crear resulta que tiene que ser sin incremento de gasto —que no sé como no se va a incrementar gasto, porque sólo cambiar los letreros ya lo conlleva— lo cual quiere decir que nos van a crear una agencia de tercera o cuarta, y no queremos eso. Olvidaos de la idea de la Agencia Tributaria, sabéis que cuando la crearon rompieron el molde, de manera que, técnicamente, ya no puede haber otra agencia igual, no se aplica esa ley, se creó otra ley distinta que no tiene nada que ver. Claro, una agencia ideal sería con participación en lo recaudado, de manera que fuera autofinanciada como la Agencia Tributaria, y con facultades para poder aprobar RPTs.

Yo dejé de leer los RTPs en el BOE hace años porque, claro, ver todos esos niveles, y sobre todo esos específicos dañaba un poco, así que opté por dejar de leerlo. No sé si os acordáis cuando se aprobó el RTP de la Agencia Tributaria (la primera, porque la han modificado un montón de veces), era famoso el específico del director de la administración de La Latina, en Madrid, que tenía más específico que el subdirector general de Tesorería, aquello fue como una pedrada en la frente, en el año noventa y algo, ¿cómo puede ser esa diferencia?

Son cosas que pueden apreciarse ya en el tema organizativo, puedo contar una anécdota: teníamos una limpiadora, muy buena chica, —yo estoy destinado en Sevilla—, ella era muy simpática con todo el mundo, etc., y un día la empresa la cambia a la delegación especial de la Agencia Tributaria, la regional que está allí en Sevilla, y al cabo de

un tiempo me la encuentro, y me dice “No te lo puedes creer, allí no hay más que jefes”. Y es verdad, en la Agencia Tributaria no hay más que jefes, desde que entras eres jefe de algo, y luego jefe de jefe de jefe de jefe. Eso supone una carrera profesional impresionante, es una administración que es casi una pirámide invertida, en el sentido de que hay muchísimos altos cargos frente a los de abajo que son poquísimos. Nosotros al contrario, como A1 tenemos el director provincial y los subdirectores, y después ya prácticamente pasamos a otros grupos, con lo que la responsabilidad de la toma de decisiones recae en muy pocas personas.

Estatuto del directivo público

Otra cosa que quería destacar dentro de estas necesidades es la aprobación de un estatuto del directivo público, no sé si habeis escuchado hablar de esto, es un tema que lleva ya muchos años tramitándose. Se trata de que los directivos públicos (la ley define lo que es un directivo o un predirectivo público), tengan un estatus que les proteja frente a las situaciones normales de cese etc. Es necesario, por ejemplo, que cuando un directivo público o un cargo de libre designación, que obviamente está haciendo un servicio a una administración con un puesto de gran responsabilidad, vuelva a la administración se evite que le perjudiquen. Tenemos una normativa difusa, ambigua, que normalmente tienen que aplicarla los del otro gobierno, o sea el nuevo partido acabado de llegar, con una interpretación normalmente restrictiva. Yo he visto casos de compañeros que han terminado poniendo sellos en sótanos. Son cosas que son inadmisibles. Alguien que ha estado en un puesto de directivo tiene que tener una vuelta prevista de antemano, regulada y con la dignidad que corresponde.

También respecto al directivo público quería comentaros el tema de la retribución, no podemos admitir que entre el menor sueldo y el mayor las diferencias sean tan pequeñas, teniendo en cuenta los diferentes niveles de responsabilidad, puesto que uno quizás tiene que portear papeles y otro tiene que tomar las decisiones con toda la responsabilidad que conlleva, la preparación que se le exige, la carrera, las oposiciones, etc.

INQUIETUDES

Rebaja del nivel de exigencia para los cargos

Hay una cierta tendencia en la Administración en el sentido de rebajar cada vez más el nivel de exigencia para ocupar un puesto de trabajo. Ya se permitió, en perjuicio nuestro, que el puesto de director general pueda ser ocupado por una persona que no sea parte del funcionariado público, con el único requisito de que sea motivado. ¿Qué ha hecho Fedeca? cada vez que salía un nombramiento, si veíamos que no estaba justificado, lo recurriamos, iba al Tribunal Supremo y al tiempo, unas veces a favor, otras en contra pero claro, a veces se fallaba que era una falta de motivación y lo resolvían volviéndolo a sacar pero en vez de motivar el proponer a alguien que no sea funcionario con dos líneas ponían cuatro, pero bueno, era una lucha. La tendencia es que los directores generales puedan ser ya no sólo no funcionarios, sino cualquier persona aunque no haya hecho oposiciones. En esos casos se está extendiendo también a otros niveles, y es en lo que estamos pendientes. Incluso hay un caso concreto de un órgano público que recoge en sus estatutos la posibilidad de que un puesto equivalente a subdirector general lo ocupe cualquier persona que no sea funcionario. Estamos pendientes porque no se trata de que sea o no sea funcionario, se trata de la garantía de calidad y de responsabilidad que da la función pública, el hecho de haber entrado por tus propios medios, por haber demostrado de manera objetiva lo que vales, y no depender del político de turno. Esto supone que la Administración funcione, porque nosotros somos funcionarios y estamos al servicio del político que en cada momento detente el poder. Si se baja este nivel esto nos perjudica a nosotros profesionalmente y por supuesto va a suponer un empeoramiento de la calidad a los ciudadanos.

PROBLEMAS

Escasez de personal

Todos habéis sufrido el gran número de jubilaciones que se han producido últimamente, es tremendo, hay unidades que se han quedado

prácticamente vacías. Obviamente esto no es culpa de los compañeros que se jubilan, que están en su derecho, faltaría mas. El problema es de la Administración, del Gobierno, que no ha sacado una oferta de empleo público suficiente para poder paliar estos problemas. Nos encontramos con que tenemos que trabajar más porque hay más trabajo, por otro lado tenemos menos personal, porque se jubilan más compañeros y no llega nadie.

Recortes económicos

Esto, unido a la situación que todos conocéis de recortes económicos que venimos arrastrando, hace la situación insostenible. Es un problema muy importante, que desde la asociación estamos reivindicando, desde Fedeca, siempre que vamos a alguna reunión con algún organismo, reivindicamos, como mínimo, volver a la situación donde nos encontramos antes de 2010, revertir los recortes de bajada progresiva. Un detalle con los A1, el recorte no es proporcional, sino que al de abajo que gana menos le quitan un 2% y al de arriba que gana más le quitan un 8%, un 10% o un 12%. Recurrimos, como sabéis y el Constitucional dijo que era constitucional, discrepo, pero bueno.

La paga extra de 2012, que nos han dado parte, pero nos deben el resto, el tema de los moscosos, de las vacaciones, y el recorte de salario en caso de incapacidad temporal (50% los primeros 3 días y un 25% los siguientes...). Este tema es fundamental porque nos otorga una presunción de defraudadores: como usted defrauda y se ha puesto enfermo de mentira, yo lo que hago es quitarle parte del sueldo. Esa es la ofensa más grande que ha habido históricamente a los funcionarios públicos, y lo digo desde un punto de vista profesional. Es una cuestión objetiva: si usted tiene problemas porque cree que hay absentismo de los funcionarios mande inspectores, que tenemos unos inspectores médicos magníficos, compruebe que el trabajador está enfermo, pero no automáticamente me quite la mitad de mi sueldo durante estos días.

Productividad numérica

El principio de legalidad tiene que regir la Administración Pública, de eso no hay ninguna duda, pero muchas veces buscando la pro-

ductividad, a veces productividad numérica, la propia administración pierde el norte y comete una serie de actuaciones que no son correctas o son alegales o totalmente ilegales, a cambio de conseguir llegar a ese número que se está pidiendo. El fin no debe ser alcanzar un número ni tantos minutos de espera, el fin debe ser darle un trato adecuado al administrado, dictar resoluciones justas conforme a Derecho, el fin debe ser la calidad de nuestro servicio.

Misión y funciones de los cuerpos superiores: interventores y auditores²

María Jesús Sáez López.

Presidenta de la Asociación Profesional de Interventores
y Auditores de la Administración de la Seguridad Social.

Buenos días, soy interventora de la Seguridad Social, llevo en la Seguridad Social muchísimo tiempo, pero mi carrera administrativa la hice fuera, como otros muchos compañeros de todos los colectivos que hoy aquí, estamos representados. Hemos tenido que salir fuera porque no teníamos posibilidades en nuestros organismos. No estábamos reconocidos ni siquiera cuando ingresamos al cuerpo, no nos distinguíamos de otros cuerpos y entonces ni tan siquiera existía el cuerpo de gestión, así que a aprobar por oposición libre y entrar en el cuerpo de intervención y contabilidad de la Seguridad Social no me supuso prácticamente ningún cambio, ocupé el puesto que ya antes estaba ocupando.

Tenemos que ser muy conscientes, y en la Administración de la Seguridad Social desgraciadamente no lo somos, de que las organizaciones cambian, en gran medida, cuando las personas que trabajamos en ellas tenemos claras las metas a alcanzar y los objetivos para conseguir dichas metas, y cuando lo tenemos claro y defendemos con nuestro trabajo, claro está, y además lo defendemos con empeño, como auténticos profesionales, lo conseguimos, somos capaces de conseguir casi todo.

Juan Carlos ha empezado hablando de una agencia de la seguridad social, yo estuve la primera época de intento de creación de esa agencia, las primeras dos legislaturas del PP, cuando prácticamente estuvimos a punto de tocar la agencia, pero en qué se falló, por qué no se creó. Pienso, sinceramente, que faltó el empuje técnico, no fuimos

²Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015.

capaces de convencer dentro y fuera de nuestro ámbito la necesidad de su creación dada la importancia cualitativa y cuantitativa de nuestra gestión.

Por eso nos propusieron nacer como un organismo, ahí nos dimos cuenta que fuera del ámbito de la seguridad social no entendían la importancia de nuestro trabajo y nuestro servicio de la sociedad. Nos dimos cuenta que la seguridad social es la gran desconocida y que es difícil conocerla si no se está dentro de ella. Como profesionales entendemos y creemos en la necesidad de ella pero, eso sí, con profesionalidad.

¿Cómo se va a gestionar más del cincuenta por ciento de la Administración Pública Central mediante la figura administrativa de un organismo? Hubiera sido una torpeza crear una agencia de esta envergadura, con un gasto tan sensible a la ciudadanía, sin entidad propia, hubiera sido nacer con una malformación, sería haber nacido mortecina. Es difícil corregir los errores cuando son errores de concepto y lo peor de todo, desde el desconocimiento.

He estado fuera del ámbito de la Seguridad Social un tiempo, en servicios especiales, y ahora vuelvo a oír hablar de la creación de la agencia de la seguridad social, pues permitidme que sea sincera y os diga no tengo ninguna esperanza de que se vaya a crear, es más, no tengo ninguna duda de que no se va a crear y no se va a crear porque no somos capaces de convencer de la necesidad de su creación. Y ¿sabéis por qué? porque los diferentes colectivos que están al servicio de la Administración de la Seguridad Social, los diferentes cuerpos de la Seguridad Social somos buenos profesionales pero muy poco implicados en demandar la necesidad de cambios, no porque no seamos capaces, que lo somos, además de excelentes profesionales, pero no somos capaces de convencer al político de la necesidad de cambiar nuestras instituciones con el único objetivo de mejorarlas. Estamos todavía viviendo de nuestro pasado, de nuestra historia reciente de cuando desapareció el Instituto Nacional de Previsión, para dar paso a la creación de las Entidades, no hemos sido capaces de dar un nuevo giro.

Yo he estado mucho tiempo trabajando en Hacienda, en parte, es allí donde hice mi carrera profesional. Me fui a un nivel 26 a la Dirección General de Presupuestos, porque no era capaz de conseguir un 26 en la Intervención General de la Seguridad Social. Me incorporé a

un nivel 26 y a pesar de estar en un sitio que no era mi lugar natural conseguí un nivel 30, siendo el único nivel 30 que no era de Hacienda. Lo conseguí, tuve que conseguirlo lejos de mi casa. Es más, yo me llevé a un interventor de la Seguridad Social y ese interventor hoy es, el director general de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el primero en la historia porque tradicionalmente era una dirección general reservada para funcionarios del cuerpo de interventores del Estado. Fijaos lo que acabo de decir, para funcionarios del Ministerio de Hacienda.

¿Cómo se creó la Agencia Tributaria? yo fui una observadora privilegiada, fue gracias al empeño de los inspectores de Hacienda. Yo viví cómo los inspectores de Hacienda demandaban su independencia y, literalmente, eran tenidos muy muy en cuenta por el secretario de Estado de Hacienda, que en aquel momento era un potente secretario de Estado, Borrel. Tenía mucha fuerza, y esa fuerza, empujada por la asociación de Inspectores de Hacienda, en demanda de su independencia, hizo posible la creación de la Agencia Tributaria, ¿y cómo la crearon? el último día de cierre del presupuesto introduciendo en la Ley de Presupuestos para ese ejercicio por el propio gabinete del secretario de Estado, por orden expresa del secretario de Estado, metió en el articulado la creación de la agencia, pero además creo esa figura administrativa que antes no existía. Así se creó la Agencia Tributaria.

Así de simple se creó la Agencia, sin tener que discutir cada uno de los múltiples informes preceptivos. Se creó por el convencimiento de renovación de las instituciones públicas de un secretario de Estado, empujado, eso sí, por un colectivo, la asociación de inspectores que aglutina a todo el colectivo de inspectores de Hacienda.

Evidentemente, el modelo de la Agencia Tributaria es a lo que todos aspiramos, hoy es inviable, primero porque no estamos en un buen momento económico, pero también porque ya no hay posibilidad de hacerlo así, la Administración es mucho más rancia, y menos imaginativa, para crear y modernizar. La Agencia Tributaria es el símbolo de la independencia de los profesionales, aunque ahora hemos visto que esa independencia se ha enturbiado, los inspectores de la agencia tributaria están molestos por lo que está ocurriendo. Ninguno de nosotros, que nos sentamos aquí representando a nuestras respectivas asociaciones y colectivos, tenemos el empuje que tienen los inspectores de Hacienda,

pero sí tenemos empuje suficiente para que aquel político que va y viene se implique más en la gestión de la Seguridad Social.

Yo he vivido bastantes cambios, en Hacienda, de ministros y de secretarios de Estado, y siempre que ha llegado un nuevo ministro se nota el respeto que tiene a los diversos colectivos, que son los inspectores, los interventores además de a los abogados de Estado. Pero también hay que decirlo, es habitual que el director general sea de algún cuerpo de Hacienda. También es habitual que secretarios de Estado y secretarios generales sean también de un cuerpo de Hacienda. Nosotros no tenemos convencimiento y reivindicación de cuerpo, pero ellos sí lo tienen, cuando llega un secretario de Estado funcionario de un cuerpo de Hacienda se siente presionado, no porque esté presionado por sus compañeros, sino porque él mismo se siente presionado para hacer algo importante para el cuerpo al que pertenece.

En nuestro caso es difícil, porque no hemos tenido nunca secretarios de Estado que procedan de un cuerpo de la Administración, conocen los cuerpos de la Administración pero no son funcionarios ¿por qué? eso sería para debatir en otra jornada. Pero para eso hay que creerse que somos capaces de ser secretarios de Estado y que estamos lo suficientemente preparados para poder serlo, aunque eso es posible por otros condicionantes que no es motivo de análisis en estas jornadas. Quizás si lo serían para otra nueva.

No tenemos que tener complejos, absolutamente ninguno, porque si miramos los Presupuestos Generales del Estado consolidados, y además eliminamos las transferencias finalistas —que son las que financian pero que no requieren de su gestión—, la Seguridad Social representa en este momento más del cincuenta por ciento de la Administración Central (Estados, Organismos y Seguridad Social). Tenemos que creernos la importancia no sólo cualitativa sino cuantitativa que tiene la Seguridad Social y que nosotros, los profesionales de la seguridad social, somos los que día día hacemos que sea así.

Misión y funciones de los cuerpos superiores: actuarios, estadísticos y economistas³

Begoña Gosálbez Raull.
Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Actuarios.
Estadísticos y Economistas.

Buenos días, quizás me salga un poco de la temática que han llevado mis compañeros de las otras asociaciones hasta el momento, porque nuestra situación en la Administración de la Seguridad Social es muy específica, no sólo por la escasa importancia que suponemos en cuanto a número dentro de la misma sino también por los retos que para la propia Administración de la Seguridad Social pueden tener las reformas que, como nos han avanzado los ponentes anteriores, es probable que experimentemos en el futuro. Mi reivindicación va en ese sentido. Creo que la Administración de la Seguridad Social tiene que decidir qué quiere, tiene que decidir si ese trabajo necesario de carácter actuarial, económico y estadístico quiere que se haga desde la serenidad, con un punto de vista técnico y desde dentro del sistema, o quiere que se lo hagan otros desde fuera. Creo que es la primera decisión que se debe tomar.

Ya hay actuarios en el sistema, pero son pocos, y a veces con un horizonte no claramente definido. Realizan su trabajo extraordinariamente bien, no voy a decir yo nada en contra de mis compañeros que están trabajando en el sistema y luchando porque cada día funcionen mejor las cosas, pero sí creo que trabajan a veces de forma dividida y desagrupada. A lo largo de los años en los que estuve de presidenta y vicepresidenta de la asociación, lo que intenté fue transmitir la necesidad de que exista, no sé si como un servicio de estudios o si dentro o fuera de una agencia, pero sí un trabajo de base, de campo, continuado en el

³Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015.

tiempo, desapasionado en cualquier caso, no un trabajo que responda a la necesidad de sacar un proyecto concreto como el del factor de sostenibilidad o cualquier otro, sino un trabajo continuado donde se estudie cada una de las prestaciones, la evolución que siguen sus variables económicas y actuariales. Además no podemos olvidar que éstas afectan a la solvencia del sistema, que es algo que intento explicar a algunos amigos interventores ya que a veces se malinterpreta, pensando que nos estamos metiendo en su terreno. El sistema tiene que tener liquidez, evidentemente, ésta afecta al corto plazo, pero la solvencia tiene su horizonte en el medio y largo plazo. Estamos hablando de pensiones, y por tanto tienen que transcurrir muchas veces periodos muy largos hasta que estas prestaciones se perciban.

Ese estudio es necesario, si no lo hacemos desde dentro lo van a hacer desde fuera. Durante mis años como representante de la asociación hemos puesto al servicio de la Secretaría de Estado nuestra publicación “Economía Española y Protección Social”, que nació fruto de las jornadas que hemos celebrado durante estos años, y donde incluso alguno de los miembros del comité de expertos que se creó para estudiar la implantación del factor de sostenibilidad había escrito artículos todavía inéditos que, aunque contando con su autorización, pusimos a disposición del grupo. Siempre hemos tratado de colaborar, desde nuestro ámbito del saber, a la mejora del sistema.

Creo que ha llegado el momento de que la Seguridad Social decida qué quiere hacer, si quiere que se haga dentro o quiere que se haga fuera. Las entidades aseguradoras por su parte trabajan en ello, y hay numerosos ejemplos, muchos de ellos recientes, de entidades que han creado observatorios de jubilación, que han reforzado sus servicios de estudios en materia de previsión social o que ofrecen formación en diferentes niveles educativos sobre pensiones. El sector asegurador tiene mucho interés porque si se rebajan las prestaciones públicas se amplía el campo para el desarrollo de sus productos. Lo que no me gustaría es que, bajo la presión de esos criterios económicos, se pudieran tomar decisiones dentro de la Seguridad Social.

Otro aspecto que me parece interesante resaltar es que la seguridad social no son sólo prestaciones de jubilación. Si queremos que sea sólo jubilación hablemos sólo de jubilación pero si no... tengamos en

cuenta todas las prestaciones. Cuando aprobé la oposición, en 2006, se decía que es un sistema completo, general y homogéneo de prestaciones. Nos estamos olvidando de que un ciudadano está aportando al sistema pero no sólo para que cuando se jubile tenga su pensión de jubilación, sino porque si fallece su viuda va a percibir una pensión de viudedad, si tiene un accidente de trabajo o una enfermedad laboral va a percibir una pensión de incapacidad, y sus hijos en caso de fallecimiento también van a recibir determinada pensión, etc. No podemos obviar todo esto y sacar variables del sistema. Creo que la Administración de la Seguridad Social debería tomar cartas en el asunto y si se decide hacer el trabajo desde dentro existe ya un cuerpo de funcionarios como el nuestro que puede asumir y desarrollar con mayor profundidad esa labor.

Pero un cuerpo de funcionarios necesita alimentarse de gente y de conocimientos. Como ya he explicado a lo largo de mi intervención, desde la asociación de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social hemos tratado de alimentar todos esos conocimientos a través de las jornadas, a través de la revista, que seguimos publicando (www.eeyps.es), pero si no hay gente, si no hay renovación del colectivo es imposible hacer ese trabajo de campo, y entonces lo harán otros fuera. Hemos participado en jornadas a nivel europeo y a nivel mundial, y en el ámbito internacional se valora el trabajo de los actuarios. En Reino Unido, por ejemplo, hay un amplio cuerpo de actuarios. La segunda reivindicación va por tanto en el sentido de la alimentación de nuestro colectivo. Las cifras de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social en la Administración española son ridículas. Es muy difícil así hacer ese trabajo, se puede ir por impulsos, cuestiones y valoraciones muy concretas, bien hechas, por otra parte, pero difícilmente se puede hacer aquella otra labor que entiendo nos va a exigir el futuro del sistema. Con esa idea de nutrir el cuerpo de profesionales aplaudo personalmente que se vuelva a convocar la oposición para este año, pero también tengo que decir que no soluciona el problema si sólo se hace una convocatoria de forma esporádica cada 6, 8 o 10 años. No sirve de nada y además va en detrimento de la formación de las nuevas incorporaciones y de su permanencia en la Administración de la Seguridad Social pues si cuando entren, ven que no hay un trabajo

organizado, con una finalidad, donde se analizan una serie de variables, donde se buscan unos objetivos, se acabarán marchando más pronto que tarde, porque por suerte o por desgracia, somos muy valorados en el resto de la Administración General del Estado, y así la mayoría desempeñamos nuestro trabajo fuera de la Seguridad Social, no sin pena, porque a muchos nos gustaría poder hacer ese trabajo, que creemos tan necesario para la sociedad, desde dentro.

Misión y funciones de los cuerpos superiores: técnicos⁴

Carlos Abad Ruiz.
Vocal de la Comisión Ejecutiva de la
Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos.

Buenos días, antes que nada una aclaración. En el programa pone que soy miembro de la ejecutiva, en realidad soy ex-miembro, fui creador de la Asociación de Cuerpos Superiores, de la Asociación de Técnicos de la Seguridad Social, estuve en dos ejecutivas anteriores, ahora con Jose María ha sido la tercera vez que estoy en una ejecutiva y ya definitivamente me voy. Hoy hago mi último acto como miembro de la comisión ejecutiva.

Yo quería deciros, de entrada, que yo soy uno de esos técnicos de la Seguridad Social que estoy expatriado, llevo muchos años ya expatriado fuera del sistema y he conocido a otros muchos compañeros en la misma situación. El sistema, de alguna manera, nos expulsó para poder hacer carrera administrativa, para poder desarrollarnos profesionalmente, no daba cabida a todas las inquietudes que teníamos muchos y muchas, como ha dicho la compañera actuarial, no por placer, ni por gusto sino por necesidad de desarrollar carrera administrativa. Hoy me ha recordado una famosa asamblea, los que somos un poco mayores lo recordaremos, en la calle Alcalá, donde creamos la Asociación de Cuerpos Superiores de la Seguridad Social, que duró poco, desgraciada o afortunadamente, la Historia lo irá diciendo, de momento parece que fue acertado el que se disgregara esa asociación y se volvieran a crear las asociaciones de cada uno de los cuerpos de la Seguridad Social, me acordé de ello porque fue espectacular, llenamos el salón de actos del antiguo INP, probablemente estábamos allí más

⁴Transcrito a partir de la intervención oral en las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social, 2 y 3 de junio de 2015.

de 500 o 600 profesionales del sistema de la Seguridad Social entre letrados, actuarios, interventores y técnicos, a los que lo que nos preocupaba en aquel momento era conseguir que el sistema de Seguridad Social fuera para delante, que nuestros cuerpos tuvieran protagonismo y que fuéramos actores de ese protagonismo. El devenir ha hecho que nos disgregáramos, pero os quería contar también alguna otra anécdota, porque las cosas pueden seguir sucediendo y la historia a veces se repite en momentos inesperados.

Esta es una de las múltiples anécdotas que hemos vivido a lo largo de estos años, porque hemos vivido y hemos conseguido muchas cosas, muchas, de cómo estábamos a cómo podemos estar y como nos podemos sentir el tramo que ha transcurrido ha sido importante y yo creo que en muchos casos absolutamente positivo. Recuerdo una de las muchas reuniones que teníamos, con Bernardo. A Jose María también lo quiero mucho, pero Bernardo era un ser especial, incluso le tenías que pegar pataditas debajo de la mesa porque era de una ironía, cómo trataba incluso a los secretarios de Estado en defensa de nuestros intereses, era realmente espectacular. En una de esas reuniones que estábamos Bernardo, Mario Gómez-Aller, Juanjo Pérez Aja, muchos seguramente os acordaréis de él, estuvimos a punto de echarnos al cuello del secretario de Estado y del director general de Función Pública. En aquellos momentos, entre otras cosas, no nos llamábamos como nos llamamos ahora, eso fue gracias a una enmienda que presentamos los técnicos en el parlamento a través de un compañero nuestro, que en aquel momento era diputado, y que nos lo facilitó, y cambiamos el nombre a “cuerpo superior de”. Recuerdo que toda la discusión con el secretario de Estado y con el director general de función pública, a la sazón, actual ministro de Justicia, Rafael Catalá, empezó porque habíamos planteado la posibilidad de cambiarnos el nombre y llamarnos “cuerpo superior de administradores del sistema de la Seguridad Social”, y Rafa Catalá dijo “me matan mis compañeros si admito esto” porque era aproximarnos a llamarnos como ellos, “cuerpo superior de administradores de”. En otra ocasión recuerdo que Juanjo, en un momento determinado, ya “caliente” y, perdonenme la expresión, “cabreado” le dijo “mira, secretario de Estado, no nos cuentes más milongas de si tenemos carrera o no tenemos carrera, lo que queremos es saber el suelo, del techo ya nos

encargaremos nosotros, y el suelo tiene que ser un 26 para los técnicos de la Seguridad Social”. Desde entonces ya venimos reivindicando eso.

Estamos aquí los cuerpos de la Seguridad Social, tenemos un ADN común, pero nosotros tenemos unas características especiales y específicas que hacen que dentro del sistema no tengamos la posición que deberíamos tener, y fuera del sistema seamos temidos porque los TAC entienden que les ocupamos sus puestos de trabajo. Pero es que la realidad demuestra que trabajamos igual o mejor que ellos, y eso ya no lo pueden soportar porque ellos entienden que por haber sacado su oposición están en condiciones de poder desempeñar cualquier puesto de cualquier sitio de la Administración, y nosotros les estamos demostrando que lo hacemos igual o mejor que ellos. Yo he estado en sitios que os parecerán curiosos como el Consejo Superior de Investigaciones Científicas como subdirector de gestión económica, en la Agencia de Metereología como director de administración, y ahora mismo soy el secretario general del Instituto Geológico y Minero de España, es decir que estoy, como otros compañeros, con colectivos en situaciones duras, difíciles de gestionar, y siempre hemos salido airoso, es más, la mayor parte de objetivos los hemos conseguido nosotros. Por ejemplo, los organismos públicos de investigación jamás habían recuperado el IVA soportado por su actividad investigadora hasta que llegó un técnico de la Seguridad Social al Cesic y ese mismo año la Agencia Tributaria ingresó veintisiete millones de la liquidación que presentamos del IVA; por primera vez en la historia en el año 2009 lo ha conseguido también el Cinemat y este año lo he conseguido yo en el IGME también. No lo ha conseguido un TAC, no lo ha conseguido nadie más, lo hemos conseguido técnicos de la Seguridad Social, porque nos creemos lo que hacemos, somos profesionales y somos servidores públicos, y ese gran ADN de servidores públicos que me inculcó la Seguridad Social es lo que yo traslado o transmito cuando estoy en una organización, aunque no sea el sistema de la Seguridad Social.

DESARROLLO DEL ESTATUTO BÁSICO

Hay dos o tres temas objetivos donde evidentemente vamos a tener que trabajar juntos, aparte de Cedeca, los propios cuerpos de

la Seguridad Social, como puede ser el desarrollo del estatuto básico. Hay una parte fundamental de ese desarrollo que es la función directiva, nosotros tenemos un elemento diferencial, en todo caso, respecto a nuestros compañeros, y es que los TAC estaban muy obsesionados en su borrador de función directiva en que ellos eran por antonomasia los directivos de la Administración española, y nosotros siempre les decíamos lo mismo, los TAS, frente a los TAC, somos un cuerpo generalista, igual que vosotros, porque llevamos la parte de gestión transversal en las entidades gestoras allá donde vamos, RR. HH., gestión presupuestaria, gestión de la contratación... pero además tenemos un plus de especialidad que vosotros no tenéis, así que tenemos que tener cabida como cuerpo generalista y además debe valorarse nuestro plus de especialidad. Esa es una batalla que está ahí, hay muchos borradores y no sé en este momento si se quiere avanzar o no, ahora estamos a final de legislatura y no es previsible. Ese es un terreno donde tendremos que trabajar juntos.

CREACIÓN DE UN AGENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Otro es el de las agencias. Yo he estado en dos. Hubo una orden ministerial no comunicada donde se establecía la clasificación de las agencias, las tres agencias más importantes en estos momentos —en base a la Ley de Agencias de 2006, la Agencia Tributaria es otra cosa— son Cesic, Aecid y Aemet, y yo he estado en dos de ellas, por lo tanto, de alguna manera, casi soy especialista, porque además llegué en 2008, el año en el que se pusieron en marcha, así que he vivido todo el proceso. Hay varios temas con respecto a ello. En una agencia lo que tendríamos que pretender, —ahora hablo más pensando en los técnicos, porque los letrados, los actuarios quizá menos, pero también lo tenéis—, es que estuviera incluido todo lo que ha citado el compañero letrado y además Mugeju, Isfas, Clases Pasivas Y Mufasa. Todo el sistema de previsión española. Por lo tanto, con tantas direcciones generales, hasta podríamos suprimir alguna y ahorrar. Por tanto el coste yo no lo considero importante, porque hasta podríamos plantearnos el lujo de la reducción de costes si sumáramos esa ingente cantidad de directores generales.

Reserva de puestos

Por otro lado una agencia nos permitiría blindar, que ahí podríamos tener algún roce con nuestros compañeros de otros cuerpos, determinados puestos, es decir, la reserva de puestos para técnicos de la Seguridad Social. Este es un debate que siempre se ha oído en el sistema de Seguridad Social ¿qué puestos deberíamos tener reservados los técnicos? porque, por ejemplo, letrados e interventores está clarísimo que tienen una reserva de puestos, al menos por la vía del hecho. Nosotros tendríamos que tener también, aunque fuera por la vía del hecho, la garantía de que en determinados puestos no podríamos entrar en concurrencia, que tendrían que estar reservados, una posibilidad que nos brinda el intentar abordar el estatuto de una agencia.

Blindar entidades frente a las transferencias

Otra de las cuestiones es blindar a las entidades de servicio común frente a intentos de transferencia a las comunidades autónomas, esto ya se planteaba hace años cuando discutíamos la posibilidad de un modelo unificado. Es más difícil transferir algo que está integrado que lo que está segregado. Desde el punto de vista estatal nunca he entendido por qué no han tenido esa visión, nos habríamos evitado algunos problemas, a lo mejor entre otras cosas el Imsero jamás hubiera sido transferido.

Contrato de gestión

La clave de una agencia de 2006 es el contrato de gestión, que se negocia directamente con el Gobierno y establece las condiciones del margen de actuación de la agencia, tanto en el aspecto económico como en el aspecto de los recursos humanos. Os lo digo también como experiencia, y no creáis que tengo manía, ¿dónde me encontré yo más resistencia para desarrollar el estatuto del Cescic y luego me lo encontré también en Aemet? los TAC. ¿Y por qué? porque la parte económica en la Ley de Agencias está bastante desarrollada, no hay vinculación a nivel de capítulos excepto el capítulo 1, las subvenciones nominativas

y los gastos protocolarios, por lo tanto ese es un tema casi resuelto. Un presidente de agencia tiene casi tantas competencias como un ministro y puede hacer modificaciones presupuestarias cuando quiera, siempre y cuando tenga remanente o ingresos extrapresupuestarios. El margen de actuación que yo viví allí era excepcional, podías manejar muy bien tu presupuesto y si te querías gastar todo en el 2 o en el 6 era tu libertad, en función de tus necesidades, no tenías a nadie que te estuviera fiscalizando constantemente. Además las agencias no tienen fiscalización previa, que es otra de las partes que te permitía mucha libertad, con miedo, porque al final el que se la juega es el gestor, pero daba una agilidad en la gestión que para mí era muy motivante como profesional. Y con los TAC, la mayor discusión siempre es la de recursos humanos, una agencia que tenga contrato de gestión ya no depende de la Cecir, hace su propia modificación de RTP en base al marco que se haya establecido en el contrato de gestión. ¿eso qué significa? se me ocurrió una vez decirlo y yo creo que ese fue el gran error, uno de los muchos errores que he cometido en mi vida, con los negociadores. El día que se cree la agencia de la seguridad social, cuando tengamos nuestro contrato de gestión, sobráis la mitad de los subdirectores generales de la función pública, y tendréis que venir transferidos a las agencias, y la mitad del personal, porque os vamos a quitar más de la mitad de vuestro trabajo. Horror. Ellos vieron que frente a las agencias con contrato de gestión ya no tienen su poder que es el de función pública y se sienten huérfanos. Eso subyacía, se vestía de muchas maneras técnicamente, pero subyacía por su parte una no pérdida de control, una no pérdida de poder. la realidad es que a fecha de hoy, y la ley es de 2006, y casi todas las agencias empezaron a funcionar en 2008, estamos en 2015 y no hay contratos de gestión. Y esa es la gran trampa, no nos bastaría con tener la agencia negociada sino ya negociado también el contrato de gestión, si no nuestra agencia nacería muerta.

La última cosa que os quería decir, y sobre todo estoy de acuerdo con la compañera interventora, es que hay un aspecto fundamental que es el subjetivo, el creerte las cosas. Yo he formado parte también de un grupo, que estábamos medio pirados, en el que el título de nuestras reuniones era “creer que es posible”. Si no crees que es posible has perdido de antemano la partida, tienes que trabajar siempre pensando que es

posible, si no no empieces a trabajar en eso. Y luego creer en nosotros, y que nuestros dirigentes, sobre todo los dirigentes del sistema, crean en nosotros. Estos días he oído alguna cosa que me ha inquietado, que si va a haber unas ofertas de empleo público más masivas, que si esas personas van a poder acceder a ciertos puestos directivos o predirectivos de responsabilidad y como quedando en el aire “¿estarán capacitados?” Bien, os explico una anécdota más. Yo estaba de director de la administración en Aemet, cambió el presidente, el presidente y yo éramos como el agua y el aceite, así que al cabo de pocos meses cesé como director de administración. En ese ínterin, yo tenía un TAC muy majo que por oferta de empleo público nos habían asignado a Aemet y le estaba enseñando a trabajar, era espabilado, aprendía, tenía iniciativa, quería hacer cosas, pero era el primer trabajo en su vida. Cesé como director de administración, cesó una compañera actuarial economista de estadística que yo la tenía como jefa de división, nivel 29, y a los 5 meses ese TAC sustituía a la compañera actuarial y estadística, con nivel 29. ¿Por qué no puede ser un técnico de la Seguridad Social igual?

Clausura

Conferencia de Clausura de las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social.

Tomás Burgos Gallego.
Secretario de Estado de Seguridad Social.

Conferencia de Clausura de las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social

Tomás Burgos Gallego.
Secretario de Estado de Seguridad Social.

Madrid, 3 de junio de 2015.

Queridos amigos:

Permitidme que inicie mi intervención agradeciendo la amable invitación de que he sido objeto para participar en la clausura de estas VII Jornadas Técnicas de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social.

Quiero también aprovechar esta ocasión para reconocer la labor del presidente saliente por su rigor, sensibilidad, afán de perfeccionamiento y vocación de servicio público.

Asimismo quiero agradecer el importante esfuerzo que los técnicos de la Seguridad Social venís haciendo en un tiempo tan complejo, plagado de reformas y que ha demostrado el compromiso y la capacidad de organización y decisión que tenéis en el Sistema, lo que ha posibilitado la implantación de todas las reformas. Esta labor se ha venido realizando con todo rigor y profesionalidad, y por ello, empezamos a ver resultados reales y tangibles.

Hoy, la Seguridad Social, lleva 22 meses creciendo, superando ya los 17 millones de afiliados que se habían perdido en 2012. Es evidente que estamos ante un nuevo horizonte, y es importante destacarlo.

Nuestro objetivo es asegurar los niveles de bienestar del conjunto de los ciudadanos mediante el reconocimiento y abono de las correspondientes prestaciones ante las diversas contingencias que pueden producirse.

Para conseguirlo, debemos contar con un aparato gestor moderno y eficiente que permita su cumplimiento efectivo y en las mejores condiciones, con una Dirección y un liderazgo adecuados

Los técnicos de la Seguridad Social sois la “argamasa” de esta organización, puesto que de vosotros depende la plasmación práctica en la vida cotidiana, de las reformas y los cambios que una organización como la Seguridad Social española está obligada a mantener de forma permanente a lo largo del tiempo.

El compromiso personal y la dedicación nos dirige a disponer de un aparato administrativo más abierto, racional, eficiente y con capacidad sobrada para enfrentarse a los retos del futuro. Esto sin duda conlleva el aprecio creciente entre los ciudadanos, que son perfectamente conscientes de que la gestión de sus intereses sociales está en muy buenas manos.

No podemos olvidar que se trata de una gestión de enormes magnitudes: administrar eficazmente un presupuesto de más de 136.000 millones de euros, gestionar los derechos y obligaciones de más de 17,2 millones de afiliados y abonar puntualmente y en cualquier lugar de España casi 9,3 millones de euros correspondientes a pensiones.

Y todo ello se realiza a través de un enorme entorno organizativo que integra a más de 29.000 funcionarios repartidos a lo largo y ancho de nuestra geografía.

Como decía anteriormente, estáis siendo protagonistas en primera línea de un esfuerzo transformador y reformista en el seno de la Seguridad Social como pocas veces se ha dado en intensidad y repercusiones futuras.

El sistema y el entorno es muy distinto ya del que recibimos en el año 2011. Ha dado grandes pasos, y aún le quedan importantes hitos que cumplir, pero es evidente que tenemos un escenario bien distinto del que existía hace poco más de tres años.

Lo cierto es que hoy la Seguridad Social ha vuelto a crecer y, como ya he mencionado con anterioridad, ha superado de nuevo el mes pasado (mayo 2015) los 17 millones de personas ocupadas.

Los últimos datos dados a conocer correspondientes al mes de mayo son sobradamente significativos:

Los datos de afiliación media : otro incremento record de 213.015 afiliados, un 1,25% más (tras 175.479 personas, un 1,04% más respecto al mes anterior).

Estamos de nuevo ante un excelente dato. El mejor mes de mayo de la serie estadística (con la sola excepción de mayo de 2005 cuando se produjo la regularización masiva de inmigrantes, que incorporó unos 76.000).

Y otro buen dato que conviene volver a recalcar: con ello la Seguridad Social supera ya ampliamente los 17 millones de personas ocupadas (en abril de 2012 se perdieron los 17 millones de afiliados). En términos medios estamos en 17.221.310 afiliados a la Seguridad Social.

Hoy en España se están creando 7.100 puestos de trabajo al día.

Hoy contamos con 592.937 más que hace un año.

El dato desestacionalizado apoya este nuevo gran salto hacia adelante de la afiliación este mes de mayo: 57.721 afiliados medios más (87.215 en abril; 104.360 afiliados en marzo, un total de más de 250.000 en 3 meses) Acumula 22 meses seguidos de crecimiento desestacionalizado.

Como también lo fue el pasado mes de abril y marzo, el mes de mayo nos ofrece de nuevo un dato excelente, por su dimensión, por su extensión a los regímenes clave y por las expectativas que sigue generando para el futuro próximo. Un dato que incrementa su relevancia si lo analizamos en términos desestacionalizados, porque se fundamenta en la recuperación económica sólida y no por estacionalidad alguna. La secuencia positiva de estos meses de 2015 se refuerza como nunca antes el pasado mes, confirmando la progresión de la creación de empleo, que es generalizada, creciente y sólida. Este 2015 está reflejando registros de afiliación desconocidos en la última década.

Hemos recuperado más de 1.070.500 personas de alta en Seguridad Social desde febrero de 2013, el punto más bajo que alcanzó el sistema. Y todos los que están en alta son reales, sin el maquillaje de cifras de épocas anteriores. Todos cotizan.

En el mes de mayo, el paro registrado disminuyó en 117.985 personas (la media de mayo había sido en los últimos 7 años de 58.000 personas). En términos desestacionalizados, el dato es muy positivo también, pues el paro baja en 34.817 personas. La mayor reducción en mayo de la serie histórica. Acumula 10 seguidos de descenso desestacionalizado.

En los últimos 12 meses el paro ha bajado en 357.354 personas. A un ritmo del 7,8%.

Todas las comunidades (con mayor o menor intensidad) notan ya estas mejoras. Notan el cambio. Y todas las provincias están en positivo en datos interanuales.

La Seguridad Social ha sido más seguridad social que nunca en el contexto de la crisis y ha demostrado su papel central como sistema protector del Sistema.

Ha cumplido de forma extraordinariamente eficaz su misión fundamental: proteger las rentas de los pensionistas (y otros muchos perceptores de prestaciones) ante los envites de una dura, profunda y prolongada situación económica difícil.

Lo ha hecho asumiendo su parte en el conjunto de reformas que impulsan la recuperación económica y del empleo en España.

No podría ser de otra manera, suponiendo como supone la mayor partida de gasto público de nuestros Presupuestos Generales, y dedicando a pensiones contributivas el mayor porcentaje de la riqueza nacional, de nuestro PIB, en la Historia de España: el 10,8% en 2014 (6 décimas más que el año anterior).

La Seguridad Social no ha dado ni un paso atrás en la crisis y las pensiones son fundamentales en nuestro sistema, ya que suponen para nosotros las políticas de la seguridad y la tranquilidad; las políticas de la confianza y el reconocimiento a nuestros mayores; las políticas de la cohesión y el compromiso con los más vulnerables; en definitiva, las políticas de humanidad, de crecimiento ético y sensibilidad que definen a una sociedad, la engrandecen y refuerzan sus valores.

En esta crisis, el número de pensiones ha crecido de 8.334.316 a 9.278.782, es decir, más de un 11% (944.466 desde diciembre de 2007).

La nómina mensual de pensiones también ha crecido el 45%, al pasar de 5.657,852 millones (2007) a 8.217,86 millones (1 de mayo). Como saben, esta nómina se multiplica por catorce pagas. Una nómina que crece interanualmente un 3%.

En estos 3 últimos años, hemos atendido a los pensionistas que estaban ya en el sistema, pero también a las más de 400.000 nuevas pensiones que se han incorporado al mismo. Para 374.500 nuevos pensionistas (de 8.061.785 en 2011 a 8.436.354 en abril 2015).

Además, el sistema ha asumido un incremento de la nómina mensual del 14,3%, pasando de 7.189.252 de euros por mes (diciembre

2011) a 8.217,86 (mayo de 2015). Un crecimiento que ha alcanzado el 3,0% en este último mes, después de haber llegado al 8,5% en el año 2008.

En número de pensiones (un 1,1% más) y en nómina mensual (un 3,0% más), el crecimiento de su tasa anual está en tasas históricamente bajas. Aun así, el esfuerzo económico que hay que desarrollar es muy importante, pero ha sido asumible debido a una economía en crecimiento y unas tasas interanuales también de crecimiento de la afiliación como el que ya tenemos (un 3,57% más en el total del sistema y un 4,16% más en el régimen general sin SE Agrario ni SE Hogar). A pesar de lo conseguido, estamos convencidos de que evolucionarán aún más positivamente.

Podemos afirmar que el sistema llega hoy a más ciudadanos y paga más pensiones de todos los tipos. Dedicamos casi 14.000 millones de euros más al año en la nómina de pensiones contributivas que cuando llegamos al Gobierno (980 millones de euros más al mes por 14 pagas)

Las pensiones son más altas y la pensión media de jubilación se sitúa en más de 1.019,71 euros al mes (un 10,47% más alta que en diciembre de 2011).

Todo esto se ha hecho con un importante esfuerzo. En plena crisis, el Gobierno del PP demostró su compromiso con el sistema público de pensiones y dedicó los recursos del PGE que el Gobierno anterior le había negado.

La Seguridad Social protege hoy a más personas, y no a menos, que al comienzo de esta crisis.

La Seguridad Social dispone de muchos más recursos económicos, y no menos, que al principio de la crisis.

La Seguridad Social representa hoy más porcentaje de riqueza nacional y de PIB que nunca antes en la historia.

La Seguridad Social brinda hoy más protección, con más cobertura, con más personas integradas, con más eficacia prestacional.

El gasto en pensiones no es sólo mayor en términos cuantitativos, sino que es, sobre todo, un gasto mejor, más amparado en la equidad, contributividad y la sostenibilidad futura.

Así, el sistema ha sabido estar ahí cuando más se necesitaba. Pero

no era suficiente con “estar”, sino que la crisis nos obligaba a “mejorar” y, para ello, debíamos introducir reformas. Pero es importante destacar que se han hecho reformas para gastar menos. La crisis no ha sido la excusa para negarle recursos al sistema.

No hemos superado la crisis a costa del sistema de protección, sino que se han hecho reformas importantes para ser más eficaces. Y ahora que el crecimiento está llegando, para sostenerlo hay que seguir mejorando.

Es innegable que hemos hecho muchas reformas y me gustaría, aunque sea de forma telegráfica, citar algunas de ellas que podríamos calificar de históricas:

Hoy la Seguridad Social es más sólida, porque se han mejorado las políticas de ingresos, con un sistema más justo, equitativo y eficiente. Y mejoraron los ingresos en más de 2.400 millones de euros de recaudación en cuotas en 2014. Como siguen mejorando ahora día a día. 1003 millones de euros más en el primer trimestre de 2015. La creación de empleo es la clave para nutrir el sistema.

Hoy la Seguridad Social es más coherente, con una regulación más acorde de las jubilaciones anticipadas y parciales, porque el sistema no se sostiene con más jubilaciones anticipadas, sino con menos, con las jubilaciones necesarias. Hoy se cotiza por la globalidad de la retribución del trabajador defendiendo sus derechos sociales. Y se revisaron sus bases de cotización para avanzar en equidad y proporcionalidad.

Hoy la Seguridad Social es más fuerte, con un nuevo sistema de recargos, y de gestión de bonificaciones y aplazamientos, para evitar el uso abusivo o inadecuado de estos instrumentos, en defensa de los recursos del sistema. Ahora la Seguridad Social ayuda a quienes lo necesitan, no a quienes quieren aprovecharse de ella.

Hoy la Seguridad Social es más eficiente, y tiene una tasa de morosidad que se situó en 1,83% cuando la banca la tiene del 12,7%. Hoy el sistema está mejor protegido frente a quienes, al amparo de la crisis, han querido sustraerse a sus obligaciones, y lo hemos protegido ante las sucesiones empresariales u otras circunstancias en las que los recursos del sistema no pueden ser moneda de cambio y objeto de abuso.

Hoy la Seguridad Social tiene nuevos derechos, como el de la compatibilidad entre salario y pensión de jubilación para definir una

mayor permeabilidad entre periodos de actividad y retiro. Y esta es una aportación de singular importancia porque introduce un potente incentivo a la continuidad laboral.

Hoy la Seguridad Social es más justa, sobre todo con las mujeres, y se ha reformado por completo la cotización y la protección del tiempo parcial, tras la STC que declaró nula la regulación que venía estando en vigor desde hacía años. O la aprobación de la protección social plena de los becarios universitarios o de FP, que tienen bonificada al 100% su cotización a la Seguridad Social, para incentivar carreras tempranas, y que hoy alcanzan cifras record de afiliación al sistema (más de 72.000).

Hoy la Seguridad Social es más sensible, y dispone del convenio especial con la Seguridad Social para las personas con discapacidad, que garantiza el acceso de estas personas a una protección mejor. Y protege mejor a los autónomos que cesan en su actividad; o a personas que tienen un accidente de trabajo y necesitan apoyo para su rehabilitación y recuperación laboral. Que ha incorporado al sistema a colectivos hasta ahora excluidos (mutualismos, registradores de la propiedad, deportistas de alto nivel...).

Y atiende mejor las especificidades de muchos colectivos, como las que van a encontrar acomodo al amparo de la nueva ley reguladora de la protección social de los trabajadores del sector marítimo-pesquero, (cuyo texto está en tramitación), regulación completa e integral de la protección social que el Instituto Social de la Marina proporciona a los trabajadores del sector marítimo-pesquero, incluyendo no sólo la protección del sistema de Seguridad Social sino la protección social específica para los trabajadores del mar. Donde se define el campo de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar atendiendo a las peticiones realizadas por el sector durante los años de vigencia del mismo, a la doctrina jurisprudencial, así como a los cambios operados en la forma de organización y en la propia evolución del sector marítimo-pesquero.

Hoy la Seguridad Social es más viable, porque hemos aprobado el factor de sostenibilidad (Ley 23/2013, de 23 de diciembre), que mantendrá la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas, garantizando su viabilidad, evitando desequilibrios presupuestarios a largo plazo. Y asegurando las pensiones de ma-

ña. Medida que vino antecedida del hito histórico de la culminación completa y permanente del proceso de separación de fuentes de financiación del sistema, asumiendo el Estado el gasto de todo el ámbito no contributivo.

Hoy la Seguridad Social es más activa frente a la discriminación por edad, porque se han aprobado medidas como la eliminación de las cláusulas de jubilación forzosa en los convenios colectivos, o se exige que las empresas que despidan de forma sesgada a trabajadores de mayor edad compensen al sistema vía aportación a tesoro público por los gastos en prestaciones que esos ciudadanos van a generar.

La ley establece la obligatoriedad de la empresa de financiar un convenio especial con la Seguridad Social para generar derecho a pensión sin estar trabajando a aquellos trabajadores, de 55 o más años, afectados por un despido colectivo que no tuvieran la condición de mutualista a 1 de enero de 1967.

Asimismo, una vez agotada la prestación por desempleo, los trabajadores mayores de 55 años que carezcan de rentas superiores al 75% del salario mínimo interprofesional (SMI) y cuya renta media en la unidad familiar tampoco supere esa cantidad, pueden cobrar un subsidio por desempleo hasta cumplir la edad de acceso a la pensión de jubilación. Las empresas pueden establecer además determinadas mejoras voluntarias de la prestación por desempleo para los trabajadores de mayor edad, por ejemplo elevando su duración cuanto mayor fuera la edad del afectado.

Hoy la Seguridad Social es más estable, con la incorporación del nuevo índice de revalorización de las pensiones, ligado a los ingresos y gastos del sistema, y a las posibilidades económicas del país. Abandonando fórmulas mecánicas, toma en consideración variables como la evolución de la economía y del empleo a la hora de calcular la actualización que cada año marcan los presupuestos generales. Pero asegurando que las pensiones subirán siempre, con una garantía de revalorización, como la que ya se incorpora al presupuesto de este año 2015 para que las pensiones nunca bajen ni se congelen.

Esto es muy importante. Lo cierto es que con la congelación socialista de las pensiones los pensionistas perdieron más de 1.800 millones de euros de poder adquisitivo. En 2013 y 2014, con las decisiones

adoptadas, los pensionistas han visto mejorado su poder adquisitivo en 2.450 millones de euros si atendemos al IPC de diciembre que ha sido de -1% (2.085 millones de euros si atendemos a noviembre). A algunos una revalorización del +0,25% les parece poco, pero no quieren explicar que lo importante es la diferencia que se mantiene con los precios. La posición socialista de seguir utilizando el IPC conllevaría el recorte de todas las pensiones un 1%. Esa es la consecuencia.

Las reformas económicas, las revalorizaciones garantizadas y la contención de precios han supuesto una conjunción muy positiva para todas las pensiones.

Porque todas las pensiones han ganado poder adquisitivo. Todas.

Las pensiones se revalorizarán en función de lo que podamos permitirnos y de lo que estemos dispuestos a pagar. La aplicación del nuevo índice de revalorización no sólo asegura la sostenibilidad del sistema de pensiones sino que nos permitirá tener cada año previsiones a medio plazo que darán una información muy útil sobre su salud presupuestaria. Con ella podremos anticiparnos al futuro y adoptar decisiones graduales, tanto públicas como privadas, con las que afrontar los potenciales desequilibrios que puedan producirse y mejorar el nivel de bienestar tras la jubilación.

En medio de una profunda crisis la decisión estratégica, política, social, fue garantizar que los pensionistas estarían protegidos. Y si era posible, y lo ha sido, que mejoraran su posición relativa en nuestra economía.

Además, hoy la Seguridad Social es más garantista, porque dispone de mejores instrumentos legales, administrativos, tecnológicos, y de coordinación en la lucha contra el fraude y la economía irregular, con resultados muy destacables. Y reformamos la legislación, e incluso el Código Penal, para reforzar la persecución de los delitos contra la Seguridad Social, que son una amenaza para la protección social de todos. Hoy luchamos contra el fraude en todos los frentes. Defraudar al sistema de Seguridad Social ya no queda impune.

Hoy la Seguridad Social es más moderna, porque se han introducido importantes reformas en materia de gestión de la Incapacidad Temporal, que están suponiendo mejoras de eficiencia en el sistema, y también de más competitividad en nuestra economía. Todos trabaja-

mos para recuperar antes a los trabajadores en baja laboral y para poner a su servicio la mayor calidad asistencial.

Hoy la Seguridad Social es más colaborativa, ofreciendo más posibilidades de acción común con las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, que después de casi 50 años han visto actualizado y modernizado su régimen jurídico con la reciente Ley de Mutuas, y disponen de mayores capacidades para la gestión de las importantes prestaciones que tienen encomendadas.

Hoy la Seguridad Social es más proactiva, con las modificaciones que supone la nueva Ley de Facturación Directa e Ingreso de cuotas, que simplifica la labor de las empresas, ahorra costes, descarga de burocracia y gana en transparencia e información sobre lo que se ha de aportar. Y permite un seguimiento a nivel de trabajador para que las prestaciones ganen en eficacia y justicia. Actualmente, su desarrollo reglamentario se encuentra en vías de ser remitido al Consejo de Estado.

Hoy la Seguridad Social está más centrada en el empleo, que la nutre de recursos, apoyado decisivamente la contratación estable e indefinida, mediante instrumentos como la tarifa plana de 50 para los autónomos, la tarifa plana de 100€ para la contratación de un asalariado y con el umbral exento de cotizaciones sociales para los primeros 500€ de salario, con las que la Seguridad Social ha contribuido decisivamente a la recuperación de la actividad y el empleo.

TP 50€: 382.180

TP 100€: 223.138

Umbral exento 500€: 26.892

Hoy la Seguridad Social es más cercana al ciudadano, con una Seguridad Social a la cabeza de la administración electrónica. Desde la implantación de la factura electrónica con todos nuestros proveedores hasta la capacidad del ciudadano de disponer de un espacio personalizado, “Tu Seguridad Social”, en la red, donde dispone de toda la información sobre sus relaciones con el sistema, hasta la posibilidad

de descargarse documentos o gestionar solicitudes de prestaciones. Un nuevo instrumento para la administración del futuro.

Hoy la Seguridad Social está más comprometida con la igualdad, puesto que reconoce a las mujeres beneficios por cuidado de hijos. Y estamos en vías de introducir el reconocimiento a la “cotización demográfica” por la que las mujeres que hayan tenido 2 o más hijos verán incrementadas las cuantías resultantes de sus pensiones contributivas, para reconocer el esfuerzo vinculado a la maternidad a efectos de compensar unas prestaciones que siguen siendo inferiores a las de los hombres.

Quiero resaltar la importancia de esta medida, cuya discusión comenzará en los próximos días en el Pacto de Toledo, por cuanto supone reconocer por el sistema una aportación (los hijos) que hasta ahora no ha tenido adecuado reflejo en la cuantificación del derecho de pensión (calculado sobre variables como la base reguladora, los años cotizados, etc.) pese a ser un elemento clave en la sostenibilidad futura del sistema.

La Seguridad Social trabaja a medio y largo plazo sobre los fundamentos económicos (y ahora también demográficos) que la sostienen. Y se basa en un “contrato generacional” cuya expresión no puede ser sólo económica sino que encuentra un especial sentido en la continuidad demográfica que aportan los nuevos nacimientos y que constituyen una manifestación significativa del principio de “solidaridad intergeneracional”, característica fundamental del sistema español de seguridad social.

Tiene todo el sentido que también en ello participe activamente la Seguridad Social, en la medida en que constituye el referente central de la acción protectora del Estado sobre los ciudadanos y las familias.

Defender que la Seguridad Social se desvincule de esta realidad es una manifiesta irresponsabilidad y una incoherencia de extraordinarias proporciones. De la misma manera que la Seguridad Social no puede trabajar de espaldas a la realidad del empleo y el mercado de trabajo (y ha tomado importantes decisiones en esa área) tampoco puede hacerlo a espaldas de la evolución demográfica.

Esta medida lo que persigue es ayudar a corregir la “doble penalización” sobre las mujeres como consecuencia de la maternidad:

- Salarios más bajos o carreras de cotización más cortas o discontinuas, y mayor recurso al “tiempo parcial”;

y como consecuencia de ello:

- Pensiones más reducidas.

La brecha de género en las pensiones ha recibido hasta ahora menos atención que la brecha salarial de género y, sin embargo, es uno de los obstáculos para la independencia económica de las mujeres en la vejez —cuando las mujeres también se enfrentan a un mayor riesgo de pobreza que los hombres—. Estamos pues ante una realidad que confirma la existencia aún de una “brecha salarial” entre hombres y mujeres, y además una “brecha prestacional” que encarece especialmente para las mujeres en términos sociales y económicos el hecho de tener hijos.

Y ello en línea con lo que ya está destacando el propio Consejo Europeo, que la brecha de género en las pensiones es un tema que tiene que ser situado en el contexto de una serie de políticas destinadas a mejorar la igualdad de género, con esfuerzos para aumentar la tasa de empleo de las mujeres. Y ello para reducir la brecha salarial de género, para hacer frente a la segregación de género en la educación y en el empleo, para mejorar la conciliación de trabajo, familia y vida privada, y para mejorar los derechos a pensiones de vejez mitigando las interrupciones de carrera de cotización y para abordar la igualdad de género en la inclusión social.

Hoy la Seguridad Social ejerce más transparencia e información, con la puesta en marcha de una Unidad de Transparencia Singular de la Seguridad Social, para hacer efectivos los compromisos de la Ley de Transparencia y el Portal creado; ha desarrollado la norma que permite que el ciudadano disponga en su nómina de la información sobre la cotización total desglosada que se efectúa, y se está tramitando el desarrollo normativo del derecho de información.

Y hoy trabaja con más responsabilidad, empezando por los plazos de pago a sus propios proveedores. Pagamos (datos marzo) en el conjunto del sistema 6,98 días antes de transcurridos 30 días naturales desde la presentación de las facturas.

Desde luego no hay lugar para la satisfacción. La dimensión de lo perdido en estos años de crisis es de enorme magnitud. Pero resultaría igualmente inadecuado ignorar que estas reformas son un seguro para el futuro, por lo que podemos concluir que hoy la Seguridad Social está más preparada para encarar su futuro, porque si el Sistema ha podido absorber casi un millón de pensionistas nuevos (desde 2007)... ¡¡Qué no podrá hacer una vez que ha revisado y puesto a punto sus cimientos!!

Son realidades e iniciativas las desarrolladas que tienen dos cosas en común:

Por un lado, que forman parte del plan que se ha marcado la Seguridad Social para reforzar a medio y largo plazo sus logros y garantizar los derechos de los ciudadanos.

Y, por otro lado, que su diseño y puesta en marcha sólo ha sido posible gracias al trabajo de todos aquellos que ocupan puestos de responsabilidad en nuestra organización, en la que los técnicos desempeñan una posición preeminente.

Toca ahora sacar lo mejor de cada uno de esas reformas, garantizando su desarrollo pleno y adecuado, así como planificar nuevos horizontes de actuación y mejora.

Un modelo en profunda transformación que, en coordinación con las intensas reformas estructurales realizadas en los últimos años, está coadyuvando al proceso de recuperación en el que ya nos encontramos, tras largos años de dura crisis económica.

Para ello sé que puedo contar con todos vosotros, con la capacidad y el liderazgo que demostráis en todos y cada uno de los destinos que os corresponden en el amplio organigrama de la Seguridad Social.

Y no sólo desempeñáis vuestras tareas con rigor y eficacia, sino que, además, estáis permanentemente atentos a todo aquello que pueda tener relación con el mejor conocimiento del entorno en el que se desenvuelve vuestro trabajo y con las perspectivas del sistema. Prueba de ello son las cuestiones que se han abordado en estas Jornadas, bajo la

rúbrica de “la seguridad social española en el contexto de la protección social en la Unión Europea”.

En este contexto, habéis tenido ocasión de abordar, tanto desde una perspectiva global como más detallada y específica aspectos relacionados con la seguridad social en la Unión Europea, los modelos y las competencias respectivas; cómo se ha ido conformando con el paso del tiempo la seguridad social en la Unión Europea como política diferenciada, no sólo derivada del mercado único europeo.

Y también ha sido posible profundizar en el conocimiento del alcance y contenido del “Libro Blanco de la Comisión Europea y la Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”.

Todo ello se encuentra especialmente relacionado con el tema del envejecimiento demográfico y la evolución de la realidad económica y social por lo que también han resultado sumamente interesante todo lo hablado al respecto en estas Jornadas, en particular respecto a la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones así como del sistema sanitario y de cuidados de larga duración.

Además, ha habido ocasión de profundizar en cuestiones relacionadas con la libertad de circulación, pilar básico de la Unión Europea en el que se incardinó desde un principio la coordinación de los sistemas de seguridad social.

No puedo dejar de mencionar, la participación de los portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión del Pacto de Toledo para abordar como asunto la incorporación de las orientaciones de la Unión Europea en materia de seguridad social al ordenamiento jurídico español.

Esas orientaciones están resumidas en la doble apuesta por la Sostenibilidad económica y la Adecuación de las prestaciones del sistema en esas dos líneas hemos estado trabajando de forma coordinada y equilibrada.

Y sé que, como ha quedado puesto en evidencia en tantas ocasiones, podremos seguir contando con vuestra experiencia y colaboración, en un contexto de trabajo riguroso y plenamente comprometido con esas prioridades y con el mantenimiento y mejora de los mecanismos básicos de la Seguridad Social.

Prueba de ello, de vuestro compromiso con la mejora del sistema, es el panel que habéis celebrado en estas jornadas con participa-

ción de representantes de las Asociaciones de Cuerpos Superiores de la Administración de la Seguridad Social en el que se ha abordado las necesidades, inquietudes, problemas y soluciones en la gobernanza de la Administración de la Seguridad Social; todo ello con el fin último de su mejora.

Nuestra organización está necesitada más que nunca de profesionales como vosotros. Siendo conscientes de tal necesidad se ha mejorado sustancialmente el número de plazas convocadas en la Oferta de Empleo Público de 2015 respecto a ejercicios anteriores. Sumando las plazas previstas en la convocatoria ordinaria (18) y extraordinaria (25), han sido ofertadas un total de 43 plazas. Esto supone un incremento muy significativo, el triple, respecto a las convocadas en 2014, un total de 14, y muy por encima de las ofertadas en 2013, 7 plazas.

El sistema está evolucionando siempre, con un objetivo claro: proteger mejor. De forma mucho más efectiva, más reforzada, con máximas garantías.

Los pensionistas entienden como nadie el valor de la experiencia. El valor de los conocimientos adquiridos, de la trayectoria, de la pericia... Saben que no se puede jugar con las cosas importantes. Que es necesario un valor seguro, fiable, sólido.

No hay nada más contrario a los fundamentos de un sistema de pensiones y seguridad social que la inestabilidad, la improvisación, los riesgos o los experimentos.

La Seguridad Social es un sólido pilar de nuestra cohesión social y de la estabilidad institucional. Y va a seguir siéndolo, por muy agitados que parezcan los tiempos que vivimos.

Un entorno seguro, estable, solvente y planificado es la mejor garantía de la protección social de todos.

La sostenibilidad de las pensiones a largo plazo —hasta 2060— está asegurada. Así lo consignamos en el Programa de Estabilidad enviado a Bruselas, en el que considera, a la luz de las últimas previsiones sobre envejecimiento y crecimiento económico, que el gasto en pensiones al final del periodo baje hasta el 11% del PIB. Por lo tanto, ocho décimas menos del nivel alcanzado en 2013.

La causa de este descenso —se llegará a un 12,3% del PIB en 2050— tiene que ver con las sucesivas reformas que se han venido apli-

cando. En particular, con el aumento de la edad efectiva de jubilación, con el incremento del número de años cotizados para el cómputo de la cuantía de la pensión, y con la aplicación del nuevo índice de revalorización. Estas reformas “aseguran su sostenibilidad en el futuro”.

Sé que, como ha quedado puesto en evidencia en tantas ocasiones, podremos seguir contando con vuestra experiencia y colaboración, en un contexto de trabajo riguroso y plenamente comprometido con la mejora de los mecanismos básicos de la Seguridad Social y la defensa de sus intereses.

Desde esa convicción, sólo me queda reiteraros de nuevo mi agradecimiento, animaros a seguir avanzando en la línea que os habéis trazado y poneros de manifiesto el apoyo y aliento con el que siempre contaréis por parte de esta Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Quiero recalcar que la Seguridad Social ha de aportar sobre todo certeza. Confianza y seguridad en que, llegado el momento, el ciudadano encontrará respaldo y cobertura del sistema.

No hay nada más social que la certeza. La certidumbre que supone la base de la legitimidad social en la que descansa y ha de seguir descansando el sistema.

La Seguridad social es básicamente un sistema de certezas.

- La certeza de que todos los años se revalorizarán las pensiones, en las cuantías anunciadas y de modo transparente (al menos un 0,25%. Y si el contexto económico lo permite en mayor porcentaje, siempre respetando el sentido común, la contabilidad que nunca falla, y que pasa necesariamente por incrementar las pensiones teniendo en cuenta la marcha económica del sistema).

- La certeza de que nuestro sistema de pensiones evolucione cara al equilibrio presupuestario, garantía de su estabilidad futura. En 2013 ya logramos reducir el déficit del -1,4% al -1,16%. Y luego por el cambio en el sistema de cuentas nacionales se ajustó al -1,11%. Y en 2014, también hemos cumplido con el objetivo establecido del 1%.

certeza fundamental del Gobierno y prioridad básica. Para 2015 (PGE) aumentó un 3,7% respecto al año pasado, alcanzando el 53,9% del presupuesto consolidado: 1,3 puntos más que en 2014. La gran apuesta de las cuentas públicas sigue siendo nuestro sistema de pensiones. En concreto 3,9 euros de cada diez del total del gasto del Estado consolidado para el próximo año son gestionados por el Sistema de Seguridad social.

Ese compromiso se plasma también en el hecho de que el Estado asumiera el 100% de los complementos a mínimos y toda la financiación del ámbito no contributivo, un paso decisivo que descarga a la Seguridad Social de pagos que hasta ahora venía asumiendo y que claramente excedían su ámbito competencial.

La certeza, en definitiva, de que habrá seguridad social el día de mañana. El factor de sostenibilidad es una garantía efectiva para los ciudadanos, una respuesta coherente con la mayor esperanza de vida. No se trata de recortar pensiones, sino de garantizarlas durante más tiempo, siendo conscientes de que la etapa de jubilación cada día absorbe mayor número de años y, lógicamente, los recursos que se reciben del sistema han de modularse para que lleguen a todo ese arco.

Estas certezas nos obligan a reforzar los pilares en los que se asienta el sistema. Para asegurar su pervivencia en el tiempo.

La evolución legislativa y jurisprudencial en seguridad social es claramente expansiva y protectora de nuevos colectivos y contingencias. Ese camino lo hemos seguido con absoluta determinación.

Desde la convicción, como decía, de que podremos seguir contando con vuestra experiencia y colaboración sólo me queda animaros a seguir avanzando en la línea que os habéis trazado y ponerlos de manifiesto el apoyo y aliento con el que siempre contaréis por parte de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Muchas gracias.

A p ndice fotográfico.

Fotografías de las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social celebradas el 2 y 3 de junio de 2015 en el Centro de Formación de la Seguridad Social.



Centro de Formación de la Seguridad Social en Pozuelo de Alarcón, Madrid.



D. José María Alonso Seco.



D. Luis Casqueiro Barreiro.



D. Cesar Antón Beltrán.



D. Francisco Gómez Ferreiro.



Dña. María Eugenia Martín Mendizábal.



D. Carlos García de Cortázar.



(De izq a dcha) D. Carles Campuzano i Canadés, Dña. María Isabel Lopez i Chamosa, y Dña. Carolina España Reina.



Dña. Yolanda Sánchez-Urán Azaña.



(De izq. a dcha.) D. Francisco Ferrándiz Manjavacas, D. José Ignacio Conde Ruiz,
D. José Antonio Herce San Miguel, D. Juan José San Juan Marín.



D. José Antonio Herce San Miguel.



D. José Ignacio Conde Ruiz.



D. Francisco Ferrándiz Manjavacas.



(De izq. a dcha.) D. Carlos Abad Ruiz, Dña. Begoña Gosalbez Raull, D. Juan Carlos Lozano, Dña. María Jesús Esteban Baos y Dña. María Jesús Sáez López.



D. Juan Carlos Lozano.



Dña. María Jesús Saéz López.



Dña. Begoña Gosalbez Raull.



D. Carlos Abad Ruiz.



Mesa de clausura.



(De izq. a dcha.) D. José María Alonso Seco, D. Tomas Burgos Gallego,
Dña. María Jesús Esteban Baos.

SEGUNDA PARTE

Homenaje a
Bernardo Gonzalo González

Homenaje a Bernardo Gonzalo González.

José María Alonso Seco, Carlos García
de Cortázar, Francisco Martínez López,
y Julio Vadillo Ruiz.



Bernardo Gonzalo González
1937-2013

Bernardo Gonzalo González, un hombre sabio y bueno

José María Alonso Seco.
Ex presidente de la Asociación de
Técnicos de la Administración de la Seguridad Social.

Cuando, en la Comisión Ejecutiva de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social, decidimos escribir un libro-homenaje a quien fuera nuestro presidente de honor, Bernardo González, tomé de inmediato la decisión de escribir algo sobre él. Bernardo, en efecto, había sido para mí más que un amigo muy cercano. Fue un maestro, una persona que entró en mi interior de la manera más profunda, dándome cuenta de ello día a día y siendo yo plenamente feliz de esa sintonía. El mediador para esa amistad fue otra persona también entrañable, fallecida recientemente, nuestro común amigo Francisco Martínez López.

Comienzo a redactar estas líneas sin saber todavía qué voy a decir y sin un esbozo previo siquiera orientativo, bosquejo que no es fácil de diseñar dada la personalidad tan polifacética y rica de Bernardo. Por otra parte, y esto ya me acobarda más, he de confesar que arriesgo bastante, pues no soy la persona que mejor le ha conocido. Existen aspectos de su vida sobre los que podrían hablar largo y tendido otras personas con mayor precisión, conocimiento y acierto que los míos.

En el título de estas líneas califico a Bernardo como sabio y bueno. Son los adjetivos que mejor encuentro para sintetizar lo que él me parecía. Era de una inteligencia penetrante, expansiva y abierta a los distintos campos del saber. Escuchaba mucho. Brillante, dialéctico vigoroso, inconformista y ardoroso en la polémica intelectual, a la que se apuntaba a tiempo y, si procedía, también a destiempo. Personalista en la defensa de sus ideas, quizá porque las veía con gran claridad, pero abierto siempre al diálogo y a compartir tesis ajenas. La vehemencia con que, en ocasiones, defendía sus ideas nunca ocultaba ni la lucidez

ni la profundidad de su pensamiento. Al plasmar sus reflexiones en letra escrita era sintético, distribuía los párrafos en sangrías y siempre subrayaba numerosas palabras para que se le entendiera bien lo que quería transmitir; creo que, en este punto, se notaba la influencia de su madre, maestra de profesión.

A Bernardo se le identifica muy a menudo con la Seguridad Social. Llevan toda la razón quienes así lo hacen, porque, más que nacer él en el sistema de Seguridad Social, creo que éste nació con él y con otros funcionarios adelantados como él que contribuyeron de manera decisiva a conformar jurídicamente la Seguridad Social española en los momentos en que ésta abandonaba su anterior estructura de seguros sociales obligatorios individuales y se encaminaba hacia un sistema unificado, que desembocaría en el régimen público de Seguridad Social de la Constitución de 1978.

Lo hizo primero desde el Mutualismo Laboral, germen de tantas innovaciones, pero, a mi juicio, su gran labor adquiere mayor protagonismo desde que se incorpora al Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social. Aquí tendrá ocasión Bernardo de iniciar la andadura que, personalmente, considero más característica de él: la reflexión, el estudio, el examen y análisis de todo lo concerniente a la seguridad social, desde una perspectiva jurídica y también económica, en el contexto de las circunstancias españolas, europeas e internacionales, examinando siempre el presente con una proyección de futuro. De especial importancia son los numerosos artículos que ha dejado escritos, así como las frecuentes intervenciones en congresos, conferencias y coloquios, sobre el sentido e interpretación que ha de darse a la noción constitucional de seguridad social, en sus tres vertientes de contributiva, asistencial y complementaria.

En 1983, dos años antes de que se suprimiera el Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Bernardo Gonzalo González fue nombrado subdirector general de Servicios Técnicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social, cargo en el que cesa en 1985 para ocupar el puesto de subdirector general de Ordenación Jurídica de la Seguridad Social. En 1991 dejará este cargo para pasar a la Mutua de la Seguridad Social Muprespa como director de prestaciones y, algo después, cuando esta Mutua se fusiona con Fraternidad, como secretario técnico.

En estos últimos años la actividad intelectual de Bernardo en modo alguno decreció. Al contrario, tuvo una proyección más dilatada e influyente. Su contribución fue decisiva en la aplicación a España de los Reglamentos sobre coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea, en la implantación en España de prestaciones económicas no contributivas en la Seguridad Social (1990), en las reformas que fue necesario introducir en el sistema durante los años de crisis económica. Fue llamado como experto por la Comisión creada en el Congreso de los Diputados para la revisión del Sistema Nacional de Salud, cuyos trabajos dieron como resultado el llamado *Informe Abril de 1991*. Participó en la formación y articulación del *Pacto de Toledo de 1995*. Formó parte de la Comisión de Expertos que elaboró el *Informe Durán sobre riesgos laborales y su prevención de 2001*. Inició los primeros trabajos para la elaboración del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, etc.

Esta actividad intelectual ha quedado plasmada en múltiples artículos de revistas especializadas de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social. Basta hacer un repaso de éstas para comprobar que Bernardo era un asiduo colaborador y que abordó asuntos de diversa índole relativos a la seguridad social: seguridad social internacional, seguridad social en la CEE, nuevas tendencias de la seguridad social en el cambio de siglo, ajuste de la seguridad social al marco autonómico, seguridad social de los ciudadanos comunitarios, trabajadores fronterizos e inmigrantes, aspectos económicos y de reparto competencial, funciones de la iniciativa privada, familia y seguridad social, artículos diversos sobre riesgos profesionales, etc. Cuando escribo estas líneas tengo delante un extenso artículo suyo, creo que todavía manuscrito; lleva por título *El debate actual para la reforma de las pensiones*, está escrito en abril de 1996 y contiene postulados que se están aplicando ahora mismo, en la Unión Europea y en España, para reformar los sistemas de seguridad social. No olvido tampoco el *nonnato* Código de Seguridad Social Iberoamericano que él y los admirados José Luis Nuño, Francisco Martínez y yo elaboramos durante nuestra época en Muprespa. Guardo un ejemplar de él como verdadera joya, por los resultados logrados, pero, sobre todo, porque me recuerdan los ricos debates vespertinos que mantuvimos al respecto.

Ahora bien, Bernardo tenía una concepción extensa, muy extensa, de lo que debía ser la seguridad social. Este hecho siempre me llamó la atención en él. Creo que la especial consideración que tenía de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 se debía, precisamente, a que ésta, “buscando la apertura de la seguridad social hacia campos nuevos y fecundos de promoción social y comunitaria” como dice la propia ley, amplió su acción protectora a prestaciones de servicios sociales y asistencia social. Me atrevería incluso a decir que la noción preferida de Bernardo era la de “protección social”; en ella quedarían incluidas la seguridad social contributiva, la asistencial o no contributiva, la complementaria libre, los servicios sociales y la asistencia social. La segunda edición de su *Código de Seguridad Social*, editado por el B.O.E., en la que a varios compañeros nos brindó el honor de participar con él en su elaboración, quiso expresamente que se llamara *Código de Protección Social*, y que se incorporaran no sólo las normas de seguridad social, sino todas las relativas a funcionarios públicos, civiles y militares, notarios, registradores, mutualidades diversas, víctimas del terrorismo, asistencia sanitaria, desempleo, servicios sociales, asistencia social y las jurisdiccionales. Esta concepción amplia de la protección social fue la que quiso dar a la revista de nuestra asociación de técnicos, *Foro de Seguridad Social*, de la que fue primer director, articulista y gran impulsor a lo largo de toda su vida.

¿Por qué hago alusión a esta preferencia conceptual de Bernardo? Lo explicaré muy brevemente. En la Seguridad Social he conocido a personas muy bien preparadas y perfectamente conocedoras, en los ámbitos jurídico, económico, de gestión y contenciosos, de las prestaciones económicas. Pero no sé hasta qué punto conocían de manera suficiente que, también en el sistema de Seguridad Social, existían y siguen existiendo servicios sociales, cuando la realidad es que éstos se incorporan al ordenamiento jurídico español precisamente en el ámbito de la seguridad social, en la Ley de Bases de 1963 antes citada. A lo largo de los últimos años he observado cierta dicotomía entre los funcionarios de la Seguridad Social y los de servicios sociales, como si fueran ámbitos desemejantes u opuestos entre sí. Los de Seguridad Social no conocían bien los servicios sociales y los de servicios sociales tampoco conocían de manera suficiente las prestaciones económicas de

seguridad social. Pues bien, Bernardo fue impulsor del acercamiento y necesaria confluencia de la seguridad social tradicional con los servicios sociales, incluso los emergentes, como son de modo especial la atención a las personas en situación de dependencia y a los inmigrantes. Todos ellos configuran la protección social en su conjunto.

Debo hacer una mención particular a la consideración que Bernardo tenía de la familia. Quienes le conocimos, aunque sólo fuera un poquito, sabíamos que para Bernardo la familia en que nació (sus padres, sus hermanos) y la que formó (su esposa M^a Luz, sus hijos Belén, Julio y Lalo, sus nietos) superaban lo sagrado. Pero no me corresponde a mí, aunque la he admirado en profundidad porque algo conozco de ella, hablar de esa riquísima faceta de Bernardo. Sí quiero, no obstante, manifestar que Bernardo proyectó su idea de la familia al ámbito profesional, escribiendo en repetidas ocasiones sobre familia y seguridad social, exteriorizando por doquier la importancia de la familia en un sistema de protección social. Todavía recuerdo la frase que un día le oí, en la que expresaba su disconformidad y contratiempo porque la reforma de la Seguridad Social de 1985 hubiera restringido las prestaciones familiares de la seguridad social. Y ahora que la Seguridad Social pasa por momentos de crisis económica, demográfica y sociológica, cuando la familia está siendo la principal prestadora de cuidados y el soporte de protección social efectiva de tantas personas jóvenes, desempleadas, mayores, con discapacidad, me viene a la mente aquella pregunta de Bernardo, y me respondo con un sí rotundo a la necesidad de fortalecer las políticas familiares, dentro y fuera del sistema de Seguridad Social.

No puedo olvidar la faceta docente de Bernardo. Dije antes que su madre fue maestra. Añado ahora que también lo era su esposa M^a Luz. Creo, sinceramente, que Bernardo era un docente por naturaleza. Se le notaba al hablar en privado y en público; como buen pedagogo, buscaba siempre la mirada y atención del interlocutor. Se percibía, desde luego, en sus escritos, siempre muy bien estructurados, aunque densos. De manera especial deben destacarse sus años de docencia como Profesor de Seguridad Social en la Universidad Autónoma de Madrid. No he tenido el gusto de asistir a sus clases, pero he sido testigo de cómo las preparaba, con un rigor y pulcritud esmerados. Recuerdo todavía

los apuntes que hacía y llevaba escritos, algunos de los cuales nos enseñaba a sus compañeros de trabajo.

A alguien creo haber escuchado que Bernardo era muy buen jefe pero mal subordinado. No sé qué puede haber de cierto en este como en otros tantos estereotipos. Diré, al respecto, que yo nunca le tuve de subordinado, sí de jefe. Sin embargo, le sentí como un amigo y maestro al que admiraba y en el que encontré siempre un apoyo firme y cálido. Estoy agradecido a la vida por haberme puesto durante unos años a su lado y he tenido la suerte de ser un discípulo tardío que queda entusiasmado de su maestro. Nunca pude decirle que no, ni siquiera cuando él y nuestro común amigo Mario Gómez-Aller me pidieron que me presentara como presidente de nuestra asociación de técnicos, a la que, por cierto, se dedicó en cuerpo y alma durante toda su vida.

¿Estas líneas resumen todo lo que fue Bernardo? Evidentemente no. Me gustaría, y no renuncio a ello, que algún día no lejano nos juntásemos quienes le hemos conocido en sus diversas facetas para escribir un libro sobre su vida. De momento quiero dejar constancia de lo que he pretendido con estas breves líneas: manifestar mi profunda admiración y cariño hacia una persona que ha sido mi maestro en seguridad social, en protección social, en la que, quizá sin darse cuenta él, siempre me he fijado para imitar su talante, bonhomía y forma de ser, para aprender de su inteligencia, prudencia y buen hacer, de su profundo sentido familiar y social, de su forma de entender la amistad; al hacerla tan cercana, la transformaba en cariño.

Querido Bernardo, siempre estarás con nosotros. Tu recuerdo será un acicate en nuestra vida personal, familiar y profesional.

Los lectores me van a permitir que termine con una parte del soneto que Francisco de Quevedo dedicó a Don Melchor de Bracamonte, hijo de los Condes de Peñaranda, gran soldado, que no tuvo en vida el premio a sus hazañas bélicas. Lo hago porque pienso que Bernardo, batallador como pocos, no tuvo en vida el premio que sus obras merecieron, y porque, como en lenguaje conceptista escribió Quevedo, su valor acobardó al premio.

Siempre, Melchor, fue bienaventurada
tu vida en tantos trances en el suelo;

y es bienaventurada ya en el cielo,
en donde sólo pudo ser premiada.

Cuanto no te premiaron, mereciste,
y el premio en tu valor acobardaste,
y el excederle fue lo que tuviste.

Bernardo Gonzalo “in memoriam”

Carlos García de Cortázar Nebreda.
Amigo y admirador de Bernardo.

Temprano levantó la muerte el vuelo...

El 6 de noviembre del 2013 falleció nuestro Bernardo Gonzalo González. Fue de una manera inadvertida, repentina, imprevista, en una especie de crónica no anunciada ni proclamada. Y es que la muerte viene para algunas personas “*tan callando*”, quizás para compensar una vida, como la de Bernardo, repleta de acciones, esfuerzos, ilusiones, proyectos, retos y realizaciones.

Bernardo Gonzalo fue a lo largo de su vida un iconoclasta, un libertario, un heterodoxo, un rebelde con causa. En esta nuestra tan querida España, en la que la impronta es “*Vista gris, la moda en el país*”, Bernardo destacaba por lo contrario. Era complaciente, cariñoso, cálido y delicado con sus familiares, amigos y subordinados, e inflexible a la hora de defender sus ideas y principios ante sus superiores. Su lealtad y fidelidad estaba dedicada en exclusiva a las instituciones y no a la jerarquía. Era lenguaaz, mordaz, incisivo, políticamente incorrecto, valiente, decidido y honesto.

Muchos de los que actualmente nos dedicamos a la seguridad social le consideramos un precursor y un maestro. Fue el primero en profundizar en los temas internacionales. Contribuyó a la incorporación en nuestra legislación de las prestaciones no contributivas. Defensor de lo público. Azote de los oportunistas privatizadores. Lector voraz. Escritor desmedido. Profesor apasionado. Polemista implacable. Duro y, a la vez, tierno.

Estoy seguro que ahora mismo en el paraíso está preparando una reordenación de la seguridad social del cielo, eliminando los regímenes especiales de los arcángeles y completando la protección de los tronos,

dominaciones y santos. Al mismo tiempo estará desarrollando un sistema no contributivo para los que habitan en el infierno porque, a fin de cuentas, aunque no hayan contribuido con buenas obras/cotizaciones, también tienen su corazoncito.

En este momento de despedida creo que a Bernardo se le puede aplicar el poema de José Luis Prado:

“Ese soy yo y no más.
Borrad mi nombre.
Si algo importa de mí es que he sido un hombre.
Dadme más honra cuanto más olvido”.

Desde siempre¹ Mary Luz y Bernardo

Francisco Martínez López (†)

En el misterio de la vida, cuando
de nuevo se ven viejos amigos,
rebotan desde el ayer cercano
los pasos dados por asfaltos
sembrados de apoyos generosos.

Este aprendiz de poeta, huérfano
de dama, que lagrimea a lo largo
de la noche, quiere agradecer,
desde la vida inundada de deseos,
cariños mitigantes de abandonos.

Transcrito en íntimos caracteres,
por no necesitar sílabas, ni letras,
tú, Bernardo amigo, has puesto,
en un trozo de los días, la ayuda
de un timonel a una barquichuela.

¹Se reproduce este poema, cuyo autor, Francisco Martínez López (Paco, para los amigos), entregó personalmente a Bernardo y a su esposa M^a Luz en una cena de amigos. Está dedicado a ambos. Desafortunadamente, Paco no ha podido escribir en este libro; falleció hace pocos meses. Lo hubiera hecho de manera extensa, pues él y la familia de Bernardo vivieron en el mismo barrio de Madrid y se conocieron ya desde la infancia. Por esta razón transcribimos el poema, publicado por la Editorial Dykinson, en el libro de poemas de Francisco Martínez López y Victoria Brox Auñón (ilustradora de los dibujos que acompañan a cada poema) que lleva por título *Versos y Colores*, Madrid, 2013. Es el poema n° 26 de los 100 que contiene el libro. Paco escribió el poema sin poder ocultar el dolor que le había producido la muerte de su esposa Ana. Nos parece que es el mejor tributo que podemos hacer a la amistad entre Bernardo y Paco. Agradecemos a la Editorial Dykinson el permiso que nos ha dado para reproducirlo.

HOMENAJE A BERNARDO GONZALO GONZÁLEZ

La LUZ de la mañana te acompaña
en el remar por el mar de los amores.

En la jubilación de Bernardo Gonzalo González¹

Dr. Julio Vadillo Ruiz.
Médico.

Parece que esta vez me toca a mí la responsabilidad de pronunciar unas breves palabras en representación de todos y realizar un pequeño homenaje a este singular hombre que hoy se nos jubila.

Tan singular, que se jubila sólo a medias; a partir de este momento seguirá con nosotros tomando como base una figura que han dado en llamar asesoramiento externo. Él mismo, tan pulcramente preciso y para no confundirlo con otras figuras y conceptos administrativos existentes (jubilación parcial o jubilación fija-discontinua) prefiere llamarla “jubilación incompleta”; para nosotros que estamos más pegados al suelo castizo, la llamaríamos jubilación medio-pensionista.

No tengo la suerte de ser de los colaboradores más antiguos de Bernardo. Cuando yo le conocí allá por 1992 en las oficinas de Velázquez y luego en el 93 en José Abascal ya llevaban toda una vida con él José Luis Nuño, Paco Martínez o José María Alonso.

No destacaré de él su enorme saber multidisciplinar, por más que se empeñe en decir que sólo entiende de seguridad social, ni su aguda inteligencia para analizar cualquier problema y resolverlo las más de las veces. Tampoco su disciplina diaria ni su meticulosidad planificadora.

Evidentemente tampoco su gran estatura.

Las primeras, por ser virtudes que todos nosotros le reconocemos y la segunda, sencillamente, por ser mentira.

Únicamente voy a recordar las dos cualidades que a mi modo de ver, más le identifican:

¹Se insertan las palabras que el Dr. Julio Vadillo Ruiz pronunció el día de jubilación de Bernardo en la Mutua Fraternidad-Muprespa. Bernardo era secretario técnico y el Dr. Vadillo, gran amigo personal de Bernardo, era uno de los médicos de la Mutua. Le había conocido y tratado desde la creación de la Mutua Muprespa en 1992.

La primera deriva de su capacidad de relación con el género humano, aunque ciertamente tiene mayor tendencia e inclinación a ejercerla con el género femenino.

Cualquier motivación o problema de los demás le interesa. Trata de identificarse con su mundo y comprender cualquier cosa que les afecte; cuáles son sus aspiraciones, sus miedos y sus lacras. Si la observación simple no le basta para conocer a los de su alrededor, provoca situaciones, y como atento espectador, anota sus reacciones. Esta sagacidad en el conocimiento de sus allegados la complementa con una colosal generosidad. Sus objetivos se identifican con los de los otros y su satisfacción es su propia satisfacción.

Ya habréis identificado que estoy hablando de la amistad. Se rodea de relaciones humanas que la generan como fruto inevitable.

Todos los que le conocemos y le hemos tratado, nos reconocemos un grado de amistad con él, que relega otros tipos de relaciones profesionales o institucionales, a segundos planos. La presencia de todos nosotros es la mejor ratificación de cuanto digo.

Hoy se jubila, sobre todo, un amigo.

La segunda característica que quisiera destacar es su “proselitismo intelectual”.

Desde el principio ha creado a su alrededor, dondequiera que estuviera, la inquietud intelectual. Desde aquella primera Muprespa de la que fue destacado artífice de su nacimiento, hasta nuestros días, en los que hemos vivido fusiones con otras mutuas, o con-fusiones como él le gusta llamarlas, sus obsesiones han sido la formación y el posterior debate.

De la primera, todos recordamos los comienzos, donde todo era nuevo y la ilusión y entrega ocultaban los errores. En aquellos años Bernardo supo encauzar el entusiasmo de los que tenía a su cargo o a su alrededor, formándonos no sólo en los temas propios de la mutua sino en los más amplios de seguridad social con aquellos cursos y reuniones entre direcciones que pronto despertaron recelos y acabaron por prohibirse o suspenderse.

El guión siempre era el mismo: formación y debate como medio de crear ideas o comprender los puntos de vista posibles. En ocasiones en un sólo debate podían mantenerse varios puntos de vista que alter-

nativamente se iban defendiendo con ahínco frente al resto. No es necesario exponer aquí que Bernardo era siempre el más enconado luchador y el que con más frecuencia cambiaba de banda; José Luis, siempre tan certero y contundente, le estampó en una de sus viñetas “habla solo y se lleva la contraria”.

El método se las traía. Al cabo de media mañana de discusión, tú mismo descubrías tus errores y acababas reconsiderando tu postura.

Obviamente lo que más quebraderos de cabeza producía era conocer cuál era el resultado. Finalmente se caía en la cuenta de que se trataba de un método. E inmediatamente se volvía a recordar cuál había sido la última postura de Bernardo en el asunto tratado.

Con maestría insuperable, María Ángeles Palacios Alía había comentado de él en una ocasión: “cuando Bernardo te da por la mañana los buenos días, te quedas un rato pensando qué diablos habrá querido decir”.

Además, el dichoso método produjo en más de una ocasión el escándalo en los nuevos compañeros (Rafael), que abandonaban la arena dialéctica trasluciendo en su pensamiento la célebre frase de Asterix mientras balanceaba su cabeza con su perenne puro: “estos romanos están locos”. En otras ocasiones se acababa físicamente destrozado y alguna que otra tarde ha tenido que dedicarse íntegramente a la recuperación (María y Hugo).

Pues bien, aquí Bernardo el “Jurisgladiator” no siempre ha peleado de entrenamiento, y para ser honrados, la mayoría de las veces lo recordamos como nuestro alférez luchando en favor de nuestros propios intereses. En desigualdad de fuerzas y defendiendo siempre a los más desfavorecidos frente a los más poderosos.

No hay duda de que se crió leyendo al Capitán Trueno.

De aquellas batallas es cierto que le resultaron profundas heridas, pero también es cierto que en cada una de ellas sembró el agradecimiento que hoy le mostramos.

En nombre de todos: muchas gracias por todo.

Madrid 26 de julio de 2002

TERCERA PARTE

Artículos de opinión

Dos intentos de institucionalización de la asistencia social: los proyectos de ley de 1916 y 1919.

Manuel Aznar López.

Dos intentos de institucionalización de la asistencia social: los proyectos de ley de 1916 y 1919

Manuel Aznar López.
Consejero del Tribunal de Cuentas.
Técnico de la Seguridad Social.

1. INTRODUCCIÓN

Puede afirmarse que hasta la aprobación de la primera generación de leyes autonómicas de Acción Social o servicios sociales, en el decenio de los ochenta del siglo XX, la asistencia social no consiguió ser institucionalizada en España. Las prestaciones asistenciales eran concedidas principalmente tanto en el marco de la Beneficencia, como más tarde en el del sistema de Seguridad Social, sin que la asistencia social llegara a consolidarse como institución. Es cierto que tanto durante la II República, como en el régimen posterior, existieron medidas concretas que, a través de su denominación, se reclamaban pertenecientes a la asistencia social¹, pero con independencia de si, atendidas

¹Durante la II República, algunas reformas meramente orgánicas (ver Cruz Martínez, Rafael: “La frustración de un sistema unificado de seguros sociales: La República y la guerra civil”, en VV. AA.: *Historia de la Acción Social pública en España. Beneficencia y Previsión*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, págs. 378-379) y algunas medidas adoptadas por la Generalidad de Cataluña, con apoyo en su competencia sobre “asistencia social”, contemplada en el Estatuto Interior de 1933 (ver sobre ello, Rimbau, Cristina: “La obra socioasistencial de la Generalitat republicana”, en Casado, Demetrio, con la colaboración de Guillén, Encarna: *Introducción a los servicios sociales*, 5ª ed. Madrid, Editorial Popular, 1994, págs. 243-263), pudiéndose mencionar la aprobación de sendas leyes: Ley de Bases para la organización de los Servicios de Sanidad y Asistencia Social, de 22 de marzo de 1934, y Ley Municipal de 5 de enero de 1934 (cf. Montraveta, Mª Isabel, y Vilà, Antoni: “Notas sobre la Ley de Servicios Sociales en Cataluña- Ley 26/1989, de 27 de diciembre”, en *Revista de Treball Social* nº 100, 1985, pág. 98), y en la época posterior, el Auxilio Social, el Instituto Nacional de Asistencia Social y el Fondo Nacional de Asistencia Social (ver Casado, Demetrio: *Reforma política de los servicios sociales*. Madrid, CCS, 2002, págs. 23-26, y “La reforma de los servicios sociales, descaminada (1ª parte)”, en *Agathos* nº 2, 2001, págs. 23-25).

sus características, tal invocación pudiera estimarse justificada o si, por el contrario, no pasaba de ser un *nomen iuris*, me parece hartó difícil sostener que tales mecanismos llegaran propiamente a constituir una institución², si por tal se entiende un complejo normativo de carácter jurídicopúblico debidamente formado y organizado y, por tanto, delimitable y diferenciable³.

A la altura del segundo decenio del siglo XX existieron, empero, sendos intentos para institucionalizar la asistencia social, que a la postre se frustraron. Se trata, en concreto, de los proyectos de ley de 29 de mayo de 1916, de asistencia pública al necesitado, y de 13 de noviembre de 1919, sobre asistencia social⁴, respectivamente leídos en el Congreso de los Diputados por los ministros de la Gobernación Joaquín Ruiz Jiménez⁵ y Manuel de Burgos y Mazo⁶.

²Frente al criterio de quienes han hablado de la asistencia social como uno de los tres “complejos institucionales”, junto a la Beneficencia y los Servicios Sociales de la Seguridad Social, existentes al comienzo de los años ochenta del pasado siglo (ver, por ej. Valle Gutiérrez, Antonio del: *El modelo de servicios sociales en el Estado de las Autonomías* 2ª ed. Madrid, Fundación IESA, 1987, págs. 14-15), concuerdo con Demetrio Casado en que el uso del sintagma “asistencia social” en las normas republicanas no cristalizó en su institucionalización (ver Casado, Demetrio, con la colaboración de Guillén, Encarna: *ob. cit.*, págs. 143-144, y Casado, Demetrio, y Guillén, Encarna: *Manual de servicios sociales*. Madrid, CCS, 2002, pág. 166), de modo que la Beneficencia, en cuanto institución, no fue sustituida (cf. Alonso Seco, José María, y Gonzalo González, Bernardo: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, 2ª ed. Madrid, BOE, 2000, pág. 96), así como en su opinión sobre la carencia de significación institucional de las medidas adoptadas de la época siguiente (ver Casado, Demetrio: *Reforma política de los servicios sociales*, *cit.*, págs. 23-25, y “La reforma de los servicios sociales, descaminada (1ª parte)”, *cit.*, págs. 23-24).

³Parejo Alfonso, Luciano: *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981, pág. 23.

⁴Los textos de ambos proyectos de ley pueden consultarse respectivamente en Instituto de reformas sociales: Legislación del Trabajo, apéndices duodécimo 1916 y decimoquinto 1919. Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1917, págs. 401-408, y 1920, págs. 697-703.

⁵Joaquín Ruiz Jiménez (1854-1934) fue diputado y senador vitalicio. Además de desempeñar la cartera de Gobernación, fue también ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, así como Presidente del Consejo de Estado y Alcalde de Madrid (Fuente: *Diccionario de la Historia de España*, dirigido por Germán Bleiberg, tomo 3, 2ª ed. Madrid, Alianza Editorial, 1981, pág. 522).

⁶Manuel Burgos y Mazo (1862-1946) además de ser titular de la cartera de Gobernación, lo fue también de la de Gracia y Justicia. El asunto objeto del proyecto de ley no debía serle ajeno, ya que era autor de la obra “El problema social y la democracia cris-

El propósito de este trabajo es realizar unos breves comentarios sobre ambos proyectos de ley, examinando especialmente las líneas fundamentales que los inspiraban y su contenido.

2. EL PROYECTO DE LEY DE 29 DE MAYO DE 1916, SOBRE ASISTENCIA PÚBLICA AL NECESITADO

2.1. Motivos de la presentación del proyecto de ley y líneas conceptuales básicas

El preámbulo del proyecto de ley, además de describir someramente el contenido del articulado, se refería a los motivos que habían aconsejado su presentación a las Cortes y aludía al sustrato conceptual que lo inspiraba.

Respecto de las razones de la presentación del proyecto, el preámbulo ponía el acento en la agravación del problema del pauperismo por circunstancias extraordinarias, que se concretaban en la paralización de las industrias y en el encarecimiento de la vida, como producto inevitable de la conflagración que sería conocida como Primera Guerra Mundial. Tal aseveración no puede sino causar una cierta perplejidad, por las consecuencias beneficiosas, en términos generales, para la economía española que se derivaron de la neutralidad española en la contienda⁷.

tiana", de la que es tenido por uno de sus precursores en España (Fuentes: *Diccionario de la Historia de España*, dirigido por Germán Bleiberg, cit., tomo 1, 2ª ed., pág. 605, y Seco Serrano, Carlos: "La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931), vol. I. De los comienzos del reinado a los problemas de la posguerra", en Jover Zamora, José María (dir.): *Historia de España Menéndez Pidal*, tomo XXXVIII, vol. I. Madrid, Espasa Calpe, 1995, pág. 508).

⁷Se produjo un crecimiento económico, el aumento de las exportaciones (unido a la contracción de las importaciones y a su sustitución por la producción interior), el superávit de la balanza comercial, un incremento de los beneficios empresariales, un sustancial rescate de la deuda externa, la acumulación de reservas de oro en el Banco de España y el auge de determinadas industrias, como la textil y la siderúrgica (ver, por ej., García Delgado, José Luis, y Jiménez, Juan Carlos: *Un siglo en España. La economía*. Madrid, Marcial Pons, 1999, págs. 52-57, y Roldán, Santiago, y García Delgado, José Luis, con la colaboración de Muñoz, Juan: *La formación de la sociedad capitalista en España 1914-1920*. Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1973, págs. 21-27 y 37-83. También, más brevemente, Madariaga, Salvador de: *España. Ensayo de historia*

En cuanto a las líneas sustentadoras del proyecto, se declaraba en el preámbulo que se había procurado sustraerse a la influencia del concepto histórico y tradicional de la mendicidad y la vagancia. De este modo, frente a una concepción represiva e, incluso, persecutoria⁸, se pretendía instaurar un cauce de actuación de naturaleza preventiva, buscando la inspiración en la justicia social, afirmación que a la luz del contenido del proyecto se antoja optimista en exceso, aun evitando incurrir en el desenfoque que supondría realizar su consideración desde la perspectiva actual y prescindir del contexto ideológico de la época.

Llama también la atención que se hiciera alusión al cumplimiento, por parte del Estado, de la provincia y del municipio, de los deberes de asistencia “en tanto llega el tiempo, aun muy lejano, en que, bien sentida y determinada la responsabilidad de los diferentes factores sociales y más respetada la ley de solidaridad, llegue a ser posible la protección del individuo por la misma acción social, sin intervención del Poder público”. Con independencia de las dudas que puede ofrecer el exacto significado de algunas de estas expresiones, no parece que el autor del preámbulo estuviera adornado de dotes proféticas, si se considera el volumen que en futuro adquiriría la intervención pública en la materia.

2.2. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley comenzaba realizando una clasificación de los destinatarios de las medidas asistenciales o, en otros términos, delimitando su ámbito subjetivo. A tal efecto, efectuaba una triple distinción,

contemporánea. Madrid, Espasa Calpe, 1978, págs. 257-258). Respecto de la mención al encarecimiento de la vida, debe recordarse que el proyecto de ley es de 1916, mientras que es partir de 1917 cuando el problema se agrava (cf. Roldán, Santiago, y García Delgado, José Luis, con la colaboración de Muñoz, Juan: *La consolidación del capitalismo en España*, tomo II. Madrid, Confederación española de Cajas de Ahorro, 1974, pág. 286), produciéndose un incremento de los precios muy por encima de los salarios. Sin embargo, se ha señalado asimismo que España fue el país neutral que obtuvo menos provecho de la guerra, a causa de su dependencia comercial y financiera, de la falta de una verdadera industria de bienes de producción, y de un sistema financiero central débil (cf. Broder, Albert: *Historia económica de la España contemporánea* (orig., *Histoire économique de l'Espagne contemporaine*). Madrid, Alianza Editorial, 2000, pág. 139).

⁸Unos años antes, por medio de la Real Orden de 8 de junio de 1912 se dieron instrucciones para reprimir la mendicidad.

tomando como criterios la capacidad o incapacidad para el trabajo y, de darse aquella, la existencia de una situación de desempleo, distinguiendo según fuera o no voluntario.

De este modo, el proyecto diferenciaba entre:

- Los incapacitados para el trabajo, de forma temporal o permanente.
- Los trabajadores desempleados.
- Los mendigos profesionales.

Para tal clasificación, se formaría un censo de necesitados, haciéndose constar, entre otras circunstancias, su aptitud o su incapacidad para el trabajo.

El régimen jurídico relativo a las prestaciones se contemplaba, en forma similar al de la Beneficencia, no desde la perspectiva del destinatario de las medidas, sino desde la entidad responsable de su dispensación. Esta no gozaba de una total discrecionalidad para dispensar las prestaciones, configurándose un deber por parte del municipio, que venía obligado a prestar la asistencia⁹, así como la obligatoriedad de la existencia de ciertos establecimientos, si bien no se establecían cauces para exigir su cumplimiento.

Como requisito para acceder a las prestaciones se establecía la inscripción en el padrón municipal, como vecino o domiciliado.

Las prestaciones eran de diversa índole, incluyéndose entre ellas tanto las de naturaleza monetaria, como las dispensadas en especie o en forma de servicios. De este modo, se preveían las siguientes, según el grupo en el que estuviera clasificado el posible destinatario:

- Para personas con incapacidad laboral: atención residencial o acogimiento familiar.
- Para desempleados: Trabajo en obras públicas y particulares y,

⁹“Corresponde al municipio la asistencia pública del necesitado en general...”; “Estará obligado... todo municipio a la inmediata asistencia del necesitado”.

en su defecto, socorro con los recursos disponibles en la forma que se determinase en vía reglamentaria.

-Mendigos profesionales: Asilamiento y trabajo obligatorio, en la forma que estableciera el reglamento de la ley.

Además, se preveían, sin distinción de grupos, las siguientes prestaciones:

-Socorros monetarios o en especie, por una sola vez o durante un cierto tiempo.

-Préstamos sobre objetos usados.

-Auxilios para viajes y repatriaciones.

-Anticipos de alquileres y jornales.

-Asistencia médica y farmacéutica en casos de urgencia.

-Auxilios por alumbramiento.

Con independencia de ello, se preveía una gama de establecimientos, de existencia obligatoria. Más en concreto, estos centros serían:

-En todos los municipios: un establecimiento residencial (“asilo, hospital o local adecuado”) para incapacitados laborales, huérfanos menores de quince años, y mayores de sesenta años sin recursos, pudiendo ser sustituida la atención residencial por el acogimiento familiar remunerado. Esta obligación podría cumplirse por el municipio por sí solo o en forma mancomunada con municipios limítrofes.

-En las capitales de provincia: Además del citado establecimiento residencial, un asilo de noche¹⁰.

¹⁰“Con cámaras de desinfección y servicios hidroterápicos, a los que serán sometidos

Además, se preveía que en las capitales de provincia y municipios mayores de 10.000 habitantes se constituyeran oficinas de colocación, fondos de paro y mutualidades contra el paro.

El Estado, por su parte, crearía escuelas-asilos de carácter agrícola e industrial, que tendrían por objeto internar a los mendigos profesionales.

La competencia para prestar la asistencia correspondía al municipio del que fuera vecino o en el que estuviese domiciliado el necesitado de aquella, sin perjuicio del deber de todo municipio de prestar la asistencia inmediata, con derecho a reintegrarse de los gastos con cargo al municipio de vecindad o domicilio.

Se pretendía implantar, por tanto, un sistema cuyo eje era el municipio, sin perjuicio de la actuación subsidiaria del Estado, cuando la acción municipal fuera insuficiente, actuación estatal que se justificaba en el preámbulo por la difícil situación de las Haciendas locales.

La estructura organizativa estaría integrada por el Consejo Superior de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad, las Juntas Provinciales y las Juntas Locales. El Negociado Central de Asistencia Pública, dependiente del director de Administración Local del Ministerio de la Gobernación, se constituiría como órgano auxiliar del citado Consejo. Se le encargaba específicamente la función de unificar la acción benéfica pública en los planos normativo, organizativo y de administración de los recursos.

La financiación procedía de fuentes diversas. En cuanto a los municipios, se establecía el deber de consignar en sus presupuestos una cantidad mínima (el 1% si tenían más de 100.000 habitantes y el 2% si no llegaban a esta cifra), sin que en este porcentaje pudieran incluirse las cantidades que en la fecha de promulgación de la ley tuvieran ordinariamente consignadas para la Beneficencia Municipal.

Por su parte, las Juntas Provinciales se financiarían con cargo a una amalgama de donaciones, subvenciones, impuestos afectados y otras fuentes. En concreto, procederían de donativos y legados; de una subvención de los municipios, no inferior al 0,20% de la cantidad que debían consignar en sus presupuestos; de la parte que correspondiera a

los necesitados a su entrada”, añadía el proyecto de ley.

la Beneficencia de los bienes que heredase el Estado por falta de herederos legítimos¹¹; del impuesto del timbre sobre fiestas y espectáculos; de donativos e impuestos de Círculos y Casinos sobre las actividades recreativas autorizadas; y de las cantidades obtenidas en cuestaciones, colectas, fiestas benéficas y actividades similares.

Por último, el Consejo Superior de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad se financiaría con cargo a una subvención del Estado; a donativos y legados; y a un tanto por ciento, que sería fijado en vía reglamentaria, de la retribución del mendigo asilado que trabajase o de la venta del producto de dicho trabajo.

Siguiendo la línea de la configuración de la Beneficencia como servicio público compartido¹² la iniciativa privada podría intervenir en la prestación de la asistencia, si bien debía solicitarlo al Ministerio de la Gobernación, solicitud de la que quedaban exentas las entidades preexistentes. Se exigía en todo caso la inscripción en el correspondiente registro. Para la atención a personas con incapacidad laboral en régimen de acogimiento familiar remunerado se preveía la suscripción de un convenio con el cabeza de la familia acogedora.

Por último, se prohibía, a partir de la promulgación de la ley, la práctica de la mendicidad en lugares públicos, declarándose caducadas las licencias para mendigar, así como dar limosna a los mendicantes bajo multa, cuyo importe se destinaría íntegramente a la asistencia pública a los necesitados.

¹¹En la actualidad, tras la modificación operada por la Ley 15/2015, de 2 de julio, el artículo 956 del Código Civil determina lo siguiente: “A falta de personas que tengan derecho a heredar conforme a lo dispuesto en las precedentes Secciones, heredará el Estado quien, realizada la liquidación del caudal hereditario, ingresará la cantidad resultante en el Tesoro Público, salvo que, por la naturaleza de los bienes heredados, el Consejo de Ministros acuerde darles, total o parcialmente, otra aplicación. Dos terceras partes del valor de ese caudal relicto será destinado a fines de interés social, añadiéndose a la asignación tributaria que para estos fines se realice en los Presupuestos Generales del Estado”.

¹²Sobre el servicio público compartido, ver J. M. de la Cuétara: *La actividad de la Administración*. Madrid, Tecnos, 1983, págs. 134-136 y 149-151.

EL PROYECTO DE LEY DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1919, SOBRE ASISTENCIA SOCIAL

3.1. Denominación y preámbulo del proyecto de ley

La primera circunstancia que ha de destacarse es la denominación del proyecto de ley, pues si la del anterior proyecto se refería a la “asistencia pública”, en este aparecía ya literalmente la expresión “asistencia social”.

Del preámbulo, ciertamente más escueto que el del proyecto de 1916, destaca el concepto de asistencia social que en él se recogía, ya que se entendía por tal “no solamente las Instituciones y Sociedades que tienen por fin remediar la pobreza o atender a la enfermedad, sino las que tratan de prevenir la miseria y de impedir la vagancia”. Si tal concepto se examina a la luz del contenido del proyecto, la pretensión de instaurar sendas líneas de acción preventiva y reparadora no impedía que fuera acompañada también de una línea de acción represora de la vagancia y de la mendicidad, como, por lo demás, se señalaba expresamente en el preámbulo, donde se aludía a las “medidas preventivas y represivas que organicen de manera práctica y definitiva la asistencia social”. Además, como se resaltará más adelante, el proyecto aportaba un interesante enfoque rehabilitador.

3.2. Contenido del proyecto

El proyecto tenía una estructura muy diferente del anterior, ya que la práctica totalidad de su contenido estaba dedicada a establecer las bases a las que debía acomodarse el futuro Reglamento General de la Asistencia Social, que debía ser redactado en el término de seis meses desde la fecha de promulgación de la ley.

El resto del contenido del proyecto era ciertamente limitado, pues se circunscribía a determinar los destinatarios del “régimen de auxilio y protección” que el proyecto de ley establecía y que serían las personas adultas que no pudieran valerse por sí mismas en la vida a causa una deficiencia orgánica, económica o moral; a prohibir el ejercicio de la mendicidad, si bien el comienzo de tal prohibición quedaba diferi-

do a la publicación del Reglamento; y a establecer una distinción entre quienes accidentalmente pidieran limosna, que serían atendidos en el marco del referido “régimen de auxilio y protección”, y los “mendigos rebeldes al régimen legal”, los cuales serían “castigados como vagos”, consistiendo tal castigo en el sometimiento a un régimen de trabajo obligatorio en las “colonias benéficas de trabajo” de carácter agrícola e industrial que se establecieran al efecto¹³.

En cuanto a las bases del futuro Reglamento General de Asistencia Social, se distinguía, dentro del ámbito subjetivo de esta, entre las personas capaces de trabajar y las que no fueran aptas para el trabajo por edad o por deficiencia orgánica, quedando incluidos, además, como categoría especial, quienes estuvieran privados de la vista, a los que se aplicarían normas específicas.

Se contemplaban dos formas de asistencia: la inmediata y transitoria y la definitiva, dándose dos reglas generales aplicables a ambas: Por una parte, el tratamiento individual de cada caso; y, por otra, el carácter local del problema, poniéndose, por tanto, el acento en el protagonismo que debía tener el municipio en la dispensación de las prestaciones¹⁴.

Con relación a la asistencia inmediata y transitoria, se resaltaba la preferencia por la ayuda a domicilio y la consideración del internamiento en establecimientos residenciales como última solución, que sólo debía producirse “en los casos de absoluto desvalimiento, y cuando se hayan agotado todos los medios para la colocación en familia”, de modo que también se contemplaba el acogimiento familiar. La asisten-

¹³Unos años después, el 21 de junio de 1921, el senador José A. Ubierna presentó en el Senado una Proposición de ley sobre colonias de trabajo para los vagabundos. En ella, se señalaba que las colonias tendrían carácter agrícola y se dividirían en varias secciones “en las que deberán ser colocados los internos, según su grado de corrupción”. Se preveía un tiempo de reclusión de un mes a un año, excluyéndose de la aplicación de la medida de internamiento en estos establecimientos a los vagos menores de dieciséis años y de más de setenta años. El texto de esta Proposición puede consultarse en Instituto de reformas sociales: *Legislación del trabajo, apéndice decimoséptimo 1921*. Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1922, págs. 659-660.

¹⁴El protagonismo del municipio, además de entroncar con la primera Ley de Beneficencia, de 1822, respondía al criterio adoptado en el Congreso Internacional de Asistencia, celebrado en París en 1889, conforme al cual la Asistencia Pública era esencialmente municipal, ya que es el municipio el único que se encuentra en condiciones de conocer a los beneficiarios de aquella (ver Thévenet, Amédée: *L'aide sociale aujourd'hui après la décentralisation*, 9ª ed. París, ESF, 1992, págs. 32-33).

cia domiciliaria se dispensaría “mediante el subsidio alimenticio que proceda” y sólo excepcionalmente se prestaría el auxilio “con recursos económicos”, afectados a la atención de necesidades perentorias de vestido, alojamiento y de otra índole.

Para la dispensación de este tipo de asistencia inmediata y transitoria, se crearían, además, dos tipos de establecimientos: las “hospederías”, para que pudieran pernoctar quienes carecieran de hogar, y los “comedores populares”¹⁵.

La asistencia definitiva sería prestada mediante las citadas “colonias benéficas de trabajo”¹⁶, cuyo objeto, sin embargo, excedía del ámbito puramente asistencial, ya que tendrían asimismo una finalidad correctora y reformadora. Así pues, estos establecimientos estarían destinados tanto a quienes, pudiendo trabajar, precisaran protección, como a los mayores de veintitrés años que, siendo aptos para el trabajo, carecieran de ocupación, por su propia voluntad o por rechazar sistemáticamente las ofertas de empleo¹⁷. Además, en estas colonias ingresarían también los menores de dieciséis años dedicados a la mendicidad, que seguirían un régimen educativo especial y se hallarían separados de los mayores. No obstante, hasta que comenzara el funcionamiento de las “colonias benéficas de trabajo” se preveía que, con carácter transitorio, se establecieran granjas, escuelas de aprendizaje u otros centros de trabajo obligatorio.

Se aludía asimismo al fomento de oficinas de colocación para colocar a los desempleados que no hubieran de ser acogidos en las “colonias benéficas de trabajo”.

¹⁵Para utilizar ambos equipamientos, el proyecto de ley exigía que los usuarios se sometieran previamente a las medidas de aseo y profilaxis que se determinaran reglamentariamente.

¹⁶Cabe preguntarse si la previsión del establecimiento de estas “colonias benéficas del trabajo” podría haber encontrado su inspiración en el sistema alemán, donde, por obra de la beneficencia privada, se habían fundado “*Arbeiterkolonien*” (ver Badenes Gasset, Ramón: “Voz Beneficencia”, en Mascarenas, Carlos (dir.): *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo II. Barcelona, Francisco Seix, 1978, pág. 310).

¹⁷Señalaba el proyecto de ley que entre estas personas irreductibles estarían incluidas “los mendigos habituales, los que para mantenerse en su situación parasitaria usen de engaños o amenazas, finjan enfermedades, vivan a expensas del vicio explotando a las mujeres, y los inválidos que se nieguen a acudir a las Escuelas de reeducación para recuperar la capacidad profesional perdida”, estableciendo, por tanto, en lo que respecta a este último supuesto, la obligación de seguir los tratamientos de rehabilitación correspondientes.

Respecto quienes estuvieran incapacitados para el trabajo y no pudieran ser atendidos a domicilio o en acogimiento familiar, se preveía el ingreso en asilos, albergues y establecimientos similares.

Las normas específicas para la asistencia de personas invidentes afectaban en concreto a los ciegos en situación de pobreza, haciéndose alusión a los siguientes aspectos:

- La educación de los menores.
- La atención a los adultos carentes de oficio o profesión, que se llevaría a cabo bien a domicilio mediante un subsidio diario alimenticio, bien en establecimientos especiales., sin perjuicio de la obligación de asistir a los centros de enseñanza para el aprendizaje de un oficio.
- La preferencia, a igualdad de circunstancias, en el empleo público por parte de los Ayuntamientos.
- El fomento del trabajo en talleres específicos¹⁸.
- La permanencia en el hogar familiar.
- El fomento del asociacionismo.
- La divulgación de las reglas de profilaxis de la ceguera.

En lo atinente al régimen jurídico relativo a las prestaciones, el proyecto se separaba apreciablemente del anterior, ya que apenas contemplaba obligaciones de las administraciones públicas.

La estructura organizativa estaba compuesta por la Dirección General de Beneficencia del Ministerio de la Gobernación; el Consejo Superior de Asistencia Social, que sustituiría al Consejo Superior de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad; las Juntas de Asistencia Social, que conservarían la función de protección de meno-

¹⁸Quienes trabajaran en estos talleres recibirían un subsidio alimenticio, ya en forma de complemento salarial, ya en especie.

res que estaba atribuida a las Juntas de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad, que desaparecerían; y las Juntas de Barrio, que ejercerían funciones en régimen de delegación.

La financiación del régimen de asistencia social procedería de diversas fuentes: subvención consignada al efecto en los Presupuestos Generales del Estado; subvenciones de Diputaciones y Ayuntamientos; bienes de Beneficencia incautados por el Estado; bienes relictos en las sucesiones intestadas desde el cuarto grado; y diversos impuestos (el 10 por 100 de los ingresos de las corridas de toros y de las carreras de caballos; el 5 por 100 de los ingresos de los demás espectáculos públicos; el 5 por 100 sobre el coste total de los banquetes que excedieran de doce cubiertos; y el 20 por 100 sobre las licencias de caza o de pesca expedidas a profesionales).

Se contemplaba la colaboración de la iniciativa privada para el ejercicio de la función protectora o, si se prefiere, asistencial, a cuyo efecto las entidades que quisieran prestar su colaboración deberían inscribirse en un registro. Se encargaba a las Juntas una función de coordinación, dentro del respeto a la autonomía de las entidades privadas.

Por último, como novedad respecto del proyecto anterior, se incluían algunas reglas acerca de los aspectos burocráticos y, en tal sentido, se ordenaba la creación de un cuerpo especial de empleados de Beneficencia, asesores y Secretarios de las Juntas. Además, se señalaba que se evitaría “el exceso de trámite burocrático”, debiendo ajustarse el procedimiento a la rapidez y a la eficacia, admonición, por lo demás, tan beatífica, como retórica.

3.3. El enfoque rehabilitador

Uno de los aspectos más destacables del proyecto es, en mi opinión, el enfoque rehabilitador, que se traducía en concreto en la previsión del establecimiento, por el Ministerio de la Gobernación, de una “Escuela de reeducación profesional de Inválidos del Trabajo”, que tendría por objeto la “restaurar la capacidad profesional de los inválidos y reintegrarlos a la sociedad aptos para atender por sí mismos a su subsistencia”.

Se aludía así a la creación de lo que unos años más tarde sería el Instituto de Reeducación Profesional, posteriormente denominado

Instituto Nacional de Reeducción de Inválidos. La previsión de la organización del Instituto sería nuevamente recogida en la Ley reformada de Accidentes de Trabajo de 1922, si bien ya no se encomendaba aquella al Ministerio de la Gobernación, sino al de Trabajo, que había sido establecido en el año 1920. La creación del Instituto se produjo mediante Real Decreto de 4 de marzo de 1922, que lo constituyó con el carácter de “corporación oficial”, adscrita al entonces Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, gozando de personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad suficiente para adquirir, poseer y enajenar bienes, celebrar contratos y realizar libremente toda clase de actos legales. Los posibles usuarios del Instituto no se limitaban, sin embargo, a los “inválidos del trabajo”, pues se preveía que el Instituto se relacionase con el Ministerio de la Gobernación para extender la aplicación de sus servicios rehabilitadores a quienes estuvieran acogidos en los establecimientos del Estado o sujetos a la acción de las autoridades gubernativas en el marco de las disposiciones sobre represión de la mendicidad, además de poder contratar la prestación de sus servicios con Diputaciones, Ayuntamientos, Mancomunidades, Corporaciones e Instituciones benéficas, así como con particulares¹⁹. De este modo, la configuración definitiva del Instituto, en lo que respecta a sus usuarios, acabó siendo justamente la contraria a la proyectada en 1919, puesto que el proyecto de ley por el que se modificaba la Ley de Accidentes de Trabajo, de la misma fecha que el Proyecto de Ley de Asistencia Social, se remitía, en la materia, a este, al reconocer a “todo obrero víctima de alguna de las incapacidades” el derecho a ingresar en las Escuelas de Reeducción Profesional que se establecieran en virtud de la “Ley de Asistencia Pública”²⁰.

El proyecto de ley de 1919 aludía, por tanto, a un Instituto que constituiría, ya en los años veinte del pasado siglo, una experiencia suma-

¹⁹Para una referencia más extensa al Instituto, puede verse Aznar López, Manuel: “La evolución histórica de la protección a la invalidez en la Seguridad Social española”, en *Boletín de Estudios y Documentación del SEREM* nº 7, 1977, págs. 31-34. Para una historia temporalmente más amplia del establecimiento, ver Palacios Sánchez, Julián (coord.): *Historia del C.P.E.E. de Reeducción de Inválidos. Antiguo INRI*. Madrid, M.E.C.-C.P.E.E. Reeducción de Inválidos, s/f.

²⁰Ver sobre ello, Aznar López, Manuel, y Osuna Novel, Carlos: “Antecedentes”, en VV.AA.: *Diez años del Servicio Social de Minusválidos (1972-1982)*. Madrid, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1983, págs. 14-18, donde se realiza una amplia referencia al Instituto de Reeducción Profesional.

mente interesante, valorada incluso más allá de nuestras fronteras, y que estaba inspirada en un concepto integral de la rehabilitación, que posteriormente se perdería, no recobrándose hasta varios decenios más tarde.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En el segundo lustro del segundo decenio del siglo XX se produjeron, por tanto, sendos intentos de institucionalizar la asistencia social, siendo el vehículo para ello dos proyectos de ley, el primero de 1916 y el segundo de 1919, coincidiendo este en el tiempo con un acontecimiento histórico tan trascendental en la historia social de España como fue la implantación del Retiro Obrero Obligatorio²¹, circunstancia que acaso pudo influir en la postergación de la institucionalización de la asistencia social, al optarse por dar prioridad al aseguramiento social obligatorio de la población trabajadora de escasos recursos²².

En el primero de estos proyectos de ley, partiéndose de la distinción entre los destinatarios por su capacidad o incapacidad laboral, se configuraba un sistema mixto, represivo y asistencial, además de incluir servicios de empleo, bajo un régimen jurídico que no era totalmente discrecional, pues comportaba algunas obligaciones, y cuya responsabilidad principal recaía en el municipio²³, permitiéndose la intervención de los particulares conforme al esquema propio del servicio público compartido que caracterizaba a la Beneficencia.

El sistema contemplado en segundo de los proyectos de ley res-

²¹ Por Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919, siendo aplicado tras la aprobación de su Reglamento, de 25 de enero de 1921.

²² Así lo viene a sostener Gonzalo González, Bernardo: "La protección social: perspectiva histórico-crítica", en *Foro de Seguridad Social* nº 3, 2001, pág. 7, quien, sin poner en cuestión el avance que supusieron los seguros sociales en la historia de la protección social europea, resalta también "sus consecuencias negativas, sobre todo si se comparan con los caracteres de la asistencia social embrionaria", aseverando que la aparición de dichos seguros "retrasó la revitalización de las fórmulas estatales asistenciales" y, con ello, la responsabilidad del Estado, la solidaridad total y la "nacionalización" de la seguridad económica.

²³ Procede recordar que la primera Ley de Beneficencia, de 1822, había dado un destacado protagonismo al municipio (ver, por ej., Vidal Galache, Florentina: "De la caridad privada a la Beneficencia pública en España. La Ley General de Beneficencia de 1822", en CANO BUESO, JUAN (ed.): *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Madrid, Parlamento de Andalucía-Tecnos, 1989, pág. 771).

pondía a la misma configuración mixta, asistencial y represiva, si bien aportaba la novedad de poner el acento en la línea rehabilitadora respecto de quienes se encontraran incapacitados para el trabajo. La responsabilidad de la prestación de la asistencia gravitaba de nuevo sobre el municipio, si bien el régimen jurídico que se establecía parecía comportar menores obligaciones para los Ayuntamientos si se las compara con las recogidas en el proyecto de 1916. La intervención de la iniciativa privada se enfocaba desde una perspectiva aparentemente más restrictiva que en el proyecto de ley anterior, ya que, si bien se señalaba que se respetaría la autonomía de las entidades privadas, la actuación de estas se contemplaba desde la perspectiva de la colaboración con las Juntas de Asistencia Social, que deberían “concertar” —es decir, coordinar— la actividad de todas ellas.

En ambos proyectos de ley, especialmente en el segundo de ellos, se conceptualizaba la asistencia social, aunque tal conceptualización no se correspondía exactamente con los caracteres de la que se produciría décadas más tarde. Cabe destacar sobre ello que, pese a las enfáticas proclamaciones en contrario, no se llegaba a superar el tratamiento tradicional del problema del pauperismo, que en el preámbulo del primero de los proyectos se calificaba de “amenaza constante para la salud y la seguridad”²⁴. Sin embargo, las líneas inspiradoras y el contenido de estos proyectos no dejan de tener interés, al apuntar incluso hacia un enfoque rehabilitador.

Frustrados estos intentos de institucionalizar la asistencia social²⁵, los mecanismos asistenciales posteriores no tendrían las características

24 Junto al remedio de la necesidad, se ha señalado, por ejemplo, en tal sentido, que el Estado posee “un interés de policía en remediar el pauperismo, pues este es causa de inmoralidad y de criminalidad”, citándose la opinión de Berthélemy sobre su consideración como un “peligro público, que solicita la intervención administrativa, se admita o no el derecho a la asistencia”, y añadiéndose que “es entre los miserables donde se recluta principalmente a los criminales”, para concluir que “la lucha contra el pauperismo se hace así un obligación del Estado, guardián de la seguridad pública” (ver Badenes Gasset, Ramón: *ob. cit.*, pág. 308).

²⁵ A tenor de lo que señala Cuesta Bustillo, Josefina: “El proceso de expansión de de los seguros sociales obligatorios. Las dificultades, 1919-1931”, en VV. AA.: *Historia de la Acción Social pública en España. Beneficencia y Previsión*, cit., pág. 296, parece que el segundo de los Proyectos cristalizó en forma de decreto, pero este no llegó a entrar en vigor.

necesarias para considerar que se había producido la institucionalización de aquella, la cual tendría lugar, ya en el decenio de los ochenta del siglo XX, a través de las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la competencia exclusiva sobre esta materia que habían asumido conforme a la posibilidad que les ofrecía la Constitución de 1978. Las comunidades autónomas, sin embargo, renunciaron a utilizar la locución “asistencia social”, a pesar de que fuera la usada por el constituyente, y llamaron a las primeras leyes en la materia, ya inapropiadamente a mi juicio de “servicios sociales”, ya correctamente a mi entender de “Acción Social”²⁶. De este modo, se vino a caer en la paradoja de que la asistencia social acabara siendo institucionalizada no con su propia denominación, sino bajo otras expresiones²⁷.

²⁶Desde el momento en que estas leyes no sólo regulaban prestaciones técnicas –los servicios sociales lo son-, sino también prestaciones económicas (ver Aznar López, Manuel: “La legislación autonómica de acción Social. Análisis jurídico”, en *V Informe sociológico sobre la situación social e España. Sociedad para todos en el año 2000*. Madrid, Fundación FOESSA, 1994, págs. 1854-1856). Opone reparos a esta opinión Casado, Demetrio: “Acercamiento a la Acción Social”, en *Documentación Social* n° 109, 1997, págs. 69-70, quien defiende la pertinencia de identificar con la denominación “servicios sociales” a las leyes que regulan prestaciones técnicas como objeto principal y prestaciones económicas con carácter complementario. Sin la pretensión de reabrir un debate sobre esta cuestión, especialmente delicado con quien es esclarecido maestro en la materia, indicaré que, a mi entender, esta opción hubiera sido pertinente si las prestaciones económicas tuvieran una exclusiva naturaleza instrumental, es decir, si estuvieran exclusivamente afectadas a facilitar el acceso a las prestaciones técnicas, lo que, a mi entender, no era el caso de todas las prestaciones económicas incluidas en estas leyes. Por lo demás, aun cuando, con relación a la primera generación de estas leyes, pudiera predicarse la complementariedad —reconocida explícitamente o no en los textos legales en cuestión— de las prestaciones económicas respecto de las prestaciones técnicas, es lo cierto que resulta mucho más dificultoso mantener tal complementariedad en relación con las leyes posteriores en la materia, a la vista del tratamiento que en ellas se da a las prestaciones económicas, entre las que se incluyen incluso las destinadas a la garantía de un mínimo de subsistencia.

²⁷La culminación de esta paradoja se produjo con la aprobación de la siguiente generación de leyes en la materia, ya que aquellas comunidades autónomas que habían utilizado la expresión “acción social” para denominar a sus primeras leyes abjuraron de su opción inicial y se sumaron a la opción mayoritaria.

La concurrencia de la pensión de invalidez con la situación de alta en la Seguridad Social y el ejercicio de la actividad.

Jesús Blanco Conde.

La concurrencia de la pensión de invalidez con la situación de alta en la Seguridad Social y el ejercicio de la actividad

Jesús Blanco Conde.
Técnico Superior de la Seguridad Social,
ex director provincial conjunto INSS-TGSS Ourense

Son abundantes los casos en que un trabajador, tras un proceso de incapacidad temporal es dado de alta médica, al considerar el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) o el Instituto Social de la Marina que sus dolencias o lesiones no revisten entidad bastante para ser declarado Inválido Permanente. No conforme con la resolución denegatoria de invalidez adoptada, acude al Juzgado de lo Social en demanda de que se le reconozca un determinado grado de Incapacidad Permanente. Durante la tramitación de este procedimiento, si no puede permanecer en la situación de incapacidad temporal, lo lógico es que se incorpore al trabajo. Si no lo hace, debería tramitar su baja en la Seguridad Social, puesto que el mantenimiento del alta sin ejercer la actividad, si no fraudulento, deviene cuando menos improcedente.

Si el proceso ante el Juzgado de lo Social finaliza con sentencia en la que se le reconoce la invalidez con efectos retroactivos, surge *a posteriori*, o mejor dicho, se sobrepone a causa de la decisión judicial una nueva situación, ya acontecida, que en principio parece incompatible con la existente.

COMPATIBILIDAD DEL EJERCICIO DE UNA ACTIVIDAD CON LA SITUACIÓN DE INVALIDEZ. RÉGIMEN JURÍDICO.

Si partimos del concepto legal de incapacidad permanente que ofrece el art. 136.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, como “la situación del trabajador que, después de haber esta-

do sometido al tratamiento prescrito, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyen o anulan su capacidad laboral”, es evidente que habrá reducciones que al tan sólo disminuir la capacidad laboral sean compatibles con el trabajo y otras, las que la anulan, que sean incompatibles. Esta dicotomía se corrobora con la definición de los grados de invalidez que contenía la anterior redacción del artículo 135 LGSS y que permanece en el artículo 12 de la Orden de 15 de abril de 1969 (OI), en el cual se conceptúa la incapacidad permanente total para la profesión habitual como “la que inhabilita al trabajador para la realización de todas o las fundamentales tareas de dicha profesión, aunque pueda dedicarse a otra distinta” y la absoluta para todo trabajo como “la que inhabilita por completo para toda profesión u oficio”. De donde puede colegirse que mientras la incapacidad permanente total es en principio compatible con el trabajo, no así la absoluta y por supuesto, la gran invalidez. Ahora bien, la propia LGSS, en su artículo 141 admite la compatibilidad de la pensión vitalicia de invalidez con el trabajo, estableciendo en su número 2 que “las pensiones vitalicias en caso de invalidez absoluta o de gran invalidez no impedirán el ejercicio de aquellas actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del inválido y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión”, texto con el que concuerda el art. 24.4 OI. La cuestión ha sido abordada por diversas resoluciones del Ministerio, entre las que destaca la de 2 de noviembre de 1992 (BOE del 24) de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Gestoras, acerca de la obligación de comunicar el alta y de cotizar a la Seguridad Social respecto de aquellos pensionistas por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez que realicen trabajos que den lugar a la inclusión en alguno de los regímenes de la Seguridad Social.

Así pues, si a la vista de lo expuesto resulta de una claridad meridiana que el trabajador, declarado afecto de invalidez y perceptor de la correspondiente prestación que, con posterioridad, desarrolla una actividad susceptible de encuadramiento en el sistema (art. 7 LGSS), está obligado a cotizar por ello (art. 15), mucho más lo estará aquel que en el momento de ejercerla no cuenta con dicha declaración o reconocimiento, aunque éste se produzca, obviamente después, retroactivamente.

ALTA CON DESARROLLO DE ACTIVIDAD Y RECONOCIMIENTO POSTERIOR DE INVALIDEZ

No obstante la claridad de la indicada normativa, son numerosos los conflictos que, como se ha reseñado en el preámbulo, surgen, cuando estando el asegurado de alta y trabajando, recae sentencia de reconocimiento de invalidez con efectos retroactivos, de modo que durante un tiempo más o menos largo ha concurrido, sin conocerse, la doble condición de incapacitado permanente y trabajador, doble condición que, previsiblemente, si no fuera por estar *sub iudice* la invalidez, no se hubiera producido. En el supuesto de que ambas situaciones fueran incompatibles, que no lo son por lo razonado anteriormente, nos plantearíamos, hipotéticamente por tanto, si los derechos y obligaciones surgidos de la dinámica de la actividad quedan o no sin efecto. No afectando la declaración de invalidez a la esfera jurídica del inválido, hacer abstracción de los actos jurídicos realizados para reputarlos inexistentes o viciados de nulidad, sólo en su vertiente obligacional y no en la de derechos, resulta del todo punto incoherente. No obstante existen pronunciamientos de los Tribunales de lo contencioso-administrativo que, por referencia a la sentencia del Juzgado de lo Social, dan por inexistente el ejercicio de la actividad y retrotraen también la baja y por ende la obligación de cotizar al momento en que aquélla fija el hecho causante de la invalidez.

OBLIGACIÓN DE COTIZAR

Conforme a lo prevenido en el art. 13.1 del Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre (RC), que concuerda con el art. 35.2 del Reglamento de inscripción, afiliación, altas, bajas y variaciones de trabajadores, aprobado por Real Decreto 84/1996 de 26 de enero (RA), que desarrollan el art. 15 LGSS, “la obligación de cotizar se mantendrá por todo el período en que el trabajador (...) desarrolle la actividad...” y, según dispone el artículo 14 siguiente “se extingue con el cese en el trabajo, en la actividad o en la situación determinante, siempre que comunique la baja en tiempo y forma esta-

blecidos”. Es el tenor literal de este condicionante —subsistencia de la obligación de cotizar hasta la comunicación en regla de la baja—, baja formal, lo que ha llevado a los Tribunales a retrotraer al momento del hecho causante de la invalidez, situando artificial o ficticiamente en el mismo la fecha de cese, baja material, amparándose, con cierto arbitrio, en la incuestionable doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo de 2-3-1977 (RJ 1977/1789), elaborada en exégesis del art. 18.3 de la Orden de 28 de diciembre de 1966, cuyo acusado formalismo ha sido así moderado. Pero la normativa de esta disposición y por ende la citada doctrina, no sólo está hoy obsoleta sino que está derogada y sustituida por la contenida señaladamente en los artículos 14.4 RC y 35.2.4º RA, al que remite el 46.4.1º que, al ocuparse de los efectos de las bajas los sitúa en todo caso en la fecha en que los interesados prueben, por cualesquiera de los medios admitidos en derecho, que se ha producido el cese en la actividad, prestación de servicios o en la situación de que se trate.

Por lo tanto, si un trabajador permanece de alta durante el proceso judicial en el que se demanda el reconocimiento de su invalidez aunque sea erróneamente, pues no debe estarlo sino ejerce la actividad o se encuentra en alguna de la situaciones que se lo permiten, siempre podrá declarar y probar la fecha real del cese y, acreditada ésta, por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) se procederá a declarar su baja con aquellos efectos y con extinción de la obligación de cotizar *ex tunc*.

SITUACIÓN ANÓMALA

No parece normal, ni lógico, ni de sentido común, ni desde luego es procedente permanecer en alta sin ejercer actividad, cuando el interesado puede, para no perder los derechos adquiridos o en curso de adquisición, suscribir convenio especial, al amparo de lo dispuesto en la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre. Acaso se explica porque en dicha situación subyace un evidente fraude de ley (permanece a cubierto de la normativa de Seguridad Social para los activos —ley de cobertura o amparo— y evade la que es de aplicación para los que hubieran cesado en el trabajo y desean seguir protegidos, la del convenio especial —ley o norma defraudada—), pues no se olvide

que la acción protectora del Convenio Especial tiene menor extensión al limitarse a las contingencias comunes (prestación de jubilación, invalidez, muerte y supervivencia), quedando excluidas, desde luego las profesionales, —que, si no se ejerce la actividad, difícilmente se actualizarían—, pero también la incapacidad temporal y el resto de subsidios, entre otras.

PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES

La cuestión suele acabar residenciándose ante los tribunales; escasamente para combatir la resolución que determina los efectos de la baja; con mucha frecuencia pretendiendo la devolución de las cuotas abonadas desde la fecha en que la sentencia del Juzgado de lo Social fija el hecho causante o los efectos de la pensión de invalidez. Los pronunciamientos judiciales son dispares. Los que fallan a favor de la devolución ignoran o hacen caso omiso de la normativa reguladora de la cotización aludida y suelen acudir a la doctrina de la mencionada sentencia del T.S. de 2-3-1977 que, se repite, hoy figura incorporada al ordenamiento jurídico. Como es sabido dicha jurisprudencia se fraguó al acometer el polémico tema de las bajas tardías, cuya regulación diera lugar a criterios distintos por parte de los Juzgados y Tribunales, mediante la diferenciación entre la baja material y la baja formal. La baja material, según el criterio administrativo, coincide con la fecha de cese en el trabajo en consonancia con el principio de primacía de la realidad, mientras la baja formal se corresponde con la fecha de presentación del parte o de conocimiento de cese por la TGSS (antes Instituto Nacional de Previsión). Aquella sentencia enseñaba que en cada caso habría que estudiar las circunstancias concurrentes para aplicar con mayor o menor rigor el criterio formalista o realista. El criterio formalista que preconizan los textos legales a la sazón vigentes implica que, con independencia del ejercicio de la actividad o trabajo, subsiste la obligación de cotizar hasta que se haya comunicado la baja o hasta que la Entidad Gestora tenga conocimiento del cese, por lo que supone en definitiva una cierta penalización que incluso llega a justificarse en la exposición de motivos del Real Decreto 497/1986, de 10 de febrero. Ni que decir tiene que la aplicación ciega de este criterio llevaría a consecuencias

que repugnan a la justicia y a la equidad (*súmmum ius, summa iniuria*), puesto que, en puridad, la obligación de cotizar (el hecho imponible) surge o nace del ejercicio de la actividad. De ahí que los tribunales hayan moderado la aplicación de este criterio y, ponderando las circunstancias concurrentes, en la medida en que éstas conducen a la certeza del cese, como por ejemplo, alta del trabajador en otra empresa, adquirir la condición de beneficiario de prestación de desempleo, baja en licencia municipal en el caso de trabajadores por cuenta propia, etc., fijado la fecha de la baja por referencia a éstas.

A pesar de que dicha doctrina, como se ha dicho, se ha incorporado a la normativa a través de los aludidos artículos 32.2.4º del RA y 14.4 RC, persiste una línea judicial que, ya no ante la falta de prueba del cese, sino incluso con la certeza de que la actividad se ha seguido desarrollando, fija la fecha de la baja por referencia al hecho causante de la invalidez e incluso, obviando lo establecido en dichos preceptos, desplazan la carga de la prueba a la Administración. Así, en un supuesto en el que al autónomo se le ha reconocido por sentencia del Juzgado de lo Social una incapacidad permanente total, con efectos económicos de 23-10-2009; tramita posteriormente su baja señalando como fecha de efectos de la misma el 30-11-2011, figurando hasta ese mismo día de alta en el impuesto de actividades económicas; la TGSS reconoce la baja con los efectos declarados y acreditados, resolución que no recurre; a continuación solicita devolución de las cotizaciones efectuadas entre noviembre de 2009 y diciembre de 2011, acordándose la procedencia de la devolución tan sólo del mes de diciembre 2011; al conocer de la demanda contra esta resolución, el Juzgado de lo contencioso-administrativo (CA) nº 1, de los de Ourense, en sentencia núm. 234/2013, de 8 de noviembre (JUR\2014\19912) la revoca y acuerda la devolución de la totalidad con la siguiente argumentación.

...el recurso debe ser estimado, por las razones ya señaladas en supuestos idénticos por este mismo Juzgado en su sentencia

(...) y por el Juzgado nº 2, entre otras, en sus sentencias (...) Se dijo al respecto (...) y se repite ahora, lo siguiente:

“En casos como el presente no se debe hacer una interpretación literal y excesivamente formalista de las normas que regulan y disciplinan el régimen jurídico de la Seguridad Social, no pudiendo la hermenéutica de la normativa ser rígida, sino que hay que atender a una concepción realista, de forma que si desde un punto de vista formal pudiera tener fundamento la posición de la Tesorería, también es cierto que frente a ese hecho hay que tener en cuenta que la sentencia del Juzgado de lo Social de Ourense de (...) declaró que el actor reunía los requisitos establecidos para acceder a una pensión de Incapacidad Permanente Absoluta, con efectos económicos desde (...), por lo que la fecha a tomar en consideración es esta última a efectos de que ha de ser el día primero del mes siguiente al del hecho causante de la pensión de invalidez que le fue reconocida (...) la fecha que se fije y determine como fecha de baja en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, sin que constituya circunstancia impositiva para ello lo afirmado en la resolución recurrida, y reiterado por la Letrada de la Administración, respecto a la no acreditación del cese en la actividad por cuenta propia con posterioridad al (...), pues frente a ello debe prevalecer, tal y como quedó expuesto, la fecha de efectos económicos de la declaración de invalidez reconocida judicialmente. Entiendo además que la declaración de Incapacidad Permanente Absoluta para todo tipo de Trabajo debe equipararse, por su entidad, al cese en la actividad que exige el art. 46.4.1º del RA, salvo que exista prueba en contrario relativa a que el demandante ha continuado ejerciendo su actividad”

A lo antedicho cabe añadir que, en supuestos como éste en que la jurisdicción social declara en sentencia firme que desde una fecha determinada el trabajador autónomo padece una grave enfermedad que, de manera categórica, le impide desarrollar

su trabajo habitual, generándole una situación de incapacidad permanente total, se presume que desde dicha fecha el trabajador ha cesado en su actividad laboral, por resultarle físicamente imposible continuarla.

Ello produce un desplazamiento de la carga de la prueba...

En línea con este argumento, cabe concluir que: seguir de alta en el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), consignar en el parte de baja la fecha de cese, que coincide con la de baja en aquel impuesto, el hecho mismo de la cotización, todos ellos elementos de instrucción que deben obrar en el expediente administrativo y, por tanto, en autos, son documentos irrelevantes o carentes de fuerza probatoria para destruir la presunción infundadamente construida o impedir crear una fecha de cese o baja ficticia o artificial, que nada tiene que ver con la baja material. No es convincente y no parece que las reglas de valoración de la prueba se hayan aplicado con objetividad, buen criterio o la diligencia de un buen Juez.

Otras sentencias, como la número 562/2007, del Juzgado CA nº 1, de los de los de Murcia, de 5 de noviembre de 2007, (JUR\2008\110586) adoptan el criterio radicalmente contrario, razonando:

...Sin embargo la actora no ha probado que desde aquella fecha de solicitud de invalidez permanente absoluta, hubiera cerrado su negocio de peluquería, que mantenía abierto al público con una empleada, independientemente de que ella misma estuviera trabajando en el negocio o sólo lo gestionara...

Por tanto no pueden devolverse las cuotas de Seguridad Social, Régimen de Autónomos, a un trabajador que aunque tenga en trámite su declaración de incapacidad, está efectivamente trabajando pues así lo permite el art. 141.2 de la LGSeguridad Social, independientemente de la declaración contenida en la sentencia del Juzgado de lo Social (...), cuyo contenido de declaración de incapacidad no vincula a este Juzgado...

En el mismo sentido la número 069/2007, del Juzgado CA nº 5, de los de Oviedo, de 22 de febrero de 2007 (JUR\2008\120618) afirmando que "... una cosa son los efectos económicos de la pensión tal y como derivan de la incapacidad permanente judicialmente reconocida y otra muy diferente los efectos en materia de cotización", y que, dicho sea de paso, refuerza su argumento con el de haber consentido el acuerdo sobre reconocimiento de la baja.

La cuestión tampoco es pacífica en la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia, en la que se atisba o induce un cierto predominio de la tesis realista, no por contraposición a la formalista, sino frente a la ficticia. Así la del Tribunal del País Vasco, número 411/2000, de 6 de abril (JUR\2000\234719) en un caso en que el trabajador alternó periodos de la extinta incapacidad laboral transitoria con periodos de actividad y que acabó siendo declarado afecto de incapacidad permanente con efectos retroactivos a dichos periodos, concluye

...el trabajador (...) según se alega por la parte recurrente, y no se cuestiona, estuvo en situación de alta desde el 20-10-91 al 2-6-92, periodo respecto del que, conforme a la doctrina expuesta, no procede la devolución de cuotas interesada, puesto que hay que entender que estuvo desarrollando su actividad laboral en la empresa.

La contradicción fue sometida al Tribunal Supremo en recurso de casación para unificación de doctrina núm. 3761/1995, el cual, en sentencia de 22 de julio de 1996 (RJ\1996\6380) no aprecia contradicción entre los pronunciamientos ante la pretensión de que se antedataran los efectos de la baja retrasada de un autónomo, pues en el caso de éste no se acredita el cese, mientras en el de comparación sí se había hecho

...la pretensión (...) tiene como único objeto que se declare que la baja (...) cursada por el hoy recurrente el 21 de diciembre de 1988 produzca sus efectos desde el 25 de noviembre de 1985, fecha ésta en la que según afirma, contrariando lo que resulta de la ya inalterable versión judicial de los hechos, cesó

en la actividad (...) Por el contrario, la pretensión a que dio respuesta la sentencia aportada para cotejo, interpuesta por empresa que tardíamente había cursado baja en el Régimen General, correspondiente a trabajadores que habían estado a su servicio, perseguía que se dejara sin efecto resolución (...) , mediante la que se exigía las cuotas referida (...) relativas al período transcurrido entre la fecha en que causó baja en tal empresa y aquella en que la misma curso su baja en la Seguridad Social.

PROBLEMÁTICA COMPETENCIAL

No es baladí el hecho de que la competencia para conocer el acto por el que se reconoce y se fijan los efectos de la baja se residencie en las Salas de lo CA de los Tribunales Superiores de Justicia, mientras la revisión de los que atañen a devolución de ingresos hasta una cuantía de 60.000 €, en los Juzgados de la misma jurisdicción (artículos 8.3, 10.1.m y 42.2 de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción (LJ)). Ello genera que, conocedores los profesionales, de que los Tribunales Superiores se inclinan por la fecha real de cese, no por la ficticia, dejarán precluir el plazo para combatir el acto de reconocimiento de los efectos de la baja para inmediatamente promover el de devolución, cuya sentencia saben también, en razón a la cuantía, no será susceptible de recurso.

Se produce de esta manera un fraude de ley competencial, pues al obviarse por parte del Juzgado que existe un acto firme y consentido sobre la fecha de la baja y por consiguiente de la obligación de cotizar, entra a conocer de una materia que no le compete.

LA VINCULACIÓN POSITIVA

Las sentencias de los Juzgado de lo contencioso que acogen la tesis de fijar ficticiamente los efectos de la baja por referencia a la fecha del hecho causante de la pensión de invalidez o a la de sus efectos económicos (por ejemplo la citada JUR\2014\19912) vienen a fundamentar la decisión, más o menos explícitamente, en la doctrina de la

vinculación positiva de las sentencias, que se construye a partir de la cosa juzgada a la que se refiere actualmente el art. 222.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil con el siguiente tenor:

Lo resuelto con fuerza de cosa juzgada en la sentencia firme que haya puesto fin a un proceso vinculará al tribunal de un proceso posterior cuando en éste aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto, siempre que los litigantes de ambos procesos sean los mismos o la cosa juzgada se extienda a ellos por disposición legal.

Este precepto, es evidente, se refiere al orden jurisdiccional civil, y, dada su aplicación supletoria, rige de este modo para las sentencias que emanen de los de la jurisdicción social y CA., pero difícilmente se puede admitir que sus efectos se desplieguen en un orden jurisdiccional distinto. Así lo afirma la sentencia del T.S., Sala de lo Civil, de 26-01-2012 (RJ\2012\1905).

...Es claro que el precepto se refiere a sentencias firmes dictadas por órganos de la jurisdicción civil cuando se trata de definir relaciones jurídicas de tal carácter, por lo que difícilmente puede atribuirse efectos de cosa juzgada —siquiera como prejudicial— a lo decidido por la jurisdicción CA. Únicamente en cuanto a la fijación de hechos pudiera producirse tal efecto...

En el orden jurisdiccional social y contencioso-administrativo existen casos en los que los elementos fácticos son exactamente los mismos y por tanto la aplicación del principio de relación estricta de dependencia resulta de una claridad palmaria. Señaladamente, si el Juzgado de lo Social declara la subrogación empresarial en las obligaciones laborales, resulta inconcuso que el cesionario será también responsable de las de Seguridad Social, por lo que, si llegado el momento, se somete la cuestión al Juzgado de lo CA, éste se verá abocado a concordar su pronunciamiento con el de aquél.

Ahora bien, la cuestión que se ventila en el tema que analizamos

es, como se ha expuesto, radicalmente distinta; en el orden social los hechos se circunscriben a las reducciones anatómica o funcionales que padece el trabajador y el objeto litigioso es el reconocimiento de una prestación de invalidez; en el contencioso se dilucidarán, de someterse, el ejercicio de la actividad, esto es, el alta, y en definitiva si existe o no obligación de cotizar, sin que en ello incida, con se ha razonado, ni la invalidez *ab initio*, ni la sobrevenida. Aún tratándose de los mismos hechos, enseña la sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 77/1983, 3 de octubre (BOE de 7 de noviembre):

...cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no puede ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado.

Tampoco los sujetos, en puridad, se corresponden, pues el demandado en la invalidez es el INSS, responsable, no sólo como gestor, sino mediante la correspondiente consignación presupuestaria del abono de la prestación económica, aunque por tradicionales razones de reaseguro, se demande también a la TGSS por mor de constituir formalmente la relación procesal de litisconsorcio pasivo. En cambio la competencia para la determinación de los actos de baja y sujeto activo de la recaudación es nítidamente la TGSS.

También repugna que se acuda al pronunciamiento de un orden jurisdiccional distinto, que enjuicia hechos diferentes y se obvie el acto firme y consentido emanado de la TGSS sobre el reconocimiento y efectos de la baja, el cual, de no hallarse conforme, debió someterse para su revisión y control a los tribunales de lo CA. Aquietamiento del que no debe aprovecharse aquél que pudiendo combatirlo no lo hizo, como enseña también el viejo aforismo *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*.

En este sentido existen sentencias, como la citada del Juzgado de lo contencioso nº 5 de Oviedo, que consideran

A) Si bien existe una sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de Asturias de 11/1/05 que señala como fecha de efectos el 14/11/2003, ha de recordarse que cada sentencia posee su propio ámbito de eficacia, sin que exista una suerte de eficacia transversal desde un orden jurisdiccional a otro, más allá de la pura congruencia de los hechos declarados probados... Una cosa son los efectos económicos de la pensión tal y como derivan de la incapacidad permanente judicialmente reconocida y otra muy diferente los efectos en materia de cotización

B) La obligación de cotizar se anuda a la existencia de actividad real y efectiva, corriendo la parte recurrente con la carga de acreditar la falta de tal presupuesto, y sin que pueda aceptarse la tácita baja retroactiva por haberse dictado una sentencia ulterior estimatoria de la incapacidad, ya que lo cierto y probado es que (...) estuvo de alta (...) y trabajando (...) con lo que la potencial protección de seguridad social desplegó toda su virtualidad en el periodo reclamado...

C) En todo caso, es decisivo tener en cuenta que la baja fue decretada (...) por resolución de 13 de febrero de 2006 y con efectos 1-10-05, acto que fue notificado y que resultó firme y consentido...

En conclusión, no siendo absolutamente incompatibles, antes al contrario, resultando legal y reglamentariamente compatibles, conforme a lo razonado, la situación de trabajador y la de pensionista de invalidez, de exonerar de cotización a quien estuviera en esa situación se estaría amparando una situación de competencia desleal con respecto al resto de los afiliados, que habrán de pechar con tal carga, y, por otra parte, un enriquecimiento injusto a costa de la Caja del Sistema, que, a pesar del incremento de recargos o, si se quiere, de la supresión de los

recargos de menor importe, aunque progresivos de los cuatro primeros periodos de mora, y de la ampliación de los conceptos cotizables establecidos por las últimas modificaciones legislativas, se resiente fuertemente, siendo así que los últimos ejercicios presupuestarios, dicho sea de paso, han cubierto su déficit con una desmesurada disposición del Fondo de Reserva, que, como es conocido, según el informe a las Cortes Generales contaba a 31-12-2011 con un saldo de 66.814,99 millones de euros y a 31-12-2014 con 42.675, 75.

Por último, si el ejercicio de la actividad, respecto de las cuotas de Seguridad, es análogo o se corresponde con el hecho imponible por lo que atañe al impuesto, acaso no resulte ocioso señalar que la legislación fiscal, cuando quiere exonerar a un sujeto pasivo que realice el presupuesto de hecho de aquél, establece tales exenciones expresamente. No aparecen en la normativa de Seguridad Social.

En este libro se recogen textos de las intervenciones, ponencias y paneles que formaron parte de las VII Jornadas Técnicas de la Seguridad Social que tuvieron lugar los días 2 y 3 de junio de 2015 en Madrid. Además se incluye un anexo con varios textos de homenaje a Bernardo Gonzalo fundador y Presidente de Honor de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social (ATASS).

En las Jornadas, celebradas en el Centro de de Formación de la Seguridad Social en Pozuelo de Alarcón, (Madrid), se dieron cita los responsables de las entidades gestoras de la seguridad social española, parlamentarios portavoces en la Comisión del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados, profesores universitarios expertos en la materia y los presidentes de las asociaciones profesionales de los cuerpos superiores de la administración de la seguridad social. Desde sus respectivas perspectivas profesionales, expusieron y debatieron los retos a los que se enfrenta el sistema español de seguridad social en el contexto de la protección social en Europa, y las distintas propuestas de cambios a introducir para garantizar la viabilidad de un sistema que ha contribuido al desarrollo, transformación y aumento del bienestar de la sociedad española desde hace más de 100 años.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

SECRETARÍA DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL



INSTITUTO SOCIAL
DE LA MARINA

ATASS

Asociación Profesional del Cuerpo
Superior de Técnicos de la
Administración de la Seguridad Social