

FORO

Diciembre 2007

DE SEGURIDAD SOCIAL

Nº 18/19

EDITORIAL **ANÁLISIS/DEBATE** LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ● LAS DEMANDAS SOCIALES DE LOS CIUDADANOS ● LOS ASPECTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO ● EL FUTURO DE LOS ASPECTOS GERENCIALES ● LAS ENTIDADES COLABORADORAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO ● APLICACIÓN DE LAS NOVEDADES TELEMÁTICAS PARA LA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ● LA ACCIÓN PROTECTORA FUTURA ● LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO **INFORMACIÓN** DOCUMENTOS ● ACTUALIDAD LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL ● INTERNACIONAL ● NOTICIAS BREVES ● AGENDA ● RESÚMENES

Edita:

Asociación Profesional
del Cuerpo Superior de Técnicos
de la Administración
de la Seguridad Social

Apartado de Correos nº 4.048
28080 MADRID

www.foross.org

Director:

Domingo A. Sánchez Navarro

Subdirector:

Juan José Sanjuán Marín

Jefes de Áreas

**Política Asistencial
de la Seguridad Social:**

Antonio Villegas Villegas

**Política Organizativa y de Gestión
de la Seguridad Social:**

Carlos Manuel Abad Ruiz

Economía de la Seguridad Social:

Emilio Miralles Crespo

**Política de Garantía de los
Derechos de la Seguridad Social:**

Pedro Gete Castrillo

Asistencia Sanitaria:

Fernando de Benito Anguita

Protección por Desempleo:

Bernardo Díez Rodríguez

**Documentación y Secretariado de
Redacción:**

Rosario Cabezero Jiménez

Edición en Internet:

José Eduardo Pérez Madrid

Consejo Editorial:

Domingo A. Sánchez Navarro
(Presidente)

Bernardo Gonzalo González
(Presidente de Honor)

Luis Enrique de la Villa Gil
Aurelio Desdentado Bonete

José Vida Soria
José Eduardo Pérez Madrid

(Presidente de ATASS)

Juan Chozas Pedrero
Danny Pieters

Alberto Palomar Olmeda

Antonio Ojeda Avilés

Manuel Aznar López

José Montalvo Correa

Jesús María Galiana Moreno

Faustino Cavas Martínez

Imprime: Artegraf, S.A.

Depósito Legal: M. 12.287-2000

ISSN: 1578-4193

Teléfono: 91 475 42 12. Fax: 91 476 85 47

Esta publicación no se hace necesariamente
solidaria con las opiniones expresadas en las
colaboraciones firmadas.

Prohibido reproducir los contenidos de esta revista
a no ser que se citen las fuentes o se pida permiso
expreso de los responsables de la publicación.



IV JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL
LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO
Benidorm (Alicante - Alacant) 5 y 6 de junio de 2007

Se podrán consultar los contenidos de todos los números
publicados de FORO DE SEGURIDAD SOCIAL y los
correspondientes ÍNDICES de AUTORES, de MATERIAS y de
DOCUMENTOS en

www.foross.org

La Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la
Seguridad Social cuenta asimismo con la siguiente página web

www.atass.org

IV JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL

LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

ANÁLISIS/DEBATE

4

Conferencia inaugural
LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES
EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD
SOCIAL

Presentación: **Pedro Muñoz Gómez**
Ponente: **Bernardo Gonzalo González**

14

Mesa Redonda
LAS DEMANDAS SOCIALES
DE LOS CIUDADANOS
Moderador: **José Eduardo Pérez Madrid**
Ponentes: **Isabel López i Chamosa,**
Vicente Martínez-Pujalte López,
Juan Morano Masa

29

Mesa Redonda
LOS ASPECTOS JURÍDICOS DE LA
SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO
Moderador: **Domingo Andrés Sánchez**
Navarro
Ponentes: **Faustino Cavas Martínez,**
Antonio Sempere Navarro

63

Mesa Redonda
EL FUTURO DE LOS ASPECTOS
GERENCIALES
Moderador: **Pascual García Mora**
Ponentes: **M^a José Tarrero Martos,**
Luis Casqueiro Barreiro, Ignacio Robles
García, Fernando López Huerta,
Julieta Balart Gritti

91

Mesa Redonda
LAS ENTIDADES COLABORADORAS EN LA
SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO
Moderador: **Miguel Ángel Díaz Peña**
Ponentes: **Heraclio Corrales Romeo,**
Juan Enrique Blasco Sanchiz

110

Mesa Redonda
APLICACIÓN DE LAS NOVEDADES
TELEMÁTICAS PARA LA MEJORA DE LOS
PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LA
SEGURIDAD SOCIAL
Moderador: **Miguel Ángel Martínez Díaz**
Ponentes: **Pilar López-Rioboo Ansorena,**
Javier Aibar Bernad

124

Mesa Redonda
LA ACCIÓN PROTECTORA FUTURA
Moderador: **Ramiro Delgado Cano**
Ponentes: **Fidel Ferreras Alonso, Ángel**
Rodríguez Castedo

149

Mesa Redonda
LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y
FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL FUTURO
Moderador: **Bernardo Gonzalo González**
Ponentes: **José Barea Tejeiro, Luis García**
de Blas, Juan Carlos Aparicio Pérez

INFORMACIÓN

173

DOCUMENTOS

CONCLUSIONES DE LAS IV JORNADAS
RESUMEN DE LAS ENCUESTAS DE
OPINIÓN SOBRE LAS IV JORNADAS

177

ACTUALIDAD LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL

181

INTERNACIONAL

183

NOTICIAS BREVES

189

AGENDA

190

RESÚMENES

1

LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO: EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

2

Los días 5 y 6 de junio de 2007 se celebraron en Benidorm las IV Jornadas Técnicas de Seguridad Social organizadas por la Asociación Profesional del Cuerpo Superior Técnico de la Administración de la Seguridad Social, que estuvieron dedicadas al estudio de un tema tan sensible, y al mismo tiempo tan ambicioso, como el que representa el título bajo el que fueron presentadas: La Seguridad Social del futuro.

Lógicamente, en tan corto espacio de tiempo no se pudo abordar en su integridad la problemática planteada, a pesar de la constitución de ocho mesas redondas dedicadas al estudio de aspectos esenciales de la Seguridad social y en las que participaron destacados profesionales de las distintas Administraciones Públicas, profesores universitarios y directivos de Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social.

Probablemente un tema no debatido con la suficiente amplitud fue el relativo al buen funcionamiento de los servicios públicos, o si se quiere, el funcionamiento de la Seguridad Social como servicio público.

Las afirmaciones que siguen son tan claras y evidentes que se admiten sin necesidad de demostración. Por un lado, los servicios públicos deben funcionar bien y, por otro, el mal funcionamiento de los servicios públicos deslegitima al Estado, especialmente al Estado Social.

Como otros muchos juristas y especialistas atraídos irresistiblemente por el servicio público, defendemos la causa de su buen funcionamiento, y lo hacemos en lo que afecta a la Seguridad Social por varias razones. La primera de ellas no es otra que la insatisfactoria prestación que los usuarios podemos sufrir en elementales servicios que determinan y condicionan nuestra propia vida y la de nuestros conciudadanos, de modo especial la de los más marginados socialmente; la segunda razón de esta defensa es la constitucionalización del Estado Social y el imperativo de la eficacia establecida en el art. 103 CE.

Digamos, por otro lado, que el mal funcionamiento de los servicios públicos deslegitima al Estado, especialmente al Estado Social. En la medida en que el Estado Social se legitima en la acción y no en la inhibición pública, el funcionamiento de los servicios públicos lo califica o descalifica, pues la actividad servicial, aún siendo sólo una parte de la acción pública, es de importancia capital, dado que estas necesidades sociales satisfechas de este modo responsabilizan exclusivamente al Estado, entendido éste en su sentido amplio, como conjunto de Administraciones públicas con titularidades serviciales, entre los que se encuentra sin duda la Administración de la Seguridad Social.

Concebimos, pues, la Seguridad Social del futuro como una organización pública prestadora de un servicio público que funciona satisfactoria y constitucionalmente, legitimando al Estado Social, y en la que sus principios de

organización y funcionamiento están perfectamente definidos, delimitados y garantizados. De ahí la importancia que tienen o pueden tener en el buen funcionamiento de los servicios públicos las modificaciones legales o reglamentarias que afecten o puedan afectar a las estructuras organizativas de Entidades y Servicios o alguno, o algunos, de aquellos principios (servicio a los ciudadanos, competencia, jerarquía, responsabilidad, coordinación, cooperación, racionalización, economía de costes, solidaridad financiera, unidad de caja, desconcentración, etc.).

Todo ello, y al margen de la gran profesionalidad de los colectivos afectados, nos conduce a una serie de reflexiones, entre las que destacamos, en atención a los intereses generales, las dos siguientes:

- ¿Qué ventajas o inconvenientes han producido, o pueden producir, en el contenido del servicio público prestado las modificaciones estructurales producidas en materia de asisten-

cia jurídica a Entidades y Servicios comunes (mayo 2000), función interventora (abril 1998), unidades provinciales de informática (febrero de 2007) y coordinación de unidades médicas (mayo de 2007)?.

- ¿Dichas modificaciones facilitan el ejercicio de las atribuciones, y por lo tanto responsabilidades, reconocidas a los Directores Provinciales de Entidades y Servicios, especialmente en lo que afecta a velar "por el cumplimiento de sus fines, asumiendo las funciones de dirección, ejecución, control e inspección de sus actividades en el ámbito provincial"?

Como recuerda el profesor DE LA VILLA, a propósito de la viabilidad de las pensiones públicas en el seno de la Unión Europea... "lo que verdaderamente pondría en peligro el modelo social europeo sería que no pudiéramos hacer frente a los problemas existentes" [Comisión, Modernización y mejora de la protección social en la Unión Europea, Com (97), 102, final]. ●



CONFERENCIA INAUGURAL

LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES EN LA ORGANIZACIÓN Y LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Ponente: Bernardo GONZALO GONZÁLEZ

Presidente de honor de ATASS

4

Antes de nada, permitidme cumplir brevemente con el deber de cortesía agradeciendo a la ATASS su invitación para participar en los trabajos de estas JORNADAS TÉCNICAS y para compartir con vosotros sus debates y sus conclusiones.

Gracias también por la decisión -creo yo que valiente y hasta necesaria- de traer a este foro técnico (de funcionarios especialistas, conocedores preferentes de la entidad real de las cuestiones sometidas a estudio) el oscuro discurso político acerca de los problemas esenciales de la Seguridad Social del presente y del futuro inmediato, situando a esos problemas, no en el espacio de las cuestiones menudas (irrelevantes por lo semiresueltas) como viene haciéndose por nuestros parlamentarios desde el mal llamado "Pacto de Toledo", sino en el lugar preferente que de hecho ocupa entre las preocupaciones de los españoles y, desde luego, entre las del común de los ciudadanos europeos.

Gracias también al moderador, Pedro MUÑOZ, Director Provincial del ISM, por sus generosas palabras.

Pues bien, me encargan los organizadores de las JORNADAS que exponga algunas reflexiones críticas acerca de los cambios recientes y los previsibles en la

organización y la gestión de nuestros sistemas (los europeos, el español incluido) de protección social.

Se trata en realidad, de las dos principales cuestiones de las profundas reformas en curso. Lo ha precisado así la OCDE: "en estos años -dice- se han manifestado fuertes tendencias en pro de la privatización (de la gestión) y de la descentralización (de la estructura organizativa) de la Seguridad Social".

El Profesor VIDA SORIA añade una tercera y fundamental tendencia: la reductora de las prestaciones sociales; la cual es el paso previo a las otras dos: "... con la Seguridad Social lo que se está haciendo -dice- no es privatizarla -que también- sino simplemente minimizarla, de modo que al no poder cumplir con su genérica función de solidaridad social, los ciudadanos tengan que buscar esos objetivos de "seguridad" en el sector privado (medicina privada, fondos de pensiones...). El modelo hacia el que se camina no es nuevo: es cabalmente el de USA desde siempre y el de la Europa de la beneficencia de hace años".

Pues bien, después de tres décadas largas de acoso reformista, se ha extendido por toda Europa la opinión de que la más grande amenaza para la supervivencia de la Seguridad Social es la propia Seguridad Social si se mantiene inalterada en sus postulados tradicionales.

Según esa opinión dominante, sin una “urgente, intensiva y completa (BAREA-GLEZ. PARAMO-VELARDE) reforma de sus prestaciones, de sus métodos financieros y de sus formas de organización y gestión, la Seguridad Social entrará en bancarrota en el plazo de los próximos 20/30 años. En España y en toda Europa.

Es una valoración consecuente con la crisis del modelo de “Estado de Bienestar” dominante en Europa durante toda la segunda mitad del siglo pasado. La incompatibilidad entre ese modelo de Estado y los postulados de la nueva “economía global” conduce a rectificar los tres pilares sobre los que se apoya hasta ahora la Seguridad Social; a saber: gestión pública directa y plena de sus instituciones; garantía estatal centralizada (unitaria) de sus derechos; e incremento constante (en variedad y cuantía) de sus prestaciones.

Su semblanza mostraba a “Estado de Bienestar” en calidad de compromiso, “personalizado” y directo de los Poderes públicos con los nuevos derechos económicos, sociales y culturales de los individuos (de empleo, de educación, de pensiones, de salud...). En el “Estado del Bienestar” eran precisamente los Poderes públicos quienes daban vida efectiva a esos derechos cívicos, quienes por sí mismos los financiaban y administraban, quienes garantizaban el acceso a las prestaciones correspondientes a todos los necesitados sociales.

En suma, la cobertura de las necesidades sociales era cosa del Estado, no de los mercados. El “Estado Social” consistía, así, en la expropiación al mercado de la gestión de los servicios y prestaciones sociales como una condición necesaria para la supervivencia del régimen de Economía libre. Lo advirtió BEVERIDGE en su momento: “con la condición....de preservar las libertades esenciales, debemos utilizar los Poderes del Estado hasta donde sea necesario con el fin de suprimir la indigencia, la ignorancia, la enfermedad, el paro... Aquellas libertades son esenciales, pero ningún interés creado es esencial. Deben sacrificarse todos si fuera necesario para conseguir la Seguridad Social”.

SE HA EXTENDIDO
POR TODA EUROPA
LA OPINIÓN DE QUE LA MÁS
GRANDE AMENAZA
PARA LA SUPERVIVENCIA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
ES LA PROPIA SEGURIDAD
SOCIAL



Eso es precisamente lo que ahora está en cuestión.

El neoliberalismo globalizador reniega de todo intervencionismo estatal y de cualesquiera restricciones socializantes: hay -se dice- que “desinventar” el Estado, poniendo toda la tarea en manos del mercado. En lo que toca a la Seguridad Social, se propugna su liberalización, su desreglamentación y su privatización.

La “globalización” rompe, en síntesis, los equilibrios entre los tres compromisos básicos del Estado del Bienestar; a saber:

- entre Estado y Mercado (con la economía social)
- entre Competencia y Solidaridad (mediante la seguridad social contributiva)
- entre Capital y Trabajo (mediante la instauración de un completo Derecho del Trabajo)

Y rompe ese compromiso declarándose a favor del Mercado, de la Competencia Mercantil y del Capital. Es, en suma, una ruptura con el Estado, y muy particularmente con el Estado intervencionista y de propósito social.

Los estudios internacionales coinciden con los de los Estados en la localización, entre otras, de estas dos causas explicativas de esa amenaza de quiebra que alcanza al común de los sistemas protectores europeos:

1º) Sus costes excesivos, progresivamente crecientes y sus repercusiones insoportables en las dimensiones del gasto público. Se propone, en consecuencia, la reducción intensiva y gradual de sus gastos sociales, y la sustitución parcial de sus prestaciones públicas por regímenes de prestaciones privadas.

A comienzos de siglo, los gastos de protección social en la UE eran de media cerca del 30% del P.I.B. Mucho más -según los teóricos de la reforma- de lo soportable.

Aquí, entre nosotros, y fuera de aquí, la Seguridad Social se denuncia como la peor expresión de la "furia impositiva" del Estado de Bienestar, causa directa de la "revuelta fiscal" de las categorías sociales acomodadas y de las clases medias que, apoyada por la ideología liberal conservadora, encontró cauce político en los años 80 en las dos orillas del Atlántico: con Margaret Thatcher en Europa, y con Ronald Reagan en los EE.UU. de América.

2º) Su inviabilidad ante las transformaciones demográficas.

El "envejecimiento en Europa" desequilibrará a corto plazo -ya lo hace en algunos países- la relación cuotas-prestaciones. De ahí que se precisen instrumentos de reequilibrio tales como la revisión de los regímenes financieros (capitalización por reparto), la reducción en el número y cuantía de las prestaciones públicas; y su sustitución por prestaciones de constitución y gestión privadas basadas en los principios tópicos del seguro mercantil (los de "contributividad" y "proporcionalidad" entre aportaciones y beneficios).

6 En 1998, las personas de más de 65 años eran equivalentes al 24% de la población de edad de trabajar. Dentro de 10 años, serán el 27%, y se calcula que alcanzarán el 50% en el año 2050.

Por tanto, el coeficiente de dependencia (relación activos-pasivos) se duplicará con respecto al nivel actual.

Por otra parte, el indicador de fecundidad ha pasado del 2,5% en 1969 al 1,45% en 1998. Esto anuncia una reducción a la mitad a los futuros ciudadanos activos.

Por último, la esperanza de vida de los pensionistas se ha incrementado en 10 años. Lo que equivale a decir que los sistemas de pensiones deben pagar el doble del tiempo que se habían previsto en el momento de su creación (CERCAS).

Estos datos deben completarse, para comprobar su dramatismo, junto a estos otros: el generalizado en toda Europa de prolongación de la escolaridad obligatoria, y el de extensión a un número progresivamente mayor de jóvenes de los estudios universitarios y superiores. Lo que equivale a un retraso en la actividad de los pocos futuros activos.

De este modo, se está en presencia de un incremento sin límites de las personas no productivas, cuyo volumen grava de modo insoportable al trabajo y a los contribuyentes.

EL NEOLIBERALISMO GLOBALIZADOR RENIEGA DE TODO INTERVENCIONISMO ESTATAL... HAY QUE "DESINVENTAR" EL ESTADO

En España, en fin, se prevé que los ancianos sean bastante más del 46% de la población total en el año 2040.

Un último dato, también referido a España: cuando se constituyó en nuestro país el "seguro social de vejez" (año 1919), la esperanza de

vida de los españoles estaba en los 40 años. Hoy, sin embargo, esta cifra ha subido hasta los 77 años (83 para las mujeres). Lo que rompe todos los esquemas económicos actuariales sobre los que se fundamenta el "seguro".

Estas dos causas críticas conducen a Europa por la senda de la reforma radical de las cuestiones organizativas y de gestión de los sistemas protectores, asumiendo cada país alguna de estas dos vías (o métodos) de cambio:

- Las llamadas reformas de "tercera vía"; (Gran Bretaña, Alemania...) y las de

- "cuadratura del círculo" (Grecia, Portugal, Irlanda, España).

1º) Las políticas de "tercera vía", según la definición de Alain TOURAINE, son "el modo que tienen los políticos de centro izquierda de hacer una política de derechas". Consisten en reducir -incluso sensiblemente- el gasto social de los Estados, pero respetando los elementos tradicionales (método financiero, riesgos sociales atendidos...) de los respectivos sistemas protectores. Este reformismo de "tercera vía" se caracteriza, pues, por su intención conservativa o de afianzamiento de tales sistemas, cuya renovación sólo alcanza con alguna intensidad a cuestiones organizatorias y aplicativas: agentes y procedimientos de gestión, en particular.

2º) Por su parte, el reformismo de los países socialmente menos avanzados se propone la utopía de mejorar las prestaciones sociales al tiempo que reduce sus costes. Así, Grecia, España y otros países mediterráneos aplican la variante política de "cuadratura del círculo" de la protección social (GEORGE- STATHOPOULOS- GARCES), cuyo difícil equilibrio atiende a cuatro "objetivos antagónicos" (GEORGE-MILLER); a saber: progreso social, limitación de las cargas fiscales,

mantenimiento (o recuperación) de la tasa de desarrollo económico y estabilidad gubernamental.

A esta segunda vía reformista –la de “cuadratura del círculo”– es a la que se ha apuntado España. Y lo ha hecho con rotundidad. Para alcanzar sus propósitos reformistas se han seguido, a lo largo de los años de crisis (ideológica, económica, demográfica, de empleo...), cuatro tendencias básicas, todas las cuales condicionan intensamente al presente y el futuro de nuestra Seguridad Social; a saber:

- La tendencia “descentralizadora”; en particular por lo que respecta a su organización administrativa y a parte del núcleo central de las decisiones políticas de alcance.

La tendencia es un mandato constitucional firme y de máximos. En la práctica, sin embargo, se haya aún retenida. Sólo ha trascendido en las materias de sanidad y servicios sociales complementarios.

- La tendencia internacionalizadora, que también se acoge a los programas de la Constitución y que afecta en buena parte a la materia organizativa y gestora.

Se corrige así su rígida concepción nacionalista, contraindicada en la actual dimensión supranacional de los problemas sociales y, sobre todo, en el marco presente de la “globalización” o universalización de las Economías; la corrección opera aquí por la vía política impulsada desde la Unión Europea, a quien han sido cedidas competencias y donde se ha decidido la convergencia por objetivos comunes de las políticas nacionales de protección social de los Estados miembros.

- La tendencia privatizadora (desburocratizadora) de sus estructuras solidarias y aplicativas.

En este punto, España se ha empeñado en la aplicación de uno de los más ambiciosos programas privatizadores de Europa. El camino seguido (y que aún se sigue) toma todas estas tres direcciones:

- la creación de regímenes protectores opcionales (o alternativos de los públicos y generales preexistentes) de solidaridad limitada (por territorio, corporativa, por profesión...)

- la apertura de vías de protección complementaria de carácter no obligatorio, susceptibles de exceder después esa función suplementaria o adicional sustituyendo en parte (en la parte en la que se aprecie alguna dosis de sobreprotección estatal) a las prestaciones públicas; y finalmente

- la cesión a la iniciativa organizada (aseguradoras, mutualidades, sindicatos, corporaciones...) de la administración de los regímenes mismos de prestaciones básicas obligatorias.

- La tendencia “minimizadora” de las prestaciones públicas. Como ya he comentado, señala el Profesor VIDA SORIA que “con la Seguridad Social lo que se está haciendo no es privatizarla –que también– sino simplemente minimizarla, de modo que al no poder cumplir con su genérica función de solidaridad social, los ciudadanos buscan esos objetivos de “seguridad” en el sector privado (medicina privada, fondos de pensiones...)”.

En España, en fin, y con más contundencia que en el resto de Europa, se está desarrollando una política real de restricciones asistencialistas del Estado, y de transferencia de responsabilidades en este campo a los individuos, las familias, los grupos sociales y, en general, al sector privado.

En España, además, no sólo se cede en gestión pública, sino también en solidaridad financiera e integración institucional. Existen ejemplos numerosos de medidas que confirman que vivimos en España ese proceso de doble privatización: (la que –como he dicho– afecta a la gestión de las prestaciones públicas; y la más compleja vía de reducir primero esas mismas prestaciones para facilitar –con ayudas fiscales paralelas– que la porción reducida se cubra después por la iniciativa privada en calidad de prestación libre y voluntaria de carácter complementario). Algunas de esas medidas –las más significativas– son las siguientes:

- la protección social, antes obligatoria y forzosamente solidaria de los trabajadores autónomos, se ha hecho ahora parcialmente voluntaria (las prestaciones por incapacidad temporal han entrado, desde 1994, en un modelo asegurativo de “desafiliación opcional”;

- las pensiones públicas básicas se han visto intensamente recortadas a partir de 1985, con la aplicación de tres medidas: modificación de la base de cálculo (que ha reducido en más del 20% sus importes iniciales); establecimiento de un tope máximo distinto al que razonablemente

LA REFORMA
DE LOS SISTEMAS
PROTECTORES SE ASUME
POR DOS MÉTODOS
DE CAMBIO,
SEGÚN LOS PAÍSES: LA
TERCERA VÍA
Y LA CUADRATURA
DEL CÍRCULO

te resulta del tope de cotizaciones preexistente; y aplicación de ese tope a los casos de acumulación de pensiones, desatendiendo el hecho de que cada una de ellas por separado se debe a aseguramientos obligatorios independientes, sometidos además individualizadamente al tope de cotizaciones máximo;

- el acceso a las pensiones públicas se ha dificultado severamente mediante la ampliación en más de un tercio de los periodos de “carencia” o “espera” (períodos de cotización previos a la fecha de causar la pensión);

- se ha dispuesto una larga lista de medicamentos excluidos de la prestación sanitaria pública básica, incrementando hasta muy altos porcentajes la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones farmacéuticas no excluidas de dispensación (lo que, obviamente, favorece el “doble aseguramiento” sanitario -el privado junto al público con contenidos iguales- del que se lamentaba el “Informe Abril”);

- se han cedido a la iniciativa privada nuevos campos de colaboración gestora (todo el sector público productivo y administrativo, exceptuado hasta 1990 de esa posibilidad); y se ha permitido que dicha colaboración privada se extienda a nuevas ramas de prestaciones (es el caso de la incapacidad temporal derivada de riesgo común);

- se ha privatizado en gran parte la rama de prestaciones del “Seguro de Enfermedad”, responsabilizando a las empresas de la protección por incapacidad temporal de los quince primeros días de baja (hay que anotar que un alto porcentaje de los procesos de enfermedad atendidos no alcanzan los quince días de duración);

- se ha admitido la posibilidad de que las gestoras colaboradoras (hasta ahora dedicadas en exclusiva a

la gestión de las prestaciones estrictas de Seguridad Social, puedan gestionar también por encargo de sus empresas asociadas las prestaciones de prevención de los riesgos laborales, de responsabilidad exclusiva de esas mismas empresas: (Est. Trabajo y Ley de Prevención), admitiendo destinar a su financiación recursos de Seguridad Social (los denominados Patrimonios Históricos).

Debo subrayar en este punto que no son pocos los administradores de la Seguridad Social que entienden que esta es una medida de progreso. Yo, por el contrario, creo que es un error además de ser una ilegalidad, porque con ello se contravienen los mandatos del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley de Prevención, que deciden que esa es una actividad de exclusiva responsabilidad de las empresas -y no del Estado-, y porque de esa función se excluye de hecho (y de derecho) a las Entidades Gestoras Públicas (que, además, no disponen de “patrimonios históricos”), facilitando su gestión mutua privada en régimen de competencia mercantil (como hasta ahora). La medida reciente de autorizar para este uso los “patrimonios históricos” de las mutuas en el remate final de tantas incoherencias (porque en cuanto “históricos”, tales patrimonios no son susceptibles de uso indiscriminado y privativo de las mutuas, sino de uso exclusivo para los fines concretos de la Seguridad Social, tal y como disponía la Ley General antes de la reforma efectuada vía “refundición legislativa”, pese a que el cambio en cuestión no constaba en ninguna de las leyes sometidas a refundición.

En cualquier caso, la medida implica una indirecta reducción de los recursos de la Seguridad Social dedicados a concretar sus fines de reparación y rehabilitación de los riesgos sociales (se resienten de ello la cuantía de las pensiones, la calidad de sus servicios y asistencias, las limitadas prestaciones familiares y la protección de incapacidad temporal).

- Se ha consolidado y extendido el “autoseguro de empresa”, en virtud del cual cabe exceptuar parcialmente de aseguramiento obligatorio a grandes grupos de trabajadores (generalmente los dependientes de grandes empresas). (A diferencia de la modalidad de “colaboración privada en la gestión”, y



pese a calificarse legalmente como tal, el “autoseguro” consiste en una modalidad técnica de “desafiliación opcional”, de exclusión del aseguramiento solidario).

- Se ha mantenido -incluso se ha agravado- la degradación de la autonomía gestora de las instituciones administrativas responsables de esa gestión, restando eficacia a su ejercicio e impidiendo su razonable desarrollo: reasignación a la Administración central de las tareas de dirección de la defensa jurídica y su coordinación; entrega a esa misma Administración central de todo o casi todo lo relativo a la política de personal; total inexistencia en la práctica de relaciones de colaboración entre los institutos gestores y sus cooperadores privados (mutuas y empresas “autoaseguradoras”) que se hacen depender de la Administración Central para todo; exclusión de cualesquiera relaciones de coordinación gestora directa internacional, pese a constituir los correspondientes expedientes de prestaciones más de una cuarta parte del total de los gestionados anualmente.

- ha sido creada, en fin, la figura estelar de los “planes y fondos de pensiones privados”, dotándoles de un régimen fiscal comparativamente muy favorable, y proponiéndolos oficialmente como alternativa parcial de los regímenes de pensiones públicas.

Esas, y otras medidas menores de idéntica orientación, constituyen la esencia de las transformaciones organizativas y gestoras de la Seguridad Social española en los años recientes.

Veamos ahora la valoración general de esas medidas y su previsible corrección a medio y corto plazo.

Nos hallamos, en mi opinión, ante un proyecto privatizador confuso, donde se mezclan sin orden distintos objetivos; infecundo, quizá por exceso de ambición; socialmente rechazado, tanto por su intensidad como por su insincera explicación pública; deforme en sus contenidos y alcance; y quizá inviable, según cual sea la rigidez aplicativa del compromiso europeo de convergencia de políticas socioeconómicas.

1º) Decía que, en primer lugar, se trata de una política confusamente concebida y explicada oficialmente de modo contradictorio.

Porque forzar la solidaridad nacional hasta alcanzar prestaciones suficientes para todos es un mandato constitucional expreso.

Y, sin embargo, ni la Constitución ni la legislación ordinaria conciben en términos absolutos la preten-

EN ESPAÑA
NO SÓLO SE CEDE
EN GESTIÓN PÚBLICA,
SINO TAMBIÉN EN
SOLIDARIDAD FINANCIERA
E INTEGRACIÓN
INSTITUCIONAL

sión de su gestión pública directa o inmediata. Por el contrario, el principio de responsabilidad gestora estatal se declara legalmente compatible con la intervención de la iniciativa privada, sea en calidad de gestora “colaboradora”, sea como ejecutora de servicios asis-

tenciales o administrativos “concertados”, sea como interviniente en los órganos colegiados de control de la gestión, sea, en fin, como directa administradora de prestaciones complementarias.

Eso sí, debe explicarse también que la “relativización” del referido requisito formal tiene de antiguo un límite muy preciso (que resulta de una de las bases organizativas definitorias del sistema protector): el de que “...en ningún caso... (la gestión de la Seguridad Social) podrá servir de fundamentos a operaciones de lucro mercantil” (nº 3 del artículo 4 de la LGSS). Dicho en positivo: sólo la iniciativa privada no lucrativa puede intervenir en la gestión de la Seguridad Social obligatoria si se quiere evitar que esta última pierda su condición de pública.

Desde esa perspectiva, y explicada en términos generales, la opción política privatizadora sustantiva (de contenidos o material) sólo puede acoger aquellas medidas en las que concurran estas dos notas:

- Que consistan en la reducción de prestaciones públicas excesivas o más que suficientes (sobrepotección, donde exista, que deberá ser probada con argumentos suficientes, incluso de alcance internacional comparatista); y

- que reduzcan la colaboración gestora privada al marco de las iniciativas sociales no lucrativas.

2º) Decía que, en segundo lugar, la pretensión reductora de las prestaciones públicas es una iniciativa no compartida socialmente, y muy estrechamente vigilada por la sociedad española. Al verse acompañada de ella, incluso la política paralela de expansión de las prestaciones libres complementarias pierde toda su posible aceptación popular.

Porque el propósito de no privatización en su sustancia de la Seguridad Social pública -cuestión distinta es la privatización no esencial de sus métodos

operativos-, entra en el marco de las demandas sociales más razonadas y obedecen a razones objetivas poderosas.

- Los sindicatos, en primer lugar, rechazan frontalmente la política de reducciones de las prestaciones públicas, y la combinación de esa política con la promoción de planes y fondos de pensiones privados de pretensión complementaria. Cada paso gubernamental en esa dirección ha venido acompañado de conflictos sociales y, más de una vez, de convocatorias de huelgas generales.

- La opinión pública general, por su parte, -el común de los ciudadanos- apoya masivamente la política de continuidad en el carácter estatal de la Seguridad Social básica, y en la irregresividad de sus niveles asistenciales (sólo un 2,9% de las personas consultadas es partidaria de privatizaciones). Los españoles, como los demás europeos, se declaran dispuestos a pagar más impuestos sólo si el Estado se compromete a facilitarles mayor protección social.

- Por otra parte, la negativa percepción popular de la política privatizadora no es insensata. Se basa en la insuficiencia de los niveles reales de cobertura de las prestaciones públicas.

Esa insuficiencia lo es tanto en términos absolutos como internacionales comparados.

Es preciso reconocer, en efecto, que la Seguridad Social española se sitúa hoy en los niveles más bajos de la Europa Comunitaria. Las reducciones asistenciales pro-privatizadoras operan aquí sobre unas prestaciones cuyo coste significa una participación en el PIB muy inferior a la media europea. Los Países Bajos, Bélgica, Francia..., invierten en Seguridad Social más del 30% de su Renta Nacional, en tanto que en Irlanda, Portugal, Grecia y España los gastos varían entre la mitad y los dos tercios de ese porcentaje (SNELDEERS).

Por otra parte, la cuantía de las prestaciones económicas es poco, pero no es más la calidad de las prestaciones en servicios. Así, la asistencia sanitaria dispensada por la Seguridad Social española, carente de los recursos y medios indispensables, es tan deficiente que ha motivado a más de 4.000.000 de usuarios a concertar, en régimen de doble seguro, o seguro acumulado (con doble coste, por tanto), la atención de entidades sanitarias privadas (INFORME ABRIL).

3º) El tercer aspecto crítico reside, como he dicho, en la deformación del alcance y contenidos del proyecto privatizador.

Porque, contrariamente a la idea que parece presidir la acción reformista, la tarea de conservar e impulsar el desarrollo de la Seguridad Social pública es perfectamente compatible con la acción paralela de promoción estatal de los regímenes de prestaciones privadas complementarias; la participación combinada de ambos tipos de regímenes -legales básico y profesionales complementarios- es la vía necesaria para resolver los problemas actuales de insuficiencia de la protección social española. Ese razonable propósito permitiría dar juego a la idea de complementariedad e interdependencia de ambas -prestaciones públicas y privadas- en coherencia con el principio esencial eurocomunitario de autorresponsabilidad.

Por el contrario, la previsión privada es una alternativa imposible a la Seguridad Social obligatoria general. Existen razones poderosas para dudar de la viabilidad de un programa privatizador radical alimentado por el deseo de sustituir Seguridad Social pública básica por Seguridad Social libre complementaria. Semejante pretensión, quizá al alcance de otros países europeos comunitarios, estaría condenada a la esterilidad en España:

- La primera de esas razones es la ya comentada insuficiencia de las prestaciones públicas.

- La segunda razón se vincula estrechamente con uno de los argumentos -el de insuficiencia financiera- que justifican el propósito de desposeer al Estado de la función previsora. Se olvida que la alternativa privada no implica, de suyo, menores gastos de Seguridad Social. Ese efecto depende de otro tipo de decisiones. Quizá pueda producir el efecto contrario -según el contratópico- por las mayores cargas administrativas, el coste de los beneficios a pagar, y los derivados de la "capitalización completa que exige todo seguro privado" (OIT).

Peor aún, hasta puede darse el caso de que tales mayores costes acaben cargándose a la cuenta de las finanzas públicas. Tal es el caso experimentado en la última mitad de la década de los 70 por la Seguridad

Social inglesa, donde pudo comprobarse cómo las subvenciones estatales para los regímenes profesionales de pensiones eran mucho mayores que sus contribuciones al Seguro Nacional de pensiones públicas (LISTER). O

NOS HALLAMOS,
EN MI OPINIÓN, ANTE UN
PROYECTO PRIVATIZADOR
CONFUSO, INFECUNDO,
SOCIALMENTE RECHAZADO,
DEFORME Y QUIZÁ INVIABLE

el caso de USA, donde las ayudas del Tesoro a los planes y fondos de pensiones implican un “gasto fiscal” que se reconoce por todos como desproporcionado (MUNNAR);

En general, si no cambian los demás elementos, la privatización no reduce la carga financiera para la sociedad; sólo la distribuye de otro modo.

(Las estadísticas OCDE advierten que es muy semejante el porcentaje del PIB destinado a financiar las pensiones de vejez en países con fondos y en países donde sólo hay regímenes legales: Países Bajos; Bélgica; USA; UKA; Francia; Italia, Suecia; en todos ellos entorno al 10-11 % del PIB).

- La tercera razón se expresa en la inadecuación técnica entre la figura de los planes y fondos de pensiones (que es la alternativa que la política oficial prefiere para las pensiones públicas) y las características del empleo en España. Esas características dificultarían extremadamente el acceso de la mayoría de los trabajadores a las nuevas pensiones privadas sustitutorias. Se ha comprobado, en efecto, que las probabilidades de que un trabajador se halle amparado por un fondo son 2,5 veces superiores en las empresas con más de 500 trabajadores que en las de menos de 100 (Estados Unidos). Por otra parte, más de 1/3 de los trabajadores sin Seguridad Social complementaria dependen de la pequeña y mediana empresa del comercio y de los servicios (Estados Unidos). En el Reino Unido, por último, el 99% de los trabajadores de la gran empresa tenían protección complementaria; sólo la tenían el 15% de los trabajadores de la mediana empresa; y nada más que el 7% de los de la pequeña (TAMBURI Y MUTTON).

Dado que en España cerca del 95% de las empresas son pequeñas y medianas, y que a las PYME corresponde cerca del 85% del empleo privado nacional, la sustitución –total o parcial- de las pensiones públicas por privadas podría conducir a la desprotección –parcial o total- del 85% de los asegurados actuales.

4º) En fin, existe una cuarta y última objeción añadida contra la práctica reduccionista comentada que tiene implicaciones también internacionales eurocomunitarias.

La política en cuestión se proclama enmarcada en los programas de “convergencia” de la legislación de los Estados europeos comunitarios para aproximar los costes de la Seguridad Social a todos ellos. Sus medidas son, pues, pretendidamente semejantes a las adoptadas -o por adoptar- en el resto de la Europa integrada. Pues bien, esa circunstancia dificulta para España la intensidad, y la misma permanencia, de la

LAS ENTIDADES
COLABORADORAS
AUTORIZADAS DEBEN
SOMETERSE A RIGUROSOS
CONTROLES PÚBLICOS
DE LEGALIDAD Y DE
EFECTIVIDAD

política restrictiva en cuestión: el máximo protector español actual no está muy lejos del mínimo común europeo previsible.

Tantos defectos tienen, naturalmente, numerosas consecuencias. Estas dos son las más significativas:

1) La primera consecuencia es la severa regresión social de la política de reformas. Se trata de una consecuencia incompatible con la progresión en paralelo de las necesidades sociales, provocada por las crisis demográfica, de empleo y económica. Pero es, también, un factor disgregador, antes que de convergencia, en el marco socioeconómico de la Unión Europea.

2) La segunda consecuencia está en la progresiva transformación de los métodos de intervención privada en la gestión de los regímenes de prestaciones públicas. Asistimos, en efecto, a un proceso de desnaturalización de las fórmulas de “colaboración” tradicionales, basadas en el respeto a la integridad organizativa y económico-financiera del sistema protector, que pasan a convertirse en fórmulas de “desafiliación opcional”, donde se da una sustitución del asegurador público por el pretendido colaborador privado.

Los defectos enunciados y sus consecuencias, y sobre todo el rechazo social de la política que los origina, permiten prever severas correcciones de la opción privatizadora en curso. Se debe intentar su reconducción por vías más coherentes, fijando límites y estableciendo condiciones para esa política.

En mi opinión, algunas medidas correctoras serían necesarias para restablecer la lógica interna en el seno del sistema protector: la incorporación de progresos limitados en la participación gestora privada debe respetar la coherencia entre fines y medios, entre métodos y principios. Otras de esas medidas me parecen inevitables; es decir, consecuentes con el significado histórico y la explicación práctica, incluso supraideológica (o, mejor, pluriideológica: liberal y socialdemócrata) de la Seguridad Social.

1º) El alcance de la acción privatizadora debe reconducirse a los temas de gestión de las prestaciones públicas, sin que por ello deban éstas perder su carác-

ter de tales. Desburocratización de la Seguridad Social obligatoria no equivale necesariamente a desaparición -parcial o total- de sus instituciones ampliamente solidarias y de responsabilidad estatal.

2º) El método privatizador no hace falta crearlo, está ya legalmente consagrado y sólo pendiente de mayor desarrollo (de desarrollo completo) en la vigente LGSS. Así pues, para poner en marcha con carácter inmediato, sin riesgos (es decir, un método ampliamente experimentado) y de modo progresivo (en el sentido de sucesivamente ampliable en función de sus resultados) bastará con implementar la técnica de la "colaboración" gestora que se regula en el articulado de la LGSS.

3º) Los retoques principales en el régimen de colaboración privada vigente deberían orientarse hacia la consecución de los siguientes objetivos: se trataría de imponer la paridad -ahora inexistente- en las representaciones patronal y sindical de los órganos directivos de las instituciones colaboradoras; de ampliar la relación de sujetos colaboradores autorizados (no sólo empresas aseguradoras y sus asociaciones, sino también mutualidades de previsión, cooperativas, colegios y organizaciones profesionales y, en general, cualesquiera agentes de la llamada "economía social" o "tercer sector" de la actividad económica); y de someter a las mutuas y autoaseguradoras a la dirección y control de la propia Administración Gestora pública, y no de la Central del Estado

4º) La gestión privada no es un fin en sí mismo, sino un medio susceptible de hacer más eficaz y eficiente el servicio público de la Seguridad Social. Debe, en consecuencia, ejercerse respetando en su sustancia el carácter público y solidario de las instituciones protectoras básicas que administran.

Las entidades colaboradoras autorizadas deben, pues someterse a rigurosos controles públicos de legalidad y de efectividad, incluso desde su interior.

Conviene, además propiciar la incorporación a sus órganos decisorios de representantes de la Administración Gestora, designados por ésta. Asimismo, debería facilitarse -e incluso estimularse- la inclusión en sus estructuras organizativas de equipos de profesionales (juristas, sanitarios, técnicos-administrativos...) procedentes de esa misma Administración Gestora estatal titular de la función pública encomendada.

5º) La tarea de conservar e impulsar el desarrollo de la Seguridad Social pública es perfectamente compatible con la acción paralela de promoción estatal de los regímenes de prestaciones privadas complementarias: la participación combinada de ambos tipos de regíme-

LOS APOYOS FINANCIEROS DEL ESTADO A LOS REGÍMENES DE PRESTACIONES PRIVADAS DEBEN CONDICIONARSE A LA AUSENCIA DE INTERÉS LUCRATIVO

nes -legales básicos y profesionales complementarios- es la vía necesaria, como ya he anotado, para resolver los problemas actuales de insuficiencia de la protección social española.

En resumen, conviene un giro a la política privatizadora que fundamente sus iniciativas sobre el dato comprobado de la insuficiencia de las

prestaciones públicas. La previsión complementaria pasaría a ser un plus de protección social, un factor adicional o acumulable a la Seguridad Social básica, y no una alternativa. Esa función complementaria es, en último extremo, la que la Constitución reconoce como única legítima para las prestaciones libres.

6º) Los apoyos financieros del Estado a los regímenes de prestaciones privadas deben condicionarse a la concurrencia en tales regímenes del requisito general de ausencia de interés lucrativo. En su concepción constitucional, las mejoras voluntarias y los regímenes complementarios libres son también Seguridad Social, estando influidos por ese principio fundamental en parecidos términos a como influye sobre las prestaciones básicas.

Por otra parte, el deber de igualdad legal general, y el específico de indiscriminación ante las cargas fiscales, aconsejan condicionar también los apoyos fiscales para la previsión complementaria a que previamente se halla satisfecho el mandato constitucional de suficiencia de las prestaciones públicas.

Para medir esa suficiencia existen indicadores muy precisos en el Derecho internacional y en los sistemas europeos comparados (CONVENIO N° 102 DE OIT, por ejemplo).

Así, pues, debe someterse a límites muy estrictos la concesión de recursos públicos (en gastos fiscales, principalmente) que el Estado destina a la promoción de los regímenes de previsión voluntaria. Los expertos de la OIT han analizado esa práctica y entienden que debería abolirse a largo plazo.

Sería, probablemente, la única manera de mitigar el indeseable efecto de "redistribución a la inversa" que estas ayudas fiscales implican. Como ha hecho

notar la doctrina italiana, las desgravaciones fiscales a los regímenes profesionales pueden traducirse, en ciertas condiciones, en una “humillación del principio solidario” (CINELLI), opuesta a más de un principio constitucional.

Creo que este conjunto de medidas –algunas, como he dicho, inevitables– pueden permitir la “puesta al día” del sistema protector sin atentar contra lo que en él es esencial. Ante la crisis del “Estado de Bienestar” ese núcleo esencial de la Seguridad Social demanda una razonada defensa. La Seguridad Social es uno de los principales valores del legado histórico del siglo XX. Permite –y debe seguir haciéndolo– el compromiso estable entre los principios democráticos y los de la economía libre. Sus fundamentos –incluidos los relativos a su administración y gestión– expresan la combinación más certera de todas las libertades.

Conviene, pues, que refrenen su ímpetu los apóstoles del radicalismo reformista y, por supuesto, que extremen su prudencia todas las instancias decisorias. Como enseña la experiencia, la gente de rompe y rasga, rasga y rompe; pero luego se necesita que alguien venga a hacerse cargo de los andrajos y recomponer los destrozos. Dicho de otro modo: debe evitarse cualquier exceso reformista de la Seguridad

Social que pueda recrear las lamentables condiciones sociales y económicas que justificaron históricamente el largo y paciente camino de su construcción (DEJARDIN).

Eso es todo. ●



MESA REDONDA

LAS DEMANDAS SOCIALES DE LOS CIUDADANOS

Moderador: José Eduardo PÉREZ MADRID

Presidente de ATASS

14

Cuando hablamos de demandas de los ciudadanos estamos hablando de demandas presentes, futuras, previsibles, no previsibles, basadas en expectativas de Derecho, consagradas y/o deseadas, y cuando oímos hablar de demandas sociales solemos reaccionar como un resorte bien engrasado y dirigimos nuestras miradas hacia los políticos como si fuese cosa sólo de ellos y no de toda la sociedad.

Como trabajadores del servicio público que somos, sabemos que las respuestas que se pueden dar a las demandas sociales de los ciudadanos no son nunca ni unívocas ni, en cualquier caso, fáciles.

El sistema de protección social, a través del sistema de Seguridad Social estará llamado a construir el escenario de prestaciones económicas para satisfacer situaciones de necesidad.

Hemos invitado a cuatro diputados de los dos grupos mayoritarios del Congreso, aunque una no ha podido venir que es Elvira Cortajarena, con el fin de que se unan al examen del desarrollo de nuestras necesidades y expectativas y puedan plantear soluciones que den viabilidad al sistema de Seguridad Social a largo o muy largo plazo. Queremos que se ofrezcan abundantes pistas y sugerencias que nos permitan concebir unos escenarios de futuro viables, creíbles, etc.



MESA REDONDA

LAS DEMANDAS SOCIALES DE LOS CIUDADANOS

Ponente: Isabel LÓPEZ I CHAMOSA

Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso

Buenos días a todos y a todas.

Agradecer a los organizadores la invitación, aunque yo no he tenido la suerte de Martínez Pujalte de repetir. Esta es la primera vez que vengo y porque Ramón Jáuregui me lo ha pasado, pero estoy encantada de sustituir a Ramón y de estar con vosotros.

De entrada deciros que soy una gran entusiasta de la Seguridad Social y, por lo tanto, la defiendo con pasión. Comparto con Martínez-Pujalte que el Pacto de Toledo es el mejor y mayor acuerdo de toda la historia de la democracia y creo que es el único acuerdo que hemos sabido mantener y espero que lo sigamos manteniendo en el futuro, gobierne quien gobierne, porque creo que es bueno para el sistema y para los ciudadanos. Tal como dice Martínez-Pujalte, primero el acuerdo político, después el acuerdo con los agentes sociales y luego el Parlamento. Es así como lo hemos hecho.

El Pacto de Toledo lo revisamos en el año 2003; el 31 de octubre lo aprobamos casi por unanimidad, porque Izquierda Unida hizo un voto de abstención positiva. En el 2004 vinieron las elecciones, empezaron a negociar y no se pusieron de acuerdo los agentes en el desarrollo de la renovación del Pacto de Toledo hasta ahora. ¿Es éste un acuerdo justo?. Sí. Yo, que he negociado muchos convenios porque procedo del mundo sindical, puedo deciros que el mejor acuerdo es el acuerdo posible, porque el que no es posible no es acuerdo y el Pacto de Toledo nos da el tiempo suficiente para ir introduciendo reformas que no sean traumáticas y que se ajustan cada 4 o 5 años y que nos dan el resultado que tenemos. ¿Hay que hacer reformas? Sí, pero siempre consensuadas.

El gran problema que tiene nuestro sistema de pensiones es que los grandes desajustes del mercado de

trabajo son trasladados luego, a la hora de cobrar la pensión. Hay que continuar trabajando más allá de los 65 años, aunque de forma voluntaria, porque no es lo mismo pedírselo a un señor que está encima de un andamio, o a un bombero, que pedírselo a uno de nosotros que puede seguir más allá de los 65, pero no uno que conduce un autocar o está encima de un andamio; por lo tanto hay que ir a formas más flexibles de jubilación que permitan jubilarse en función del propio sector laboral y eso es lo que creo que tenemos que desarrollar en el futuro.

Pero es verdad que pedir eso cuando el mercado laboral está enviando a cantidad de gente de 52, 53 y 54 años a la calle, me da un poco de apuro dependiendo en los foros en los que esté. Y todos pensamos, cuando esa gente se va, que son las jubilaciones de un banco o de una gran compañía, pero hay muchas de esas personas que se quedan en la miseria porque aplicamos los coeficientes reductores y es más, el que no ha podido mantener un convenio con la Seguridad Social, desde que ha perdido el empleo hasta que se jubila a los 60 o a los 61, puede llegar a restar hasta un 16% de la pensión, porque las cotizaciones son a mínimos. Por lo tanto, éste es un tema que habrá que debatir y habrá que ver cómo lo hacemos para corregir esta injusticia.

PRIMERO, EL ACUERDO
POLÍTICO, DESPUÉS EL
ACUERDO CON LOS
AGENTES SOCIALES
Y LUEGO
EL PARLAMENTO



¿Hay que ir a más años de los 15? Sí, porque, hoy en día la gente que pierde el empleo, que, a lo mejor tiene un buen empleo con 45 ó 47 años, el siguiente que encuentra es peor y, si encima lo vuelve a perder, el siguiente puede seguir siendo peor, pues entonces a esa persona, si le cogemos los 15 años le perjudicamos mucho y estas cosas son las que hay que hablar con profundidad.

El tema de la viudedad. Otro tema idéntico. ¿Es razonable que a una viuda mayor de 65 años, que no tiene pensión propia, se le paguen 493 euros?. No lo es de ninguna manera y, sin embargo, hay otra al lado que, a lo mejor tiene 50 o 40 años, que está cobrando un buen salario y una buena pensión de viudedad. ¿Por qué?. Por que como en España, al igual que en otros países solemos emparejarnos con nuestros iguales, si yo tengo un buen salario, mi pareja estará seguramente en las mismas condiciones y, si uno de ellos se queda viudo, tendrá una buena pensión y, además, su salario. Y al lado tendrá a una señora de 65 años con 493 euros. Esas cosas son las que hay que arreglar. O que no tiene sentido que en Alemania lo hicieron a 20 años vista, diciéndoles a los trabajadores que tenían que hacerlo porque a 20 años tendrían problemas, pero creaban sistemas complementarios incentivados por ayudas del Estado, pero parece ser que no le ha funcionado y necesitan revisarlo de nuevo.

Otro tema pendiente son las pensiones mínimas. Nosotros tenemos esa gran asignatura pendiente. Son casi tres millones de pensiones con complementos a mínimos y ahí hay que hacer un esfuerzo. A mí no me preocupan tanto las pensiones generadas en los últimos diez años que, si han cotizado, a los 35 años se quedan igual, sino el problema son las pensiones mínimas y lo que se está haciendo va en la buena dirección, es decir, subir el complemento a mínimos que no va a costa de la Seguridad Social, si bien es verdad que eso hace que la absorción de los complementos tarde más en hacerse. ¿Hay que implantar medidas que signifiquen ahorro?. Yo creo que si lo vamos haciendo en períodos más pequeños podemos ver mejor las cosas. Es decir, en el año 2001 se hizo la proyección para el año 2050 y decían que nuestro coste en pensiones estaría alrededor del 17% del PIB. El mismo estudio hecho en el 2005 habla del 15% y en el 2007, estamos en el 12%. ¿Por qué estas diferencias? Porque nadie preveía el crecimiento de la población ni el crecimiento económico que íbamos a tener. Una demógrafa catalana que se llama Cabré lo explica muy bien: en Cataluña en los años 60 todos los demógrafos hicieron una proyección que decía que Cataluña, en el año 2000, tendría 2,5 millones de población y resulta que tenía 6 millones. ¿Se equivocaron? No. Lo que pasó fue que no supieron prever el crecimiento económico que se produjo y, al haber ese crecimiento, hay

EL GRAN PROBLEMA QUE TIENE NUESTRO SISTEMA DE PENSIONES ES QUE LOS GRANDES DESAJUSTES DEL MERCADO SON TRASLADADOS LUEGO, A LA HORA DE COBRAR LA PENSIÓN

también aumento de la población. Y eso pasó en Cataluña en los años 70 y 80 y eso es lo que está pasando ahora en España.

El cuarto pilar, el pilar complementario. También me sugiere una reflexión. Pedirme a mí o a uno de vosotros que ahorre 100 euros mensuales para hacer un

sistema complementario, tampoco es pedir mucho esfuerzo, pero pedirselo a un trabajador que gana 900 euros o 1000 euros, es muy difícil porque necesita hasta el último céntimo para poder llegar a final de mes. Nosotros tenemos que desarrollar la negociación colectiva para que se amplíe y no se limite exclusivamente a la inflación, a los permisos para asuntos propios o vacaciones y para de contar. Pues si todos somos conscientes de que hay que mejorar la productividad y optimizar los sistemas de producción, hagámoslo. Pero el beneficio de los aumentos de producción tiene que repartirse y eso quiere decir desarrollar sistemas complementarios a través de la negociación colectiva. Y eso nos dará más seguridad para hacer reformas de cara al futuro sin tanto problema. Las reformas que vamos a hacer ahora pueden ser pequeñas, pero hay una que va a ser muy importante que es la referente a las pensiones de invalidez.

La invalidez va a estar ligada a las cotizaciones que cada uno tenga, no a la edad como lo está ahora. Es decir, que una persona de 56 años que tenga 7 de cotización tiene una invalidez que, a lo mejor no le ha sobrevenido sino que la tenía siempre, y se va con el 75%, con tan sólo 7 años cotizados. Y, por otro lado, una persona que se jubila con 65 años y 15 de cotización y se queda con el 50%. Hay que hacer ajustes.

Y vamos a hacer ajustes también en la jubilación parcial porque se está haciendo un mal uso de ella. Y es que se está utilizando esta prestación para hacer rejuvenecimiento de plantillas que pagamos entre todos, siendo los grandes beneficiarios las grandes empresas.

No es que se vaya a hacer una revisión a fondo pero hay que hacerlo y, en mi opinión hay que ir a 25 y a 30 años para el cálculo de la pensión, pero también con correctores, porque si has tenido algunas bajas, salidas del mercado laboral o desfases, que sufren principalmente las mujeres, eso se debe tener en



nes 300.000 pensiones de viudedad y la mayoría, casi 2 millones, son mujeres, que de éstas alrededor de un 20% tienen pensión propia, tendremos que reformar el sistema, pensando que no es justo dar el mismo tratamiento a la pensión de viudedad a una persona que ya tiene una pensión propia, que a otra que vive exclusivamente de esa pensión. Personalmente, a estas últimas que no tienen otra fuente de ingresos, yo les dejaría que heredasen en un 90 o 100% la pensión del marido. Así de claro lo tengo y luego limitaría a los pensionistas que tienen pensión propia. Nuestro Secretario de Estado de Seguridad Social siempre cuenta un caso que le pasó con una amiga suya en Burgos, dirigente del sindicato UGT que estaba separada y el marido le pagaba 400 euros porque ella tenía al niño de ambos. Cuando ella se murió, el marido dejó de pagar los 400 euros y además pasó a cobrar una pensión de viudedad. Ese es el sistema que tenemos y eso es lo que hay que reformar, desde mi punto de vista.

Y lo que hay que mejorar, sin ninguna duda, es la pensión de orfandad. Y hay que mejorarla porque se limita en el tiempo, por lo tanto, se sabe el coste, pero hay que adaptarla a la realidad, es decir, hasta los 25 ó 26 años.

Estas son las reformas que tenemos que hacer de cara al futuro. Yo creo que podemos encontrar consenso, sobre todo los dos grandes partidos. Es cierto que han crecido mucho las asociaciones de prejubilados y de viudas y que presionan mucho. En este país aunque no se les llame "lobbies" sí existen los grupos de presión y cuando se empieza a hacer una ley todos los grupos presionan para su causa. Hasta que llegué al Parlamento pensaba cómo se podían hacer leyes tan inconcretas que daban pie a tantas interpretaciones. Pero ahora entiendo que las leyes hay que negociarlas y que la idea es una pero se van añadiendo o quitando cosas hasta que salen. Y en el campo de la Seguridad Social, los que más presionan son viudas y prejubilados, y esa es la realidad que tenemos que afrontar.

Gracias por haberme dado la oportunidad de estar aquí porque si hay algo que funciona como un reloj suizo en este país es la Seguridad Social, en el INSS. Hoy un ciudadano solicita una prestación y a los nueve o diez días ya tiene respuesta, pero yo aún recuerdo cuando en los años 80 se solicitaba la pensión de jubilación y tardaban siete u ocho meses en reconocerla. Por lo tanto, funcionamos bien y lo único que tenemos que hacer son los ajustes necesarios para funcionar mejor.

Muchas gracias. ●

cuenta. Es decir, no me pueden coger los 30 últimos años y si tengo 2 o 3 años fuera del mercado de trabajo, que me los pongan a cotizaciones mínimas.

Ir a 25 años supone un ahorro para el sistema porque ya lo fue pasar de 8 a 15, con una media de 2,5% menos de pensión, en términos generales. Pero eso no quiere decir que tenga que ser un sistema que reduzca las pensiones, si no que se equilibre más lo cotizado con la pensión.

Yo creo que, como decíamos al principio, hay que hacer reformas. En todos los países han hecho reformas de sus sistemas. En el año 2001 reformaron en Alemania, aunque no se atrevieron a hacerlo todo sino que en sus planteamientos a 20 años, aconsejaron que se crearan sistemas complementarios voluntarios.

Yo creo que nuestro sistema está bien y en la próxima legislatura deberemos planificar de nuevo la reforma del Pacto de Toledo, porque aún hay cosas pendientes. Es necesario afrontar el tema de los años para el cálculo de la pensión y, sobre todo, tendremos que reformar la pensión de viudedad y la tendremos que reformar pensando que hoy, si tenemos 2 millo-

**LAS REFORMAS QUE VAMOS
A HACER AHORA PUEDEN
SER PEQUEÑAS,
PERO HAY UNA QUE
VA A SER MUY IMPORTANTE,
QUE ES LA REFERENTE
A LAS PENSIONES DE
INVALIDEZ**

LAS DEMANDAS SOCIALES DE LOS CIUDADANOS

*Ponentes: Vicente MARTÍNEZ-PUJALTE LÓPEZ;
Juan MORANO MASA*

Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

La seguridad social es uno de los mayores avances de la sociedad moderna. Ha permitido la cohesión social y ha hecho posible la construcción de una sociedad más justa y con menores tensiones. Por tanto, reflexionar sobre el futuro de la seguridad social, es reflexionar sobre uno de los pilares sobre los que asienta tanto el modelo sociopolítico europeo como el español.

El futuro de la Seguridad Social es un tema atractivo que requiere continua atención y exige decisiones políticas y económicas que permitan su sostenibilidad en el tiempo. Personalmente creo que es mucho mejor analizar cómo debe ser la sociedad del futuro y proponer soluciones para alcanzarla, que entretenernos en debates históricos sobre el pasado. Prefiero hablar de la España de mis nietos que de la España de mi abuelo. Todos los políticos deberíamos centrarnos en pensar cómo queremos que sea el futuro y trabajar con denuedo para lograrlo.

Considero que es fundamental revindicar el esfuerzo como camino para obtener recompensa. Los políticos no debemos tener miedo a decir a los ciudadanos que si queremos mejorar en el futuro aspectos como son dar mayor seguridad y bienestar a nuestros hijos y construir sociedades más libres y con mayor calidad de vida, hay que trabajar duro. Es necesario que se reconozca que no hay recompensa sin esfuerzo. Del mismo modo, hay que reivindicar en la sociedad occidental la mejora de los mecanismos que nos doten de mayor libertad, pero siendo conscientes que eso va a ir acompañado de mayores exigencias de responsabilidad.

Los ciudadanos occidentales deben tener mayores opciones, mayor capacidad de elección y, a la vez, tienen que saber que sus decisiones entrañan riesgos, y, por tanto, deben asumir las consecuencias de las mismas. ¿Por qué empezar para hablar de la seguridad social del futuro reivindicando el esfuerzo, la recompensa, la libertad y la responsabilidad? En mi

opinión, son principios que deben regir en cualquier tipo de reforma que se desee realizar en el futuro.

Los poderes públicos deben garantizar, como decía el informe Beveridge, un mínimo estándar de calidad de vida "from the cradle to the burial" – desde la cuna a la tumba a todos los ciudadanos. Ese es el principio del modelo social europeo, que en ningún momento pretendió eliminar la iniciativa privada, la libertad, la responsabilidad, ni la exigencia del esfuerzo para recibir la recompensa. Por tanto, hay que compatibilizar los estímulos al esfuerzo con la garantía de estándares de calidad de vida. Éste era el pensamiento de los fundadores de Europa. Veían con una claridad meridiana, y así lo escribió Schuman hace más de 50 años, que "Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto. Se hará mediante realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho". Europa es posible y Europa será posible en el futuro, mientras logremos mantener la cohesión social y para ello es esencial un sistema sostenible de seguridad social que garantice que todos los ciudadanos van a recibir una sanidad de calidad y una pensión que le permita atender sus necesidades básicas tras la jubilación. Evidentemente el estado del bienestar tiene más componentes y son muchos más los servicios que deben recibir los ciudadanos a lo largo de su vida. Cada sociedad y en cada momento ha de decidir qué servicios se deben garantizar a los ciudadanos, y a qué

nivel. Igualmente, se deben decidir cómo se prestan y cuál debe ser el nivel de gratuidad.

Como antes decía hay dos componentes básicos dentro de la Seguridad Social, por un lado, un sistema de pensiones que garantice el nivel de vida tras la

CADA SOCIEDAD Y EN CADA MOMENTO HA DE DECIDIR QUÉ SERVICIOS SE DEBEN GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS. IGUALMENTE SE DEBEN DECIDIR CÓMO SE PRESTAN Y CUÁL DEBE SER EL NIVEL DE GRATUIDAD

jubilación y, por otro, una sanidad pública de alcance universal tanto en el plano subjetivo, todos los ciudadanos, como el objetivo, todas las enfermedades. Se debe tener en cuenta, además, que hay otros servicios públicos esenciales que no forman parte del paraguas de la Seguridad Social. En España de hecho, no forman parte de la sanidad, pero debe garantizarse a los ciudadanos una educación universal y gratuita, un sistema de cobertura para la situaciones de necesidad provocadas por el desempleo o la incapacidad, la garantía de unos niveles mínimos de renta a todos los ciudadanos que evite la extrema pobreza, etc.

Actualmente, en Europa también se está intentando dar respuesta desde el estado del bienestar a las necesidades de dependencia que tienen las personas mayores y los discapacitados. Igualmente, se están cubriendo desde el conjunto de servicios que componen el estado de bienestar las políticas de emigración.

Los países europeos están creciendo, incrementando la calidad de vida de los ciudadanos sin ninguna gran tensión social porque el estado de bienestar y los servicios que lo componen están manteniendo la cohesión, evitando la exclusión y promoviendo oportunidades para todos.

La Constitución Española se escribió de acuerdo con el espíritu del modelo social europeo y en la misma se incorporaron todos los derechos que configuran esa estructura social. El capítulo tercero de la Constitución, artículos 39 y siguientes, especifican con absoluta libertad el derecho de todos los ciudadanos a la sanidad, a la educación, al sistema de pensiones, a la vivienda, al empleo, etc.

De manera clarísima se establece en el artículo 41 la obligación de los poderes públicos a mantener “un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...” y el artículo 50 exige a los poderes públicos la garantía “mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”.

HABRÍA QUE FIJAR
UN CALENDARIO PARA
CULMINAR TODO
EL PROCESO DE SEPARACIÓN
DE FUENTES Y QUE LA
SEGURIDAD SOCIAL
SOLAMENTE PAGASE
LAS PENSIONES
CONTRIBUTIVAS

De la lectura de ambos artículos se puede entender que la seguridad social es un concepto constitucional mucho más amplio que el simple sistema de pensiones. Progresivamente se han ido separando de la organización de la seguridad social aquellas prestaciones que se pagan con cargo a los impuestos de los ciudadanos. Por tanto, cuando en España hacemos mención a la seguridad social, estamos acotando el término para referirnos a las pensiones y a las prestaciones por desempleo, que también se nutre de las cotizaciones sociales aunque las gestione un organismo independiente el “INEM”.

De los textos constitucionales se desprende que España quiere construir un sistema de pensiones con tres niveles:

1. Pensiones no contributivas.
2. Aportaciones obligatorias a la Seguridad Social.
3. Previsión social complementaria.

En el primer nivel se encuentran las pensiones no contributivas. Estas son las pensiones que reciben aquellas personas que no han realizado nunca aportaciones a la Seguridad Social y que no tienen ningún tipo de renta. Este tipo de pensiones constituyen un instrumento de solidaridad y deben de ser pagadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Hace años, este tipo de pensiones o prestaciones asistenciales se pagaban con cargo a la Seguridad Social.

Con motivo de la reflexión que se produjo con el Pacto de Toledo, Pacto que había asumido los grandes desafíos que se habían introducido en el año 1995, se decidió iniciar una senda para que estas pensiones no contributivas fuesen pagadas por los Presupuestos Generales del Estado. Esto es lo que se denominó proceso de separación de fuentes. Aunque se ha ido avanzando en esa dirección, todavía no se ha culminado el proceso.

El complemento de las pensiones para aquéllos que no llegan al mínimo establecido –los denominados complementos de mínimos– todavía se financian con cargo a la Seguridad Social y eso no es lógico. Por tanto, habría que fijar un calendario para culminar todo el proceso de separación de fuentes y que la Seguridad Social solamente pagase las pensiones contributivas.

El segundo nivel lo componen las aportaciones obligatorias por parte de aquéllos que trabajan. En este nivel, los activos mantienen a los pasivos y es donde el Gobierno exige un nivel de aportaciones determinado. No es un simple mecanismo de solidaridad porque

con las aportaciones realizadas se va generando un derecho a una pensión futura. En cualquier caso y sin ningún género de dudas tiene criterios de solidaridad al establecer tope en aportaciones y en prestaciones. Sin embargo, hay que introducir una vigilancia permanente y continuas reformas para evitar, como sucedió en el año 1995, el colapso financiero del sistema.

No creo en los planteamientos apocalípticos sobre el futuro de las pensiones. En España se han publicado estudios que auguraban la incapacidad del mantenimiento del sistema que se han demostrado enormemente erróneos. Las hipótesis sobre crecimiento económico, evolución de la población y de las tasas del paro no se han demostrado ciertas y eso ha invalidado todos los estudios.

Evidentemente, se han modificado las estructuras demográficas, la esperanza de vida y las condiciones familiares, y por ello se hace necesario seguir planteando reflexiones sobre el futuro de las pensiones. De hecho, Muchos organismos internacionales están reclamando reformas en nuestro sistema público de pensiones.

20

En España, las condiciones han cambiado de manera extraordinaria. En el año 2000, tan sólo hace siete años, se pensaba que la población era de 40 millones, con un proceso descendente y un envejecimiento cada vez mayor. Sin embargo ahora somos más de 44 millones con una estructura de edad distinta y con una población inmigrante que, en algunos casos, puede decidir trasladarse a su lugar de origen tras la jubilación.

Eso no quiere decir que no existan problemas, pero sí que estos son de naturaleza distinta y que habrá que afrontarlos con soluciones distintas.

Por otra parte, sería muy importante ir introduciendo la cultura de que reforma no es equivalente a recorte. Hay una percepción ciudadana muy extendida en la que cada vez que se oye hablar de reforma, se entiende que se van a reducir las prestaciones.

Sin embargo, nada está más alejado de la realidad. Como decía el profesor Lindbeck "La principal amenaza para el Estado del Bienestar no viene de aquéllos que critican sus actuales programas en los distintos países sino, más bien, de aquéllos que no admiten el hecho de que existan serios problemas. Es importante, de hecho, reaccionar ante las alertas avanzadas. A menudo cuesta más reparar el daño después de que éste haya surgido que prevenir dichos daños en el primer instante".

Siempre que se plantean escenarios a largo plazo, se deben establecer mecanismos para ir corrigiendo el rumbo que permita llegar a la meta.



En el caso del sistema público de pensiones, los políticos tenemos que estar continuamente examinando su desarrollo y planteando soluciones que den viabilidad al sistema a muy largo plazo.

El tercer nivel que señala el texto constitucional agrupa todos los instrumentos de previsión social complementaria tanto empresariales como individuales. Además, el desarrollo establece que todos los instrumentos de este tercer nivel deben ser voluntarios y por capitalización.

En España, en el desarrollo del Estado del Bienestar a través del capítulo de las pensiones, se ha procurado fomentar que todos, o la gran mayoría de los ciudadanos, puedan percibir, tras la jubilación, en una mano una pensión pública cuyo poder adquisitivo esté garantizado por ley y, en la otra mano, una pensión complementaria. De ese modo, no disminuiría la capacidad adquisitiva de los mayores y se garantizaría una sociedad cohesionada.

Las pensiones complementarias entran de lleno en la filosofía más moderna. En ella, el Estado no se hace cargo más que de las personas que lo necesitan y, sin embargo, fomenta con ayudas fiscales que desde la iniciativa privada y social se ofrezcan coberturas a los ciudadanos.

Es una cosa absolutamente distinta de la garantía que ofrece el Estado, quién provisiona, quién fabrica esos servicios. No tiene nada que ver impulsar, fomen-

tar y ayudar, con hacerse cargo de todas las prestaciones, incluidas las complementarias. Por ello, está muy bien que en España todos los instrumentos complementarios sean de iniciativa privada (seguros, fondos de pensiones) o social (mutualidades).

SERÍA
MUY IMPORTANTE
IR INTRODUCIENDO
LA CULTURA DE QUE
REFORMA NO ES
EQUIVALENTE
A RECORTE

Evidentemente, es necesario plantearse con seriedad, teniendo en cuenta que el Estado garantiza unos niveles de vida digna a todos los ciudadanos, que éstos hagan una correcta distribución de su renta a lo largo del ciclo vital. No tendría ningún sentido que ciudadanos que han gozado de rentas altas o muy altas en una época de su vida, precisaran de ayudas públicas específicas en otra, porque no hubieran sabido planificar sus rentas.

Para hacer realidad los objetivos que apuntaba la Constitución y han desarrollado los textos legislativos, es necesario impulsar la previsión social complementaria, tal y como se señalaba en la base 14 del Pacto de Toledo. En ella se dice:

“El sistema público de la Seguridad Social puede complementarse, voluntariamente, por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social Pública.

Por ello se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución. Así mismo, se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos. En su regulación deben tenerse en cuenta también que estos mecanismos constituyen una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectiva”.

EN EL CASO DEL SISTEMA
PÚBLICO DE PENSIONES,
LOS POLÍTICOS
TENEMOS QUE ESTAR
CONTINUAMENTE
EXAMINANDO SU
DESARROLLO Y PLANTEANDO
SOLUCIONES QUE DEN
VIABILIDAD AL SISTEMA A
MUY LARGO PLAZO

En España, hasta el momento, la previsión social complementaria está muy alejada de la existente en otros países de nuestro entorno.

El sistema de pensiones en España, asentado en los tres pilares descritos anteriormente, ha vivido unos años extraordinariamente positivos. Esta buena situación se debe en gran medida a la gran reforma realizada en el año 1997

que culminó con la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y de la Ley que lo regula. También ha influido decisivamente el incremento del empleo, que se ha traducido en un aumento realmente vigoroso del número de cotizantes y eso ha permitido un superávit increíble de las cuentas de la seguridad social, superávit que se ha materializado en el Fondo de Reserva, que a finales del año 2006 se situó en casi los 36 millones de euros. El pasar de doce a diecisiete millones el número de afiliados, en un régimen en el que los activos mantienen a los pasivos, tiene unos efectos muy positivos a corto plazo y dilata los problemas del sistema a un futuro muy lejano.

No obstante, en el escenario español, que no es distinto del existente en otros países europeos, se plantean dos fuertes interrogantes que necesitan análisis y tratamiento: el proceso de envejecimiento y la inmigración. Actualmente los cotizantes, donde ya hay más de 1,8 millones de extranjeros, están generando unos derechos para la jubilación que si se tratara de un sistema privado por muy alta que fuera la rentabilidad no sería suficiente. Además, muchas de las personas que están generando el derecho a pensión en el momento de su percepción no residirán en terreno español.

El proceso de envejecimiento de la población conlleva muchos más años de percepción, mayores necesidades por la atención de la dependencia y mayor gasto en sanidad.

La inmigración va a producir numerosas distorsiones también en el sistema.

Ante esta situación se necesita, como ya he mencionado, citando al profesor Liendbeck, plantear re-



formas, que no recortes, de las prestaciones. La principal amenaza para el Sistema de Pensiones no viene de aquéllos que enfatizan los retos futuros sino, más bien, de aquéllos que no admiten el hecho de la existencia de problemas. Es más importante prevenir que curar.

Siguiendo en esta línea se podría concluir diciendo que no podemos ensimismarnos en la situación actual, sino que debemos pensar en los riesgos, en los retos, para poner los medios que garanticen la sostenibilidad a largo plazo.

Creo que conviene señalar de manera rotunda que el sistema público de pensiones es una conquista social irrenunciable y ningún político va a cuestionarlo; ni siquiera se va a plantear en el debate político un recorte a los derechos adquiridos actuales. Eso no quiere decir que no podamos presentar reformas que den viabilidad a todas las prestaciones actuales. Del mismo modo que debemos plantear mayor eficiencia de muchos servicios públicos, tenemos que señalar qué retoques podemos dar en el sistema público y privado de pensiones. En ese sentido, y para finalizar me gustaría presentar algunos puntos:

22

a) Es absolutamente prioritario culminar el proceso de separación de fuentes; las pensiones no contributivas y los complementos de mínimos deben ser financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

b) Debemos plantearnos la edad de jubilación como un derecho y no como un deber; en ese sentido creo que es necesario flexibilizar la opción personal de retrasar la jubilación, aunque para ello haya que eliminar el pago a la seguridad social a partir de los 65 años cuando se hayan cotizado 35, e incluso convendría plantearse reducciones en el IRPF para aquéllos que decidan voluntariamente seguir trabajando.

Eso es compatible con las jubilaciones anticipadas en algunas profesiones que exigen un mayor desgaste físico.

c) Por otra parte, creo que sería oportuno ir planteando que para el cálculo de la prestación se tenga en cuenta toda la vida laboral y no solo los últimos 15 años, puesto que en la sociedades modernas se puede producir una injusticia para algunas personas, en la medida en que los salarios adquieren la forma de una campana de Gauss.

d) A todas las medidas anteriores hay que añadir una consideración más subjetiva del tope de la pensión y un mejor tratamiento de la doble cotización.



Junto a todas estas medidas hay que impulsar la previsión social complementaria. El último proyecto de IRPF lejos de hacerlo, la castiga, imponiendo una mayor fiscalidad a la percepción de la prestación en forma de capital y no otorgando ninguna ventaja fiscal a los que voluntariamente deciden destinar una parte de su renta a salario diferido individualmente o través de la negociación colectiva.

En esta legislatura no se ha afrontado ninguna reforma seria y nos hemos dejado los deberes más importantes para la próxima. En consecuencia, se han perdido cuatro años. De hecho, el proyecto actual de reforma de la Seguridad Social solamente afronta temas marginales y no resuelve los verdaderos retos del sistema como son el envejecimiento y la sostenibilidad del sistema. En mi opinión, el incremento en el número de cotizantes ha impedido ver los problemas que pueden surgir a largo plazo porque permitía capitalizar éxitos a corto. Sin embargo, según el Censo, en 2015 el número de pensiones se elevará en 1,3 millones.

ESTÁ MUY BIEN
QUE EN ESPAÑA TODOS
LOS INSTRUMENTOS
COMPLEMENTARIOS SEAN
DE INICIATIVA PRIVADA
(SEGUROS, FONDO
DE PENSIONES) O SOCIAL
(MUTUALIDADES)

Esto nos lleva a tener que clasificar la tímida reforma del Gobierno como ineficaz e incoherente, en la medida en que se anunció una reforma sólida y profunda y sin embargo, como se acaba de mencionar, no afronta los grandes desafíos que presenta el conjunto del sistema de la Seguridad Social. Ade-

más, las medidas presentadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social van en contradicción con los objetivos señalados. Nótese que el propio Ministerio señalaba, en un documento entregado a los agentes sociales, que las vacas gordas se acabarían en 2015 con la aparición de los primeros déficit y que en 2020 se habrían consumido incluso los ahorros del Fondo de Reserva.

Quiero concluir estas líneas manifestando que aunque no creo en absoluto en las predicciones negativas sobre el sistema de pensiones, entiendo que la responsabilidad del Gobierno debe llevar a plantear reformas que eviten las tensiones que puedan surgir a largo plazo. El Pacto de Toledo, que era un acuerdo

de todas las formaciones políticas que permitía plantear reformas que iban más allá de una legislatura es un camino adecuado. A veces la mayoría parlamentaria de una determina legislatura está mas comprometida con el corto plazo y para afrontar reformas que van mucho mas allá de una legislatura se necesita el consenso de todos los grupos políticos. ●

EL PROYECTO ACTUAL
DE REFORMA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL
SOLAMENTE AFRONTA
TEMAS MARGINALES Y NO
RESUELVE LOS VERDADEROS
RETOS DEL SISTEMA COMO
SON EL ENVEJECIMIENTO
Y LA SOSTENIBILIDAD
DEL SISTEMA



COLOQUIO DE LA MESA REDONDA

LAS DEMANDAS SOCIALES DE LOS CIUDADANOS

Pregunta de Carlos Abad:

Yo quería formular una pregunta incógnita que siempre me ha asaltado cuando se habla del Pacto de Toledo y de las reformas de las pensiones y es el por qué no se acomete la integración de grandes colectivos en el sistema de seguridad social, que aportaría mayor incremento de cotizantes, control del gasto sanitario, control de la IT, ahorro en la gestión del sistema. Me estoy refiriendo a que la Constitución consagra un sistema de seguridad social público y único para todos los españoles pero, sin embargo, clases pasivas, MUFACE, MUGEJU e ISFAS están fuera del sistema y no puedo entender por qué no se avanza hacia esa integración que, en su momento se vislumbró que podría caminar por ahí, cuando la integración de MUMPAL, de los funcionarios de la administración local que, a su vez, crea un gran sistema diferenciado entre funcionarios: los funcionarios de comunidades autónomas, de organismos autónomos y de seguridad social, tienen el régimen general; los funcionarios del Estado, los jueces, personal de administración de justicia y fuerzas armadas, no. ¿Cómo no se contempla eso dentro del Pacto de Toledo?. Se habla mucho de que gracias a los inmigrantes se está incrementando el número de cotizantes. Pero sería una avalancha de millones de cotizantes lo que significaría el ingreso de estos otros colectivos en el sistema. Por otra parte, lo que controlan a través de Hacienda esos otros sistemas, no sé si es público y transparente, es decir, qué se hace con las cotizaciones, cuáles son los costes, cómo se compensan los costes. Sin embargo, el sistema de Seguridad Social es público y transparente, mucho más público y transparente, y nunca he oído y, para mí es una gran incógnita, cómo se puede hablar de reformas de pensiones y dejar al margen estos tres grandes



sistemas: clases pasivas, MUGEJU, MUFACE e ISFAS y sobre el ahorro de gestión -el INSS que habéis alabado, por cierto que sin la Tesorería el INSS no podría pagar pensiones y es muy importante y trabaja tanto o más que la Agencia Tributaria y cobra menos-, lo que no sé si os habéis fijado es que para gestionar clases pasivas hay dos direcciones generales, la de costes de personal y pensiones públicas y la de MUFACE. Para gestionar las pensiones del personal de justicia existe la MUGEJU, con rango también de dirección general e ISFAS en defensa y el sistema de Seguridad Social sólo tiene una dirección general para gestionar las pensiones. Es inaudito y jamás he entendido por qué ese tema no se ha planteado nunca en el Pacto de Toledo y, vuelvo a insistir, que creí que se iba a iniciar en el año 94, en que yo era director de MUMPAL, y se integró ese colectivo en el sistema.



Respuesta de Juan Morano Masa:

Yo tengo que decirte que no lo sé pero estoy absolutamente de acuerdo contigo. Es algo que no se concibe y supongo que es algo que tendrá que ver con el coste. Aquí hay expertos en economía que te lo podrán explicar. Me parece que no es racional y que, como tú bien apuntas, y estando en el sistema único, parece que no producirá ningún quebranto, a no ser el económico, la integración en la Seguridad Social de todos esos grupos, a algunos de los cuales se les da a elegir el sistema que quieren. Yo creo que tendrían que estar unidos.

Respuesta de Isabel López i Chamosa:

Es verdad que nunca se ha planteado esto en el Pacto de Toledo, porque el primer paso que se plantea es la equiparación de regímenes para dejar un gran sistema de trabajadores por cuenta propia y otro por cuenta ajena y, como os habréis dado cuenta, no hemos avanzado mucho en ello. Se ha dado un paso ahora en el tema agrario y se van a hacer algunas modificaciones en las empleadas de hogar, pero cuesta mucho. Supongo que es una reflexión que habrá que

y Baleares y se están planteando su expansión, pero estamos presionando para evitar la salida del sistema de los colectivos que lo integran. Es un tema que podemos apuntarnos para hacer una reflexión de cara a la siguiente discusión sobre el Pacto de Toledo, pero ya te digo que a todo lo que toca a clases pasivas y a los funcionarios se le aplica el dicho aquél de "con la iglesia hemos topado, Sancho".

Pregunta de Domingo Sánchez Navarro:

Al parecer, los dos grupos políticos estáis de acuerdo en el alargamiento de la vida laboral y en el cálculo de la base reguladora y de los períodos de carencia. En principio parece indicar que está referido a la pensión de jubilación y yo pregunto: ¿en qué medida ese alargamiento de la vida laboral puede afectar al resto de prestaciones, sin distinción de ningún tipo, porque lo que está en juego es la pérdida de salario?

Otras cuestiones relacionadas también con ese alargamiento de la vida laboral: ¿para qué clase de contingencias?, ¿por qué, en principio, cuando se alarga la vida laboral, las contingencias profesionales están excluidas?. ¿cómo se conjugan las ideas de la contributividad y de la proporcionalidad con el alargamiento de la vida laboral?. Me estoy refiriendo a todas las clases de prestaciones sin distinción de contingencias.

Respuesta de Isabel López i Chamosa:

En el año 2003 se logró que el que siguiera trabajando por encima de los 65 años tuviese un 2% más, por cada año que trabajaba, en el momento en que superaba los 35 años de cotización, pero quedaba excluida la gran invalidez. Es una cosa que nos hemos planteado varias veces que había que corregir porque eso puede dar lugar a que haya gente que se retenga, porque lo mismo te puede coger una gran invalidez con 65 que con 66 años y, entonces, ya no puedes alcanzar la protección que realmente alcanzarías si estuvieras trabajando.

En esta reforma que vamos a hacer, vamos a corregir algunas cosas en ese sentido, incluso está previsto también destapar por arriba a los que tienen la pensión máxima, porque se ha demostrado que los que tienen 63 años y sin posibilidad de cobrar más, abandonan el puesto de trabajo y ese es uno de los temas que está encima de la mesa para la reforma que vamos a afrontar en estos meses.

Respuesta de Vicente Martínez-Pujalte:

Creo que en cualquier reforma que nos planteemos para la Seguridad Social, la contributividad tiene que ser un elemento a considerar. Decía antes Isabel que si ahora se pasa de 15 años a 20, a 25 o a 30, las pensiones bajarían, la reforma sería una limitación o una



hacer en el futuro. Sin embargo, algunas cosas se están haciendo. Sé que se están teniendo conversaciones con colectivos fuera del sistema como los abogados, que tienen mutualidades, y en estos momentos se está negociando.

Hay un gran contencioso que es el de los médicos que sabéis que están en el sistema de la Seguridad Social porque pertenecen al sistema de salud, pero luego, como tienen actividad privada, tendrían que estar en el régimen de autónomos para poder ejercer. Pues bien, hay una mutualidad operando en Cataluña



26

bajada de la prestación, pero también es verdad que ahora mismo hay un gran colectivo que no tiene ningún incentivo a cotizar, más que por el mínimo, hasta que les faltan 10 años para jubilarse y que hay un colectivo que no cotiza ni una peseta más del mínimo hasta que le faltan 15 años para la jubilación. ¿Por qué? Porque el cálculo se hace con 15 años y si ese cálculo se hiciera con toda la vida laboral sería distinto. Yo creo que la cotributividad tiene que ser un elemento a considerar siempre, aunque también hay un elemento a tener en cuenta y es que en las prestaciones hay unas que son prestaciones por la contribución que uno ha hecho a lo largo de la vida laboral y hay otras que tienen un elemento de riesgo como las incapacidades laborales. Ahora bien, cuando hablamos de viudedad, el criterio también tendría que ver algo con lo que uno ha aportado porque no puede ser que, si se ha cotizado obligatoriamente, la prestación dependa de la renta de la otra persona. Habrá que estudiarlo pero no me parece muy razonable. Si se quiere hacer desaparecer esa prestación primero empezar por los que comienzan a aportar hoy para que sea voluntaria, pero si se ha estado durante toda la vida laboral aportando no se puede considerar sólo la situación de la persona que queda, sino el derecho que se ha ido adquiriendo con esas aportaciones. Cuando estamos hablando de seguridad social no estamos hablando de un sistema de solidaridad simple; estamos hablando de la adquisición de derechos que se han ido ganando a lo largo de la vida laboral. Estamos hablando de aportaciones que nos dan derechos. Nadie nos regala nada y cuando las viudas van al Congreso de los Diputados a protestar, no protestan porque no somos suficientemente solidarios, sino porque consideran que su derecho no está suficientemente satisfecho. Porque hay alguien que ha ido aportando mes a mes y año tras año para que haya un derecho que ellas reciben. Por tanto, creo que la contributividad tienen que ser un elemento

esencial para hablar de cualquier tipo de reforma. Ahora nos hemos planteado el Estatuto del Autónomo. No dice prácticamente nada, pero sí abre cauces para que se haga algo en el futuro. Muchas leyes lo que hacen es abrir caminos, generan una expectativa y luego se tiene que ir cumpliendo. Los autónomos están muy contentos no por lo que dice la ley sino por lo que propone. Aquí también hay que hablar de contributividad, en el caso de la prestación por cese de actividad, porque habrá que calcular las aportaciones de acuerdo con la prestación que se quiera dar. Lo que no puede ser es que nos hagamos trampas en el solitario y creamos que el sistema de seguridad social es simplemente de solidaridad. Es un sistema de generación de derechos por las aportaciones que se hacen y cada vez hay que caminar más en eso y todo lo que no sea eso tiene que ir con cargo a los presupuestos generales del Estado.

Pregunta de Bernardo Gonzalo:

Me ha parecido muy interesante la observación del señor Morano de que mejor que hacer preguntas e improvisar respuestas es exponer los problemas que se ven y se viven y ya veremos las respuestas, porque ustedes tienen la palabra y el debate. En ese sentido quería hacer unas observaciones, muy brevemente, hasta el extremo de que con ese afán resumidor y conceptista no se entienda nada de lo que diga.

Primero. Creo que el gran problema de la seguridad social de los autónomos, que son un conjunto muy numeroso en el total de los profesionales de España, no es la mayor o menor homogeneidad de los grupos incorporados en los distintos regímenes, sino los profesionales liberales, los que no están incorporados al sistema, aquéllos que huyen y han tenido oportunidad de hacerlo, después de haberles incorporado una ley, aquéllos que huyen de la solidaridad general impuesta, por cierto, por la Constitución, a partir de un concepto unitario de seguridad social. Los profesionales liberales, salvo algunos que no tenían remedio, se escaparon en su momento después de que una ley los incorporó y eso es lo primero que tendrían ustedes que debatir, y lo digo con toda modestia, al analizar cuál es la protección social de los trabajadores independientes. No es conveniente que determinadas profesiones se permitan el lujo de tener sistemas protectores al margen de la solidaridad general y ¿por qué? porque cuando los incorporó una ley se escaparon después al descubrir —es extraño que no lo hubieran descubierto antes—, que entrar en el sistema de seguridad social hacía sus pensiones, como profesionales liberales, incompatibles a partir del tope máximo, con las demás pensiones. Ahí estaba la clave y esa fue la razón de que se les permitiera huir con cierta dignidad pero a paso ligero. Ese es el verdadero problema, me parece a mí, del régimen de seguridad social de los autóno-

mos, ver cómo se incorpora de manera solidaria a todos y no reajustar los grupos que ahora hay.

Segunda cuestión. Los sistemas de seguridad social conocidos e históricos contemplan, en la rama de pensiones, dos propósitos: asignar rentas de subsistencia otorgando unos medios de vida suficientes o dar prestaciones de sustitución de las rentas de activo. Si con una pureza extrema nos colocamos en el terreno de sustitución de las pensiones, no tiene sentido olvidar los principios que están en la ley general española de que las rentas de pensiones son rentas de sustitución de la actividad de los que pasan a ser pasivos; es decir, uno tiene un nivel de gastos y tiene un nivel de ingresos y la pensión que sustituye a los ingresos debe ser útil para esos niveles de gastos. No vale para nada, recurriendo al tópico, darle a un gran ejecutivo de banca la pensión que le correspondía por su salario cuando era botones, porque en la banca, todos los grandes ejecutivos, como saben ustedes muy bien, fueron botones en su día. No sirve buscar esa media de la vida activa para dar una prestación que no sirve para los gastos que se tienen en el presente y hay sistemas de corrección, en Alemania y en otros países, para evitar ese contributivismo obsesivo que está dominando ahora las reformas de la legislación de la seguridad social española.

Tercera cuestión. Yo creo que hay también obsesión en los planes y fondos de pensiones que ya no sólo se estudian como complemento de las pensiones públicas, sino incluso como su alternativa o por lo menos como una alternativa parcial. A mí me parece que, como invento anglosajón que es, nos debería poner en guardia, porque en Estados Unidos, en Gran Bretaña, etc. resulta que los planes y fondos de pensiones sirven a los empleados de las grandes empresas y mucho menos a algunos empleados de la empresa mediana y desde luego excepcionalmente a los de la pequeña empresa. Si en España es el 95%, aproximadamente, del empleo privado nacional el que está en la pequeña empresa, mal favor hacemos a los más necesitados si inventamos los fondos de pensiones como la gran panacea del futuro, como sustitutivo total o parcial de la Seguridad Social.

Cuarta cuestión. La obsesión de menos pago de impuestos y cotizaciones.

En España, cuando esos gastos del Estado son para la protección social, el ciudadano los acepta e, incluso, según datos de otras comisiones para la reforma de la Seguridad Social en las que he participado, un altísimo porcentaje de los españoles estaba dispuesto a pagar más impuestos y cotizaciones para evitar que sus prestaciones se vieran empobrecidas. Eso hay que tenerlo muy presente y no jugar con los tópicos con los que jugamos muchas veces a partir de afirmaciones que pueden valer en otros sitios pero aquí el ciudadano no las acepta.

Respuesta de Juan Morano Masa:

Me ha parecido muy interesante lo que ha dicho. Yo voy a puntualizar lo de la primera parte, lo de las profesiones liberales sobre lo que yo estoy totalmente de acuerdo. Desde mi punto de vista, el trabajador profesional no es trabajador por cuenta ajena con lo cual no tiene cabida en el sistema de la seguridad social. Soy abogado en ejercicio desde hace 40 años y el abogado en ejercicio puro no tiene más protección que la de la mutualidad del Colegio de abogados, que hubiera sustituido, perfectamente, por la afiliación a autónomos, que podrán hacer los jóvenes de hoy pero no los de mi generación. La gente no se queja del sistema impositivo sino de la contraprestación del sistema impositivo. Si se tiene un buen sistema de seguridad social te acomodas a él; lo malo es si tienes cuotas altas pero no se devengan unos derechos pasivos en consonancia con dichas cuotas que es lo que ha pasado. Pero me alegro de que todo eso se vaya corrigiendo y estoy seguro de que los abogados, los arquitectos y los médicos que trabajan por su cuenta, preferirían estar en el sistema general de la Seguridad Social.

Respuesta de Vicente Martínez-Pujalte:

Para concluir esta mesa redonda se están planteando temas muy complejos: el mutualismo versus el régimen de autónomos de la Seguridad Social, etc. Ahora los médicos pueden elegir mutualidad en algu-



nas zonas de España, pero no la tienen en otras porque no existe, por ejemplo, la Mutual médica, y ahora se está planteando que se abra a los médicos de toda España, con lo que los médicos podrán elegir. ¿Qué elegirán?, ¿es bueno que haya elección?. Pues eso es un debate bastante profundo. ¿Es bueno que haya competencia?. Ese es otro debate. En mi opinión, competencia con aportaciones por debajo del mínimo de la seguridad social es una competencia un poco absurda porque no va a dar derecho a generar prestaciones mínimamente decentes y sólo faltaba que luego tuviéramos que pagarles todos, con cargo a los impuestos, porque no alcanzara el mínimo. Por eso digo que es un debate muy profundo. Lo que yo sí quiero señalar es que estoy absolutamente a favor de que en cualquier reforma hablemos de contributividad. Que la pensión tiene que ser sustitutiva del último salario me parece fantástico, pero con contributividad. Estamos generando un derecho cuando cada mes pagamos la seguridad social y es muy importante que en España difundamos el sistema complementario de pensiones. Tiene que haber un sistema público, garantizado por ley, para que todos los ciudadanos reciban una pensión pública en una mano, pero tenemos que hacer un esfuerzo para que haya más salario diferido en otra mano. No es un sistema anglosajón sino que, naciera donde naciera, está recogido en la Constitución española y lo que hay que hacer es incentivarlo y a mí me parece muy bien lo que decía Isabel sobre negociación colectiva y que uno de los elementos de esa negociación sea el salario diferido porque no puede ser que en la negociación colectiva sólo se hable del IPC. Es verdad que la negociación colectiva en España es muy compleja y está muy trufada por una palabrota que pone muy nervioso a todo el mundo y es la ultractividad, es decir, los derechos adquiridos, pero tienen que entrar los derechos adquiridos precisamente para que llegue al gran conjunto de los ciudadanos el que una pensión pública en una mano y una pensión complementaria en otra permitan las jubilaciones sin perder calidad de vida.

Respuesta de Isabel López i Chamosa:

De la ultractividad se podría hablar si estuviésemos hablando siempre de empresas tipo SEAT, pero como en este país el 90% son empresas de 50, 25 o 10 trabajadores, si no garantizamos una serie de cosas en la negociación colectiva, sería un desastre y no se podría negociar nada,

Estoy de acuerdo en que tiene que haber contributividad en el sistema, sin ninguna duda, pero también pienso que el sistema tiene que tener lo que llamamos solidaridad intergeneracional y creo que en los últimos años hablamos sólo de la contributividad. Por ejemplo,



el tema de las viudas. Claro que yo creo que tiene que haber pensión de viudedad, pero también pienso y defiendo, dentro de mi grupo, que el 52% de la pensión de viudedad, de momento, no la cambiaría porque primero hay que solventar las pensiones más bajas dentro de este grupo. Y si subo al 70% la pensión, se la estoy subiendo a las personas que tienen menos dificultad, y no les estoy quitando ningún derecho, porque cuando cotizamos sabemos que lo hacemos para el 52%. Lo que estoy planteando es que haya un equilibrio, porque si hablamos de contributividad, quien más contribuye somos las mujeres porque la inmensa mayoría de las mujeres de este país tienen 8, 9 o 10 años que han cotizado antes de casarse, luego han abandonado el puesto de trabajo y no les va a generar ni un solo derecho. Puede que haya que pensar que eso que han generado durante 8 o 10 años tenga alguna repercusión en el caso de que sean viudas. Esto es una realidad y, precisamente, son las mujeres que están entre los 45 y los 55 años de edad las que van a llegar a los 65 y no van a tener ninguna pensión. Esa realidad, dentro de 20 años, no tendrá nada que ver por la mayor incorporación de la mujer al mercado laboral.

Sobre las mutuas médicas los socialistas hemos perdido dos veces en el Senado el que la Mutual médica pueda actuar en el conjunto del Estado y lo hemos podido salvar "in extremis" en el Congreso, pactando. ¿Por qué un médico de Cataluña o de Baleares puede hacerlo y otros no?. Se puede contraatacar pensando que si hay un persona que cotiza al régimen general en la pensión máxima y, a su vez, tiene cotización en el régimen de autónomos, algún beneficio tendrá que tener. En el futuro veremos cómo se desarrolla el tema de los autónomos porque están creciendo mucho pero no todos son autónomos. ●

MESA REDONDA

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Moderador: Domingo A. SÁNCHEZ NAVARRO

Doctor en Derecho

El tema objeto de estudio por esta mesa es tan amplio que, probablemente, ni siquiera a través de un curso monográfico agotaría su contenido.

Por ello, en esta breve introducción, nos limitaremos a señalar aquellos aspectos jurídicos de la Seguridad Social que, a nuestro juicio, consideramos más relevantes en un futuro inmediato.

● El primero referido a la **incardinación** del Derecho de la Seguridad Social y su tratamiento científico en una concreta disciplina jurídica. Superada la fase en la que el Derecho de la Seguridad Social aparecía vinculado al Derecho del Trabajo (a pesar de que actualmente, en las Facultades de Derecho, la Seguridad Social se estudia dentro de la asignatura del Derecho del Trabajo), la concepción de la Seguridad social como servicio público, justifica su incorporación al Derecho Administrativo.

Sin embargo, la singularidad de su contenido, el fundamento internacional y constitucional de su múltiple normativa, las características de las relaciones jurídicas que regula (afiliación, cotización, prestaciones), etc., justifican para algún sector doctrinal el carácter autónomo de la disciplina (como sucede, por ejemplo, en la Facultad de Ciencias del Trabajo).

● La configuración de la Seguridad Social como **servicio público** supuso, y supone, un importante empujón teórico para lo que se vino en llamar “la administrativización de la Seguridad Social”, reforzada por el sometimiento de algunas cuestiones litigio-

sas al orden contencioso-administrativo, mientras que otras continuaban sometidas al orden social.

Como ya pusimos de manifiesto en su momento (nº 15/16 FORO), la división de la competencia jurisdiccional sobre la misma materia entre dos órdenes jurisdiccionales es siempre inconveniente. Y en el caso concreto de la Seguridad Social, es además una división confusa, artificiosa y contraria al principio de especialización de los órdenes jurisdiccionales. Como ha puesto de manifiesto la doctrina más relevante en la materia, la confusión multiplica los litigios y los alarga desproporcionadamente; la dualidad fomenta las contradicciones, porque entre las materias cuya decisión se atribuye a los dos órdenes jurisdiccionales hay una conexión evidente y normalmente requieren una misma respuesta (Desdentado Bonete), produciéndose además una división artificial de la controversia y el riesgo del llamado peregrinaje jurisdiccional, sin que tales indeseables consecuencias encuentren una solución satisfactoria en la vía prejudicial (Fernández Montalvo). Probablemente la solución no pueda ser otra que unificar todas las materias de Seguridad Social, atribuyéndola de forma progresiva a un solo orden (el social o el contencioso-administrativo).

● El **dinamismo** de la Seguridad Social, propiciado por la necesidad de adaptarse a un mundo de trabajo en cambio, la aparición de nuevas estructuras familiares, cambios demográficos y envejecimiento de la población, propician una profusa legislación, muchas veces dispersa, conviviendo con otras de co-

mienzos y mediados del siglo XX, parcialmente vigentes, suscitando dudas e inseguridad jurídica en su aplicación. La aprobación de un nuevo Texto Refundido o de una nueva Ley General, probablemente se haga necesaria.

● El desarrollo de las **nuevas tecnologías de la información** y de las telecomunicaciones ha conllevado una transformación radical en la administración de la Seguridad Social. La situación actual ha supuesto que las Entidades gestoras y servicios comunes tomen conciencia del nuevo contexto tecnológico y de las nuevas necesidades de trabajadores, empresarios y beneficiarios, lo cual ha propiciado la aparición de nuevas políticas administrativas, un nuevo régimen legal, que proporciona nuevas garantías al ciudadano, junto a la seguridad jurídica del funcionario y, finalmente, un marco propulsor del desarrollo tecnológico, electrónico e informático que nos lleve a preguntarnos sobre como debe ser la gestión de la Seguridad Social en este nuevo milenio.

De entrada habría que señalar que tanto el **Pacto de Toledo** como los acuerdos posteriores apuntan a un modelo de gestión que sin perder la garantías conseguidas con la llamada administrativización de la gestión de la Seguridad Social, profundice en las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información, de cara a conseguir una gestión de carácter integral del sistema.

El uso por parte de Entidades y Servicios de las nuevas tecnologías ha puesto de manifiesto la necesidad de cambiar no solamente la estructura formal y material de dichos organismos, sino también la estructura cultural que sustenta la relación del empresario, trabajador o beneficiarios con la administración de la Seguridad Social, al aparecer nuevas formulas de relaciones que inciden en la interactividad del ciudadano y la administración gestora, principal-

LA CONFIGURACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO SERVICIO PÚBLICO SUPUSO Y SUPONE UN IMPORTANTE EMPUJÓN TEÓRICO PARA LO QUE SE VIÑO EN LLAMAR "LA ADMINISTRATIVIZACIÓN" DE LA SEGURIDAD SOCIAL

mente por medio de la regulación del empleo del tiempo de atención para facilitar y garantizar el ejercicio de derechos básicos.

Creo sinceramente que ha llegado el momento de diseñar **nuevos procedimientos de gestión**, informatizados por supuesto, en los que las tradicionales fases de ini-

ciación, ordenación, instrucción y terminación, se sitúen preferentemente en las unidades de atención al ciudadano.

● Nos quedarían por considerar otros muchos aspectos jurídicos relevantes en la Seguridad Social del futuro. De todas ellas enumeraré las tres siguientes:

● La gestión futura de la Seguridad Social ¿debe ser **única o plural**? ¿qué papel cabe atribuir a las Mutuas?.

● La gestión de la Seguridad Social ¿debe ser **estatal, autonómica o mixta**?.

● ¿Qué problemas constitucionales puede plantear la **"competencia compartida"** del Estado y Comunidades Autónomas, entre otros, **"en el desarrollo de la legislación estatal y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social"**?.

Las posibilidades están abiertas. ●



MESA REDONDA

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Ponente: Faustino CAVAS MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Magistrado (supl.) del TSJ de la Región de Murcia

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA*

I. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: UN TEMA DE ACTUALIDAD

La descentralización territorial de la protección social es un tema que, pese a su gran carga política, posee también una dimensión técnica y jurídica de la mayor importancia¹; un tema que en los últimos tiempos ha pasado a ocupar un primer plano de actualidad en nuestro país con ocasión del proceso de reformas al que se están viendo sometidos los Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 1979 y que, hasta la fecha, se ha traducido en la aprobación de 5 nuevos Estatutos - valenciano², catalán³, andaluz⁴, balear⁵ y aragonés⁶-, que derogan expresamente a los anteriores, hallándose en tramitación en las Cortes Generales otras tres modificaciones, las de los estatutos canario⁷, castellano-leonés⁸ y castellano-manchego⁹. Cabe recordar aquí la propuesta de reforma más radical de todas las presentadas, el "Estatuto político de Euzkadi" o "Plan Ibarretxe" de 2003, que comportaba, más allá de una simple reforma estatutaria, una auténtica reforma constitucional, cuyo Proyecto fue rechazado por las Cortes Generales. Con todo, el debate acerca de si es posible acometer una redefinición institucional de las relaciones entre el Estado y las CC.AA. sin ne-

cesidad formal de una reforma constitucional ha estado también presente, bien que con un tono más moderado, en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía presentada por el Parlamento catalán a las Cortes Generales en 2005 -el célebre "Estatut"- . Éste, significativamente corregido y aún devaluado según las aspiraciones de los grupos nacionalistas, se aprobó por LO 6/2006, de 19 de julio, vigente aunque su validez quede pendiente de la suerte de los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Grupo Parlamentario Popular y el Defensor del Pueblo.

Desde esta novedosa perspectiva que proporciona el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía me ha parecido interesante retomar el tema de la descentralización de la protección social en España,

SE TRATA DE CONOCER
CÓMO HA QUEDADO -O
QUEDARÁ- CONFORMADA
LA INTERVENCIÓN DE
LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS EN MATERIA
DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE
ASISTENCIA SOCIAL

que ya fuera objeto de análisis y debate en las II Jornadas Técnicas de Seguridad Social celebradas en Madrid los días 23-24 enero 2003. Lo que en esta ponencia me propongo abordar, aunque el tratamiento sea el propio de una aproximación provisional y en cierta medida superficial,

* El presente trabajo se enmarca en los resultados científicos del Proyecto de Investigación SEJ 2006-06452/JUR, sobre "El futuro del sistema español de protección social: análisis de las reformas en curso y propuestas para garantizar su eficiencia y equidad", incluido en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

¹ PALOMO BALDA, E.: "Descentralización de la protección social en España: pensiones y prestaciones de desempleo", en *Foro de Seguridad Social*, núm. 8 y 9, 2003, pág. 28.

² LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE de 11 abril 2006).

³ LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE de 20 julio 2006).

⁴ LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE de 20 marzo 2007).

⁵ LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE de 1 marzo 2007).

es el impacto que este proceso de reformas estatutarias está teniendo en el diseño constitucional de competencias relativas a la materia de “protección social”, centrándome en los que considero son sus dos pilares básicos, la Seguridad Social y la Asistencia Social, dejando fuera, por problemas de tiempo y espacio, el estudio en profundidad de la materia de Sanidad, ámbito éste en el que, como se sabe, se ha llevado a cabo una auténtica descentralización, donde el Estado retiene la competencia para determinar los titulares y el contenido de la asistencia sanitaria, la coordinación estatal y la alta inspección, mientras que la organización y funcionamiento de los servicios generales de salud de carácter público es competencia de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.21ª CE: sanidad e higiene; Ley General de Sanidad de 1986).

En definitiva, se trata de conocer cómo ha quedado -o quedará- conformada la intervención de las CC.AA. en los temas señalados, si se mantiene en lo sustancial el diseño precedente o hallamos novedades de relevancia¹⁰ que, en su caso, pudieran cuestionar incluso la adecuación constitucional de alguna o algunas de las reformas aprobadas o de las que se encuentran todavía en fase de tramitación parlamentaria.

32

II.- LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Como se sabe, son varios los preceptos de nuestra Constitución que atribuyen a los “poderes públicos” obligaciones y compromisos de actuación en el ámbito de la denominada protección social: el número 1 del art. 39, conforme al cual “los poderes públicos aseguran la protección social... [económica y jurídica] de la familia”; seguido del número 2 del propio artículo 39, que se refiere a la “protección integral de los hijos...y de las madres”; indiscutiblemente, el art. 41, que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un “régimen público de Seguridad Social”; el art. 43, que tras reconocer en su número 1 del derecho a la “protección de la salud”, establece en su número 2 que compete a los poderes públicos “or-

ganizar y tutelar la salud pública”; también son tema de protección social los que dicen de la previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de minusválidos (artículo 49); y de la protección de la tercera edad mediante pensiones “y un sistema de servicios sociales” (artículo 50). De todos estos preceptos cabe resaltar la globalidad con la que alude a los sujetos responsables a quienes la Constitución encomienda actuar en cada uno de los ámbitos enunciados (seguridad, salud, servicios sociales...), al hablar de los poderes públicos y no sólo del Estado. Dicho en otras palabras, la Constitución quiere una interacción entre los poderes públicos del Estado compuesto por ella diseñado a la hora de constituir y respaldar una red de protección social, y en primer término la actuación combinada de los dos principales poderes territoriales, el Estado y las Comunidades Autónomas¹¹.

Se impone, pues, recordar los mandatos constitucionales que llevan a cabo el concreto reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección social, para lo cual hay que traer a colación los títulos competenciales, esto es, las materias respectivamente comprendidas en los arts. 148 y 149 de la Constitución.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 148, número 1 de la Constitución, las CC.AA. pueden asumir competencias, en lo que aquí interesa, en las materias de “asistencia social” (148.1.20ª) y “sanidad e higiene” (148.1.21ª). Por su parte, el artículo 149, número 1 de la Constitución, al relacionar a su vez las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, cita las “Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación de productos farmacéuticos” (149.1.16ª) y la “Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.17ª).

El esquema constitucional de reparto de competencias en materia de Seguridad Social, Sanidad y Asistencia social ha de completarse con la mención a otros títulos competenciales atribuidos al Estado con carácter genérico como son los siguientes: 1ª) competencia

⁶ LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE de 23 abril 2007).

⁷ BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B, 22 septiembre 2006, Núm. 261-1.

⁸ BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B, 15 diciembre 2006, Núm. 268-1.

⁹ BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B, 9 febrero 2007, Núm. 276-1.

¹⁰ En este sentido, aunque con un ámbito de análisis más amplio, un precedente de este estudio es el llevado a cabo por MOLINA NAVARRETE, C.: “Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto constitucional de competencias en las materias de empleo, trabajo y protección social”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 283, octubre 2006, págs. 53 y ss.

¹¹ OJEDA AVILÉS, A.: “Sobre el concepto de asistencia social y el principio de caja única en la distribución de competencias en materia de protección social”, en *Foro de Seguridad Social*, núm. 8 y 9, 2003, pág. 54.

exclusiva para la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE); 2º) competencia residual sobre las materias que no hayan asumido las Comunidades Autónomas en sus Estatutos (art. 149.3 CE), y 3º) competencia para dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas cuando así lo exija el interés general (art. 150.3 CE).

En fin, no cabe olvidar que por la vía de una Ley marco o de una Ley de delegación, las Comunidades Autónomas pueden asumir facultades en materias de titularidad estatal y ampliar de ese modo su catálogo de competencias, si bien las posibilidades de ampliar competencias en materia de Seguridad Social por cualquiera de las vías del art. 150 CE parecen reducidas, dada la limitación que los principios de igualdad y de solidaridad (arts. 138 y 139 de la CE) pueden suponer. Desde luego, dicha atribución no podría hacerse en bloque, ni sobre los aspectos fundamentales de la Seguridad Social, ni sobre el régimen económico.

III.- EL CONTENIDO SOCIAL DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Un rasgo distintivo de los nuevos Estatutos –que ha sido objetado, por cierto, en el recurso planteado por el grupo parlamentario popular contra el Estatuto catalán aprobado por LO 6/2006- es que ponen especial énfasis en incorporar, a imagen y semejanza de la Constitución, una “parte dogmática” propia, esto es, un catálogo o carta de derechos de los ciudadanos y ciudadanas de la respectiva Comunidad Autónoma, entre los que ocupan un lugar destacado, tanto cuantitativo como cualitativo, los “derechos sociales”. Sin perjuicio de la deficiente técnica utilizada, e incluso del escaso y poco original alcance regulador que tienen por lo general, pues en muchos casos son afirmaciones programáticas o de índole política que, por sí solas, ninguna eficacia jurídica tienen sin las leyes específicas encargadas de su desarrollo, no puede ignorarse la pretensión estatutaria de conformar su propio “Estatuto social” que complementa, e incluso de coherencia, al “Estatuto político”, integrando ambos una suerte de “Norma Fundamental” de la Comunidad Autónoma, cuyos derechos y principios se configurarían como un suelo o marco mínimo¹².

Un buen ejemplo de lo anteriormente dicho lo encontramos en el Estatuto catalán, que dedica su Título I a los “Derechos, deberes y principios rectores”, reservando el Capítulo I a los “Derechos y deberes de ámbito civil y social”, el Capítulo II a los “derechos en el ámbito político y de la Administración” y el Capítulo III a los “derechos y deberes lingüísticos”, para luego predisponer sus “garantías” como “derechos estatutarios” en el Capítulo IV, que prevé: Disposiciones Generales (art. 37), incluyendo la aprobación por el Parlamento catalán de una ley general relativa a la “Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña”, y dos mecanismos de tutela (art. 38), judicial (ante el TSJ de Cataluña) e institucional (Consejo de Garantías Estatutarias), cerrándose el Título con un Capítulo V sobre “Principios rectores”. Amén de otros derechos de contenido social más o menos claro, el Estatuto catalán reconoce y garantiza derechos en el ámbito de la salud (art. 23), en el ámbito de los servicios sociales (art. 24) y en el ámbito laboral (art. 25). En el marco de los principios rectores, se ordena a los poderes públicos promover políticas que garanticen la cohesión y bienestar sociales (art. 42) y actuaciones en el ámbito socioeconómico (art. 45), ordenando este precepto en su número 2 que “Los poderes públicos deben promover una distribución de la renta personal y territorial más equitativa en el marco de un sistema catalán de bienestar”, y en el número 4 que “La Generalitat debe promover la creación de un espacio catalán de relaciones laborales”, en el bien entendido de que esta es labor que fundamentalmente recaerá sobre la autonomía colectiva, dado el escaso espacio de intervención con que cuenta en este ámbito la Generalitat, cuya intervención será básicamente de fomento.

UN RASGO DISTINTIVO
DE LOS NUEVOS ESTATUTOS
ES QUE PONEN ESPECIAL
ÉNFASIS EN INCORPORAR
UNA CARTA DE DERECHOS
DE LOS CIUDADANOS ENTRE
LOS QUE OCUPAN UN
LUGAR DESTACADO
LOS “DERECHOS
SOCIALES”

Aunque con menos pretensiones, también en el modificado Estatuto valenciano (art. 10.2) se establece que mediante una “Ley de Corts se elaborará la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana”. En el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears se contiene la misma previsión, referida en

¹² MOLINA NAVARRETE, C.: “Los nuevos Estatutos de Autonomía...”, cit., pág. 59.

este caso a la aprobación por una Ley del Parlamento (balear) de la “Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”.

Siguiendo el modelo del Estatuto catalán, el Estatuto andaluz también dedica su Título I a los “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”. Tras un Capítulo I sobre Disposiciones Generales, incluye un catálogo de derechos y deberes (Capítulo II), con preceptos específicamente dedicados a la protección de la familia (art. 17), la salud (art. 22), las prestaciones sociales (art. 23), la atención a las personas con discapacidad o dependencia (art. 24) y el trabajo (art. 26). Le siguen los principios rectores de las políticas públicas (Capítulo III) y las garantías para la efectividad de los derechos y los principios rectores contenidos en los artículos precedentes (Capítulo IV). Regulación parecida se contiene en el Estatuto aragonés (Título I) y en las Propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Castilla y León y Castilla-La Mancha (Título I, en ambos).

Antes de entrar en el examen del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección social conviene señalar que los Estatutos de Autonomía atribuyen en general a la Comunidad Autónoma tres tipos de competencias –exclusivas, compartidas y ejecutivas–, que aquéllas ejercerán respetando lo dispuesto en la Constitución y en la correspondiente norma estatutaria:

- Las competencias exclusivas comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al estado en la Constitución, en particular en el artículo 149.1.1ª, conforme al cual corresponde al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

- Las competencias compartidas comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución.

- Las competencias ejecutivas comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración (reglamentos organizativos) y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado (reglamentos ejecutivos).



IV.- EL ESQUEMA CONSTITUCIONAL DE REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y LOS ESTATUTOS DE NUEVO TIPO

1. Situación jurídica anterior a las reformas estatutarias

El art. 149.17ª CE establece un régimen de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social, con arreglo al cual el Estado tendría competencia exclusiva sobre la producción de la legislación básica de la Seguridad Social y el régimen económico, sin perjuicio de la ejecución de los servicios de la Seguridad Social por las Comunidades Autónomas.

1.1. Producción normativa en materia de Seguridad Social

Descartando que “legislación básica” sea expresión equivalente a “ley de bases” (art. 82.2 CE), habrá de entenderse que la legislación básica de la que habla el art. 149.1.17ª CE alude a las leyes, tanto ordinarias como delegadas, y reglamentos, cuyo contenido se refiera a aspectos fundamentales de la Seguridad Social. Con criterio finalista, el Tribunal Constitucional entiende por legislación básica aquella que debe ser común y uniforme para todo el Estado (SSTC 32/1981, 25/1983, 102/1995, etc.). En Seguridad Social, podrían entenderse como básicas las normas reguladoras de las siguientes materias: reglas de acceso al sistema y de permanencia en el mismo (campo de aplicación), actos de encuadramiento, cotización y recaudación, las contingencias cubiertas, las clases de prestaciones, los requisitos para su reconocimiento, sus caracteres y cuantía, la gestión, el régimen financiero y el régimen sancionador. Lo cierto es que, si bien alguna norma de Seguridad Social sí que establece con claridad que preceptos son básicos, la mayoría no se pronuncia expresamente sobre el carácter de su regulación. Algunas, como el TR de la Ley General de Seguridad Social aprobado por RDLeg. 1/1994, establece en su disposición final 1ª que la regulación que

contiene es de aplicación general al amparo de lo previsto en el art. 149.1.17ª CE, con lo que parece querer decir que es legislación básica, salvo los aspectos relativos al modo de ejercicio de sus competencias y a la organización de los servicios en las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, hayan asumido competencias en la materia regulada.

Mientras que la legislación básica de las materias que integran la Seguridad Social corresponde en exclusiva al Estado como garantía de una regulación uniforme en todo su territorio, las Comunidades Autónomas son competentes, en principio, para legislar sobre los aspectos no básicos o principales. Son varios los Estatutos de Autonomía que han asumido formalmente esta competencia, atribuyendo a la correspondiente Comunidad Autónoma una amplia e imprecisa competencia sobre el “desarrollo legislativo... de la legislación básica del Estado” en materia de Seguridad Social [la promulgación de la legislación “no básica” en la materia]: País Vasco (art. 18.2.a EA), Cataluña (art. 17.2.a EA), Galicia (art. 33.2.1º EA), Andalucía (art. 20.2.a EA), Navarra (art. 54.1.a EA), Comunidad Valenciana (art. 38.2.a EA) y Canarias (art. 32.18 EA). Con todo, el ejercicio efectivo de competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas que formalmente las han asumido se encuentra prácticamente inédito¹³.

Por otra parte, las técnicas de protección social [públicas o privadas] externas al sistema de Seguridad Social no están afectadas constitucionalmente por el título competencial del artículo 149.1.17ª CE [“la asistencia y prestaciones complementarias serán libres”, art. 41 CE], por lo que serán objeto de titularidad autonómica. Es el caso de la asistencia social [art. 148.1.20, referida a “la asistencia social externa al sistema de seguridad social y no integrada en él”, SSTC 76/1986, 146/1986, 171/1988 y 13/1992] o del mutualismo libre de previsión social [las “mutualidades no integradas en la seguridad social”, que “tienen la finalidad de arbitrar sistemas de mejora voluntaria de la acción protectora de la seguridad social”, STC 86/1989]. No forman parte, tampoco, de la seguridad social los planes y fondos de pensiones, una modalidad de previsión colectiva diferente del mutualismo que pertenece al dominio de títulos competenciales de titularidad exclusiva del Estado, como la legislación mercantil (art. 149.1.6ª CE), las bases de ordenación del crédito, la banca y los seguros (art.

149.1.11ª CE) y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE)(SSTC 206/1997 y 66/1998).

1.2. Régimen económico de la Seguridad Social

Respecto del importantísimo tema del régimen económico de la Seguridad Social, sobre cuyo concepto no existe una precisión clara en el art. 149.1.17ª CE¹⁴, el esquema competencial es el de competencias normativas exclusivas y competencias ejecutivas concurrentes, aunque en materia de ejecución del régimen económico la concurrencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas es, como veremos, más nominal que real.

a) Potestad normativa: es competencia exclusiva del Estado (SSTC 27/1983 y 195/1996), sin ceñirse al núcleo de lo básico, como garantía de efectividad en todo el territorio nacional de los principios de caja única y de solidaridad financiera. Así lo han reflejado también los Estatutos de Autonomía que han asumido competencias en materia de desarrollo legislativo (vid. supra), excluyendo expresamente de este desarrollo las normas relativas al régimen económico.

b) Potestad ejecutiva: pese a que el tenor del art. 149.1.17ª puede sugerir que el Estado asume la competencia exclusiva y plena sobre la totalidad del régimen económico de la Seguridad Social, incluidas las funcio-

nes organizativas o de gestión, el TC ha señalado que en esta materia han de conciliarse las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, correspondiendo al primero las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario, comprendidas las facultades de gestión o ejecución del régimen económico de todos los fondos de la Seguridad Social destinados a los servicios o a las prestaciones de la Seguridad Social en las distintas Comunidades (SSTC 124/1989 y 16/1996) y, por extensión, la potestad sancionadora sobre las materias que guardan relación con el régimen económico-financiero (STC 195/1996); pero pudiendo

CONVIENE RECORDAR
QUE LA ASUNCIÓN
ESTATUTARIA
DE COMPETENCIAS
NO SUPONE
LA PLENA EFECTIVIDAD
DE SU EJERCICIO

des de gestión o ejecución del régimen económico de todos los fondos de la Seguridad Social destinados a los servicios o a las prestaciones de la Seguridad Social en las distintas Comunidades (SSTC 124/1989 y 16/1996) y, por extensión, la potestad sancionadora sobre las materias que guardan relación con el régimen económico-financiero (STC 195/1996); pero pudiendo

¹³ PALOMO BALDA, E.: “Descentralización de la protección social...”, cit., pág. 30.

¹⁴ El Capítulo VIII del TR de la LGSS regula, bajo el rótulo “Régimen económico”, el patrimonio, los recursos, los sistemas financieros, el presupuesto, la intervención, la contabilidad y la contratación de la Seguridad Social.

también asumir competencias ejecutivas las Comunidades Autónomas, como lo han hecho de forma genérica los Estatutos de las Comunidades Autónomas del País Vasco (art. 18.2.b), Galicia (art. 32.2.2º), Navarra (art. 54.1.b) y los anteriores Estatutos de Cataluña (art. Art. 17.2.b), Andalucía (art. 202.b) y la Comunidad Valenciana (art. 38.2.b), al incorporar la competencia

para la “gestión del régimen económico de la Seguridad Social”, si bien, en la práctica, el ejercicio real de esta competencia por parte de las Comunidades que la han asumido en sus Estatutos ha sido muy poco relevante, estando en todo caso limitada, según el TC, a las actuaciones que no comprometan la unidad del sistema, ni perturben su funcionamiento económico uniforme, ni, por supuesto, cuestionen la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social, o provoquen directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social. Por lo que, “tales facultades económicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, o en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de seguridad social” (STC 124/1989).

El Tribunal Constitucional ha entendido, así, que no son actuaciones ajenas al régimen económico de la seguridad social [y, por lo tanto, vedadas a las Comunidades Autónomas], entre otras, el establecimiento de un recargo en la cotización de las horas extraordinarias (STC 27/1983); los actos instrumentales de la obligación de cotización a la seguridad social, como la inscripción de empresas y la afiliación, las altas y las bajas de tra-

EL ANÁLISIS
DE LAS REFORMAS
ESTATUTARIAS EN MARCHA
O YA REALIZADAS PERMITE
CONCLUIR QUE NO SE HAN
PRODUCIDO NI SE PREVEN
AVANCES SIGNIFICATIVOS
EN CUANTO A LAS
COMPETENCIAS
DE SEGURIDAD SOCIAL

bajadores (“instrumento imprescindible para la posibilidad de obtención de ingresos” y “medios de información y control necesarios para el funcionamiento de la caja única”, STC 124/1989), si bien, al tratarse de “deberes no inmediatamente económicos”, el control del Estado comporta sólo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la Comunidad Autónoma (SSTC 124/1989 y 195/1996); el establecimiento de bonificaciones en la cotización a la seguridad social (STC 146/1992); las actuaciones de gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del sistema de seguridad social, también las de aplazamiento o fraccionamiento de los pagos correspondientes (STC 124/1989); la ordenación de los pagos de las obligaciones de la seguridad social (STC 124/1989); o, en fin, la potestad sancionadora sobre las materias que guardan relación con el régimen económico de la seguridad social (STC 195/1996).

Una interpretación tan radical y centralizadora del TC vacía virtualmente de contenido a las normas estatutarias que prevén la transferencia de competencias en esta materia, y ello a pesar de que tanto los votos particulares de la STC 124/1989 como determinados autores aceptan cierto grado de descentralización de la gestión económica con base en el art. 149.1.17ª CE¹⁵. Aplicando la referida doctrina constitucional, debería entenderse que las Comunidades Autónomas no pueden recibir del Estado la competencia para gestionar las prestaciones del sistema de seguridad social [la de desempleo incluida] y, por lo tanto, la competencia para el reconocimiento del derecho a la mismas [que, por cierto, sí ejercen respecto de las prestaciones no contributivas] y del correspondiente pago a los beneficiarios, pues con dicho reconocimiento se estarían comprometiendo fondos del sistema de seguridad social cuya gestión corresponde en exclusiva al Estado. De este modo, las competencias ejecutivas de “distribución y gestión de los fondos para la protección del desempleo” asumidas por alguna Comunidad Autónoma [Extremadura, de modo señalado, art. 9.1 EA, modificado por LO 12/1999, de 6 mayo] tienen que ver, lógicamente, con el desarrollo de la política regional de empleo y de administración de los fondos esta-

¹⁵ En efecto, los votos particulares de la STC 124/1989 consideraban gestionable autonómicamente los actos de encuadramiento, la gestión de la recaudación y la ordenación de pagos, así como la distribución temporal; no, en cambio, la distribución espacial de las disponibilidades dinerarias.

En la doctrina, OJEDA AVILÉS, A., “Sobre el concepto de asistencia social y el principio de caja única en la distribución de competencias en materia de protección social”, *Foro de Seguridad Social*, núm. 8 y 9, 2003, pág. 61, considera que los actos de encuadramiento y la ordenación de pagos son fácilmente descentralizables. En la misma revista, RODRÍGUEZ PIÑERO, M., “Seguridad social y Asistencia social en el marco de la descentralización de la política de protección social”, pág. 48, sostiene que nuestro marco constitucional, “respetando la igualdad de derechos y la unificación del régimen económico de la Seguridad Social, no impide una mayor descentralización de gestión inmediata de las prestaciones de la Seguridad Social”

blecidos para tal fin y no, es claro, con la gestión de las prestaciones por desempleo de la seguridad social que sigue correspondiendo al Servicio Público de Empleo Estatal en todo el territorio nacional¹⁶.

1.3. La ejecución de los servicios de la Seguridad Social

El artículo 149.1.17ª de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social “sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”. Se reconoce así a las Comunidades Autónomas una competencia de ejecución, gestión o administración, que ha de desenvolverse, naturalmente, dentro del marco legal fijado por el Estado y del régimen económico establecido por éste. Recordemos la doctrina del TC (S. 124/1989) de que las funciones de gestión del régimen económico de la Seguridad Social que pueden desempeñar las Comunidades Autónomas son exclusivamente aquéllas que respeten la titularidad estatal de los recursos del Sistema, que no ponen en peligro la unidad de éste ni perturban su funcionamiento uniforme, y que no atentan contra la igualdad de derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, las Comunidades Autónomas no han asumido, en todos los casos, el mismo grado de competencias en materia de ejecución de los servicios de la Seguridad Social. Algunas se han declarado competentes para la ejecución, en su generalidad, de la legislación que corresponde al Estado y, por tanto, también para la organización y administración de los servicios relacionados con la seguridad social, así como el ejercicio de la tutela de sus instituciones, entidades y fundaciones, reservándose el Estado la alta inspección en esta materia: País Vasco (art. 18.2 EA), Cataluña (art. 17.2 EA), Galicia (art. 33.2 EA), Andalucía (art. 20.2 EA), Comunidad Valenciana (art. 38.2 EA), Canarias (art. 32.18 EA) y Navarra (art. 54. 1 EA). Las restantes Comunidades Autónomas, que son la mayoría, han recibido de sus Estatutos sólo determinadas competencias de desarrollo legislativo –y de ejecución– de la legislación del Estado. Es el caso de la coordinación hospita-

ria: Principado de Asturias (art. 11.3 EA), Cantabria (art. 25.3 EA), La Rioja (art. 9.4 EA), Región de Murcia (art. 11.1 EA), Castilla-La Mancha (art. 32.3 EA), Extremadura (art. 8.4 EA), Illes Balears (art. 11.5 EA), Madrid (art. 27.5 EA) y Castilla y León (art. 34.1.2º EA)¹⁷; la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, dentro del Sistema Nacional de Salud creado y regulado por el Estado –LGS y Ley 16/2003, de 28 de mayo–, reservándose aquél la alta inspección en la materia: Principado de Asturias (art. 12.13 EA), Cantabria (art. 26.1 EA), La Rioja (art. 11.1.14 EA), Murcia (art. 12.4 EA), Aragón (art. 39.1.1 EA), Castilla-La Mancha (art. 33.1 EA), Extremadura (art. 9.13 EA), Illes Balears (art. 12.8 EA), Madrid (art. 28.1.1 EA) y Castilla y León (art. 36.12 EA); y la gestión de las prestaciones y servicios sociales del Sistema encomendados al IMSERSO, aun cuando la determinación de las correspondientes prestaciones, los requisitos para establecer las condiciones del beneficiario y la financiación de las mismas se efectuará de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias (art. 149.1.17ª CE): Asturias (art. 12.4 EA), Cantabria (art. 26.4 EA), La Rioja (art. 11.1.15 EA), Murcia (art. 12.Uno.3 EA), Aragón (art. 39.1.13 EA), Castilla-La Mancha (art. 33.4 EA), Extremadura (art. 9.4 EA), Illes Balears (art. 12.7 EA), Madrid (art. 28.1.2 EA) y Castilla y León (art. 36.3 EA). Las Comunidades Autónomas que han asumido las funciones y servicios del IMSERSO realizan a través de sus propios órganos la ejecución de tales servicios¹⁸, que incluyen la gestión y tramitación de los expedientes de solicitud de las pensiones no contributivas de vejez e invalidez¹⁹, de la misma forma que otros órganos autonómicos son los encargados de determinar el grado de la minusvalía o enfermedad crónica, en los supuestos de invalidez no contributiva²⁰.

Finalmente, conviene recordar que la asunción estatutaria de competencias no supone la plena efectividad de su ejercicio, pues se precisa para ello de la promulgación por parte del Estado de las correspondientes normas de transferencia de los servicios y de los medios o recursos necesarios para el ejercicio de las competencias estatutarias reconocidas a la Comunidad Autónoma. Es doctrina reiterada del Tribunal Constitu-

¹⁶ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social”, en VV.AA. (De la Villa Gil, dir.), *Derecho de la Seguridad Social*, 3ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pág. 82.

¹⁷ En el caso de Aragón, esta competencia [prevista de modo expreso en la redacción originaria de la norma] desapareció nominativamente del texto estatutario vigente, aunque deba entenderse incorporada a la atribución exclusiva en materia de “sanidad y salud pública” (art. 71.55ª EA).

¹⁸ La ejecución de las normas estatales por parte de las Comunidades Autónomas se diferencia de la ejecución por parte de la Administración del Estado, en que aquélla está «exenta de la cadena jerárquica del Estado y gobernada directamente por los órganos políticos autonómicos» (GARCIA DE ENTERRIA, E., *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Ed. Civitas, Madrid, 1983, pág. 40).

¹⁹ Cfr. artículo 21.1, del RD.357/91.

²⁰ Cfr. artículo 21.2, del RD.357/91.

38 cional que “los Reales Decretos de transferencias no incorporan, en ningún caso, normas atributivas ni ordenadoras de competencias, correspondiendo esta tarea a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a las demás fuentes reclamadas por una y otros al efecto...” (STC 102/1985, f.j.2; STC 158/1986, f.j.5; STC 37/1987, f.j. 10; STC 118/1998, f.j. 12). Las normas de traspaso de servicios no reflejan “sino el criterio interpretativo de las Comisiones Mixtas”, que en ningún caso puede “prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias” (STC 76/1983, f.j. 32; STC 86/1989, f.j. 10; STC 220/1992, f.j. 16). En consecuencia, las competencias autonómicas, atribuidas *ope legis* o *ipso iuris* por el Estatuto, consienten y demandan su ejercicio inmediato por la Comunidad Autónoma; por lo demás, siendo, como en efecto son, indisponibles, no pueden verse alteradas ni por los acuerdos formalizados en las normas de transferencias ni por “la pasividad temporal” del ente interesado “frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro” (STC 26/1982, f.j.1). Ahora bien, las normas de transferencias “sí son medios idóneos para concretar las formas, modos y procedimientos para el ejercicio de las respectivas competencias estatales y autonómicas” y “para articular mecanismos de cooperación” (STC 88/1987, f.j.3; STC 220/1992, f.j.16), constituyendo “condición de pleno ejercicio” de aquellas competencias estatutariamente adquiridas que requieran para su práctica de la transferencia efectiva de los servicios (STC 25/1983, f.j.3; STC 143/1985, f.j.9; STC 149/1985; STC 55/1990; STC 209/1990). De ahí su importancia en cuanto medio o instrumento para el ejercicio efectivo de determinadas competencias autonómicas, retenidas hasta ese momento lícitamente por el Estado (STC 124/1989, f.j. 1), lo que explica su reclamación por las Comunidades Autónomas.

2. Las competencias de Seguridad Social en los nuevos Estatutos de Autonomía

El análisis de las reformas estatutarias en marcha o ya realizadas permite concluir que, en términos generales, no se han producido ni se prevén avances significativos respecto de la situación precedente en cuanto a las competencias que en materia de Seguridad han decidido asumir las Comunidades Autónomas, bien porque son competencias implícitamente atribuidas a las Autonomías, bien porque ya estaban contempladas, con idéntica o similar redacción, en los precedentes Estatutos, aunque no se hubiesen asumido en la práctica (v. gr., el desarrollo legislativo o la gestión del régimen económico de la Seguridad Social). Considerando la extensa y profunda rectificación introducida en la Propuesta realizada por el Parlamento de la Comunidad catalana a su paso por las Cortes Generales, eliminando del proyecto de Estatut ciertas atribuciones competenciales que constituían una clara extralimitación constitucional, la impresión general resultante es que el nuevo marco estatutario se muestra, en la materia de Seguridad Social, plenamente respetuoso con la Constitución, por más que en algunas materias la competencia estatutaria deba ahormarse, para superar el test de constitucionalidad, de acuerdo con la interpretación dada por la doctrina constitucional.

La lectura de los Estatutos de Autonomía últimamente reformados y de las propuestas que se están tramitando en el Parlamento español permite ofrecer el siguiente catálogo de competencias atribuidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social:



1º) El desarrollo y ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico.

La competencia es reiteración de la que ya se contenía en Estatutos de Autonomía precedentes. Se refieren a ella, con ligeras variaciones lingüísticas, los nuevos Estatutos catalán (art. 165.1.a), valenciano (art. 54.2.a), balear (art. 31.12) y aragonés (art. 75); también las propuestas de reforma de los Estatutos castellano-leonés (art. 71) y canario (art. 112.1.a). Más limitada es la competencia asumida en este ámbito por el modificado Estatuto de Andalucía, que sólo atribuye a la Comunidad andaluza “las competencias ejecutivas que se determinen en aplicación de la legislación estatal”, sin mencionar el desarrollo legislativo. Por su parte, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha emplea una fórmula mucho más imprecisa para atribuir este título competencial, pues alude a que “La Junta de Comunidades tiene atribuida de forma compartida la Seguridad Social” (art. 133.3).

Dentro de las competencias netamente normativas, lo más relevante es el cambio significativo que se ha operado respecto de la Propuesta de reforma del Estatuto catalán, cuya versión originaria reivindicaba como competencia compartida la entera “ordenación del sistema de la Seguridad Social”, lo que constituía a todas luces una extralimitación constitucional que finalmente se ha corregido.

2º) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

También en este caso se trata de la misma competencia sobre gestión económica que habían asumido los anteriores Estatutos de Autonomía. Todos los Estatutos reformados se refieren a ella: Cataluña (art. 165.1.b), Comunidad Valenciana (art. 54.2.b), Andalucía (art. 63.3), Aragón (art. 77.8º) e Illes Balears (art. 32.4). La principal novedad estriba en la formulación de una serie de límites genéricos, siguiendo los dictados del TC, que actúan como cautela para evitar un ejercicio extralimitado de esta competencia ejecutiva: son el respeto a los principios de “unidad económico-patrimonial”, “solidaridad financiera de la Seguridad Social” y “unidad de caja”. Desde luego, y mientras no cambie la doctrina constitucional, las posibilidades de intervención de las CC.AA. en este ámbito competencial continúan siendo muy escasas.

3º) La organización y gestión del patrimonio y de los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales de la Seguridad Social en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña (art.

165.1.c EA). Adviértase que parece tratarse sólo de una competencia de ejecución o gestión, y que la misma se limita a los servicios sanitarios y sociales todavía existentes en el Sistema (art. 38 LGSS), sin extenderse a la totalidad de los servicios del sistema. La competencia no supone novedad alguna e incide en una situación ya consolidada en todas las CC.AA., a las que el Estado ha transferido ya los recursos materiales y humanos necesarios para administrar tales servicios. Cabe destacar el cambio de redacción operado con respecto a la Propuesta del Parlamento catalán, que atribuía a la Generalidad “la gestión de los servicios del régimen económico de la seguridad social”, incluyendo en dicha competencia “la gestión de las prestaciones económicas del sistema de la seguridad social y la organización de estos servicios”, lo que suscitaba serias dudas de constitucionalidad que se han salvado con la redacción aprobada.

Una atribución similar se contiene en el nuevo Estatuto andaluz [“La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar todos los servicios relacionados con ..., sanidad y servicios sociales y ejercerá la tutela de las instituciones y entidades en estas materias, sin perjuicio de la alta inspección del Estado...”, art. 84.1 EA]; el Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia sobre gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 77.1º EA); en el de la Comunidad Valenciana se atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre las funciones y los servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia sanitaria del Instituto Social de la Marina (art. 49.3.5º).

4º) La ordenación y el ejercicio de las potestades administrativas sobre las instituciones, las empresas y las fundaciones que colaboran con el sistema de la Seguridad Social, en materia de asistencia sanitaria y servicios sociales, así como la coordinación de las actividades de prevención de riesgos laborales que desarrollen en Cataluña las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: art. 165. 1.d) del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Recuérdese que la más típica, pero no única, potestad administrativa es la punitiva o de sanción, entendida en sentido amplio, que abarca incluso aspectos “no inmediatamente económicos”, como los actos de encuadramiento –STC 195/1996-. Respecto de estos actos las CC.AA. pueden asumir competencias ejecutivas, pero no de regulación. Por eso debe reputarse un acierto la supresión de la mención que la Propuesta de Estatuto catalán hacía a la “ordenación de la inscripción de empresas, las afiliaciones, las altas y bajas y los actos de adscripción de los empresarios y trabajadores por cuenta propia y ajena”.

5º) El reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas: EA de Cataluña (art. 165.e). La propuesta del Parlamento catalán iba mucho más lejos, pues atribuía a la Generalidad el reconocimiento y la gestión de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, sin limitar esta competencia a las no contributivas.

6º) La ejecución la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos: EA de la Comunidad Valenciana (art. 54.3).

7º) La coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de Seguridad Social: EA de Cataluña (art. 165.1.f).

Conforme al apartado 2 del artículo 165, la Generalitat de Cataluña:

a) Podrá organizar y administrar dentro de su territorio todos los servicios relacionados con las materias asumidas en su apartado 1.

b) Ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de sanidad y Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección.

Una previsión similar se contiene en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 54.4 EA).

Las Comunidades Autónomas andaluza y valenciana se han atribuido (arts. 75. 6 y 49.21ª de sus respectivos Estatutos) la competencia exclusiva sobre las mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de Seguridad Social, con respeto a lo dispuesto en la legislación mercantil.

V. LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ASISTENCIA SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES Y EL NUEVO MARCO ESTATUTARIO

Al margen del sistema de la Seguridad Social, existe un conjunto heterogéneo de prestaciones de asistencia social en sentido propio, financiadas también con fondos públicos, que actúan de forma subsidiaria respecto de las prestaciones de la Seguridad Social y que garantizan unos ingresos mínimos a grupos de población que carecen de recursos de subsistencia.

Según la jurisprudencia constitucional, esta asistencia social estricta se caracteriza porque constituye una técnica de protección con caracteres propios y distintos de la Seguridad Social; porque proporciona protección al margen de la previa contribución económica de

los beneficiarios; y porque se dispensa al margen de la Seguridad Social (SSTC 76/1986, 146/1986).

El artículo 148.1.20ª de la CE incluye la asistencia social entre las competencias que pueden ser asumidas en exclusiva por las Comunidades Autónomas, sin diferenciar las facultades normativas y las ejecutivas. Ahora bien, dicha competencia plena ha de

LAS CC.AA. ANDALUZA Y VALENCIANA SE HAN ATRIBUIDO LA COMPETENCIA EXCLUSIVA SOBRE LAS MUTUALIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL NO INTEGRADAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

entenderse referida a la Asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, porque sobre la Asistencia social interna, que forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social (arts. 38.2, 55 y 56 LGSS; OM 1-12-1976), corresponde en exclusiva al Estado su legislación básica y su régimen económico, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.17ª CE).

La totalidad de las CC.AA. han asumido la competencia en materia de asistencia social en sus respectivos Estatutos de Autonomía. La terminología utilizada ha sido de lo más variada ("asistencia social", "acción social", "beneficencia social", "bienestar social"...), y, en determinados casos, imprecisa; en algunos casos, en relación de coordinación con los servicios sociales. En las correspondientes Leyes generales sobre la materia que cada Comunidad Autónoma ha promulgado en desarrollo de la competencia constitucional asumida, ninguna de ellas utiliza el término asistencia social, sino el de acción social (Aragón, Baleares y Cantabria), de acción social y de servicios sociales (Castilla y León), de asistencia y servicios sociales (Cataluña), y especialmente el de servicios sociales (Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana). En aplicación de este título competencial, numerosas Comunidades Autónomas han previsto y regulado rentas mínimas de inserción (aunque la variedad terminológica es considerable) dirigidas a grupos de población con vecindad administrativa en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma que se encuentren en situación o estado de necesidad.

Por lo que respecta a la asistencia social de la Seguridad Social -en cuanto que prestación graciable, destinada a beneficiarios incluidos en el campo de aplica-

ción del sistema de Seguridad Social, que se concede ante situaciones de necesidad e inexistencia demostrada de recursos para hacerlas frente, bajo las modalidades de servicios o auxilios económicos-, su gestión no ha sido objeto de traspaso a las Comunidades Autónomas, probablemente, debido a su actual falta de contenido material, pues de otro modo no se entiende que hayan sido transferidos los servicios sociales y no la asistencia social, de carácter más residual en la propia Seguridad Social que los servicios sociales.

Un tema que ha conseguido elevar el tono de la discusión política en los últimos tiempos es el relativo a si las CC.AA. están facultadas para establecer complementos de mejora de las prestaciones no contributivas de Seguridad Social en sus respectivos territorios. Este concreto tema ha colocado en el centro de la actualidad un debate clásico, de contenido más amplio, cual es la delimitación de las fronteras entre Seguridad Social y Asistencia Social; del concepto que se asuma de ésta va a depender, lógicamente, la extensión que pueda alcanzar en su ejercicio el título competencial atribuido a las CC.AA. en el artículo 148.1.20ª CE y, por ende, las posibilidades de descentralización territorial de las políticas protección social en nuestro país.

Como se sabe, durante los últimos años diversas Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña, Baleares) han aprobado normativas destinadas a complementar las pensiones de sus ciudadanos, en especial las no contributivas, en virtud de su competencia exclusiva en materia de asistencia social (art. 14.1.20ª CE), ya sea por el hecho de tratarse de las pensiones más bajas, ya sea por el hecho de que en algunas CC. AA los pensionistas padecen una superior pérdida de poder adquisitivo como consecuencia de sufrir tasas de inflación más elevadas que la media del Estado, generándose por todo ello una específica situación de necesidad para este colectivo que la política gubernamental sobre actualización de sus pensiones no permitía solventar.

Las pensiones complementadas son, indiscutiblemente, materia de Seguridad Social y, por tanto, competencia exclusiva del Estado en lo que atiende a su regulación básica; pero el Tribunal Constitucional, en una importante y polémica sentencia (la núm. 239/2002, de 11 de diciembre), ha declarado competentes a las Comunidades Autónomas para establecer, con cargos a sus propios presupuestos, ayudas económicas que complementen el importe de dichas pensiones

en el interior de su territorio, con base en el título competencial exclusivo que el art. 148.1.20ª CE les atribuye en materia de Asistencia Social, considerando que no se vulneran las competencias del Estado en materia de Seguridad Social (régimen jurídico básico y régimen económico) ni las «condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles» en el ejercicio de su derecho a percibir unas pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de igual cuantía en todo el territorio nacional. En concreto, la STC 239/2002 ha confirmado la validez de las ayudas complementarias a las pensiones no contributivas de vejez e invalidez establecidas en varios Decretos de la Junta de Andalucía.

La reacción del Legislador no se hizo esperar, y así, en la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, se sustrajo dicha competencia a las CC.AA. calificando como de Seguridad Social "cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones económicas de la Seguridad Social, tanto en sus modalidades contributiva como no contributiva"²¹. Pero esta medida fue posteriormente dejada sin efecto por la Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas (publicada en el BOE de 23 de abril, en vigor desde ese mismo día), que responde a una iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario Catalán, y que ha venido a reconducir la situación creada por la Ley 52/2003 a los términos



²¹ Nuevo apartado 4 del art. 38 del TR de la LGSS de 1994, agregado por el art. 1.Dos de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre.

de la referida doctrina constitucional, garantizando a las Comunidades Autónomas el pleno ejercicio de sus competencias para determinar complementos de las pensiones no contributivas del sistema, cuando así lo acuerden sus respectivos órganos legislativos.

De lo anterior se deduce que las Comunidades Autónomas, utilizando la competencia en materia de asistencia social que le reconoce el art. 148.1.20ª CE, pueden incidir en el Sistema de Seguridad Social mejorando su protección, mediante prestaciones que complementen o suplementen la protección dada a los beneficiarios de la Seguridad Social.

Por otro lado, con fundamento en el título competencial de la «asistencia social» (art. 148.1.20ª CE), y ante la ausencia de mención expresa a los servicios sociales en los 148 y 149 CE, también las Comunidades Autónomas se han dotado de disposiciones propias sobre servicios sociales con un triple objetivo: organizar las competencias transferidas en esta materia de la Administración del Estado; coordinar los servicios sociales gestionados de forma dispersa por Ayuntamientos y Diputaciones; incorporar otros servicios propios no contemplados hasta el momento ni por la Administración del Estado ni por la Seguridad Social. Al igual que ocurre con la asistencia social interna, en relación con los servicios sociales de la Seguridad Social (arts. 38.1.f), 53 y 54 LGSS) el Estado tiene atribuidas por la Constitución competencias en cuanto a legislación básica y régimen económico, mientras que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias de administración o ejecución, de conformidad con lo establecido en el art. 149.1.17ª CE. La totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido la competencia de gestión y ejecución sobre dichos servicios sociales, centralizados a nivel estatal en el IMSERSO.

En relación con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, sus respectivos Estatutos de Autonomía les han conferido competencias en materia de asistencia social, pero que sólo comprende “facultades de admi-

LAS CC.AA.
PUEDEN INCIDIR EN EL
SISTEMA DE SEGURIDAD
SOCIAL MEJORANDO SU
PROTECCIÓN MEDIANTE
PRESTACIONES
QUE COMPLEMENTEN O
SUPLEMENTEN
LA PROTECCIÓN DADA
A LOS BENEFICIARIOS
DE LA SEGURIDAD
SOCIAL

nistración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria”.

Las Entidades Locales, concepto que abarcaría el municipio, provincia, isla, comarcas, mancomunidades de municipios, áreas metropolitanas... también tienen competencias en materia de asistencia social. De conformidad con lo establecido en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), municipio y provincia poseen competencias propias en materia de servicios sociales y de promoción y reinserción social [arts. 25.2.k) y 35.2.a), respectivamente]. Tanto el municipio como la provincia tienen condicionado su ejercicio a “los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”. En materia de asistencia social y servicios sociales, las competencias de municipios, Diputaciones Provinciales o, en su caso, Cabildos Insulares, y en ocasiones también las Comarcas, Mancomunidades y Áreas metropolitanas, se contemplan de forma explícita y pormenorizada en las Leyes de Servicios Sociales promulgadas por todas las Comunidades Autónomas.

Los nuevos Estatutos de Autonomía recogen de forma aún más contundente y reforzada el compromiso de los poderes públicos regionales en orden a la instrumentación de políticas dirigidas a combatir la pobreza y promover la inserción social de los grupos y personas. Dentro de los objetivos de creación de Políticas y Sistemas Autonómicos de Bienestar, como reconoce expresamente el Estatuto Catalán –“Sistema Catalán de Bienestar Social”–, se reconoce el derecho de “todas las personas a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública” (art. 24.1), y se establece que los poderes públicos autonómicos habrán de promover políticas públicas que fomenten la “cohesión social”, en particular a través de la garantía de un “sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Cataluña” (art. 42.1 EA). Una idea que, con diversas formulaciones, aparece en términos análogos en el resto de Estatutos de Autonomía, aprobados o propuestos: así, en el Estatuto aragonés, art. 23.1, se declara que los “poderes públicos de Aragón promoverán y garantizarán un sistema público de servicios sociales suficientes para la atención de personas y grupos..”; por su parte, el Estatuto andaluz también garantiza en su art. 23.1 “el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales”.

Pues bien, para afrontar tan compleja y comprometida garantía, los diversos Estatutos atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en

materia de servicios sociales. Como ilustración del contenido atribuido a esta competencia se puede citar el artículo 166 del Estatuto catalán, con arreglo al cual la competencia en materia de servicios sociales incluye, en todo caso, la:

a) Regulación y ordenación de la actividad de servicios sociales, prestaciones técnicas y prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública.

b) Regulación y ordenación de las entidades, los servicios y los establecimientos públicos y privados que prestan servicios sociales en Cataluña.

c) Regulación y aprobación de los Planes y los Programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza y de necesidad social.

d) Intervención y control de los Sistemas de Protección Social Complementaria privados.

De estos cuatro ámbitos de competencias exclusivas, los más significativos, por su incertidumbre y potencial conflictividad, son²²:

● El primero, relativo a lo que se ha caracterizado sintetizadamente como “acción social autonómica complementaria al Sistema de seguridad Social”, por un lado.

● El tercero, relativo a los instrumentos orientados a luchar contra la exclusión social, o a favor del derecho a la inserción social de las personas y colectivos más vulnerables, como las rentas básicas y/o mínimas, por otro.

Las dudas de constitucionalidad, actuales o potenciales, en relación con estos dos ámbitos surgen porque uno y otro constituyen espacios concurrentes entre el Sistema de Seguridad Social y los Sistemas Autonómicos de Acción Social²³. Por lo demás, en relación con la competencia tercera (regulación y ordenación de las entidades y establecimientos que prestan servicios sociales en Cataluña), la competencia plena ha de entenderse referida a los servicios sociales propios, no a los transferidos, respecto de los cuales el Estado mantiene la potestad normativa y el

régimen económico correspondiendo a la Comunidad Autónoma la gestión de los servicios estatales.

No se trata, en realidad, de cuestionar que las Comunidades Autónomas puedan intervenir, incluso normativamente, en estas materias, invocando el título competencial sobre asistencia social –y, por extensión, servicios sociales– previsto en el art. 148.1.20ª CE; de hecho, la mayoría de nuevos Estatutos contemplan expresamente la elaboración por la Comunidad Autónoma correspondiente de una norma sobre renta de ciudadanía (art. 15 EA Comunidad Valenciana), renta garantizada de ciudadanía (art. 24.3 EA Cataluña, art. 7.3.n Propuesta canaria), renta básica (art. 23.2 EA Andalucía, art. 23.1 EA Aragón), renta mínima de inserción (art. 21 EA Illes Balears) o renta de subsistencia (art.21.f) Propuesta de EA de Castilla La-Mancha) que asegure a sus destinatarios los mínimos de una vida digna, renta preexistente en la mayoría de Autonomías, así como la potestad de la Comunidad Autónoma para establecer prestaciones complementarias de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social; lo que se ha reprochado a los nuevos textos estatutarios, concretamente al catalán, es la formulación tan radical, tajante y en apariencia excluyente de su competencia para abordar el tratamiento de unos temas que pueden formar parte del Sistema de Seguridad Social, tanto en su modelo de regulación vigente como de inmediato futuro, tratando de frenar o excluir cualquier intento de crecimiento o evolución futura del sistema estatal.

En ese sentido se han pronunciado la doctrina²⁴ y el recurso del Partido Popular contra la LO 6/2006. En este recurso no se cuestiona que, dados los términos del art. 148.1.20 CE, se puede aceptar la competencia exclusiva de la Generalidad en materia servicios sociales, “por más que, puesto en relación con el art. 110 del Estatuto, el art. 166.1 produce efectos que se acomodan difícilmente a la jurisprudencia constitucional pues las SSTC 146/1986, de 25 de noviembre, y 13/1992, de 6 de febrero, aceptaron en gran medida intervenciones del Estado”. Y es que, como demuestra la segunda de las sentencias citadas, “es éste un sector en el que el art. 149.1.1ª CE debe desplegar sus efectos con singular intensidad: la inexistencia de un título específico “no impide al Estado el ejercicio de toda acción social o económica ... para lo que puede estar legitimado constitucionalmente ... en razón de la

²² Como ha puesto de manifiesto MOLINA NAVARRETE, C.: “Los nuevos Estatutos de Autonomía...”, cit., pág. 122.

²³ A este respecto, cabe recordar que el Estado también ha creado una Renta Activa de Inserción, considerada como un tercer nivel de la acción protectora por desempleo, dirigida a grupos de población con especiales dificultades de inserción laboral, que puede entrar en concurrencia (situaciones de necesidad, beneficiarios...) con las rentas autonómicas de inserción.

²⁴ MOLINA NAVARRETE, C.: “Los nuevos Estatutos...”, cit., pág. 123.

función a la que el Estado - junto a los demás Poderes Públicos- viene compelido por el art. 9.2 CE de promoción de la igualdad sustancial... Máxime cuando se trata de ... asegurar un mínimo vital para los ciudadanos (lo que) se inserta lógicamente en las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, que el art. 149.1.1 atribuye al Estado...". Los autores del recurso concluyen que "todo esto, más que oponerse al art. 166.1 del Estatuto, se opone a la concepción radical y excluyente de las competencias exclusivas que luce en el art. 110".

Pero hay algo más en el apartado 1 del artículo 166 del Estatuto catalán que pone en tensión el sistema constitucional de distribución de competencias; y ello a pesar de que la redacción definitiva ha depurado la indudable extralimitación que contenía la versión propuesta por el Parlamento catalán, que reivindicaba para la Generalidad nada menos que la competencia para regular "las prestaciones técnicas y económicas no contributivas de la Seguridad Social", algo inasumible de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.17ª CE. En el recurso planteado por el Grupo Popular se afirma que "Con la técnica habitual en el Estatuto de concretar en qué consiste cada materia y, por ende, las competencias que asume la Generalidad sobre cada una de ellas, hay aquí algún exceso. Esta forma de proceder, ya se ha explicado aquí con carácter general, entraña todo tipo de peligro, además de que comporta que el Estatuto asume el papel de constituyente o de intérprete auténtico y máximo de la Constitución al arrogarse la función de definir el significado y límites de cada materia. Un perfecto ejemplo lo ofrece este art. 166.1 cuando en su letra a) *in fine* incluye la "regulación y la ordenación de ... las prestaciones económicas o complementarias de otros sistemas de previsión pública". Al hacerlo así asume el papel de intérprete de la Constitución y, por cierto, de un intérprete poco fiel. No desconocemos con esta afirmación que el Estatuto se basa en la controvertida STC 239/2002, de 11 de diciembre, ni tampoco nuestro alegato en contra va en contra de lo allí declarado, por más que, en efecto, aquella sentencia contaba con el voto en contra de cuatro magistrados y, por decirlo de alguna forma, con una acogida doctrinal desigual. Pero lo cierto es que aquella interesante y bien fundamentada sentencia rodeó su admisión de la competencia de una Comunidad Autónoma para establecer una prestación complementaria de las de la Seguridad Social de numerosos límites y cautelas. Se admitió la que entonces estaba en cuestión por su carácter extraordinario, por la inexistencia de previsiones de actualización y sólo en la medida en que la Comunidad Autónoma partiera para su concesión de "una situación real de necesidad" en las personas beneficiarias y de manera que

CONSIDERO
IMPORTANTE DESTACAR
QUE TODOS LOS TEXTOS
ESTATUTARIOS INCLUYEN
COMPROMISOS DE
ACTUACIÓN A FAVOR
DE PERSONAS DEPENDIENTES
PARA GARANTIZARLES
UN NIVEL DE AUTONOMÍA
PERSONAL Y DE VIDA
DIGNO

"no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social ni en su régimen económico". Pero el precepto que ahora impugnamos, cogiendo aquella matizada sentencia descarnada de todas sus modulaciones y cautelas y el rábano por las hojas, **consagra una competencia autonómica exclusiva para establecer libremente prestaciones**

complementarias de las de la Seguridad Social.

Más aún, distingue entre "prestaciones económicas con finalidad asistencial" y "prestaciones complementarias de otros sistemas de previsión pública" (Seguridad Social), con lo que deja a las claras que estas otras ya no son prestaciones "con finalidad asistencial" y se desborda ya por completo el ámbito de la "asistencia social" para entrar en el prototipo de la Seguridad Social, aunque sea con prestaciones complementarias que, por cierto, ya no necesitan partir de una situación de necesidad. Así configurada, ya no se está en la materia de "asistencia social" o "servicios sociales" sino en la de Seguridad Social. No se trata de una cuestión menor porque, por esta vía, se puede llegar a un sistema en el que, sobre la base de unas prestaciones mínimas y garantizadas en toda España por la Seguridad Social, cada Comunidad Autónoma las eleve a su antojo, lo que, huelga decirlo, no es lo previsto ni querido por la Constitución. Con independencia de estas valoraciones de los peligros latentes, lo que sí es seguro es que **en ese último inciso del art. 166.1.a) del Estatuto se contiene una atribución de competencias que, tal y como aparece formulada, es contraria al art. 149.1.17ª CE y no encuentra justificación** en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, cuyo marco desborda ampliamente".

A lo expuesto sólo cabe objetar que el Estatuto catalán cuenta en este tema con la complicidad del legislador estatal (altamente significativo aunque, es verdad, insuficiente para salvar en su caso un eventual reproche de inconstitucionalidad), que en el año 2005 reformó el artículo 38 de la LGSS para admitir que las Comunidades Autónomas puedan aprobar complementos económicos que eleven en su territorio el importe de las pensiones no contributivas de la Segu-

ridad Social, sin imponer expresamente el sometimiento a las limitaciones y cautelas que a propósito de la configuración de tales ayudas autonómicas se recogen en la STC 239/2002. De hecho, no puede dejar de señalarse que el titular de la potestad de aprobación de la legislación estatutaria, el Parlamento español, no parece albergar muchas dudas al respecto, como pone de manifiesto que el apartado 1 haya experimentado una sola, aunque es cierto que muy relevante, corrección respecto de la versión procedente del Parlamento catalán²⁵.

Para concluir, considero importante destacar, por ser un tema de actualidad, que todos los textos estatutarios incluyen compromisos de actuación a favor de las personas dependientes (ancianos, discapacitados..) para garantizarles un nivel de autonomía personal y de vida digno. A este respecto, la calificación de la competencia autonómica como exclusiva no presenta especiales problemas de constitucionalidad, al ser conforme con el artículo 148.1.20ª CE, pero con el matiz de que el Estado también puede intervenir en este ámbito, haciendo uso, ya sea del título competencial en materia de Seguridad Social acogido en el artículo 149.1.17ª, ya sea, como finalmente ha ocurrido, estableciendo en aplicación del artículo 149.1.1ª CE las bases para una regulación de las situaciones de dependencia que garantice el acceso a una protección suficiente de todos los que la precisen en condiciones de igualdad, que es lo que ha hecho la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, sobre Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

VI. COMENTARIO FINAL

El diseño competencial en materia de Seguridad Social responde en el momento presente a una concepción fuertemente centralizada en la que el espacio que se deja a la descentralización territorial es muy reducido, limitándose en la actualidad a la gestión de la asistencia sanitaria y de las prestaciones técnicas y económicas del nivel no contributivo.

Ello es así a pesar de que el bloque de constitucionalidad (CE y Estatutos de Autonomía), respetando la igualdad de derechos y la unificación del régimen económico de la Seguridad Social, permitiría una mayor descentralización de gestión inmediata de las prestaciones del sistema y de ciertos actos instrumentales de contenido no directamente económico.



No obstante, ya se ha indicado la posición tan restrictiva que, con algunas excepciones, ha venido manteniendo el TC, por lo que el nuevo proceso que ahora se abre con la reforma de los Estatutos de Autonomía no podrá conllevar cambios significativos respecto de la situación vigente, al menos mientras aquella doctrina no cambie.

Por otro lado, tampoco son evidentes las ventajas de un sistema descentralizado de Seguridad Social frente al modelo centralista actual. Además de los inconvenientes derivados de la necesidad de crear y mantener tantas estructuras administrativas de Seguridad Social como Comunidades Autónomas estén dispuestas a asumir competencias en esta materia, la estructura potencialmente descentralizada de la protección social puede entrar en tensión dialéctica con los principios de igualdad y solidaridad en la medida en que pueden establecerse niveles de protección social diferentes desde el punto de vista territorial, con las consiguientes desigualdades, sin que frente a éstas sea posible garantizar la eficacia de los mecanismos de corrección (legislación básica, coordinación y alta inspección estatal) que la Constitución permite establecer.

En fin, se impone la necesidad de una coordinación, hoy por hoy inexistente, entre el sistema prestacional de la Seguridad Social y los sistemas asistenciales de las Comunidades Autónomas. ●

²⁵ *Ibidem*.

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Ponente: Antonio SEMPERE NAVARRO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Director de Aranzadi Social

LOS ASPECTOS TÉCNICOS DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA PROSPECTIVA

I. Presentación y propósito

En el transcurso de las IV Jornadas Técnicas sobre la Seguridad Social (Benidorm, 2007) tuve ocasión de realizar unas reflexiones acerca de cómo se está gestando la reforma de nuestra Seguridad Social desde un punto de vista formal o técnico, esto es, al margen de los concretos e importantísimos cambios que afectan al contenido del Sistema. De este modo, sin perjuicio de necesarias reiteraciones colaterales o tangenciales, la modesta reflexión que sigue busca un hueco propio delimitado por la atención hacia algunas características formales del proceso modificativo en cuestión, así como por la consideración de ciertos temas de carácter instrumental (algunos de ellos comunes a las diversas situaciones de necesidad protegidas, otros más centrados en alguna de ellas específicamente).

Expuse allí veinte breves ideas sobre aspectos de detalle, que ahora he recreado con el sosiego que proporciona el escrito, aunque procurando no perder la frescura de la improvisación e inmediatez de la intervención en directo. La idea es aludir a los cambios de la legislatura 2004-2008 (a veces, a otros inmediatamente anteriores) y extraer de ellos alguna reflexión de interés para los futuros. Para no perder la perspectiva de lo que está ocurriendo conviene realizar un brevísimo recordatorio acerca del modo en que viene evolucionando nuestro sistema de Seguridad Social, en el bien entendido de que no se trata de realizar una síntesis histórica, sino de recordar hitos que ayuden a comprender hasta qué punto la sucesión de normas estudiadas viene a insertarse en una larga serie de ellas.

● La Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, puede considerarse como la norma fundacional del sistema; en ella aparecen las

grandes opciones que todavía siguen siendo válidas para explicar o enmarcar algunas de las más recientes novedades. "Conjunta consideración de las contingencias", "participación real y efectiva de los trabajadores y empresarios", "criterios y procedimientos de máxima eficacia", "sistema financiero de reparto" con "fondos de nivelación" y "fondos de garantía", etc. son algunos de los conceptos allí reflejados y asumidos.

● Tras la entrada en vigor (el 1º de enero de 1967) del texto articulado de la Ley de Seguridad Social aprobado mediante Decreto 907/1966, de 21 de abril, pronto hubo ocasión de comprobar que la propia pervivencia del sistema requería la introducción de continuos ajustes. Así, la Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la acción protectora del RGSS, "sin alterar sustancialmente su estructura" procedió a modificar el texto legal básico en algunas importantes cuestiones.

● El texto refundido de la Ley General de Seguridad Social hizo honor a su calificativo, siendo aprobado mediante Decreto 2065/1974, de 30 mayo; su desarrollo reglamentario, en sentido estricto, no se llevó a cabo y ello provocó que se continuara aplicando el precedente (como aún se hace respecto de ciertas materias).

● El moldeable texto constitucional de 1978 ("los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres") ha permitido la pervivencia de la mayoría de instituciones y preceptos existentes a su entrada en vigor, con independencia de las importantes reinterpretaciones exigidas (algunas de ella de la mano de doctrina constitucional relevante).

● La Ley Básica de Empleo (1980) y la Ley de Protección por Desempleo (1984) afrontaron con aparente autonomía la protección por desempleo (por cierto,

generando la inexplicable tesis de que no se trata de una materia de Seguridad Social); ahí se encuentra la estructuración en dos niveles (contributivo y asistencial) y el diseño básico del régimen actual. La gran interconexión entre la (cambiante) coyuntura socioeconómica y las características del desempleo explican las múltiples reformas que en los años posteriores experimentará este conjunto normativo, incluyendo las muy discutidas de los años 2001 y 2002.

● Muy significativa (además de polémica) fue la aprobación de Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. La norma afrontaba “los defectos y desviaciones más notorios y urgentes” del sistema, marcándose varios objetivos: “reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez; correlativa mejora de la protección no contributiva; mejora de la eficacia protectora por la reordenación de recursos y racionalización de la estructura del sistema”. Asimismo iniciaba “la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario de protección social en orden al cumplimiento de los mandatos constitucionales” y anunciaba que “el siguiente paso habrá de ser una regulación unitaria de las distintas acciones de los poderes públicos para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos propios para su subsistencia”.

● Efectivamente, la esperada Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas aparece como pieza básica del actual modelo protector. Se

¿POR QUÉ SI EL SISTEMA
ESTÁ CIMENTADO EN
UNAS BASES, CUANDO
EL PRIMERO EVOLUCIONA
...NADIE PIENSA EN REVISAR
AQUÉLLAS?

marca “como objetivo principal el establecimiento y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el artículo 41 de nuestra Constitución”.

● La refundición de los cambios habidos durante los veinte años precedentes justifican sobradamente la elaboración y publicación de un nuevo texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Desde entonces, por cierto y salvo error, ha sido modificada en veintisiete ocasiones, la primera de ellas por la inmediata Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social); con esta norma surge la práctica legislativa (muy censurable) de llevar a la correspondiente Ley de Acompañamiento a la de Presupuestos Generales del Estado diversos cambios que afectan a temas de Seguridad Social.

● *El Pacto de Toledo*, refrendado el 6 de abril de 1995 por el Pleno del Congreso de los Diputados marcó el rumbo de los principales acontecimientos normativos habidos en materia de Seguridad Social durante los años inmediatamente posteriores. Entre los grandes principios que lo inspiran están los siguientes: respeto a los compromisos adquiridos, solidaridad intergeneracional y pervivencia de la Seguridad Social pública contributiva; separación y clarificación de las fuentes de financiación, constitución de reservas y unificación de los topes de cotización. También se apuesta por el replanteamiento de los Regímenes Especiales (hacia su reunificación en sólo dos y hacia la desaparición del déficit), por la mejora de la recaudación y la lucha contra el fraude, por la permanencia voluntaria en mercado de trabajo hasta una edad superior a la vigente para la jubilación o por el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.

● A fines de 1996 se suscribe un Acuerdo entre el Gobierno y los Sindicatos mayoritarios (CC.OO. y UGT), sobre *Consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social*. Posteriormente, con tal rúbrica se aprueba la Ley 24/1997, de 15 de julio, cuyos principales objetivos son los siguientes: separación financiera de la Seguridad Social, realizando a tal efecto una clasificación de las prestaciones (no contributivas: aportaciones del Estado; contributivas: cotizaciones); creación



de un Fondo de Reserva con cargo a excedentes de cotización para atenuar los efectos de los ciclos económicos; establecimiento de un único tope de cotización para todas las categorías profesionales; aumento de la contributividad y proporcionalidad en pensiones de jubilación; mejora de las pensiones de orfandad, (21 ó 23 años) para beneficiarios sin ingresos importantes; mejora de las pensiones mínimas de viudedad para menores de 60 años con cargas familiares y bajos ingresos; establecimiento de un mecanismo de revalorización automática de las pensiones

● La Ley 66/1997, “de Acompañamiento”, perfiló de nuevo diversas cuestiones: detalle del modo en que se produce la reanudación del subsidio por desempleo; posibilidad de abono de la prestación por desempleo al trabajador despedido con juicio pendiente; precisión de cómo se conecta el subsidio por incapacidad temporal y la pensión de incapacidad permanente; detalles sobre el régimen de compatibilidad de la pensión de orfandad; interacción entre la protección por desempleo y la incapacidad temporal; validez de cotizaciones extemporáneas en RETA; o la posibilidad de acceso a pensiones de supervivencia sin estar en alta.

48

● La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral incidió sobre algunos aspectos de Seguridad Social, resaltando la creación de la nueva situación protegida de “riesgo durante el embarazo”.

● Pese a su denominación, el RD Ley 1/2000, de 14 enero, sobre mejora de la protección familiar, en realidad sólo contempló las prestaciones económicas por nacimiento de hijos a partir del tercero (éste inclusive) y por parto múltiple (a partir de dos o más hijos).

● Muy importante para buena parte de las cuestiones aquí abordadas es el Acuerdo de 9 de abril de 2001 para la mejora y desarrollo del sistema de Protección Social, suscrito por el Gobierno y algunos interlocutores sociales (CEOE, CEPYME y CCOO), aunque la UGT no lo suscribió. Varias normas luego aprobadas traen de él su causa directa, como puede recordarse comprobando sus principales extremos:

- En materia de reformas financieras busca culminar el proceso de separación (especialmente por cuanto respecta al complementos a mínimos) entre prestaciones contributivas y no contributivas.
- Desea conferir mayor peso económico al Fondo de Reserva.
- Propugnan reformas sobre la jubilación. 1ª) En jubilación parcial, para favorecer la compatibilidad entre trabajo y pensión. 2ª) Modificación de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada.

3ª) Posible revisión del sistema de cálculo de la base reguladora de esta pensión. De aquí deriva la Ley 35/2002, sobre jubilación gradual y flexible, así como sus desarrollos reglamentarios.

- Respecto de la mejora de la pensión de viudedad: tender a una pensión calculada aplicando el porcentaje del 52% de la base reguladora; excepcionalmente (existencia de cargas familiares, constituyendo la pensión de viudedad la principal fuente de ingresos) la cuantía de la prestación debe de llegar hasta el 70%; asimismo, se apuesta por permitir el mantenimiento (excepcional) de la pensión tras el matrimonio del beneficiario.
- También se apunta a la mejora de la pensión de orfandad, en especial aumentando la edad hasta la cual sea posible su percepción (22 ó 24 años)
- Respecto de la convergencia entre los distintos Regímenes Especiales se apunta hacia la contemplación de la incapacidad permanente total cualificada y las contingencias profesionales para quienes trabajan como autónomos. También se quiere avanzar en la simplificación e integración de Regímenes (tendiendo hacia la existencia sólo del RETA y del RGSS)
- Otras medidas: creación de la Agencia de la Seguridad Social, reducciones y/o bonificaciones en la cotización (sobre todo, de trabajadores de edad avanzada), fomento de la previsión social complementaria a través de la negociación colectiva, lucha contra el fraude, fijar la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones.
- Ejemplo del desencuentro entre los interlocutores sociales (especialmente los sindicatos) y el Gobierno es el RD Ley 5/2002, de 24 de mayo; su aprobación no sólo resultó polémica por el eventual abuso de las facultades constitucionales en que hubiere podido incurrir el Gobierno, sino que también estuvo condicionada por la convocatoria de una huelga general frente a las reformas inicialmente proyectadas por el Ejecutivo. La STC 68/2007, de 28 marzo, acabó por “declarar inconstitucional y nulo el citado Real Decreto-ley, por vulneración del art. 86.1 CE”. Mucho antes, ya había sido sustituido por la Ley 45/2002, que introdujo importantes correcciones en su contenido.
- Diversas normas legales han incidido en la regulación del RETA, al igual que la Ley 16/2003, afrontó la Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud o la Ley 40/2003 se ocupó de las Protección a las Familias Numerosas.
- Por su lado, la Ley 52/2003, sobre disposiciones específicas en materia de Seguridad Social reordenó

numerosos aspectos, abominando del recurso a las Leyes de Acompañamiento (curiosamente, la Ley 62/2003 también introdujo cambios):

- Delimita los fines del sistema de la Seguridad Social e intenta perfilar el alcance de las competencias estatales frente a las autonómicas (tema sobre el que volverá la Ley 4/2005).
- Modifica la regulación del régimen de aplazamientos en el pago de las cotizaciones y otros temas: elimina la obligación de presentación de los documentos de cotización en ciertos supuestos; establece un recargo único, en lugar de los precedentes de mora y de apremio; reordena los aplazamientos, etc.
- Clarifica el régimen aplicable a la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes en el caso de las Mutuas.
- Regula el alcance de la responsabilidad empresarial en determinados supuestos especiales.
- Modifica el modo de calcular la base reguladora en la incapacidad permanente incapacidad permanente y precisa los plazos para instar la revisión de la incapacidad
- Flexibiliza la compatibilidad de la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva (tema sobre el que volverá la Ley 8/2005).
- Reordena la carencia exigida para acceder a la pensión de viudedad desde situación de no alta.
- Reordena las prestaciones familiares de la Seguridad Social, clarifica su naturaleza y las sistematizar.

● Ya en la presente legislatura (2004-2008) están más recientes las cosas y quizá sea innecesario su recordatorio, además de que algunas importantes reformas se hallan pendientes de su aprobación en las Cortes Generales.

II. Veinte micro-ideas sobre aspectos técnicos de la reforma

1. La importancia de la Ley de Bases

Todo arranca, por así decirlo, en la Ley de Bases de Seguridad Social, por lo que esta primera reflexión va dedicada a su papel y método. ¿Por qué si el sistema está cimentado en unas Bases, cuando el primero

evoluciona y se transforma de manera importante, nadie piensa en revisar aquéllas? Es decir, ¿por qué no se ha derogado la Ley de Bases ni tampoco se ha renovado? Unos basamentos, o unas estructuras o unos cimientos que soportan el edificio, necesitan que los revisemos, que los actualicemos, máxime si el sistema sigue creciendo. No es razonable acordarse sólo de esos fundamentos cuando nos encontramos absolutamente perdidos a la hora de afrontar un tema, en un auténtico callejón sin salida, como ha tenido que hacer el propio Tribunal Supremo para clarificar alguna concreta cuestión (dicho sea, por lo demás, en tono elogioso).

En concordancia con esta impronta que la norma posee, incluso ahora, puede comprobarse que cómo el Código de Seguridad Social (Aranzadi, 17ª edición, 2007) que el profesor Rodríguez Iñesta y yo publicamos, la norma número & 2 es, inmediatamente después de la Constitución, precisamente, la Ley de Bases de 1963. Creemos que sigue vivificando el sistema en buena parte, pero habría que revisarlas pues buena parte de ellas está contradicha por la evolución normativa posterior. De todos modos, a la vista de tantas técnicas normativas como se han seguido, el legislador de textos refundidos (luego iré a ellos), los diversos poderes normativos actuando superpuestamente o en cascada (luego iré a ella), los reglamentos dispersándose o no apareciendo (después aludiré al tema), incluso las apariencias normativas que son las Circulares o Instrucciones que no siempre debieran nacer (luego iré a ellas), a la vista de ese magma polimorfo, sorprende que desde 1963 hasta la actualidad, las bases hayan sido una técnica olvidada, como si sólo pudiera ejercerse por una vez, como si fuera una especie de texto constitucional que ya no puede reformarse. Por tanto, mi primera idea va, desde este punto de vista técnico-jurídico, para las bases y para decir: está ahí la técnica, está ahí la Ley de Bases y algunas de las cosas que el legislador ha hecho o quiere hacer, bien podían haber dado lugar a que se repensara, actualizase o reeditase (en todo o en parte) la Ley de Bases.

2. Carácter estructural del proceso de reformas

Si algo se desprende claramente de la magnitud de modificaciones normativas acaecidas ha de ser, precisamente, que los poderes públicos asumen la necesidad de la permanente reforma como mejor, cuando no único, método para conseguir que el sistema de Seguridad Social resulte viable y adecuado a la realidad socioeconómica (las expuestas características del sistema, algunas procedentes de la Ley 193/1963, comportan la necesidad de adaptarlo a las magnitudes y realidades cambiantes; dejarlo intacto es condenarlo al fracaso).

En consecuencia, sugiero que se tome como rasgo caracterizador del sistema de Seguridad Social el de

su permanente reordenación; de este modo, los cambios cada cierto tiempo, los ajustes sobre el mismo, no han de considerarse como algo excepcional o extraordinario sino como necesarios ¹. Otra cosa es que, en ocasiones, el cambio aparezca un tanto desordenado

o desnortado; o, por descontado, que ciertos aspectos del mismo merezcan el consenso y otros generen protestas o crispación.

Muchas veces se ha querido caricaturizar o ridiculizar al legislador (lato sensu) diciendo que no sabe qué hacer con la Seguridad Social salvo reformarla continuamente. Es decir, que una característica técnico-jurídica del Sistema de Seguridad Social es la reforma permanente, de tal manera que, seguramente, en las quintas, las sextas, las séptimas, en todas las Jornadas que se organicen, puede haber una ponencia que se refiera a las “últimas reformas”; siempre va a haber últimas reformas pues estamos ante una característica del Sistema de Seguridad Social desde el punto de vista técnico. Esta es una materia que necesita la permanente actualización porque en el momento en que así no se haga, “la casa se hace vieja” y pierde valor; en el momento en que alguien no siga pintando, no siga cambiando las bombillas, no se revise el ascensor, etc., la casa envejece y la seguridad social es una casa habitada. Cuando alguien no entiende estas características realiza las famosas predicciones de que en el año 2002, 2012 o 2022 el sistema quebrará. Quizá el sistema hubiera quebrado o suspendido pagos si el período de carencia, las reglas sobre cálculo de la base reguladora, el alcance de la incapacidad temporal, la duración de la prestación por desempleo u otras muchas magnitudes permaneciesen intactas. La Seguridad Social estaría en situación de concurso si todo fuera inmodificable y tuviera que contemplar, inerte e inmóvil, cómo a su alrededor todo cambia (las expectativas de vida, los ciclos económicos, el tipo de con-

SUGIERO QUE SE
TOME COMO RASGO
CARACTERIZADOR
DEL SISTEMA DE
SEGURIDAD SOCIAL EL
DE SU PERMANENTE
REORDENACIÓN

tratación, las clases de familia, la pirámide poblacional, etc.). Por lo tanto esta característica no conviene perderla pero sí domarla para que las imprescindibles reformas surjan con razonabilidad técnica.

Una pequeña llamada al Derecho transitorio de todos estos cambios también parece acertada. La colocación de esas cruciales reglas en preceptos que muchas veces no acceden a la LGSS dificulta su conocimiento, aplicación y concordancia. Bien podría revisarse la topografía, sistemática y contenido de tales pasajes.

3. Papel secundario del debate legislativo

El repaso de los instrumentos normativos con rango de Ley que han incidido durante los últimos años sobre aspectos relevantes de Seguridad Social pone de relieve el papel secundario que el debate legislativo ha solido desempeñar. La mayoría de aquéllos (ora Reales Decretos-Leyes, ora Leyes de Acompañamiento, ora Leyes ordinarias) se ha limitado a trasponer el contenido de previos pactos (de índole política o social, con unos u otros interlocutores) o a llevar al BOE el tenor de la decisión asumida por el poder ejecutivo. De esta guisa, el debate plural y la elaboración plurifásica que tanto ilumina el alcance de las diversas modificaciones brillan por su ausencia más que por otra cosa.

Queriéndolo o no, el polémico e inconstitucional RDL 5/2002 es buen ejemplo de esa línea de relegación del poder legislativo que en temas laborales y de Seguridad Social viene observándose; son Reales Decretos-Leyes o Leyes de Acompañamiento las fuentes habituales de generación de novedades en los últimos años, por más que en ocasiones se limiten a reproducir el contenido de previos Pactos sociales².

Por eso hay que decir con tranquilidad que el Parlamento, después de la Constitución, salvo contadísimas veces, ha tenido un papel secundario en las reformas del sistema de Seguridad Social, habiéndose limitado en muchas ocasiones a convalidar reales decretos-leyes o a bendecir, con pequeños retoques, el contenido previo de la legislación negociada. En muchos temas, un debate parlamentario se echa de menos, con todo lo que eso tiene de Informes o Dictámenes a los proyectos, enmiendas, etc., sin que esté todo previamen-

¹ Del mismo modo que el mantenimiento de un edificio requiere de constantes atenciones, ora menores, ora mayores a medida que varían las circunstancias externas o sus ocupantes, o simplemente que el tiempo va transcurriendo. Desentenderse de estos cambios acaba propiciando su deterioro y falta de funcionalidad.

² Lo que deseamos poner de relieve es la escasa importancia real que está teniendo el debate (en las Cortes Generales) para elaborar normas con rango de Ley; una práctica que produce el espejismo de que las normas laborales pertenecen a un campo específico (con usos privativos) y que ayuda poco a la labor interpretativa de las Leyes, además de privar a las distintas opciones políticas de la posibilidad de defender sus propias opciones.

te condicionado por un acuerdo que nadie quiere romper. Lejos de la intención de esta reflexión el finalizar con el consenso como *modus operandi* en las grandes reformas de la Seguridad Social; no se trata de eso, sino de permitir el normal juego parlamentario a partir de acuerdos sustanciales o básicos.

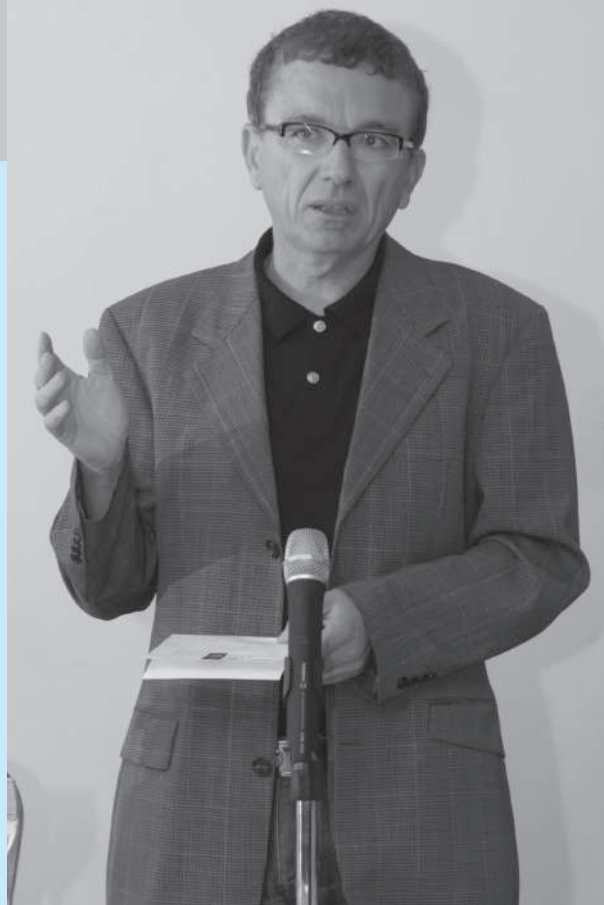
Acaba de conocerse la importante sentencia constitucional, ya mencionada, que ha declarado nulo un Real Decreto-Ley que modificaba, como tantas veces se ha hecho, el régimen de protección por desempleo. Nulo e inconstitucional porque no concurría (en 2002) el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad. En 2006 se ha seguido el mismo camino: los agentes sociales se pusieron de acuerdo con el Gobierno, surgiendo la esperada reforma laboral, llevada al BOE mediante un Real Decreto-Ley (5/2006, de 9 junio) que parece también inconstitucional por esas razones procedimentales. El Tribunal Constitucional no lo puede decir si nadie le pregunta y cuando contesta, además, han transcurrido cinco o seis años. Conviene que cada uno asuma su protagonismo y, según la Constitución, a las Cortes Generales le corresponde uno que nadie puede suplantar.

4. La regulación “en cascada”

Muchas veces la conformación normativa resultante se asemeja bastante a la ordenación “en cascada”, decantada tras varias sucesivas *capas de prescripciones*; de este modo, no es infrecuente que tras un acuerdo (“legislación pactada”) el Gobierno apruebe un proyecto de Ley (o, directamente, un Real Decreto-Ley) y, en último término, un reglamento venga a culminar la operación. Todos conocemos la inconveniencia de que las normas con rango de Ley posean un contenido excesivamente detallado; pero entre ese extremo y el contrario existen muchas opciones intermedias, sin duda convenientes y que permiten que la norma de rango superior sea por sí misma aplicable, asumiendo la reglamentaria el papel auxiliar que le compete pero no el de coprotagonista.

Dicho de otro modo: la virtualidad de las prescripciones de la LGSS no debiera quedar remitida por completo al futuro desarrollo reglamentario; la jubilación parcial o la calificación de incapacidades permanentes son ejemplos prácticos de a qué resultado (técnicamente impresentable) puede llegarse, con un claro descrédito de la Ley. Diríase que el esquema articulado se considera poco menos que imprescindible.

Mención específica merece la reforma del desempleo operada mediante Real Decreto-Ley 5/2002 y Ley 45/2002, que en algunos temas da la impresión de haber actuado *por elevación*, utilizando innecesariamente el ropaje de una norma con tan importante



rango normativo para cuestiones que en años anteriores se han regulado mediante norma reglamentaria o, incluso, son referidas por el propio RDL a lo que establece el Gobierno.

5. La subsistencia de reglamentos obsoletos

La obsolescencia de los reglamentos que desarrollan la acción protectora de la Seguridad Social se hace cada vez más insostenible. alguna de las normas aprobadas en los últimos años ha procedido a reformar preceptos reglamentarios de 1966 y 1967, que en muchos de sus artículos hay que considerar tácitamente derogados por disposiciones posteriores de superior jerarquía; en otras ocasiones, ante la ausencia de previsiones respecto de alguna concreta cuestión han de realizarse auténticos juegos malabares para intentar adaptar las viejas previsiones al tenor actual de la Ley. La necesidad de aprobar un Reglamento general de prestaciones Económicas ni es nueva, ni ha dejado de ser acuciante; el desajuste entre norma legal y desarrollo reglamentario, por otro lado, aumenta la inseguridad jurídica al tiempo que obliga a los tribunales a esforzarse en su interpretación integradora.

En el caso particular del desempleo la situación es similar: se introducen múltiples cambios sustantivos en el régimen de la protección (LGSS), pero los aspectos procedimentales se marginan, lo que resalta la inadecuación del Reglamento aprobado mediante Real Decreto 625/1985, de 2 de abril. Su desfase con la norma sustantiva (ahora la LGSS, antes la Ley 31/1984, de 2 de agosto) aumenta a medida que la misma ha ido siendo modificada de manera reiterada, no siempre ordenada, lo que explica que los Tribunales (incluyendo

el Supremo) hayan debido de pronunciarse acerca de múltiples cuestiones interpretativas, o que las Circulares del INEM hayan ido llevando a cabo una tarea integradora y actualizadora no siempre pacífica³.

6. El fiasco de la incapacidad permanente

En materia de incapacidad permanente asistimos, años hace ya, a una insólita situación. La LGSS alberga un método para la valoración de las lesiones diverso del que venía existiendo tradicionalmente. Para su operatividad, sin embargo, es preciso que se apruebe “la lista de enfermedades, la valoración de las mismas, a efectos de reducción de la capacidad de trabajo, y la determinación de los distintos grados de incapacidad”, según quiere el art. 137.3 LGSS. Sin embargo, puesto que hasta el presente no se ha hecho, en la práctica viene jugando el precedente sistema de calificaciones, atento a la incidencia de las patologías sobre cada individuo.

Algo muy parecido puede afirmarse respecto de otras varias cuestiones, entre las que destaca el régimen de responsabilidad en orden al abono de prestaciones, pues el art. 126 LGSS remite a un inexistente desarrollo y la jurisprudencia salva ese vacío haciendo jugar las previsiones de la Ley de 1966, aunque complementadas con criterios de elaboración propia⁴.

La promulgación del RD 1299/2006, de 10 noviembre, aprobando el nuevo cuadro de enfermedades profesionales y la renovación de los porcentajes de cotización por contingencias profesionales (Ley 42/2006) vienen a romper una especie de maleficio y a mostrar que cabe la renovación importante de los temas más antiguos, por asentados que estén sus contenidos en la práctica.

7. Las Leyes de Presupuestos y de Acompañamiento

La promulgación de una Ley que contenga los Presupuestos Generales del Estado para el correspondiente año, no sólo está prevista por la Constitución

(art. 134) sino también contemplada de modo singular en los Reglamentos de las Cámaras Legislativas a fin de que pueda tramitarse con la celeridad necesaria para poder regir a partir de principios del año correspondiente. Las ventajas que ese instrumento normativo presenta (concentración, celeridad, pluralidad temática, etc.) fueron aprovechadas, de manera repetida, para albergar en él cuestiones muy heterogéneas; con el argumento de que determinadas actuaciones venían conectadas con los ingresos (o con los gastos) acababa por visitarse la práctica totalidad de las cuestiones: desde las educativas hasta las tributarias, pasando por las mercantiles o las relativas a la organización judicial y, por supuesto, sin olvidar tanto las laborales cuanto las de Seguridad Social.

Este modo de actuar convirtió a la LPGE en una verdadera “Ley escoba” o “Ley ómnibus”, muy alejada de los razonables límites que a la misma convienen; la generalizada denuncia doctrinal hacia ese *modus procedendi* sintonizó con la crítica que el Tribunal Constitucional acabó formalizando en sus SSTC 76/1992 y 195/1994, entre otras. De tales pronunciamientos se desprende la posibilidad de que la LPGE acoja un contenido mínimo necesario e indisponible (previsión de ingresos y autorización de gastos) y otro eventual (cuestiones directamente relacionadas con las previsiones de ingresos, habilitaciones de gastos o criterios de Política económica y que sean complemento necesario de los Presupuestos).

Tal restricción de contenido a la LPGE, sin embargo, no acabó con la práctica de que el final de cada año natural comportase una revisión, desordenada y atropellada, de muy diversas cuestiones; con el argumento de que existen problemas que guardan estrecha relación con el programa económico del Gobierno y que no son materia de la LPGE, los diversos Ejecutivos que han estado al frente del país desde 1993 han impulsado la aprobación de una Ley (“de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social”) tramitada en paralelo a la LPGE (de donde deriva su usual denominación de *Ley de Acompañamiento*)⁵. Desde luego, con esta norma

³ La letra c) de la Disposición Derogatoria Única del RD-Ley 5/2002 y de la Ley 45/2002 ha tenido que referirse de modo expreso a la derogación expresa de las letras c), d) y e) del apartado 1 del artículo 1 del RD 625/1985, de 2 de abril, que desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo y las propias Instrucciones Provisionales del INEM se preocupan de advertir sobre determinadas previsiones reglamentarias incompatibles con la nueva regulación legal..

⁴ Que la Ley 24/2001 haya añadido ciertos contenidos al citado precepto y que no parezca haber servido como detonante para que se produzca aquí el desarrollo reglamentario levanta la sospecha de que el estado de cosas ha acabado por asumirse como aceptable; por descontado, se trata de apreciación que en modo alguno puede compartirse.

⁵ La Ley 22/1993 abrió este peculiar modo de legislar y la Ley 61/2003 lo clausuró; en la Exposición de Motivos de esta última se justificaba su propia existencia: “la delimitación constitucional del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, unida a la necesidad o conveniencia de introducir modificaciones en el ordenamiento jurídico que no sean materia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, pero que guarden alguna relación con el programa económico del Gobierno, determinó, a

no puede entenderse que se superan todas las objeciones en su día formuladas a la excesiva dotación de contenidos de la LPGE⁶, máxime cuando alguna de las Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social de los últimos años ha llevado hasta la exageración el desorden en la reforma y la heterogeneidad material⁷, erosionando gravemente el principio de seguridad jurídica, desacreditando la elaboración parlamentaria de la Ley y aumentando la dispersión jurídica.

Las Leyes 61 y 62/2003, de 30 de diciembre, vinieron a cerrar un ciclo en el que los defectos técnicos reseñados se agudizaban vez tras vez; poco consuela advertir que el mismo comportamiento se reproducía en la mayoría de Comunidades Autónomas. Lo cierto es que, descartando otras posiciones intermedias⁸, para el año 2005 se ha abandonado por completo la idea de legislación paralela a la LPGE y se ha querido reconducir ésta a los confines que la doctrina constitucional había venido marcando⁹. Para 2005 se ha acabado con esa detestable costumbre, resultando muy ilustrativo que la propia Exposición de Motivos de la Ley 2/2004 advierta que regula "únicamente, junto a su contenido necesario aquellas disposiciones que respetan la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido eventual"; asimismo se advierte

que al reservar para otros proyectos específicos los cambios que se persigue introducir quiere mejorarse la calidad legislativa y aumentar el control del Parlamento sobre las tareas de gobierno.

Aunque no hay que dramatizar al respecto, lo cierto es que una especie de *maldición complicadora* parece haber caído sobre la técnica legislativa en materia de Presupuestos. Cuando se presenta el Proyecto de LPGE (mes de septiembre) no puede conocerse la evolución del IPC hasta que finaliza el año natural y la práctica parlamentaria consiste en que por vía de enmienda en el Senado se ajustan las cifras (especialmente, a efectos de fijar la cuantía de las pensiones) a los datos existentes a 15 de diciembre; en la presente ocasión, sin embargo, el triunfo de un veto senatorial ha impedido que suceda de tal modo. La solución se ha encontrado en la aprobación de una reforma a la propia LPGE, a través del Real Decreto-Ley 11/2004, de 23 diciembre¹⁰; de este modo, aunque con características bien diversas a las de años precedentes, también la LPGE de 2005 viene "acompañada" (*recitius*, complementada).

Entre los fines generales de la Ley 2/2004 (LPGE para 2005) aparecen varios estrechamente conectados con

partir del año 1993, la tramitación simultánea a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de una Ley Ordinaria denominada Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que recoge este conjunto de disposiciones".

⁶ Además de la celeridad en la tramitación (especialmente preocupante por lo que respecta a la usual introducción de severas enmiendas sobre la marcha) hay que apuntar la deslocalización del debate (todos los temas son conocidos por la misma Comisión Legislativa), la pérdida de elementos interpretativos interesantes y el menoscabo de la seguridad jurídica (al incorporarse preceptos sobre cuestiones muy heterogéneas en una única norma).

Paradójicamente, el Partido Socialista (a través de su Grupo Parlamentario), después de haber recurrido a Leyes de Acompañamiento en su etapa de Gobierno, llevó ante el Tribunal Constitucional alguna de las Leyes aprobadas con mayoría del Partido Popular; desde una perspectiva técnica resulta de máximo interés el criterio que sostenga, en su día, el Alto Tribunal acerca de esta cuestión.

En la campaña electoral previa a los comicios de 14-marzo-2004 el PSOE se comprometió a abandonar esa práctica y, ahora, una vez que ha asumido el Gobierno, ha cumplido su compromiso del modo que se explicará.

⁷ Los estudios sobre el tema se han multiplicado en todos los ámbitos; por moderno y completo, véase el de S. MORENO GONZÁLEZ, *Constitución y Leyes de "Acompañamiento" Presupuestario*, Aranzadi, Pamplona, 2004.

⁸ Muy conocida la de L. Cazorla Prieto, sugiriendo la tramitación de tres Proyectos de Ley diversos (fiscal, administrativo, social) para conjugar la necesidad de cambios normativos heterogéneos y el respeto a las pautas generales en la elaboración de las Leyes.

⁹ Resumiendo lo que ahora interesa: 1º) Existe un contenido necesario: la previsión de ingresos y la autorización de gastos que pueden realizar el Estado y entes a él vinculados o de él dependientes en el ejercicio de que se trate. 2º) También hay un contenido eventual: cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los PGE. 3º) Si bien la Ley de Presupuestos puede calificarse como una norma esencialmente temporal, nada impide que ocasionalmente puedan formar parte de la Ley preceptos de carácter plurianual o indefinido.

¹⁰ Curiosamente, aunque todo tiene su explicación, el RD Ley está aprobado por el Consejo de Ministros el día 23 de diciembre y modifica a una Ley promulgada el 27 de diciembre; razonablemente, ambas normas aparecen en el BOE del mismo día para evitar el sarcasmo de que se publique un Real Decreto-Ley modificativo de una Ley... inexistente.

temas sociolaborales, como puede comprobarse con su mera lectura: contribuir al aumento de la productividad: aumento de infraestructuras, mejora de I+D+I, aumento de becas, reforzar el gasto y la cohesión sociales, incrementar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, aumentar la separación de las fuentes financiación de la Seguridad Social (especialmente en tema de complemento por mínimos) y estimular la política de vivienda.

LA OBSOLESCENCIA DE LOS
REGLAMENTOS
QUE DESARROLLAN LA
ACCIÓN PROTECTORA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL SE
HACE CADA VEZ
MÁS INSOSTENIBLE
A DÍA DE HOY

Lo mismo ha sucedido con la Ley 30/2005 (LPGE para 2006) pues en ella aparecen varios estrechamente conectados con temas sociolaborales, como puede comprobarse con su mera lectura: contribuir al aumento de la productividad y al crecimiento de la economía española (aumento de infraestructuras, mejora de I+D+I, aumento de becas), reforzar el gasto y la cohesión sociales (incrementar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, aumentar la separación de las fuentes financiación de la Seguridad Social, especialmente en tema de complemento por mínimos), mejorar la financiación sanitaria (incrementar el Fondo de Cohesión, transferir importes desde el INSS a las Comunidades Autónomas) y estimular la política de vivienda.

Lamentablemente, lo que ha ocurrido es que la LPGE ha aumentado de manera importante la parte normativa no presupuestaria; en cierta forma estamos ante una vuelta a la primera etapa ya descrita y que finalizó con la severa censura del Tribunal Constitucional. La proliferación de materias diversas que son abordadas por el legislador, con escaso orden y graves defectos normativos, se adivina con la mera constatación de que tras los artículos integrantes de la norma (en número de ciento diez) se ha tenido que acudir a su ampliación a través de ¡setenta y ocho! disposiciones adicionales, amén de seis transitorias. No puede extrañar que, en esas circunstancias, aparezcan errores de concordancia gramatical o de sintaxis, cuando no de contenido¹¹. Es una pena, por particularizar en materia sumamente relevante, que una materia meses

atrás propuesta para su discusión en la Mesa del Diálogo Social sobre Seguridad Social¹² haya acabado perdida en el dedalo de la LPGE; hay que censurar abiertamente que una reforma sobre la incapacidad temporal (IT) llegue al BOE ayuna de un verdadero debate parlamentario y plagada de dudas acerca de su significado y alcance.

No digamos nada (mejor: digamos mucho) de la Ley 42/2006 (LPGE para 2007), que ha reordenado por completo la cotización por accidente de trabajo y enfermedad profesional, viéndose obligado el legislador a incorporar una llamativa Disposición Derogatoria que deja sin efecto el RD 2930/1979, de 29 diciembre, por el que se revisa la tarifa de las primas para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

8. La confusión sobre contributividad y su antónimo

Por más que el artículo 86.2 LGSS confiera claridad a la hora de determinar qué prestaciones poseen naturaleza contributiva o asistencial no hay que olvidar que lo hace "a los efectos previstos" en materia de financiación y solo a ellos, siendo claro que existen otros varios puntos de vista para la clasificación. No extraña, entonces, que dogmáticamente se fijen las fronteras atendiendo a la población protegida, a la exigencia o no de acreditar situación de necesidad económica, a la cuantía de la prestación satisfecha, etc.; a su vez, la diferencia entre diversas categorías análogas como las de asistencia social, prestaciones no contributivas, prestaciones asistenciales y otras varias planea sobre el problema para aumentar su complicación.

En este confuso panorama da la impresión de que los sucesivos cambios (especialmente en materia de desempleo, prestaciones por muerte y supervivencia, así como protección a la familia) han encontrado un marco propicio para profundizar en la mixtura de ciertas figuras. Así, por ejemplo, la pensión contributiva por viudedad se asistencializa y hace depender la cuantía del estado de ingresos del beneficiario, la pensión por orfandad se puede cobrar hasta una edad superior a la normal si hay ausencia o escasa cuantía de ingresos, el subsidio por desempleo se vincula en su nacimiento a la fecha en que produce efectos el despido; está previsto que la protección familiar por nacimiento de hijo se configure (alternativamente) como deducción tributaria o como prestación no contributiva de la Seguridad Social, etc.

¹¹ Puede comprobarse cómo el tenor de la Disposición Adicional septuagésima quinta aparece literalmente integrado como parte de la septuagésima segunda.

¹² El Documento de Propuestas de Medida para la Reforma de la Seguridad Social fue entregado por el Gobierno apenas en noviembre de 2005.

Es lógico que la ambigüedad inspiradora de muchas modificaciones, las mixturas propias de un Estado política y económicamente complejo, o los deseos de afrontar de nuevos modos los retos que la vida social lanza al sistema de protección social acaben por trasladarse al terreno conceptual. Basta pensar en lo que se entiende por contributividad del sistema. El concepto de contributividad, de ese modo, oscila en función de quien lo formule: el artículo 38 de la Ley General, una exposición de motivos, un profesor, una sentencia del Tribunal Supremo, un alto cargo político, un documento elaborado por los agentes sociales, el artículo 82 LGSS..., de modo que lo mismo significa una cosa que otra. La confusión entre formas de financiación a nivel macro (sistema), a nivel micro (período de carencia), la identificación con el previo esfuerzo contributivo o la necesidad de largas carreras profesionales para acceder a pensiones, la irrupción de nuevas prestaciones financiadas por impuestos, los deseos de las Comunidades Autónomas por mejorar la protección social, etc., todo ello acaba privando de eficacia decisoria a los conceptos básicos.

Lejos de servir como consuelo, la comprobación de que esas dudas trascendentes las albergamos y no las sabemos resolver aumenta la preocupación por el modo de estudiar y difundir el Derecho de la Seguridad Social. Baste recordar el ejemplo de duda con alcance máximo que nos ha acompañado largos años: los tipos de cotización por ET y EP han venido definidos desde 1979 por el Real Decreto ahora derogado, al tiempo que proclamábamos la virtualidad de la reserva de Ley en esta materia cuasi impositiva. La artimaña dialéctica de que la LPGE (al operar sobre esa tabla) sanaba el pecado original quizá haya servido más para acallar nuestras conciencias que para despejar las dudas sobre el tema; menos mal que ha finalizado la zozobra...

9. El papel de la Constitución y la libertad legislativa

En Seguridad Social, para mal o para bien (creo que esto segundo), el legislador tiene mucha libertad. Ni los textos comunitarios –Derecho originario, Derecho derivado–, ni la Norma Constitucional coartan su libertad más allá de unos pocos trazos (no discriminación, nivel mínimo de cobertura, mantenimiento, protección del desempleo, libre circulación, etc.). De tal manera que el legislador de cada momento tiene la posibilidad de moldear el sistema cambiando los requisitos de acceso para una prestación, inventando nueva prestación, recortando las prestaciones existentes, ampliando las que ya hay, reduciendo el número de beneficiarios, etc. Esto supone que el administrador de cada momento tiene ante sí un ejercicio de libertad, por tanto, de responsabilidad, desde el punto de vista

de la técnica política. Las instancias supraleales apenas condicionan lo que la Seguridad Social va a ser en cada momento.

La aprobación de la Constitución Española en 1978, con la paralela transformación de nuestro país en un Estado Social y Democrático de Derecho, es acontecimiento jurídico de la máxima transcendencia. Desde el punto de vista de la Seguridad Social esa apreciación global también resulta adecuada, pues la Carta Magna le dedicó un precepto, su artículo 41, que pasaba a ser la cúspide de un enorme edificio normativo condicionado desde ese momento en su validez e interpretación por su conocido tenor: *Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.* Adicionalmente, la Ley Fundamental contiene dispersas pero relevantes alusiones directas a otros aspectos como el establecimiento de “formas de participación de los interesados en la Seguridad Social” (art. 129.1 CE), el alcance de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas (art. 149.1.17ª CE), la necesidad de que las pensiones sean “adecuadas y periódicamente actualizadas” a fin de mantener “la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad” (art. 50 CE), refleja que quien desarrolla un trabajo remunerado posee derecho a “los beneficios correspondientes de la Seguridad Social” (art. 25.2 CE); por descontado, de manera indirecta aparecen previsiones de sumo interés para la cuestión como cuando se habla de la cohesión socioeconómica (art. 9.2 CE), se acoge la no discriminación (art. 14 CE), se definen los derechos fundamentales (arts. 15 ss.), se encomienda a los poderes públicos la protección social de la familia (art. 39.1 CE), el Estado aparece como garante de la protección social de los españoles en el extranjero (art. 42 CE), se concede autonomía a la protección de la salud (art. 43 CE), etc.

Ya se ha subrayado lo que tantas veces ha habido ocasión de resaltar: que la Constitución recibe y respeta lo existente, hasta el extremo de que incluso se ordena a los poderes públicos “mantener” el sistema, lejos de cualquier posicionamiento rupturista o innovador, aunque sin que pueda confundirse esa actitud con la decisión de petrificar el estado de cosas coetáneo. Lo cierto es que ese aterrizaje suave de la Norma Constitucional en el campo de la Seguridad Social en modo alguno priva de transcendencia sus previsiones; más bien sucede que (como varios datos avalan) cobra fuerza la apreciación contraria, siendo muy gráfico de ello el ingente número de recursos presentados ante el Alto Tribunal y asentados en sus

prescripciones. Esa determinación del constituyente de acoger la institución recibida y ordenar su continuación como parte esencial del Estado Social, entre otros puntos de vista podría calificarse, quizá con algo de oportunismo, como un homenaje a aquella obra comenzada tiempo atrás. Desde esa perspectiva, en las siguientes páginas se pretende glosar qué es lo que fue valorado como una herencia positiva, aceptada de tan buen grado y utilizada como una de las piedras angulares del nuevo sistema de convivencia. A tal efecto, el cabal conocimiento de nuestro Sistema es imposible sin la ingente tarea interpretativa que en este tiempo transcurrido ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional, y ese va a ser el nervio de la exposición, la sistematización de los pronunciamientos que han recaído sobre esta materia¹³.

La flexible fórmula constitucional permite que los gestores del sistema lo vayan adaptando a las respuestas que en cada momento se acogen pero, a la vez, erige unas barreras o condicionantes a esos cambios. Si no se puede negar que el Sistema ha evolucionado al trepidante ritmo de estos años, y que nada anuncia su consolidación, pues como se ha dicho con ironía de cada Ley que lleva esa denominación, simplemente es el anuncio de la siguiente reforma, en momentos de celebración como éstos también es oportuna la reflexión sobre los límites establecidos a tales mutaciones, en cuanto esos valladares son al tiempo los rasgos que hacen reconocible la Seguridad Social, el común denominador que ha de permanecer sin perjuicio del enorme espacio que resta a lo contingente, a su manifestación en cada momento¹⁴.

10. Alcance de la Seguridad Social

La Seguridad Social, desde el punto de vista técnico tiene, visto con perspectiva hacia atrás y en términos coloquiales, un gran éxito. Tan gran éxito que intenta ser copiada, intenta ser emulada, suplantada, complementada, ampliada y clonada, y surgen otros conceptos más amplios, paralelos, a veces secantes, a veces tangentes, algunos se han aludido aquí ya como el bienestar, la asistencia social, servicios sociales y protección social. El Derecho de la Seguridad Social se queda corto y surgen estas nuevas categorías que hacen que todo sea, probablemente para bien, no blanco o negro sino muchas veces gris. Frente al viejo dilema de "Seguridad Social o nada", tenemos todas estas categorías. Otra cosa es que debamos de recrearnos en las ambigüedades inconvenientes. Más bien lo que hay que hacer es utilizar esas categorías para que cada institución, la autonómica, la local –que también tiene algo que decir en protección social-, la estatal y la comunitaria ejerzan sus competencias.

Pero eso no significa que sea bueno el que al día de hoy sigamos discutiendo si son Seguridad Social los regímenes así llamados de algunos funcionarios (MUFACE, MUGEJU, ISFAS...). Surge, naturalmente, al final, la pregunta más elemental: "¿qué entendemos por Seguridad Social?". Es decir, a día de hoy ¿puede pensarse que hay un único concepto de seguridad social? No lo creo; por ejemplo, para el Derecho Comunitario el concepto posee determinado alcance, aunque sin condicionar lo que cada Estado lleve a cabo, mientras que a efectos de competencias entre Estado

¹³ La previsión constitucional más directamente encaminada a configurar las paredes maestras del sistema de Seguridad Social (el artículo 41 CE) en absoluto trajo de la mano su descripción detallada. Afortunadamente tampoco se ha entendido así, y son reiteradas las llamadas del Tribunal Constitucional a respetar el enorme margen de discrecionalidad que corresponde al legislador en la delimitación de los contornos que correspondan a cada momento histórico, de acuerdo con numerosas variables que abarcan desde las posibilidades financieras a la propia convicción de la sociedad sobre las situaciones de necesidad que merecen una atención superior. Ello ha permitido una evolución que, sin valorar sus contenidos, como fenómeno en sí misma ha de calificarse de notable, razonable y natural, si se tiene en cuenta lo lejos que se encuentra la España de 2007 de la de hace treinta años. La globalización económica, nuestra integración en la Unión Europea, la desaparición del bloque de países del Este, la consolidación de un elevado desempleo estructural, la temporalización de nuestro mercado de trabajo, la evolución demográfica, la incorporación de la mujer al campo laboral, el aumento de las expectativas de vida, la aparición de nuevas formas familiares o convivenciales, la instrumentación de planes y fondos de pensiones, el desarrollo de las Comunidades Autónomas, la llegada masiva de inmigrantes, el retraso de la incorporación juvenil al trabajo, la postergación de la emancipación familiar, las frecuentes rupturas matrimoniales, la separación casi total de los aspectos sanitarios, así como otros muchos factores llaman a una respuesta, y al tiempo invitan a la reflexión: ¿qué Seguridad Social corresponde, precisa, o desea hoy nuestra Sociedad?

¹⁴ Se diría que esa es la principal función del diseño constitucional, la de proporcionar unos rasgos que siempre han de identificarse y mantenerse, por muchos agguarnamientos que sean precisos y se acometan. En esa perspectiva de cambios, al menos es posible indicar los límites que esa evolución no puede traspasar: los perfiles que la Constitución quiso para nuestra Seguridad Social. Frente a esa vorágine de novedades, la Ley de Leyes ha demostrado una enorme estabilidad, sin que aparezca en el horizonte proyecto alguno de modificar el citado artículo 41. Pero también, además de servir para indicar "lo que no se puede hacer", el bloque constitucional posee una enorme virtualidad hermenéutica, es decir, para mostrar el modo en que ha de interpretarse lo ya hecho; limitación y modulación aparecen, así, como tareas complementarias e igualmente relevantes.

y Comunidad Autónoma la dimensión va a ser muy otra. Estamos ante un concepto lo bastante moldeable para que, en función de la óptica que se adopte —y esto tiene ventajas e inconvenientes—, aluda a una u otra realidad; la institución, la acción protectora, el texto constitucional, la coordinación de los sistemas de seguridad social por el Derecho comunitario, la disciplina académica, son así posibles vertientes de un mismo fenómeno.

El acudimiento al texto constitucional para salir de dudas no puede convertirse en recurso válido para concretar al máximo las opciones del sistema, sino para abrirlas pues sería exagerado deducir de él respuesta para todo. Esa especie de racionalismo o de constitucionalismo *more geometrico*, tan del gusto de ciertos viejos iusnaturalistas, resulta erróneo e impensable en el tema que nos ocupa: la Norma Fundamental dice lo que dice, que no es poco, pero de ella no cabe derivar visiones inatacables en la mayoría de temas. Veámoslo dicho en las palabras de la doctrina constitucional (SSTC 206/1997, F. J. 5º; 78/2004, F. J. 3º, etc):

- Qué sea «Seguridad Social» no es deducible por sí solo del tenor del art. 41 CE. Como en relación con otras tantas instituciones ya se ha dicho, conviene recordar aquí que no es posible partir de la consagración constitucional de un único modelo de Seguridad Social, (...). La Constitución, y más cuando se trata de una materia como la Seguridad Social, no pretende imponer un único modelo.
- La Ley Fundamental consagra una institución protegiéndola contra alteraciones que puedan desnaturalizar su esencia, pero no cierra posibilidades para la evolución del sistema de Seguridad Social hacia ámbitos desconocidos en la actualidad o hacia técnicas que hasta ahora no se ha querido o podido utilizar.

- La Constitución consagra «la garantía institucional del sistema de Seguridad Social, en cuanto impone el obligado respeto a los rasgos que la hacen reconocible en el estado actual de la conciencia social, lleva aparejado el carácter público del mencionado sistema (y sólo impide que) se pongan en cuestión los rasgos estructurales de la Institución Seguridad Social» (STC 37/1994, fundamento jurídico 4.º). Dentro de tales límites son constitucionalmente admisibles distintos modelos.”

Se entienda como deber preferente de conservar o de sostener el sistema, lo cierto es que el precepto presenta un claro respaldo a la continuidad de lo preexistente. Puede considerarse paradójico, al menos a primera vista, que la Constitución pida a los poderes públicos democráticos que mantuvieran el Sistema recibido de un régimen con el que se rompía; sin embargo, sobre ser simplista la visión rupturista de nuestra reciente historia, conviene recordar que los orígenes del mismo (aunque no la exacta denominación) hunden sus raíces más lejos, que hubiera sido irracional ignorar lo positivo y acertado de un sistema de protección social por el hecho de haberse diseñado en una época políticamente proscrita o que, en fin, tampoco se trataba de mantenerlo inalterado. En esta misma línea, nótese que esa deseada continuidad no impide alteraciones, incluso esenciales, sobre lo que en un instante determinado es entendido como Seguridad Social¹⁵.

11. La relatividad de las categorías dogmáticas: reparto, contributividad, profesionalidad

Hay que hablar ahora no ya las ambigüedades sino las mixturas. Afortunadamente, la Seguridad Social *no le hace caso a los teóricos*, inclusive el que ahora escribe, cuando dicen que la misma obedece a principios como los de reparto, contribución, solidaridad u otros. No hace caso a esas reglas entendidas como Dogmas inquebrantables, sino que las concibe como principios inspiradores.

¹⁵ El texto constitucional, a juicio del TC, vincula a los poderes públicos al concepto de Seguridad Social de cada momento, al que se llega especialmente a través de los textos internacionales y el Derecho Comparado, tal y como pudo poner de relieve al negar que se incluya dentro de esa garantía institucional la protección condicionada a las determinaciones de la autonomía de la voluntad: “Centrada así la cuestión, resulta imprescindible tomar en consideración el marco normativo, interno e internacional, donde hoy se mueve la institución. Al efecto, conviene recordar que, sobre todo en el plano internacional, resulta claro que la noción «Seguridad Social» no puede predicarse de instituciones protectoras cuyo origen, tanto como la extensión de la acción tutelar que dispensan, descansa en la autonomía de la voluntad. La evolución del propio sistema español de Seguridad Social, los parámetros del Derecho comparado y, muy especialmente, los compromisos asumidos por España en la materia (cuyo valor interpretativo es claro, a la luz de lo dispuesto en el art. 10.2 CE y de la consagración de la tutela frente a riesgos sociales como un derecho humano) muestran cómo resulta un factor estructural, integrante mismo de la institución Seguridad Social, el diseño legal imperativo de la acción protectora garantizada, de tal suerte que queda excluida a sus beneficiarios la capacidad de decisión sobre las fórmulas de protección, su extensión subjetiva potencial y su intensidad al margen de los cauces legalmente establecidos” (STC 206/1997, F. J. 5º).

El Fondo de Reserva se puede conciliar con el mantenimiento del reparto como técnica financiera capital, la previa contribución con la posibilidad de acceso a prestaciones sin previa cotización, el alcance del *ideal* de cobertura con la apertura de nuevas situaciones protegidas, el mantenimiento de los derechos con la fijación de nuevas incompatibilidades, el aumento de una prestación contributiva con la atención a los ingresos, la denominación de las Mutuas con su actividad en las contingencias comunes, la incapacidad permanente con su temporalidad en determinados casos, la expulsión del sistema de la asistencia sanitaria con la regulación del reintegro de gastos, y así una larga cadena de temas en los que la decisión conveniente para la sociedad (en un Estado democrático de Derecho, así cabe afirmarlo) contradice alguno de los principios caracterizadores del sistema.

Pero es que “los principios” son eso: características deducidas de la regulación y no exigencias impuestas a la misma. No son normas que se impongan al sistema hasta el extremo de impedir esas mixturas entre lo contributivo y lo no contributivo, entre la capitalización y el reparto. Que una parte de la pensión de viudedad contributiva se asistencialice, que los beneficiarios de prestaciones públicas por desempleo las contractualicen, que el INSS delegue en la Agencia Tributaria la gestión de ciertas prestaciones, que las Comunidades Autónomas suplementen las pensiones sin tener competencia para ello y otras tantas cosas..., en realidad contradicen los principios que se han deducido como caracterizadores del sistema si se toman como absolutos, mientras que obligan a reformularlos si se repara en que han de ser consecuencia o derivación de todo lo anterior y no al revés.

Por eso el aplicador (no digamos el configurador normativo) de la Seguridad Social ha de estar constantemente mirándola, atento a su evolución y perspectivas; por descontado, no se trata de permitir el marasmo o la incoherencia, sino de contribuir a que la realidad evolucione de manera acertada por los caminos más convenientes al bien común, por utilizar una expresión en desuso. Los teóricos no podemos diseñar el sistema, aunque conviene que el mismo obedezca a una propia concepción y no a la improvisación caótica; se pueden cambiar los presupuestos, pero los mismos han de existir, sin que sean sustituidos por la improvisación o la nada.

12. La deslocalización normativa

Una práctica normativa muy censurable es la que puede denominarse deslocalización normativa. Es decir, ¿qué puede contener una norma que se llame Real Decreto sobre revalorización de pensiones? ¿Qué puede albergar una Ley sobre medidas de liberaliza-



ción económica? ¿O la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado?

Cualquier persona sensata respondería a esas y otras muchas en coherencia con la propia rúbrica. Sin embargo, quien esté avezado en cuestiones de Seguridad Social nos hablará de la modificación del RETA, de las competencias atribuidas a los médicos de las Mutuas, la gestión de la IT o la duración del desempleo, entre otras muchas materias claramente alejadas de lo que las disposiciones de las tres preguntas ejemplificativas reclaman.

Es como si estuviéramos en pleno juego del escondite: “he aprobado una norma sobre tal cosa y te desafío a que la encuentres”. Con una u otra ayuda, sucede que la mayoría de las veces incluso damos con ella, pero no creo que sea un modo adecuado de legislar. En los lugares más insospechados se modifican diversos aspectos atinentes a la Seguridad Social, aprovechando la aprobación de cualquier norma para incorporarle contenidos heterogéneos y sorprendentes.

Es una pena que ese fraude legislativo no posea la misma censura constitucional que acompaña a los Decretos Leyes, a la reserva de ley o a otras operaciones similares. No es un tema de ideología, una cuestión de éste o aquél Gobierno. Es una premisa de técnica legislativa que debería respetarse doblemente: cada norma debe albergar un contenido acorde con su rúbrica y finalidad; cada materia ha de trasladarse, siempre que sea posible, a las Leyes o Reglamentos preexistentes, en lugar de aumentar el número de disposiciones independientes.

13. Necesidad de realzar el papel de la LGSS

En conexión con lo anterior vale la pena decir algo específico sobre la Ley General de Seguridad Social. Como tantas veces se ha dicho (el profesor Montoya lo ha explicado magistralmente), el legislador esperó más de tres lustros desde la promulgación de la Ley fundamental para decidirse a aprobar un nuevo texto refundido de la legislación de Seguridad Social, el

vigente de 1994 (RDLg 1/1994, de 20 de junio)¹⁶. El carácter de sucesora que esta Ley tiene de sus precedentes de 1966 y 1974 es evidente, en cuanto tributaria como ellas de la Ley de Bases de 1963, a pesar de las modificaciones que incorpora (y de las numerosísimas que ha incorporado después de su promulgación)¹⁷.

Esta verdadera norma de cabecera del sistema se encuentra muy deteriorada desde el punto de vista técnico. No hay más que comprobar el cúmulo de Disposiciones Adicionales que alberga y su contenido; ¿cómo es posible que cosas importantes estén en adicionales? Eso es inexplicable técnicamente. La misma numeración del articulado se ha aumentado mediante un sistema farragoso y complejo; la división en Títulos hace aguas por todos lados; múltiples previsiones con rango de Ley formal quedan extramuros del texto; nadie sabe explicar por qué no están allí las disposiciones sobre Regímenes Especiales; nadie sabe por qué las nuevas Leyes (Igualdad, Trabajo Autónomo, Fondo de Reserva, etc.) mantienen en su cuerpo ciertas previsiones y no las aportan a la LGSS.

¿Qué hace falta para que el legislador se decida a considerar a la LGSS como un verdadero Código normativo en la materia? Basta una mirada alrededor para entender el significado y potencialidad que ello, pese a parecer cuestión formal, genera. El Código Civil impone su primacía. El Código Penal impone su primacía. El Código Mercantil impone su primacía y

la Ley General debe de imponerla. No es de recibo que normas con rango de Ley, importantísimas para la Seguridad Social queden fuera de la Ley General; por decirlo de modo provocativo: se trata de una cuestión de técnica jurídica que, además, es gratis. No es de recibo que cuestiones complejíssimas de derecho transitorio queden colgadas de Leyes distintas de la Ley General de Seguridad Social a la que se llevan los cambios sustantivos, porque luego hemos de recordar que un precepto entró en vigor por una reforma determinada.

La codificación, vertebrada alrededor de la LGSS, debiera ser un objetivo (tras discutirse) asumido y mantenido de modo permanente. Lo contrario facilita poco el conocimiento, estudio y comprensión del Derecho de la Seguridad Social. ¿Cómo calificar la operación llevada a cabo por la LPGE para 2007, reservándose para sí misma el cuadro de cotizaciones por contingencias profesionales? Existen formas para que un mismo título de la Ley albergue, además y de modo ordenado, las sucesivas versiones con sus transitoriedades. Es hora de realzar el papel de esta norma, de encargar una buena refundición y de buscar un compromiso para que el articulado sea como el Código Penal o Civil en sus ámbitos.

Salvadas las distancias, tampoco se ve por qué razón no ha de hacerse igual en el plano reglamentario, poniendo en práctico un único cuerpo al que vayan sumándose las sucesivas disposiciones.

¹⁶ En realidad, esa refundición venía siendo anunciada repetidamente; en primer lugar, por la Ley 26/1990, que estableció como importante innovación del Sistema las prestaciones no contributivas, que inyectaban un fuerte componente asistencial a la concepción contributivista tradicional de nuestros seguros sociales y de una buena etapa de nuestra seguridad social. La ley 22/1992, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, prorrogó el plazo dado al Gobierno para la refundición con el fin de que en ésta pudieran incluirse las modificaciones operadas en cuanto a la protección frente al desempleo. En fin, la ley 22/1993, de medidas fiscales, de reforma de la función pública y de la protección por desempleo, amplió de nuevo el plazo para la refundición, que, esta vez sí, se llevó a cabo por el RDLg 1/1994, de 20 de junio, que aprueba el vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

¹⁷ Así, el papel del Estado y el derecho de los españoles (ahora fundado en la Constitución, como antes lo era en las Leyes Fundamentales) a la seguridad social siguen encabezando la ley. El campo de aplicación se traza en la ley vigente en términos muy similares a los de sus precedentes, y la misma similitud se observa respecto de la estructura del Sistema –régimen general y regímenes especiales, de los cuales se elimina un par categorías que habían quedado obsoletas–.

La misma semejanza se da en la regulación de la afiliación, cotización y recaudación (que es hoy objeto de una ordenación más prolija), en la delimitación de la acción protectora (con la importante innovación ya apuntada de las prestaciones no contributivas, y con la introducción del no menos importante mecanismo legal de la revalorización de las pensiones públicas y del establecimiento del llamado complemento por mínimos). En cuanto a la gestión, las entidades gestoras siguen teniendo personalidad de derecho público, aunque son ciertamente otras (el INP y las Mutualidades laborales han desaparecido y se han creado el INSS, el INSERSO -hoy IMSERSO-, el INEM y el INSALUD, también recientemente suprimido).

De enorme trascendencia ha sido la creación de la Tesorería General de la Seguridad Social en la que, como caja única, se unifican todos los recursos del Sistema; el avance en esta fundamental materia en orden al cumplimiento del principio de unidad económica-financiera propuesto por la Ley de Bases es evidente. La Tesorería centraliza además la titularidad del patrimonio único de la Seguridad Social, y el presupuesto de la seguridad social se integra en los presupuestos generales del Estado.

14. El pluralismo jurisdiccional

Conviene decir algo sobre el pluralismo jurisdiccional. ¿Por qué tiene que existir dualidad de jurisdicciones, social y contenciosa?. Es errónea la explicación que muchas veces se da pues basta con pensar que muchos funcionarios públicos dirimen sus pleitos de seguridad social en la jurisdicción social porque están en el régimen general. También es erróneo pensar que lo prestacional va necesariamente a lo social, puesto que en lo contencioso se dirimen pleitos de muchas prestaciones que no son de seguridad social. De tal manera que no hay argumentos técnicos-jurídicos para que determinados pleitos de recaudación, de actas de infracción, etc. vayan a una jurisdicción distinta. La dualidad de jurisdicciones, que en sí misma tiene el germen de la contradicción, carece de bases sólidas.

El Congreso de Magistrados del Orden Social de 2006 (Murcia) adoptó como Décima conclusión la de que “el orden jurisdiccional social debe ser competente para el conocimiento de la impugnación de sanciones referidas a materia laboral, Seguridad Social y prevención de riesgos laborales”. Como se observa, se trata de una medida muy tímida (deja numerosas cuestiones sobre actos de gestión recaudatoria en manos de lo contencioso) pero que contribuiría a minorar los problemas existentes.

15. La concertación social

Desde los Pactos de Toledo el sistema viene alimentando sus reformas con previos acuerdos de los agentes sociales. Esto ha hecho que en muchos estudios y manuales se diga que una de las características del sistema es la de que las reformas se realizan por consenso. Conviene no confundir lo que está siendo una constante histórica, en los últimos 12 años, con lo que sea una exigencia jurídica del sistema. En modo alguno los administradores del mismo, es decir, el Gobierno y el Parlamento, van a decidir en un momento dado “como no llegamos a un acuerdo con los agentes sociales tampoco vamos a reformar el sistema aunque esté mal”. Eso sería un error elemental. No estamos ante un principio jurídicamente exigible sino ante una deducción que deriva de observar la realidad. Es un objetivo deseable que los cambios sigan derivando del consenso pero, en modo alguno, la reforma de las pensiones está condicionada al acuerdo; está condicionada políticamente pero no técnicamente.

16. Preterición de los aspectos gestores

Da la impresión de que en todo el proceso de reforma los aspectos gestores están algo o bastante preteridos. El tema del procedimiento administrativo está “cogido con alfileres” y aunque, aparentemente, todo el mundo sabe a qué atenerse lo cierto es que en los

casos litigiosos nuestros tribunales vienen evidenciando las muchas dudas que se suscitan y las dificultades de responderlas con seguridad.

El tema de la gestión del desempleo, que está apuntado pero no rematado. El proyecto de la Agencia de Seguridad Social parece que duerme el sueño del abandono. El tema de la colaboración con las empresas, que está cogido con alfileres. Las Mutuas, por sí solas, justificarían una reflexión monográfica.

En suma, por abreviar ya, los aspectos de gestión no deberían descuidarse.

17. Los reglamentos

Para ir acabando, hay que decir algo más de los reglamentos. En un país tan latino como el nuestro que aprueba todos los años, sin exageración, miles de reglamentos, si sumamos todos los de las Comunidades Autónomas, sorprende muchísimo la obsolescencia de normas que regulan temas muy importantes y que, francamente, conducen a un resultado inexplicable, como cuando algún reglamento anterior al sistema de Seguridad Social –hablo de accidentes de trabajo lógicamente–, se sigue aplicando para ver si se divide por 360, por 365, si la base reguladora es una u otra. Esto es un ejercicio inexplicable, por más que el Tribunal Supremo sea quien lo realiza.

¿PUEDE PENSARSE
QUE HAY UN ÚNICO
CONCEPTO
DE SEGURIDAD
SOCIAL?

Igual que es inexplicable que, junto a esas reliquias, los nuevos reglamentos se hagan tanto de rogar. ¿Cuántos años llevamos esperando el reglamento en materia de incapacidad permanente?. Ya ni lo esperamos porque 10 años son

muchos pero, si nos fijamos en García Márquez no sabemos cuánto tiempo podemos estar esperando una carta o un reglamento. Llegará o no llegará pero no tiene mucho sentido.

Y es que el reglamento tiene un protagonismo importante, tanto que una característica técnica del sistema es la de que actúa, generalmente, mediante la comentada legislación en cascada. Recordemos que las circulares no pueden afectar a derechos de los beneficiarios o de los administrados y deben de ser únicamente internas, es decir, instrucciones. Si le decisión de un tema depende de ese tipo de resoluciones es que algo falla, sea en el poder reglamentario, sea en el ámbito de la legislación; las decisiones de la Ad-

ministración sólo pueden ser interpretativas y la interpretación es tarea de todos los destinatarios de las normas, no de los gestores del sistema.

18. Técnicas normativas novedosas

Últimamente ha aparecido una técnica legislativa que puede denominarse “del escaparate”, como la de la Ley Orgánica de protección integral frente a las víctimas de violencia de género, en la Ley Orgánica para la igualdad de mujeres y hombres, o en el Estatuto del Trabajo Autónomo; por un lado el articulado establece los derechos y obligaciones, traza las líneas maestras (se concede una prestación por paternidad, se tiene derecho a la Seguridad Social, etc.), etc., pero la regulación realmente operativa no está en el articulado sino en unas Disposiciones Adicionales que, a su vez, operan sobre la Ley General de Seguridad Social (el Estatuto de los Trabajadores, etc.). Lo que se ha hecho, entonces, es un articulado para enseñar, un escaparate como en las confiterías, donde te enseñan cosas muy apetitosas, pero cuando dices que las quieres te indican que no están en condiciones y son sólo para exhibir, sirviéndote el producto de la trastienda; pero en algunas otras confiterías, sobre todo de pueblo, hay escaparates en los que sí muestran los productos del día y aptos para el consumo, de modo que al final no se sabe muy bien si lo que vemos vamos a poder consumirlo o no. Lo mismo sucede con estas Leyes: en su articulado contienen previsiones ocasionalmente operativas por sí mismas, pero en las adicionales es donde radica lo realmente aplicable, mezclándose con dificultad a veces. Convendría que esta técnica legislativa se parase ahí, ya que no tiene mucho sentido crear problemas nuevos.

19. La interacción normativa y aplicadora

Hay que poner término ya a estas reflexiones, por lo que seré más breve en este penúltimo caso. Muchas veces da la impresión de que el Tribunal Supremo y el legislador están jugando una especie de partida de tenis interminable, porque después de un criterio de jurisprudencia unificada, cuando al legislador no le agrada, están surgiendo reformas legislativas para abrogarlo; ha surgido en temas de bases reguladoras, desempleo, sujetos protegidos, jubilación forzosa, etc.. A su vez, la interpretación de la norma correctora es administrada nuevamente por el juzgador y no siempre desaparecen los desencuentros acerca de su eficacia o sentido.

Esa interacción es también característica emblemática de muchos ámbitos de la Seguridad Social comenzando por su mezcla entre lo público (predominante) y lo privado (auxiliar). Conviene recordar que la forzo-

¿QUÉ HACE FALTA PARA QUE EL LEGISLADOR SE DECIDA A CONSIDERAR A LA LGSS COMO UN VERDADERO CÓDIGO NORMATIVO EN LA MATERIA?

sidad e imperatividad de las normas de Seguridad Social (su carácter de *ius publicum*), se integra en el contenido de la propia garantía institucional y constituye todo un punto de partida para afrontar las tendencias dispositivas o liberalizadoras extremas. Como ha explicado la jurisprudencia

constitucional, cuando la voluntad privada resulta determinante sobre los factores aludidos, sin salir del ámbito genérico de la “protección social”, sí nos hallamos fuera del núcleo institucional de la Seguridad Social[STC 3/1993 (F. J. 5º)]. En contra de lo que a veces se afirma, de ahí no deriva la censura hacia la elección empresarial del modo de proteger a sus trabajadores (con Mutuas o con Entidades Públicas) frente a ciertas situaciones de necesidad, pero sí un serio inconveniente a la configuración de ciertas coberturas (en el RETA, por incapacidad temporal, por accidente de trabajo y enfermedad profesional) sólo cuando el propio sujeto protegido así lo desea; no se trata tanto de proclamar inconstitucionalidades (que habría de ser extensamente argumentadas, que acaban de ser muy reconducidas tras las reformas implementadas por la Ley 20/2007, aprobando el Estatuto del Trabajo Autónomo) cuanto de extraer las potencialidades y coherencias del diseño constitucional.

20. La persistencia del modelo inicial

A pesar del maremágnum de modificaciones, incluyendo la generación de nuevas situaciones protegidas o la remodelación de ciertas prestaciones, es lo cierto que en sus grandes trazos sigue siendo reconocible el diseño de Seguridad Social emanado de la LBSS de 1963, del mismo modo que sigue siendo válida la apreciación global sobre el mantenimiento del “ideal de cobertura” a que se refiriera el Maestro. Ello, sin perjuicio de las expulsiones encubiertas del sistema (asistencia sanitaria), de las ampliaciones discretas (rentas de inserción, dependencia, familia) o ressaltadas (riesgo por embarazo, lactancia, paternidad), así como de las asignaturas pendientes (papel de las Comunidades Autónomas, ámbito de la asistencia social) y de los problemas a medio resolver (protección de los emigrantes y de sus familias, tipo de gestión deseado, unificación de Regímenes, papel de las Mutuas, etc.). ●

COLOQUIO DE LA MESA REDONDA

LOS ASPECTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Pregunta del profesor Barea al profesor Sempere:

Usted ha dicho que una de las cuestiones es que cuando se hacen las previsiones se dice que en el año 2020 o 2050 la seguridad social estará en quiebra, pero como después se modifican, eso no se cumple. Yo digo que si las previsiones se hacen a legislación constante, hay que hacerlo constar y así es como yo lo hago.

Pregunta del profesor Sempere:

Actualmente estoy en una facultad donde convivimos economistas, sociólogos, politólogos y juristas y nos gastamos muchas bromas, siempre con sentido del humor y, entre esas bromas, los economistas presumen siempre de que se pasan la mitad del año en predecir lo que va pasar y la otra mitad explicando por qué no ha pasado lo que ellos predijeron, y los juristas siempre decimos que llegamos tarde a resolver los problemas que los economistas han visto años atrás.

En la propia intervención me da un poco la razón porque cuando se hacen predicciones a legislación constante, se ignora una característica técnica y es que eso no se va a cumplir porque la legislación no va a ser constante en cuestión de Seguridad Social y eso es lo que yo he querido decir: no se pueden hacer predicciones a legislación constante.

También, y separándome de la pregunta, ha habido muchos momentos de incertidumbre, de dudas, de utilización política y de oportunismo económico y no se sabía qué iba a pasar con la Seguridad Social. No se sabía si teníamos que ir a un modelo chileno, como decían algunos, y la respuesta del sistema ha sido sabia, se ha optado por un sistema de reparto que no implica que no reconozcamos las ventajas de tener una hucha que se va a invertir bien para poder pagar las pensiones, durante un tiempo, si esto va mal. ¿Contributividad? Pues lo mismo. Mantenemos todavía que no hace falta período de carencia cuando deriva de contingencia profesional o accidente, con lo que la contributividad no se lleva a los últimos extremos, y así, sucesivamente, el sistema ha ido admitiendo todas las válvulas de escape posibles: las no contributi-

vas creo que son una válvula de seguridad de la sociedad para que la sociedad funcione.

Pregunta de Domingo Sánchez Navarro:

Profesor ¿es usted partidario, a propósito de esa selva legislativa que ha dibujado, de una nueva refundición de la ley o de una nueva ley general de seguridad social?

Respuesta del profesor Sempere:

Soy partidario de una nueva refundición de la Ley General de Seguridad Social que, si todo fuera bien, debería de acompañarse de unas bases. Creo que es el momento de que, primero con todo lo que hay, y segundo, con todo lo que se está ampliando, el legislador articule y refunda a la vez, que es una opción que da el texto constitucional. Creo que eso sería excelente y no se trata ni mucho menos de eliminar, sino de clarificar, concordar, armonizar y renovar, porque todo lo que está ocurriendo se asienta sobre unas bases en las que no había pensiones no contributivas, riesgos durante el embarazo, riesgos durante la lactancia, no había comunidades autónomas, ni conceptos de asistencia social y servicio social y se continúa con el concepto de asistencia sanitaria que, como dice el profesor De la Villa, ya está bien de que en los códigos de Seguridad Social aparezca la asistencia sanitaria porque no es Seguridad Social. Sería muy bueno que el legislador, con todos estos temas que tenemos por ahí flotantes, los retomara, ampliara las bases y, en el resto, que no se han innovado, se articule una nueva ley. Eso sería bueno para todos, incluso técnicamente, porque es complicado llegar a entender esta parte del Derecho, armonizar todas sus piezas. No sé si hay otra parcela igual, algunos dicen que el Derecho Tributario, aunque yo creo que es más sencillo desde el punto de vista de almacén interno, otra cosa es que la ley sea más complicada, pero el almacén interno es peor el de la Seguridad Social y ahora tenemos los nuevos retos de la asistencia de las Comunidades Autónomas, la mixtura que hay en la protección de la dependencia, los vasos comunicantes entre protección de la dependencia y prestaciones de Seguridad Social, por lo que opino que sería magnífica una nueva refundición. ●

MESA REDONDA

EL FUTURO DE LOS ASPECTOS GERENCIALES

Moderador: Pascual GARCÍA MORA

Subdirector Provincial del INSS en Valencia

Queridos compañeros:

Tengo el honor de moderar esta Mesa Redonda y el encargo, por tanto, de presentar el tema y a los ilustres ponentes que nos acompañan.

Vi con mucho agrado que, cuando el Comité Científico de las Jornadas decidía que el tema de las mismas sería "La Seguridad Social del futuro", pensó con mucho atino que este tema debería incluir una atención al futuro de las organizaciones que llevarán a cabo la gestión de esa seguridad social del futuro, pensando, quizá, en que una buena seguridad social mal gestionada no es una buena seguridad social. Así surgió esta Mesa Redonda que se titula "El futuro de los aspectos gerenciales".

En cuanto "futuro" queremos abordar el tema desde una distancia suficientemente cercana al presente que nos toca vivir para que las perspectivas y conclusiones no resulten esperpénticas o inútiles, pero, también, lo suficientemente lejana para que sean capaces de constituir una visión de las organizaciones que deseamos para afrontar la misión y los retos que son sustanciales a una Administración de servicios y de servicio a los ciudadanos en un entorno que cabalga sobre una ola de cambio masivo y acelerado.

Y, en cuanto a los aspectos gerenciales, la Mesa trata de "gerencia" de las Entidades, en un intento de establecer con nitidez la separación entre lo que es, por una parte, la elaboración de las políticas públicas y la producción normativa que corresponde a los

Departamentos Ministeriales, de lo que es la gerencia o gobierno de las Unidades Administrativas para la producción de los servicios públicos de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia a los que se refiere nuestra Constitución en los artículos 31.2 y 103.1. Es decir, se trata de estudiar cómo tratará el futuro "la capacidad productiva de las organizaciones" para que sean capaces de garantizar una producción de calidad.

A continuación me permito apuntar algunas ideas fuerza que impulsan este futuro que está llegando y que revolotearán seguramente en el ambiente de esta Mesa Redonda:

1. La primera es que la Organización del futuro será postburocrática pues estamos viviendo ya un proceso de abandono del tipo ideal burocrático de Max Weber como paradigma universal de racionalidad organizativa para irse abriendo camino una teoría organizativa que se instala en la contingencia y sitúa la racionalidad del diseño organizativo y la gerencia de los recursos en función de la naturaleza de las tareas, el entorno cultural que se vive en la sociedad y el nivel tecnológico alcanzado. Tengo la impresión que estamos avanzando rápidamente hacia "nuevas organizaciones" y hacia el "pluralismo organizacional".

2. La segunda idea fuerza guarda relación con el liderazgo necesario para protagonizar ese viaje hacia el futuro, cuya característica esencial será su capacidad de influencia y por lo tanto con seguidores capaces de hacer lo que es debido. Por lo tanto, líder será



todo aquél que tiene capacidad de influencia sea cual fuere el lugar orgánico donde se encuentre, y el Jefe (el nombrado por el BOE) sólo podrá serlo sabiendo convivir y compartir espacio con los líderes de sus unidades. Para lo cual la capacidad para “ser influenciado” será tan relevante como la capacidad para “influir”, lo que requerirá ciertas dosis de humildad que distingan a los líderes del futuro del liderazgo heroico o carismático del pasado.

3. La tercera idea es la importancia que tendrán las personas en las nuevas organizaciones, pues las nuevas organizaciones necesitan de ellos, su conocimiento, su creatividad, su compromiso y su implicación. De modo que sólo se podrán gerenciar las Organizaciones del Sistema desde la consideración de la madurez del empleado público y desde su capacidad crítica, desde su individualidad. Y, cuanto más libres e innovativos sean los Empleados Públicos, más necesaria será una Organización que permita una anarquía aceptable compatible con las sinergias de los equipos de trabajo.

4. Como cuarta idea quiero destacar la importancia que tendrá la dirección por valores, pues son éstos, los valores, los que pueden movilizar la fuerza de las actitudes de los empleados.

5. Y como quinta idea, me parece que se abre camino lentamente la evaluación del desempeño del empleado público como instrumento necesario para definir la carrera administrativa, medir la parte de prima individual como componente del sueldo y pa-

ra identificar las necesidades de formación que permita mantener y mejorar la cualificación de los empleados.

Nos acompañan en esta Mesa Luís José Casqueiro Barreiro, Secretario General del ISM; Ignacio Robles García, como Secretario General del IMSERSO; María José Tarrero Martos, Secretaria General de la Tesorería General de la Seguridad Social y Fernando López Huerta, Secretario General del INSS. Todos ellos atendieron amablemente la invitación de la Asociación para presidir esta Mesa y para contribuir con sus Ponencias a iluminar el tema que nos ocupa. Ellos lo van a hacer tomando como punto de referencia su propia experiencia institucional al amparo, quizá, de aquella frase de Peter F. Drucker “El futuro ya está ocurriendo”.

También nos acompaña Julieta Balart Gritti, socia consultora de AGAMA CONSULTING, quien muy amablemente mostró su abierta disposición y agrado a participar en este foro. Se trata de una persona conocida y querida por muchos de los que estamos aquí, pues muchos de los que estamos aquí, incluidos algunos de los ponentes y el Moderador, tuvimos la suerte de ser alumnos suyos en aquellos cursos de Desarrollo Gerencia de Los Peñascales allá por los años 93/94. Julieta va a abordar el difícil tema de las implicaciones de la función directiva de algunos de los aspectos más novedosos y polémicos del Estatuto Básico del Empleado Público, aspectos que seguramente tendremos que contribuir y trabajar para que sean futuro. ●

MESA REDONDA

EL FUTURO DE LOS ASPECTOS GERENCIALES

Ponente: M^a José Tarrero Martos

Secretaria General de la Tesorería Gral. de la Seguridad Social

En primer lugar, agradecer a la Organización de estas Jornadas el invitarme a participar en ellas, en concreto en esta Mesa Redonda sobre el futuro de los aspectos gerenciales. Es para mí un placer estar aquí por encontrarme entre compañeros.

Cuando me plantearon la participación, me encontré con el principal problema que tenemos siempre en estos casos, y es que toda la cuestión gerencial y toda la doctrina existente al respecto, está enfocada a lo que es el mayor ámbito de las actuaciones gerenciales que es la empresa privada. Cómo todas las cuestiones que se considera que tiene que tener un directivo en una empresa privada podemos amoldarla a la Administración pública es lo primero que tenemos que tener claro.

En primer lugar y, antes de hablar del futuro, es importante ver dónde ha nacido toda la situación gerencial actual. El futuro no se puede construir sin el pasado y es fundamental estudiar los temas con perspectiva y estudiarlos en su contexto.

Siempre hablamos del directivo de la antigua escuela, del directivo que se imponía, que mantenía las distancias, del gerente que no se implicaba en las cuestiones. Esta es una política que se ha mantenido y que hay que contemplar en su contexto porque no se puede ver el pasado con los ojos del presente, pero, a partir de estas actuaciones, podemos conocer el origen de nuestra administración y de nuestra estructura organizativa, así como de las relaciones de los directivos y de los mandos intermedios, es decir, qué es lo que se puede aprender del pasado, tanto para lo bueno como para lo malo.

Esto hay que unirlo con la situación actual antes de pasar al futuro. Hemos pasado de un punto en el que había un temor reverencial hacia el jefe, en el que se consideraba que la palabra del jefe era siempre cierta, en el que se trataba de usted al jefe de negociado y al que casi había que pedirle audiencia para hablar con él. Todo esto llega un momento en el que se considera que hay que quebrarlo porque ya no es operativo, porque las circunstancias cambian y eso se refleja, también, en la forma de desempeñar un puesto gerencial.

Ahora hemos llegado al punto contrario en el que se trata de ser amigos, como un colega más. Yo creo que en el punto intermedio está la virtud; entonces ¿cuál es el camino que tenemos que seguir de cara al futuro?.

En primer lugar, hay una serie de circunstancias que no se pueden olvidar:

Primero. Que estamos en un mundo en constante cambio tecnológico y los primeros que nos tenemos que adaptar a todas las modificaciones, a todos los cambios y a todas las innovaciones somos los que tenemos una responsabilidad de dirección dentro de una organización. Tiene que haber una adaptación permanente al cambio aunque, a veces, da un poco de vértigo ver cómo se van produciendo los cambios y tenemos que estar preparados para ello. Esto nos va a suponer un reto permanente, una superación constante y la ilusión que no debemos perder nunca. Hay una palabra que es "benchmarking", que consisten en algo tan sencillo como fijarte en lo positivo que tienen los demás y hacerlo tuyo a tu manera.

¿Cuáles son las características más importantes de cara a un buen futuro gerencial y a una buena dirección de equipos?.

La templanza. Esta es una de las grandes virtudes o valores que debe de tener un directivo y el motor de una Organización. Es fundamental tener autogobierno porque no podemos ser nosotros los que va-

yamos generando crispación y nervios, de cara a los demás, si queremos que los equipos respondan y que la gente trabaje en la línea deseada. Los primeros que tenemos que mantener el tipo somos nosotros. Es importante tener claro el

EL PRINCIPAL PROBLEMA QUE
TENEMOS ES QUE TODA
LA CUESTIÓN GERENCIAL
Y TODA LA DOCTRINA
EXISTENTE AL RESPECTO,
ESTÁ ENFOCADA... A LA
EMPRESA PRIVADA

camino y la línea a seguir porque si nosotros, en nuestras decisiones, vamos adoptando criterios contradictorios, volvemos loca a nuestra gente y lo primero que debe saber un gerente o un directivo es que no se puede cambiar el rumbo de la nave permanentemente porque, además, no olvidemos que nuestra Organización, la Administración pública, es una nave difícil de gobernar porque es una nave grande aunque tiene una capacidad de reacción muy positiva. Pero tenemos que tener en cuenta que, en el caso de la Tesorería tiene casi 15.000 funcionarios y un montón de oficinas abiertas al público y cualquier cambio en los modos de gestión supone un problema porque hay que hacerlo con tranquilidad y de eso tenemos que ser todos conscientes.

La competencia. Es importante tener claro cuál es nuestro trabajo. El futuro se limita a que cada uno tenga claras sus competencias y su función dentro de la Organización y a ello tenemos que dedicarnos en cuerpo y alma porque, de lo contrario y al final, el que mucho abarca poco aprieta y no nos dedicamos, realmente, a lo nuestro.

66

Delegar. Estamos con el tan manido término de la delegación. Hay que entenderla con las limitaciones que podemos tener dentro de una administración pública. En primer lugar, la delegación en una empresa privada va acompañada de unos rendimientos retributivos o gratificaciones que en la Administración pública no se tiene. Muchas veces la delegación nos viene impuesta por orden ministerial y, en nuestro día a día, tenemos gran cantidad de gestiones que es imposible que podamos asumir en su totalidad y hay que delegarlas, pero entendiendo siempre que la delegación, dentro de nuestra Organización, tiene que ser asumida voluntariamente por aquél en quien estamos delegando. Esto ahonda más en la idea de que no le podemos dejar tirado.

Pensemos que podemos delegar el trabajo, delegar la gestión, pero nunca la responsabilidad porque la responsabilidad será siempre de aquél que tenga las competencias.

También hay que delegar con medios. No basta con decir a alguien: "Tienes que hacer esto y búscate la vida". Hay que apoyar y hay que facilitarle el trabajo y el camino para que pueda llevar a cabo esa delegación que nosotros le hemos hecho. Y hay que aceptar formas diferentes de hacer las cosas; esto es algo que tenemos que aceptar todos y es que cuando delegamos algo en alguien, ese alguien lo hará a su manera. Lo que tenemos que buscar es que el resultado sea el que queremos, pero no lo puede hacer como nosotros porque cada uno hacemos las cosas



HAY UNA PALABRA QUE ES
"BENCHMARKING" QUE
CONSISTE EN ALGO TAN
SECILLO COMO FIJARTE EN
LO POSITIVO QUE TIENEN
LOS DEMÁS Y HACERLO
TUYO A TU MANERA

a nuestra manera, y eso es algo que hay que aceptar para que la delegación se haga con tranquilidad.

Y tenemos también que tener muy claro que un directivo o un gerente no va a ser amigo de todo el mundo y que no se puede ir con

la filosofía del café para todos. Por ejemplo, nosotros en la Organización de la Seguridad Social, en concreto en la Tesorería, tenemos muy pocas herramientas par motivar al personal, seamos realistas, porque ¿qué nos queda?. Dar una exclusiva o conceder un incremento en la productividad por cumplimiento de objetivos y ¿qué es lo que ocurre?. Pues que, al final, estas pocas herramientas de las que disponemos para poder motivar o recompensar a una persona en concreto terminan quedando infrautilizadas o infravaloradas porque decimos que, para no tener problemas, se haga un incremento rotatorio cada semestre y así ocurre que, al final, el que está trabajando, el que está apoyando y el que está tirando un poco más del carro no se siente motivado porque a los otros, que no fichan y se toman una hora de desayuno, también les van a dar la productividad. Yo creo que este es un punto más que no debemos olvidar.

Y, para terminar, hablar del directivo funcional. Lo primero que tenemos que hacer es intentar romper con el tópico del acomodamiento del funcionario e intentar mirarnos en la dinámica de las empresas privadas que tienen mucho más campo adelantado que nosotros para intentar copiar lo que podamos, sin perder de vista que somos administración pública, que no somos empresa privada y, por tanto, tenemos que ser especialmente responsables en el uso de los recursos de los que disponemos, tanto económicos como materiales.

Muchas gracias. ●

MESA REDONDA

EL FUTURO DE LOS ASPECTOS GERENCIALES

Ponente: Luis CASQUEIRO BARREIRO

Secretario General del Instituto Social de la Marina

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El ISM tiene sus orígenes en la Caja Central de Crédito Marítimo, creada en 1919 con funciones de cooperativa de crédito popular, aunque ya desde sus inicios iría ampliando su actividad dentro del campo de la protección social. Por este motivo, debido a la evolución y expansión que venía experimentando la Caja se hizo necesario revisar su naturaleza jurídico-financiera original, así como las funciones que justificaban su denominación, pasando a llamarse Instituto Social de la Marina en 1930.

Después de diversas vicisitudes acaecidas durante la Guerra Civil, la Ley de 18 de octubre de 1941 reorganiza el Instituto y le dió continuidad dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo. Los fines que se le asignan cubren un amplio campo de actividad, proporcionando al colectivo marítimo-pesquero un Organismo de referencia que le prestaba asistencia y protección integrales. Así pues, desde un principio esta Entidad, debido al elenco de competencias que le fueron asignadas y al colectivo tan perfectamente definido sobre el que actuaba, interiorizó una serie de valores tan en boga hoy en día como pueden ser la cercanía al cliente/ciudadano y el profundo conocimiento de sus necesidades, adelantándose, incluso, a sus expectativas.

Esta visión integral se fue desarrollando aún más ya que, durante las siguientes décadas, el Organismo pasó a acoger en su seno una serie de Entidades que realizaban también actuaciones a favor del colectivo marítimo-pesquero (Mutualidad de Accidentes de Mar y de Trabajo, Montepío Marítimo Nacional, Mutualidad Nacional de Previsión Social de los Pescadores de Bajura,...), quedando todas ellas definitivamente refundidas en el ISM en el año 1969.

De esta manera, a lo largo de todos estos años, sobre la base inicial de la creación de un sistema de ahorro y previsión, la Entidad desplegó también su actividad en los campos sanitario, asistencial, formativo, cultural y profesional, llegando incluso a tener competencia en la concesión de créditos y subvencio-

nes cuyo fin era el impulso de las industrias marítimas y la comercialización de sus productos.

El Real Decreto 1414/81, de 3 de julio, define la naturaleza, competencias y funciones del Organismo, así como sus órganos directivos y recursos económicos del mismo. Por su parte el Texto Refundido de la LGSS (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de agosto) señala como fin del ISM "la asistencia a los trabajadores del mar tanto en España como en el extranjero, favoreciendo su mejoramiento humano, profesional y económico-social, además de las atribuciones de gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores del Mar".

II. REALIDAD ACTUAL DEL ISM

A partir de 1996, y en cumplimiento de la atribución de competencias efectuada por la Constitución española, se inició un proceso de transferencias a favor de las Comunidades Autónomas, prácticamente concluido en el momento actual, y que ha afectado a las siguientes materias: asistencia sanitaria, servicios sociales, empleo, formación profesional ocupacional y educación. Como consecuencia de lo anterior el Organismo ha tenido que "reinventarse" de-

DESDE UN PRINCIPIO,
ESTA ENTIDAD INTERIORIZÓ
VALORES TAN EN BOGA
HOY EN DÍA
COMO LA CERCANÍA
AL CIUDADANO

biendo centrar su potencial de actuación en aquellas funciones en las que mantiene una competencia exclusiva, o en aquellas otras en que, a pesar de no contar con la exclusividad en el ejercicio de la competencia, la Entidad históricamente ha destacado por la calidad y especialización de los servicios prestados. Así cabe mencionar:

1º) El área de Sanidad Marítima, en la que el ISM mantiene una competencia exclusiva, proporciona a

los trabajadores del mar prestaciones sanitarias específicas, bien desde el punto de vista preventivo, o bien orientadas a brindarles una mayor cobertura durante sus periodos de embarque, especialmente cuando se encuentran en alta mar o en puerto extranjero.

Dentro de este programa se encuentran: los reconocimientos médicos previos al embarque, la formación sanitaria obligatoria para todos los tripulantes, la atención por consulta radiomédica (24 horas al día, 365 días al año) a todos los trabajadores embarcados, la revisión de los medios preventivos a bordo (botiquines) y la prestación de asistencia sanitaria y social a los trabajadores del mar en el extranjero.

2º En el área de Formación Marítima la Entidad desarrolla sus funciones en los Centros Nacionales de Formación Marítima de Bamio e Isla Cristina, así como en el resto de centros formativos adscritos y en las propias Direcciones Provinciales que también se encargan de la impartición de determinados tipos de cursos, respondiendo, en todo caso, a las nuevas necesidades formativas.

3º Por otra parte se encuentran adscritos al Organismo los buques asistenciales "Esperanza del Mar" -que vino a sustituir en el año 2001 a la antigua embarcación del mismo nombre- y el "Juan de la Cosa", botado el año 2006. Ambas embarcaciones, situadas en zonas de gran concentración de la flota española, brindan asistencia sanitaria "in situ" y desarrollan también funciones de apoyo logístico de urgencia (salvamento y asistencia marítima).

A su vez al ISM, como Organismo específico y unitario de gestión y protección de los trabajadores del mar, le corresponden también las siguientes competencias:

- Gestión de la Seguridad Social de los trabajadores del mar.

- Gestión de la prestación por desempleo en todo el territorio, así como de las políticas activas de empleo en aquellas Comunidades en las que aún no han sido objeto de transferencia.

El ISM está decidido a implantar medidas de gestión de la calidad, profundizando en los valores que siempre le han caracteri-

EL ISM ESTÁ DECIDIDO
A IMPLANTAR MEDIDAS
DE GESTIÓN DE LA CALIDAD
PROFUNDIZANDO
EN LOS VALORES
QUE SIEMPRE LE HAN
CARACTERIZADO

zando y aprovechando el impulso que, desde hace años, viene dando el Ministerio para las Administraciones Públicas, especialmente a partir de la aprobación del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, que regula el marco general para la mejora de la calidad.

Así, desde el año 2004 la Entidad viene desarrollando distintas actuaciones dirigidas a la mejora continua en la prestación de servicios a los trabajadores del mar, procurando en todo momento su sistematización e incardinación en su cultura organizativa.

Dentro de esta dinámica cabe mencionar:

- La publicación de la nueva Carta de Servicios de la Entidad en febrero de este año. La novedad más destacable respecto a la anterior reside en que el documento matriz ha sido desarrollado mediante la publicación de cinco trípticos correspondientes a las siguientes áreas de gestión: Por un lado, las clásicas como Entidad Gestora de la Seguridad Social -Inscripción y Afiliación de empresas y trabajadores del REM, una, y Prestaciones económicas del REM la otra-. Por otro lado, las que confieren al ISM un carácter peculiar: Sanidad Marítima -incluye los reconocimientos médicos previos al embarque y las revisiones de botiquines-, Formación Marítima y Buques.

- La publicación periódica del Informe de gestión, con especial atención a los parámetros de medición de la gestión asociados a los compromisos adquiridos en la Carta de Servicios.

- Cuestionarios de evaluación, con el fin de conocer la opinión de los usuarios acerca de los servicios prestados, procurando satisfacer sus necesidades y tratando de conocer sus expectativas, todo ello con el fin de favorecer la mejora continua y lograr un mayor conocimiento social de su actividad.

- El contraste de los niveles de calidad de la gestión mediante procesos de evaluación, llevados a cabo en las distintas unidades administrativas, bien a través de la modalidad de autoevaluación (modelo EFQM), o bien, mediante la evaluación externa (EVAM).

Por último, es oportuno añadir que el ISM participa en proyectos que tienen como objeto apoyar la adaptabilidad de los trabajadores del mar fomentando la diversificación laboral de sus capacitaciones. Dentro de éstos destaca el proyecto Sagital, en el que colaboran también administraciones autonómicas, locales, Cofradías de Pescadores y la Universidad Politécnica de Madrid, así como representantes de Francia e Italia, y cuyo fin es fomentar el desarrollo de actividades en el campo del turismo pesquero.

III. FUTURO DE LOS ASPECTOS GERENCIALES

Desde principios de los años ochenta los modelos gerenciales en la administración han venido pasando por distintas fases:

1ª Centrada en una visión interna de la administración y que surgió como respuesta a la crisis económica. Por tanto, se hacía un especial hincapié en la reducción de costes, tanto de mantenimiento como de personal, fomentándose el incremento de la productividad. Durante esta primera fase aparece la gestión por objetivos, con la consiguiente responsabilidad de cada una de las administraciones públicas y de los funcionarios en su consecución, lográndose así una primera implicación de éstos. Por tanto, se consiguen importantes avances en la racionalización presupuestaria y en la descentralización de la gestión con una cierta delegación de la autoridad.

2ª En una segunda etapa el punto de atención se desplazó desde la propia administración a los ciudadanos/clientes, destinatarios últimos de los servicios de aquélla. Se desarrollan modelos flexibles y direccionados hacia la calidad.

3ª Por último, en el momento actual y de cara al futuro, se está desarrollando un tercer modelo que a la vez asume y supera a los anteriores. En éste el centro de atención pasa del "cómo" al "qué". Se produce una revalorización de la política en la definición de las funciones a desarrollar por las administraciones, aumenta la participación ciudadana y, a la vez, se propugna un incremento en la transparencia de la gestión.

Todo lo anterior ha generado una serie de exigencias nuevas para la administración y sus empleados, pasándose a demandar de éstos una concreta responsabilidad por su trabajo a través de la evaluación del desempeño (midiendo y valorando su conducta profesional, así como el logro de resultados, tal y como se señala en el Proyecto de Ley del estatuto Básico de la Función Pública). En resumen, se busca una visión colectiva del ciudadano, enfocando la esfera pública como un lugar de aprendizaje social. Supone retomar el concepto clásico de lo público sin descartar la tecnología gerencial desarrollada por los modelos anteriores.

Así, en relación con lo anterior, en el momento actual las Administraciones Públicas se enfrentan a cuatro retos fundamentales:

A) Los derivados de la adaptación a un entorno dinámico y complejo.



Las administraciones interactúan dentro de un contexto dominado por constantes cambios sociales y culturales inducidos desde el exterior (importantes flujos migratorios, aumento de las exigencias de los ciudadanos,...) que exigen un aprendizaje constante de las instituciones como única manera de reaccionar positivamente ante los procesos de cambio.

Este aprendizaje puede consistir en una simple adaptación a las nuevas reglas y procedimientos, o bien, llegar a ser un verdadero aprendizaje organizacional. Es decir, el aprendizaje concebido como un proceso de crecimiento y aplicación continua de los conocimientos institucionales.

Las organizaciones deben convertirse en expertas en crear y adquirir conocimientos, así como en transmitirlos, pudiendo modificar su trayectoria a la luz de los nuevos conocimientos y hallazgos.

En este sentido, la experiencia adquirida y la visión integral que caracteriza al ISM le ha hecho valedor de la confianza del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a la hora de desarrollar y aplicar el primer acuerdo suscrito con un país subsahariano cuyo fin es regular los flujos migratorios a través de cauces legales con el fin de disuadir la inmigración ilegal y demostrar que existen vías legales para obtener un permiso de trabajo y residencia en España.

De esta manera el ISM tramitará las peticiones de trabajadores cursadas por armadores y cofradías, intermediará en la selección de aquéllos, proveerá de formación básica a los elegidos para facilitar su rápida inserción social y tramitará su contratación, todo ello en su país de origen.

B) Los producidos por el impacto de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

El mundo vive en nuestra época una revolución que, sin lugar a dudas, es comparable con la revolución industrial. La red ha supuesto un cambio radical, no sólo desde el punto de vista técnico, sino sobre todo, de mentalidad a la hora de poder interactuar en sociedad.

Las AA.PP. deben no sólo adaptarse sino, además, explotar el potencial que ofrece la tecnología para funcionar de manera más eficaz y desarrollar servicios electrónicos avanzados para ciudadanos y empresas. Las nuevas tecnologías pasan a constituir una herramienta esencial capaz de romper las barreras de acceso existentes a los servicios públicos (largas distancias, incompatibilidades horarias). En un futuro, no tan lejano, las oficinas estarán abiertas 24 horas al día todos los días del año. La Administración llegará al ciudadano y no a la inversa, desapareciendo las colas y las esperas ("es mejor en línea que en cola").

A su vez, la futura entrada en vigor de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a la administración pública supondrá un punto de inflexión en el actuar de ésta, debiendo iniciarse la inmediata concienciación de los empleados públicos ante los importantes retos que se avecinan.

Dentro de los contenidos de esta ley destaca la garantía del derecho de los ciudadanos a la relación electrónica con las AA.PP., que supondrá una alteración de la concepción actual de los medios materiales con los que cuenta la administración.

70

Las actividades a desarrollar por las oficinas administrativas, tanto en relación con sus actuaciones de cara al público, como respecto de sus propios procesos internos, cambiarán sustancialmente. Así, deberán configurarse nuevos puntos de acceso electrónico y servicios de atención telefónica, orientando las oficinas de atención presencial a las personas que carezcan de medios propios o conocimientos suficientes.

Será imprescindible que todas las administraciones puedan ofrecer por vía electrónica la totalidad de los trámites y procedimientos que han de cumplimentar los usuarios.

Todo ello para, más adelante, poder garantizar la interoperatividad electrónica entre todas ellas, dotando de validez jurídica a un buen número de procesos que requieran la participación sucesiva de las mismas. Los ciudadanos deben de dejar de ser, de una manera definitiva, los mensajeros entre las diversas administraciones.

De lo anterior se infiere una necesaria agilización y sim-

plificación de los procedimientos administrativos, pudiendo el ciudadano consultar en cualquier momento el estado de tramitación en el que se encuentran éstos.

En conclusión, no cabe duda de que queda mucho camino por recorrer ya que el desarrollo acaecido hasta la fecha ha sido muy desigual. En todo caso, la Administración de la Seguridad Social, debido a la trascendencia de las funciones que tiene encomendadas, debe continuar en la vanguardia de estos cambios, tal y como históricamente ha sucedido.

C) La implicación mayor de los empleados públicos.

Existe un consenso general, tanto en el mundo empresarial como dentro de la propia función pública, de que la ventaja competitiva de las organizaciones en el futuro no radicará ni en los recursos financieros, ni en la tecnología: la ventaja competitiva básica radicará en la gestión de los recursos humanos y en el nivel de preparación de los trabajadores.

El destino de un país depende de sus habitantes: de sus conocimientos, de sus habilidades, de su grado de motivación... Los RR.HH. marcarán su propio futuro, tal y como ocurre también en toda organización.

Como hemos señalado con anterioridad las organizaciones dependen de las nuevas tecnologías de información y comunicación, por lo que se necesitarán trabajadores cualificados para operar con los nuevos sistemas, así como con conocimientos informáticos que comprendan, al menos a un nivel básico, los nuevos productos y servicios.

Durante los próximos años, en los que toda actividad se encontrará sometida, aun más si cabe, a constantes cambios y mutaciones, el tratamiento integral de los RR.HH. se irá acentuando cada vez más, concentrando lo que tradicionalmente se manejaba por separado (personal, formación, organización del trabajo, salarios, seguridad e higiene) en un único centro de decisión.

Un sistema donde el centro será la persona (con su problemática personal y familiar) y en el que los planes y las actuaciones interactuarán coherentemente entre sí y el resto de los sistemas existentes en la organización. La competencia a la hora de obtener personal cualificado será cada vez mayor, y los responsables de recursos humanos, de meros gestores pasivos, deberán pasar a ser activos buscadores de personal que deberán idear sistemas y compensaciones, no exclusivamente retributivas, que hagan atractivo el trabajo en las organizaciones. Y, todo ello, con el fin de lograr un mayor grado de compromiso e implicación de los trabajadores con la tarea que realizan.

LA VISIÓN INTEGRAL QUE
CARACTERIZA AL ISM LE
HA HECHO VALEDOR PARA
DESARROLLAR Y APLICAR
EL PRIMER ACUERDO
SUSCRITO CON UN PAÍS
SUBSAHARIANO CUYO FIN
ES REGULAR LOS FLUJOS
MIGRATORIOS

De esta manera podemos señalar como objetivos más importantes en este campo:

- La creación, mantenimiento y desarrollo de un contingente de RR.HH. con habilidad y motivación para realizar los objetivos de la organización, pero que, a su vez, cuente con las condiciones necesarias para que pueda alcanzar sus objetivos individuales.

- Aumento de la productividad del trabajo y de la satisfacción laboral, vinculados a las condiciones de trabajo. Lograr la eficacia y eficiencia en las organizaciones.

- Potenciación de la formación en las áreas en las que los desafíos van a ser más importantes, pero valorando el aprovechamiento de la misma.

- Búsqueda de la polivalencia de los empleados, así como su participación e implicación en las diversas actividades de la organización.

- Desarrollo de políticas integrales que aborden la resolución de problemas que tengan en cuenta las diferentes esferas competenciales, estimulando sinergias.

- Establecimiento de nuevos modelos de trabajo (por ejemplo el Teletrabajo, no sólo concebido como un programa que pretenda la conciliación de la vida personal y familiar, sino como una manera de potenciar la valoración del trabajo en términos objetivos y no meramente como tiempo de presencia).

- La adopción de sistemas adecuados que permitan la evaluación del desempeño del puesto de trabajo (prevista en el Proyecto de ley del Estatuto de la Función Pública).

En otro orden de cosas, cabe mencionar también el futuro desarrollo del modelo de Agencias, como forma básica de prestación de los servicios por parte de la Administración. Mediante este modelo organizativo se crearán organismos públicos con suficiente nivel de autonomía y flexibilidad en la gestión que puedan hacer frente a los nuevos retos sociales.

Las Agencias ahondarán en la gestión por objetivos y gozarán de un mayor nivel de autonomía, responsabilizándose de sus resultados y asociando una parte importante de las retribuciones de su personal al cumplimiento de los objetivos. Esta fórmula organizativa se configurará como el futuro modelo hacia el cual se irán reconduciendo todos los organismos actualmente existentes.

En este sentido, el Instituto Social de la Marina, dada la complejidad y variedad de sus funciones, así

como del importante número de relaciones que mantiene con los diversos agentes sociales, tanto públicos como privados, aparece como una organización ideal a la hora de adoptar este nuevo modelo de gestión.

D) La revalorización de la participación de los ciudadanos.

La participación de los ciudadanos, bien de manera individual, o a través de asociaciones u organizaciones debidamente legitimadas tendrá un fuerte impulso en los próximos años.

EXISTE UN CONSENSO
GENERAL DE QUE LA
VENTAJA COMPETITIVA DE
LAS ORGANIZACIONES EN
EL FUTURO RADICARÁ EN LA
GESTIÓN DE LOS RECURSOS
HUMANOS Y EN EL NIVEL
DE PREPARACIÓN DE LOS
TRABAJADORES

En este sentido, la administración deberá articular canales adecuados de comunicación con el llamado sector no lucrativo (ONG's), que cada vez juega un mayor papel de intermediación entre la sociedad civil y los poderes públicos, llegando incluso a convertirse en una alternativa del estado como medio de conexión social.

71

En este orden de cosas dentro del Plan Moderniza del MAP ya se recogen como actuaciones a desarrollar la consulta pública de proyectos normativos o decisiones del gobierno, (estableciendo un área de participación dentro del Portal www.060.es) o la creación de foros de debate.

En conclusión, las AA.PP. se enfrentan al reto de seguir siendo la herramienta básica de la que se valen los Estados para poder garantizar los derechos fundamentales, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios básicos en una sociedad del bienestar. Es decir continuar siendo el mediador entre el poder político, el mundo económico y la sociedad civil. Y, todo ello, no sólo respondiendo al fuerte empuje del mercado, sino, sobre todo, atendiendo a las exigencias de una sociedad civil cada vez más articulada y exigente.

Únicamente adoptando una visión integrada se podrá hacer frente a estos retos. De esta manera las políticas orientadas a mejorar la atención a los ciudadanos no pueden concebirse al margen de las de personal; ni éstas de espaldas a la organizativas; ni ninguna de las anteriores sin recurrir al enorme potencial de las tecnologías de la información. ●

EL FUTURO DE LOS ASPECTOS GERENCIALES

Ponente: Ignacio ROBLES GARCÍA

Secretario General del IMSERSO

LA FUNCIÓN DEL DIRECTIVO EN LA GESTIÓN DE CALIDAD DEL IMSERSO

Las organizaciones modernas han adaptado sus métodos de trabajo a criterios de calidad y de excelencia y la Administración Pública no podía quedar al margen de estas estrategias que tienen como objetivo final la satisfacción del cliente, usuario final de los productos o servicios que prestan las organizaciones.

En la Administración del Estado, el Real Decreto 1.259/ 1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado, las definía como **los documentos escritos que constituyen el instrumento a través del cual, los órganos de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, informan a los ciudadanos sobre los servicios que tienen encomendados y de los compromisos de calidad en su prestación, así como de los derechos de los ciudadanos y usuarios en relación con estos servicios.**

Al amparo de esta norma, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, como otros órganos de la Administración General del Estado, han ido introduciendo planes de calidad en su actuación con el objetivo de conseguir unas organizaciones públicas eficientes y comprometidas con la prestación de servicios de calidad.

Pero, es a partir de 2005, con la publicación del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general de mejora de la calidad en la Administración del Estado, cuando la calidad se contempla desde una perspectiva integral y se diseña un marco general para la mejora, coordinando un conjunto de programas para que los servicios públicos que se prestan, sean no sólo en beneficio de los ciudadanos, sino de su plena satisfacción.

En este sentido, el Real Decreto diseña ese marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado y establece los siguientes programas:

- Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios.
- Programa de cartas de servicios.
- Programa de quejas y sugerencias.
- Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones.
- Programa de reconocimiento.
- Programa del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos.

Otro aspecto importante a resaltar, y al que haré referencia más adelante, es la importancia estratégica que la Agenda del Gobierno concede a la cultura de la evaluación de los servicios y a la gestión de calidad. En el Real Decreto se subraya este compromiso asignando a los órganos superiores y directivos de los Ministerios competencias y funciones esenciales para el desarrollo efectivo de dichos principios.

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) ha seguido un proceso de implantación de la gestión de calidad similar al descrito anteriormente en la Administración General del Estado.

LAS ENTIDADES GESTORAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL HAN IDO INTRODUCIENDO PLANES DE CALIDAD EN SU ACTUACIÓN CON EL OBJETIVO DE CONSEGUIR UNAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS EFICIENTES Y COMPROMETIDAS

A partir del año 1999, y al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto sobre Cartas de Servicios, comienzan a implantarse programas de gestión de calidad, tanto en los Servicios Centrales de la Entidad, como en las Direcciones Territoriales y Centros.

Pero, es a partir del 2004 cuando se institucionaliza el

compromiso de la Entidad con la gestión de calidad y, mediante Resolución de la Dirección General de 7 de abril de 2005, se establecen los criterios sobre los que se articula la calidad en el IMSERSO, con el objetivo de garantizar eficaz y eficientemente, los derechos de los ciudadanos que son objeto de su ámbito de actuación, tratando de dar respuesta a sus necesidades y expectativas.

En la actualidad, este compromiso institucional se reconoce en el propio Real Decreto 1.226/2005, de 13 de octubre, **por el que es establece la estructura orgánica y funciones del IMSERSO**, atribuye a la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación el desarrollo y la implantación de modelos de gestión de calidad y de sistemas de acreditación y de evaluación de programas, centros y servicios en el ámbito de competencias del Instituto, porque es una realidad que los ciudadanos reclaman de las Administraciones Públicas que los servicios que prestan sean de calidad.

Entre los distintos modelos existentes de calidad, el IMSERSO optó por el modelo EFQM, que es, al mismo tiempo, un instrumento de autoevaluación y de gestión, pues se trata de un modelo en el que la evaluación de los agentes facilitadores de la calidad y de los resultados alcanzados, facilita a la organización unos indicadores fiables, que le permite orientar su gestión conforme con los principios de gestión de calidad.

Hemos de ser conscientes de que una premisa básica para articular una verdadera gestión calidad debe involucrar al todos los empleados. La participación del personal en el diseño de las actuaciones que hay que llevar a cabo, como en la ejecución y seguimiento de la mismas, es un requisito sin el cual no es posible establecer una gestión eficaz y eficiente.

LA PARTICIPACIÓN DEL
PERSONAL [...] ES UN
REQUISITO
SIN EL CUAL NO ES POSIBLE
ESTABLECER UNA GESTIÓN
EFICAZ Y EFICIENTE

En este sentido, la participación del personal en el diseño, articulación y seguimiento de las acciones de mejora, se articula en el IMSERSO a través de diferentes órganos de decisión, de participación y de carácter técnico.

En cada Unidad (Subdirección General, Dirección Territorial y Centro) se constituyeron Equipos de calidad que, después de la correspondiente formación sobre la aplicación del Modelo EFQM, comenzaron a realizar autoevaluaciones de la gestión y que, en la actualidad, tienen como funciones principales la coordinación y el seguimiento de las acciones de calidad de la Unidad y la propuesta de mejoras al responsable de la misma.

Por otra parte, las Comisiones de Calidad (una por cada una de las distintas Unidades y tipos de Centro), se reúnen semestralmente con el objeto de articular técnicamente las decisiones estratégicas tomadas por el consejo de Dirección, adecuarlas a la realidad de su ámbito y proponer su inclusión en el Plan anual pertinente. Tiene también, como misión muy importante, impulsar los planes de mejora coordinados por los distintos Equipos de Calidad.

Otro órgano de gran importancia es el Consejo de Calidad, del que forman parte los responsables de cada una de las Unidades y Centros, que se reúne anualmente y que tiene como misión el análisis y valoración de las propuestas que se reciben de las distintas Comisiones de Calidad y analizar las acciones realizadas en el ejercicio anterior, elaborando el correspondiente informe al Consejo de Dirección

Por último, completa el conjunto de órganos que tienen encomendadas funciones de calidad en el Instituto, el ECENCA (Equipo Central de Calidad), del que forma parte un representante de la Dirección General del Instituto y de cada una de las Subdirecciones Generales de la Entidad y que tiene como misión el impulso, la coordinación y el seguimiento de cuantas acciones relacionadas con la calidad se lleven a cabo por las distintas Unidades del Instituto.

A través de los Equipos, de las Comisiones y del Consejo de Calidad se articula institucionalmente la participación de los empleados de calidad de la Institución. Pero no debemos olvidar la importancia que en la gestión de calidad tiene la implicación de la Dirección.



En este sentido, la resolución de la Dirección General del IMSS de 7 de abril de 2005, a la que vengo refiriéndome, atribuye, expresamente, al Consejo de Dirección del Instituto el establecimiento de los objetivos básicos y las decisiones estratégicas en materia de calidad para todo el Instituto, la aprobación del Plan anual de calidad del IMSS y los medios para que se haga efectivo.

Con independencia de que los programas y proyectos de calidad, tengan una duración plurianual, el IMSS se plantea el cumplimiento de unos objetivos anuales de gestión de calidad.

El Plan de Calidad (PLANCA - 07) recoge, además de los objetivos a lograr, las acciones que tienen que llevarse a cabo para cumplirlos, las Unidades responsables de llevarlos a cabo, así como las encuestas de satisfacción y los mecanismos de evaluación y revisión.

El Plan de Calidad para el año 2007 fue aprobado en el Consejo de Dirección del 30 de Enero.

En este punto, es importante señalar que el Plan de Calidad no es sólo un documento que contiene las acciones de mejora que deben ser realizadas durante el presente año, sino que se trata del resultado de un trabajo, en cuya elaboración han participado todos y cada uno de los niveles de la organización, implicados en la gestión de calidad.

En primer lugar, los Equipos de calidad de cada una de las Unidades de la Entidad se elaboraron propuestas de mejora, que fueron objeto de estudio y análisis en las distintas Comisiones de Calidad, a partir de los cuales se elaboró la propuesta del Plan de Calidad.

Esta propuesta fue sometida a discusión del Consejo de Calidad y una vez aprobada, el Consejo de Dirección del Instituto la ratificó en la fecha que he señalado anteriormente.

El Plan de Calidad, aprobado para el presente año, comprende 48 acciones de mejora que, distribuidos por temas son las siguientes:

- De mejora de la información interna y externa: 13 acciones

EL PLAN DE CALIDAD ES EL RESULTADO DE UN TRABAJO EN EL QUE HAN PARTICIPADO TODOS LOS NIVELES DE LA ORGANIZACIÓN IMPLICADOS EN LA GESTIÓN DE CALIDAD

- Elaboración de manuales y protocolos normalizados: 10 acciones
- Elaboración de planes de mejora: 8 acciones
- Mejora y extensión del apoyo informático: 5 acciones
- Evaluaciones y autoevaluaciones: 4 acciones
- Formación del personal colaborador: 2 acciones
- Gestión por procesos: 1 acción.

En definitiva, debemos señalar que el IMSS ha realizado una apuesta fuerte por la gestión de calidad, liderada por la Dirección General y el Consejo de Dirección y con la participación de todos los empleados de la Entidad.

Pero al hablar del liderazgo, como un elemento clave para la gestión de calidad, debemos considerar que para que se produzca la implicación de todos los empleados, el liderazgo no se agota en la implicación de la Dirección, sino que es necesario que la organización cuente con otras personas capaces de desarrollar y facilitar la consecución de la misión, de dirigir los procesos de cambio de forma coherente, con el propósito de reorientar la dirección, cuando resulte necesario, logrando involucrar con ellos al resto de las personas. Los líderes son los gerentes de las organizaciones

Pero, en la Administración Pública, quiénes son los gerentes y cuáles son sus funciones?

Existe un amplio consenso en la doctrina científica para definir la gerencia como un proceso que implica la coordinación de todos los recursos disponibles en una organización, para lograr unos objetivos previamente establecidos.

En un sentido estricto, el Gerente es el Director, que representa a la organización dentro y fuera de la misma y coordina todos los recursos (humanos, materiales, financieros, etc) para alcanzar esos objetivos.

Sin embargo, y reconociendo la importancia de la Dirección en el éxito o fracaso, en las organizaciones de estructura compleja, como son las Administraciones Públicas, es preciso hablar de varios niveles de gerencia, comprendiendo en este sentido amplio, al personal que el nuevo Estatuto básico del empleado público denomina como personal directivo profesional y lo define como aquél que desarrolla funciones directivas profesionales, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

Es esta una aportación importante del nuevo Estatuto que, por primera vez, regula las funciones de este personal y que, en mi opinión, se corresponde con el personal nombrado en puestos de libre designación.

El Estatuto Básico establece que la designación de este personal atenderá a principios de mérito y capacidad y que estará sujeto a evaluación con arreglo a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de sus resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

Ahora bien, el Estatuto Básico del empleado público no ha definido cuáles son las funciones directivas profesionales y ello responde, en mi opinión, a dos razones fundamentales:

En primer lugar, porque se trata de una norma básica y es una facultad que corresponde a cada una de las Administraciones de las que dependa la organización, el determinar los criterios para determinar la condición de personal directivo.

Pero, es que además, la función directiva no puede ser definida normativamente, pues abarca la coordinación de todos los recursos, tangibles e intangibles, puestos a su disposición para la consecución de los objetivos propuestos.

En el contexto que estamos comentando, la gestión de calidad, quiero referirme a una de las funciones características de los directivos. Me refiero a la dirección de personas.

Cualquiera que sea su nivel, el directivo dirige personas, por lo que el liderazgo, la motivación, la creación y dirección de equipos de trabajo y los estímulos que sea capaz de transmitir al equipo determinará el éxito o fracaso en la consecución de los objetivos propuestos.

Es función del directivo ejercer un verdadero liderazgo, sobre las personas que dirige.

Entendemos por liderazgo la capacidad de un directivo para influir en sus colaboradores y que realicen sus tareas con entusiasmo para la consecución de los objetivos de la organización.

EL IMSERSO HA REALIZADO
UNA APUESTA FUERTE POR
LA GESTIÓN DE CALIDAD,
LIDERADA POR LA DIRECCIÓN
GENERAL Y CON LA
PARTICIPACIÓN DE TODOS
LOS EMPLEADOS DE LA
ENTIDAD

Lógicamente, las funciones de planificación, organización, dirección y control se ejercen sobre todos los recursos de la organización, pero la llevan a cabo las personas, por lo que una de las habilidades fundamentales del directivo, ha de ser la de formar equipos de trabajo y dirigir el trabajo en equipo de sus colaboradores inmediatos.

Hoy en día, el trabajo se realiza en equipo y el equipo se ha convertido en una unidad fundamental dentro de la empresa. Es algo comúnmente aceptado que cuando un equipo de trabajo funciona, el valor de su trabajo es superior a la suma del trabajo de cada uno de sus componentes, de tal manera que el trabajo se atribuye al equipo y no puede ser atribuido a ninguno de los trabajadores que lo forman.

Sirva como ejemplo de la importancia del trabajo en equipo, la actividad desarrollada en los últimos años en el IMSERSO con ocasión de los trabajos técnicos que se han realizado con ocasión de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en situación de Dependencia, así como a los trabajos posteriores para la preparación de los Reales Decretos de desarrollo, absolutamente necesarios para poner en marcha una ley de extraordinario calado social.

En esta última fase, se han creado hasta doce grupos que han venido realizando trabajos de estudio y redacción sobre los distintos aspectos de la ley y en los que participaron empleados de la totalidad de los Servicios Centrales y Direcciones Territoriales, compaginando reuniones específicas de la dependencia con el quehacer diario de sus Departamentos.

A nadie se le oculta que estos trabajos hubieran sido imposibles de llevar a cabo sin el esfuerzo personal de los empleados de la Entidad. Pero también es necesario señalar que este esfuerzo ha sido posible, además de por la profesionalidad de los trabajadores de la casa, por la motivación derivada de la creencia en la trascendencia social del trabajo que tenían que realizar, para lo cual es de gran importancia el liderazgo que han podido ejercer los directivos de la Entidad, que, por otra parte, debe estar basado en la autoridad sobre las materias de su competencia y sobre las personas del equipo y no en el poder que le otorga su posición en la estructura organizativa.

En la moderna doctrina de recursos humanos, el personal constituye el activo fundamental de la actividad de la empresa. Los directivos del futuro deben asumir que en la dirección de personas se halla una parte importantísima del éxito en su gestión ●

EL FUTURO DE LOS ASPECTOS GERENCIALES

Ponente: Fernando LÓPEZ HUERTA

Secretario General del INSS

EL FUTURO DE LOS ASPECTOS GERENCIALES DESDE LA EXPERIENCIA DEL INSS**INTRODUCCIÓN**

La década de los ochenta marcó un punto de inflexión en la evolución del sector público en los países occidentales. La fuerte presión de los cambios económicos, políticos, tecnológicos y culturales en las sociedades desarrolladas dejó al descubierto un insostenible desajuste entre el modelo de organización administrativa y el funcionamiento y las necesidades de una sociedad en permanente mutación, con unos ciudadanos cada vez más conscientes de sus derechos y dispuestos a ejercer su corresponsabilidad en la toma de decisiones.

Asimismo, los Gobiernos toman conciencia de que las tradicionales relaciones entre Administraciones Públicas y los administrados son desiguales y descompensadas, y que deben dar paso a una nueva concepción más equilibrada e igualitaria en la que las Admi-

nistraciones no son sino servicio y los distintos públicos, su clientela. Así empezamos a pensar en el INSS por los años 1987 y 1988.

Este drástico viraje conceptual de “lo público” exigía a gritos ir abandonando diseños organizativos y pautas de funcionamiento burocráticos pensados para una sociedad y un mundo fijos y predecibles, a la par que superar los mecanismos administrativos convencionales para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. Ello dio lugar a la puesta en marcha de determinadas estrategias de modernización y determinadas técnicas de dirección de las organizaciones. Esta situación de los años noventa queda reflejada de manera brillante en el estudio que Xavier Mendoza Mayordomo publicó en el número 223 de la revista “Documentación Administrativa” bajo el título “Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España”. Este estudio comenzaba así: “Lo gerencial está de actualidad en nuestras Administraciones Públicas. Su aparición subraya la entrada en crisis de la forma burocrática como modelo de referencia”. Tan importante fue este estudio que en 1993 lo volvió a publicar, reelaborado y actualizado, a petición del Ministerio para las Administraciones Públicas.

El Derecho tardó todavía algunos años en plantearse de manera sistemática la incorporación de este punto de vista modernizador, siendo la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, la que inició una vigorosa tendencia a la “normalización” de principios y técnicas gerenciales, a la que siguieron otras, si bien todas ellas entroncan, directa o indirectamente, con la dinámica transformadora que impulsa en todo el sector público la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común. En esta órbita se encuentra, sin duda, el Estatuto Básico del Empleado Público (en trámite parlamentario en el Senado cuando escribo estas líneas). Con ello se iniciaba un intento de solucionar el divorcio entre Derecho y “Management”, partiendo de que el servicio a los ciudadanos y la eficiencia en la administración de los recursos públicos son los principios básicos que justifican la existencia de la Administración y que deben presidir su entera actividad.



Este proceso modernizador dio lugar a mutaciones esenciales en el paisaje administrativo. La más importante de ellas, y que sintetiza todas las demás, es el paso de una Administración centrada en sí misma (ensimismada, burocrática según la concepción sociológica de Max Weber) a una Administración extrovertida, centrada en su misión y orientada a los ciudadanos que demandan sus servicios.

Este escenario histórico que he apuntado es válido también para el INSS. Sería de gran interés observar la evolución en estos aproximadamente veinte años, de cómo el INSS fue incorporando las distintas técnicas gerenciales originarias del sector privado al proceso de su modernización, cómo fue armonizando los principios de economía, eficacia y eficiencia, sinónimos de capacidad productiva y de gestión con el de legalidad a fin de recuperar una legitimidad de ejercicio muy debilitada. Me limitaré a decir que el primer plan de formación del INSS se documentó en 1988 y los primeros cursos sobre “desarrollo gerencial para directivos” tuvieron lugar en los primeros años de los 90. Desde entonces, en los sucesivos planes de formación han estado presentes, aunque quizá no siempre con la intensidad ni la profundidad que reclama el futuro de los aspectos gerenciales, acciones positivas pensadas para los segmentos directivo y predirectivo.

Sirva esta introducción “del pasado” como horizonte que nos permita valorar el punto en el que nos encontramos. Y siendo muy fecundo el momento que vivimos, en mi ponencia me voy a centrar en exponer un aspecto gerencial del futuro de primera magnitud, cual es la importancia de los valores en paralelo con la fuerza de las actitudes, y el significado de lo que se ha venido en llamar la dirección por valores, lo que haré teniendo en cuenta la experiencia en la que estamos trabajando en el INSS, tal como se me ha solicitado por el Comité Científico de estas Jornadas.

LA DIRECCIÓN DESDE LOS VALORES: CONCEPTO Y ESENCIA

No es un estilo específico de dirección, sino que es una filosofía para dirigir que utiliza de manera actualizada los planteamientos del Desarrollo Organizacional y que persigue algo tan básico como personalizar la manera de pensar y actuar del directivo y de todos los empleados. La dirección por valores se basa en principios y convicciones y alienta el “valor” de dirigir desde el diálogo sobre los criterios que deben orientar la actividad cotidiana de cuantos componen la organización. Es una sofisticada y potente herramienta para el ejercicio del liderazgo que puede cumplir estas cua-

LA DIRECCIÓN POR VALORES SE BASA EN PRINCIPIOS Y CONVICCIONES Y ALIENTA EL “VALOR” DE DIRIGIR DESDE EL DIÁLOGO

tro funciones básicas: simplificar, encauzar, integrar y comprometer.

A).- **Simplificar es** absorber y drenar la complejidad organizativa derivada de las crecientes necesidades de adaptación a los cambios

en un mundo acelerado e interdependiente a la par que de la necesidad de promoverlos, sin perder de vista la complejidad que tiene también su fuente en la imprescindibilidad e impredecibilidad del comportamiento individual del empleado como portador de conocimientos y de libertad. La cultura corporativa, cuando refleja las valoraciones mayoritarias de los empleados, favorecen la unidad y cohesión organizacional, pero promocionando y rentabilizando la diversidad e, incluso, haciéndola compatible con un cierto desorden. Los valores son los grandes aliados para liberarnos a nosotros mismos de nosotros mismos (egocentrismos) y poder ser más de lo que somos, siendo más con otros y posibilitando que los otros sean más con nosotros. El liderazgo basado en valores incrementa el peso de la ética en las organizaciones y facilita comportamientos más satisfactorios, más sinceros, más eficientes.

B.- **Encauzar es** orientar y dar horizonte a la Visión de la Entidad sirviendo de referencia para la consecución de la misión y de los objetivos estratégicos y operativos. El sistema de creencias y valores que dieron forma a un modelo de dirección y organización burocráticos ya no resulta adecuado en un mundo y en un mercado cada vez más globales, más mutantes y más orientados a la calidad, es decir, más preocupados por las personas de los funcionarios y de los ciudadanos.

C.- **Integrar** estrategia con políticas sobre personas, de manera que la profesión sea también espacio de “realización” de la persona, que es el trabajador. El resultado del trabajo no sólo es exterior (producto), sino también interior (conocimiento, valores, hábitos saludables, es decir, crecimiento personal). El sistema de valores que sustentó y sustenta el antiguo modelo burocrático con clara finalidad de control jerárquico de las personas en entornos estables ha empezado a evolucionar hacia políticas y estilos de integración con otras formas de pensar y hacer las cosas, lo que denominamos una nueva cultura, que, manteniendo mecanismos de control sobre resultados, opta estratégicamente por el marco de equipos de trabajo que asumen objetivos con responsabilidad, y en donde el

control se ejerce con pocas normas y a través de los valores que se comparten.

D.- **Comprometer** a los empleados con su trabajo, con los procesos y con el desarrollo organizacional, sabiendo que el compromiso es una palanca de potencial casi ilimitado y de cuya capacidad transformadora todos tenemos múltiples testimonios que aportar. Los valores permiten superar con coste cero los patrones motivacionales mínimos que estimulan únicamente el cumplimiento de obligaciones laborales o los sinalmagas contractuales o estatutarios.

LA DIRECCIÓN DESDE LOS VALORES: TENDENCIAS ORGANIZATIVAS DE FUTURO QUE LA HACEN NECESARIA

El mayor grado de complejidad e incertidumbre en las organizaciones prestadoras de servicios viene determinado a nivel interno por las tendencias organizativas que se abren camino hacia el futuro, y que, a su vez, me parece que empiezan a diseñar y consolidar el perfil del nuevo orden postburocrático, abriendo paso a un nuevo paradigma organizacional.

A).- El INSS es una **Administración Pública en la que todos los trabajadores contribuimos en todo el país con soluciones cada vez mejores a la gestión de las prestaciones del sistema público de Seguridad Social al servicio de los ciudadanos.**

Esta tendencia marcó de manera irreversible el tránsito de una administración pública ensimismada a otra extrovertida, de cerrada a abierta. Después de dos décadas trabajando en esta dirección hoy podemos decir que en el INSS esta tendencia ha devenido de presupuesto de partida a creencia y valor, de ocupación en el presente a sueño también de futuro y para el futuro, pues cualquier formulación de la "visión" del Instituto debe integrarlo. El que esto sea así no presupone afirmar que tengamos resuelta la necesaria armonía entre lo que representa la relación institucional INSS/Ciudadanos con lo que representa la **relación de mercado** INSS/usuarios, alianza ésta en la que nos preocupamos por mejorar su equi-

EL LIDERAZGO BASADO
EN VALORES INCREMENTA
EL PESO DE LA
ÉTICA Y FACILITA
COMPORTAMIENTOS
MÁS SATISFACTORIOS,
MÁS SINÉRGICOS, MÁS
EFICIENTES



librio entre lo que son derechos de los ciudadanos y lo que son deseos, entre los cauces procedimentales de las normas y los procesos propios de empresa, entre los intereses generales y los ciudadanos individualmente considerados. De manera que el ciudadano, cada ciudadano, llegue a percibir que el INSS está, simultáneamente, sujeto a las leyes y al Derecho y a la vez es capaz de satisfacer las demandas ciudadanas. Nuestra Carta de Servicios es el marco contractual psicológico que contiene nuestra oferta de compromisos y nuestro ánimo de equilibrar con ella objetivos garantísticos y objetivos de servicio.

Tengo la convicción que el futuro no devaluará esta tendencia, sino que la fortalecerá.

B).- **El INSS desea y trabaja para aumentar el marco de autonomía y de responsabilidad profesional de sus empleados.** La orientación a la calidad a la que nos acabamos de referir, la desaparición casi total de puestos de trabajo con perfil ocupacional de baja cualificación, el uso extenso e intenso de nuevas tecnologías y de aplicativos para la gestión de prestaciones exigen que debamos incrementar la profesionalidad permanente de los empleados, tanto en lo que se refiere a nivel de conocimientos técnicos, jurídicos y ofimáticos, como el nivel de conocimientos de lo que es una organización y de lo que es el INSS, es decir, tanto de los procesos de tarea como de los procesos de grupo. Ello plantea la exigencia del empleado a ser tratado como adulto, con criterio propio, capaz de asumir valores traducibles en conductas de implicación y de compromiso. Sin autonomía no hay responsabilidad ni corresponsabilidad. Un empleado sin un cierto marco de autonomía no es un "profesional", es un operario "dependiente".

Por supuesto, es mucho más difícil dirigir a “profesionales” que a operarios dependientes, pero esto debe ser estimado como un reto para la dirección y gerencia de la Entidad, como debe ser un reto también el

EL INSS ES UNA
ADMINISTRACIÓN QUE
EVOLUCIONA DE TENER
JEFES A TENER DIRIGENTES
Y LÍDERES

plasmar convenientemente esta dinámica de mayor cualificación de las tareas en las respectivas Relaciones de Puestos de Trabajo. Esta segunda tendencia que trato de mostrar debe implicar una importante descentralización vertical y horizontal, en respuesta a las preguntas de cuánto poder de decisión debe delegarse en los directivos de unidades descendiendo por la cadena de autoridad (descentralización vertical) y cuánto poder de decisión debe pasar de los directivos de línea a los especialistas o profesionales que habitan en los procesos de producción (descentralización horizontal).

C.- El INSS es una Administración que evoluciona de tener jefes a tener dirigentes y líderes.

Porque necesitamos directivos que consigan que las cosas que tienen que pasar pasen y que éstas sucedan conforme a las pautas previamente definidas. No queremos jefes que se pasen toda la jornada laboral reaccionando, a la defensiva, orientados al control jerárquico. “Reaccionando” la Entidad no crece, se mantiene a duras penas y con penas duras. Trabajamos para que nuestros dirigentes pasen parte de la jornada en el cuadrante donde vive lo importante aunque no sea urgente, allí donde las cosas se ganan con reflexión, donde aprendemos que, aunque es más fácil reaccionar que reflexionar, es más satisfactorio, útil y motivador reflexionar y después actuar, pues no es lo mismo reacción que acción.

Dirigir, liderar equipos humanos es lograr que nuestros empleados quieran hacer lo que tienen que hacer. Esto no tiene nada que ver con “el ordeno y mando”, expresión ésta que con gran plasticidad refleja una clase de dirección por reglas e imposiciones propia de mentes taylorizadas. Pasar de “tener que hacer” a “querer hacer” obliga a evolucionar de mandar a facilitar, que los funcionarios crezcan, no reduciendo sus potencialidades o silenciándolas, sino aprovechándolas, no sea que, como dice Peter Senge, la mayor parte de los proyectos empresariales fracasan al poco de empezar sin apenas haber sabido aprovechar la energía disponible para sostener cambios significativos.

Dirigir desde los valores requiere tener esos valores y ejemplarizarlos desde la coherencia de los planteamientos y la congruencia de los comportamientos, es decir la propia credibilidad personal e institucional.

D.- El INSS es una Administración que potencia los equipos de trabajo para trabajar en equipo, bien creando equipos de trabajo para finalidades puntuales bien tratando de vivir en las unidades administrativas desde los valores que disciplinan los equipos de trabajo y la cultura de la corporación y suma de esfuerzos colectivos como mejor fórmula para la consecución de resultados de éxito.

No es cuestión sólo de una nueva cultura profesional que actualice comportamientos propios del pasado, sino que los nuevos valores exigen llevar a la práctica nuevas estructuras de gestión más ágiles, más eficaces, que operen con mayor autonomía, con mayor transparencia y evaluabilidad, más aplanadas y menos piramidales. Es cierto que estos organigramas más aplanados y más flexibles generan más ambigüedad e incertidumbre. De ahí que no avanzaremos mucho en ellos mientras no avancemos en la dirección desde los valores. El futuro seguirá pidiendo directivos y líderes, pero menos y mejores, no como controladores de irresponsables y transgresores sino como promotores de valores, facilitadores de la gestión de los procesos y distribuidores y coordinadores de los recursos disponibles.

No puedo, ni quiero, adoptar una posición engreída y autocomplaciente con la posición del INSS, su ubicación competitiva en la gráfica que mide el avance en estas cuatro variables que acabo de examinar. Hemos hecho algo y nos falta mucho todavía. Forma parte de nuestra visión que la queremos cada vez más compartida por cada vez más empleados. Es la oficina que deseamos, es la oficina que queremos convertir en

casa común, es la oficina que vamos construyendo mientras sin descanso rentabilizamos lo mejor que podemos la oficina que somos. El futuro ha empezado a ocurrir, y lo hacemos a nuestro ritmo, desde lo que somos, con la fuerza de todos, pues somos todos los que lo estamos haciendo.

EL FUTURO SEGUIRÁ
PIDIENDO DIRECTIVOS Y
LÍDERES FACILITADORES
DE LA GESTIÓN DE LOS
PROCESOS Y DISTRIBUIDORES
Y COORDINADORES
DE LOS RECURSOS
DISPONIBLES

LA NATURALEZA DE LOS VALORES

Si el contenido prevalente de esta ponencia es la dirección por valores me parece que sería fraudulento no dedicar algún tiempo a expresar lo que me parece que son, su naturaleza, pues sin saber lo que son, difícilmente sabremos gestionarlos.

Los valores son **puntos de referencia o criterios previos** desde los cuales se mide el éxito y el fracaso de una organización, se avalúa el comportamiento de las personas y se miden los rendimientos. Es decir, son mecanismos de autogobierno y de gobierno social y corporativo. Los valores son también **elecciones** en el tiempo acerca de que una conducta determinada o una finalidad es personal o socialmente preferible a la conducta opuesta o a la finalidad contraria. Es decir, valor está asociado a libertad. Los valores constituyen el núcleo de la libertad humana en cuanto que son elecciones o preferencias estratégicas de unas conductas frente a otras. Así, por ejemplo, podemos “elegir” el valor de un servicio de calidad frente a un servicio chapuza, o podemos elegir llamar “persona” al empleado o llamarle “recurso humano”. Los valores pertenecen al ámbito de la inteligencia: hacemos uso de la razón para elegir, hacer nuestros ciertos valores. Los valores son elecciones: decisiones frente a alternativas.

Los valores son **atributos de la realidad**. Durante siglos el pensamiento occidental pensó que los valores eran cualidades de los objetos, como lo es cualquier otro predicado (altura, peso, color, etc.). Hoy sabemos que los valores son atributos o cualidades que las personas “atribuimos” a las cosas en función del impacto, positivo o negativo, que provocan en nosotros o en los demás. Afirmar que “esto es bueno en sí mismo” no es lo mismo que afirmar que “esto es cuadrado”, por lo que se comete una falacia objetivista al equiparar una y otra afirmación.

Los valores son **subjetivos**. Por ser atributos de la realidad podemos afirmar que los valores son subjetivos. Mientras la subjetividad de la evaluación de los predicados o de las propiedades de las cosas puede ser corregida mediante procedimientos objetivos (metodología científica), esto no es posible con la evaluación de los atributos.

Finalmente, los valores son **guías para la acción**. Las personas o las organizaciones se proponen desarrollar y defender pautas referenciales que sirvan como guías de actuación para alcanzar su misión a través de su incorporación a las conductas de los funcionarios y de su incorporación a los servicios que la entidad presta.

DIRIGIR ES LOGRAR
QUE NUESTROS EMPLEADOS
QUIERAN HACER LO QUE
TIENEN QUE HACER

A partir de esta conceptualización de los valores a nadie de nosotros se nos escapará advertir la dificultad que entraña gestionarlos (identificarlos, documentarlos, promoverlos, difundirlos, darlos a

conocer a través de la formación, comunicarlos a través del ejemplo, compartirlos) y el riesgo que entraña el uso de estos recursos tan asociados a la libertad individual de las personas, pues a los dirigentes nos puede acechar la tentación de la instrucción y el adoctrinamiento, y, con ello, la ruina de una dirección desde los valores. De aquí que, por una razón más, el futuro nos pide una mayor cualificación en la función directiva, pues el aprendizaje es lo que nos permite pasar a saber lo que todavía no sabemos, y desplegar una fuerte carga de conducta ejemplarizante.

NUEVOS RECURSOS PSICOLÓGICOS Y PATRONES MOTIVACIONALES

Lo que ha venido en llamarse “nueva gestión pública” como paradigma de gestión moderna requiere conductas con una mayor capacidad de innovación, de autoorganización, de responsabilidad profesional, de autocontrol, de compromiso y de comunicación. Pero estas nuevas conductas son exigencias que se plantean no sólo respecto de los niveles superiores de la Entidad sino en todos los ámbitos del INSS, incluidos quienes pueblan el “patio de operaciones”.

No podemos funcionar hoy eficazmente con pocas personas que piensan y la mayoría de funcionarios ejecutando lo que aquéllos dicen. Más bien, los tiempos que nos toca vivir generan una demanda de niveles de formación y cualificación mayores que los que se necesitaron en tiempos anteriores. Son los funcionarios los propietarios de conocimientos y actitudes desde los cuales se generan dinámicas de innovación y de implicación, y es esta capacidad de aprendizaje, más que lo aprendido, lo que crea la diferencia básica y larga entre las organizaciones, pues el desarrollo tecnológico es cada vez más común, de manera que lo verdaderamente relevante en esta tercera revolución productiva en la que estamos, no es un artefacto como fueron la máquina de vapor o la cadena de montaje, por muy importante que sea, y será, el ordenador, sino que el factor número uno es la emergencia del trabajador, trabajadores del conocimiento (sus saberes) por un lado, y trabajadores comprometidos (sus valores) por otro.

Son los valores, esos recursos “intangibles” capaces de motivar actitudes, los que generarán de manera eficiente las conductas adecuadas para producir los resultados que puedan materializar la “misión” del Instituto. Las actitudes reflejan cómo nos sentimos en relación con algo, hechos-personas-objetivos, y predicen nuestra tendencia a desarrollar una determinada conducta. Las conductas son el reflejo de nuestro sistema de valores y de creencias, que se tangibilizan y dejan de ser abstractos a través de las conductas y de los servicios que crean. A la conducta que consigue solucionar un problema manteniendo o mejorando la calidad de las relaciones y reforzando el prestigio profesional se le llama “habilidad”, y a la habilidad usada con regularidad la llamamos “hábito”, y el conjunto de los hábitos configuran el carácter de las personas.

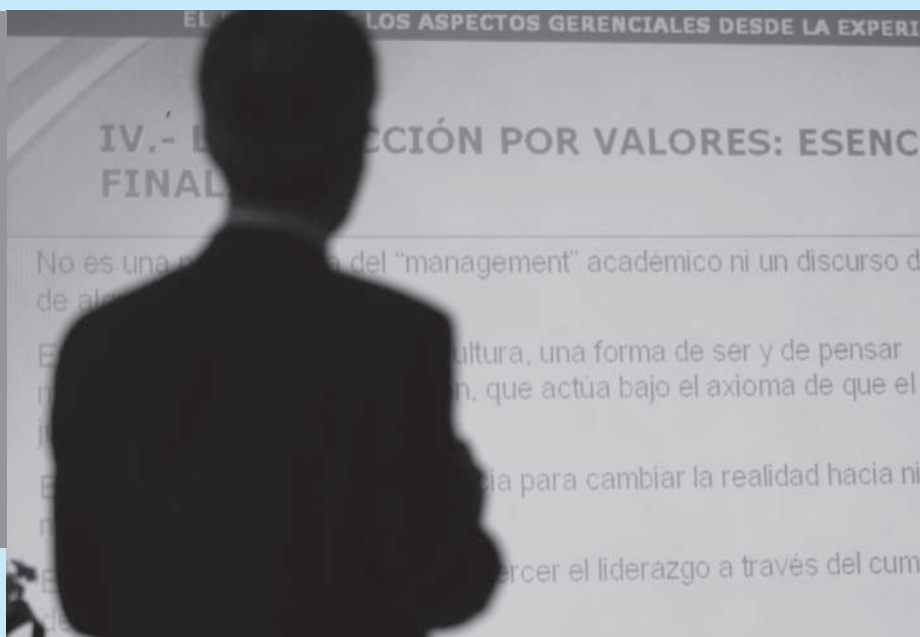
Siendo, pues, los valores motivadores de actitudes, la cultura corporativa se constituye, queremos que se constituya, en una parte importante de este Instituto, y, por ello, en el INSS empezamos a hablar con insistencia de promover, documentar y compartir valores. Cosa ésta, por otra parte, que, ya hace años, Henry Mintzberg integró en su famoso logotipo como la sexta parte de la estructura organizativa, recogiendo una práctica que, con origen en la gerencia japonesa, había llegado a América y Europa. Siendo, pues, una parte de la organización tan directamente relacionada con los empleados y con nuestra manera de hacer las cosas, exige hablar de “gestión” para hacer frente a la necesidad de identificar aquellos valores heredados del pasado que son hoy disfuncionales y constituyen un factor entorpecedor de la renovación administrativa y fomentar y promover otros que estén en sintonía con una administración de servicios que quiere legitimar sus prácticas gestoras ajustándolas también a los va-

lores socialmente aceptados por los ciudadanos y la sociedad de cómo debe ser una Administración Pública hoy. Somos conscientes de que el progreso en profundidad no se reduce a modificar los criterios técnicos que rigen su funcionamiento, sino que debe perseguir como meta fundamental incorporar aquellos contenidos culturales y éticos que den consistencia a la capacidad de respuesta administrativa a las exigencias ciudadanas.

El INSS necesita que sus empleados fomenten potentes recursos psicológicos, porque la gestión que legalmente ejercemos exige la realización de acciones no especificadas por las prescripciones del rol laboral, pero que son necesarias para la consecución de los objetivos y metas de la institución. Cuando lo que una Institución se plantea es el aprovechamiento de todo el caudal de potencialidades que tienen los empleados y el alumbramiento a la práctica gestora de todos los días de conductas innovativas y comprometidas, el patrón motivacional que las hace posibles es el que las funda en las recompensas intrínsecas, en la autoexpresión de los propios principios, en el ejercicio de unos valores que comparten Institución y trabajadores, en una cierta armonía entre la misión individual y la misión organizacional, en definitiva, en los que Maslow llamaba “autorrealización” y que, decenas de años después, Peter Drucker resumía en “ganarse la vida ya no es suficiente, el trabajo ha de permitirnos vivir la vida”.

Compartir una visión atractiva de la oficina al servicio de la misión del INSS es el presupuesto necesario para posibilitar puestos de trabajo “vivos” que conecten con la misión personal de cada uno en su vida, alcanzando con ello una experiencia laboral con sentido y significado.

LOS VALORES
SON PUNTOS
DE REFERENCIA
O CRITERIOS PREVIOS
DESDE LOS CUALES
SE MIDE EL ÉXITO
Y EL FRACASO
DE UNA
ORGANIZACIÓN



EL INSS, UNA CULTURA DE LOS VALORES

Ya debo ir poniendo fin a esta ponencia. El INSS de ahora quiere ser una cultura apoyada en valores que sostienen con su ilusión y ejemplo la mayor parte de los empleados de la Entidad. Hemos querido explicitar los valores y principios que han venido siendo el norte y la guía de las actuaciones del INSS en los últimos tiempos, construyendo así un "corpus" de pensamiento institucional que alumbra tanto la "ciencia" de nuestra actividad gestora como la "conciencia" de nuestros planteamientos estratégicos al servicio de una sociedad cada vez más exigente a través de la "gestión" de este bien público que es la Seguridad Social, y que al INSS le tocar gestionar su acción protectora tal como las leyes la vienen esculpiendo, a partir de un núcleo esencial que es el componente básico e intemporal de la misma.

Los componentes formales de la organización están lejos de determinar mecánicamente las conductas de las personas. Junto al entramado más visible de las organizaciones coexisten los entramados intangibles que influyen en el comportamiento individual y en el ejercicio de la responsabilidad. Entender la esencia o el alma de la Entidad requiere adentrarnos por debajo de los organigramas, manuales técnicos, ordenadores, edificios... en el mundo invisible pero real de la cultura corporativa.

El INSS persigue apoyar el éxito de la gestión en valores que refuercen y llenen de propósito los comportamientos de los empleados. Esta línea de trabajo utiliza insistentemente técnicas de liderazgo y de motivación, aspectos uno y otro descuidados bastante en las Administraciones Públicas, porque no es fácil trasladar al sector público el mensaje optimista del cambio cultural basado en la asunción voluntaria por parte de los funcionarios de un compromiso co-

EL FACTOR NÚMERO UNO ES
LA EMERGENCIA
DEL TRABAJADOR,
TRABAJADORES DEL
CONOCIMIENTO (SUS
SABERES) POR UN
LADO, Y TRABAJADORES
COMPROMETIDOS
(SUS VALORES)
POR OTRO

lectivo hacia el logro de resultados. No es fácil trasladarlo, decimos, si concurrir con unos tiempos en que la eficiencia y el rigor en el gasto público plantean circunstancias no siempre favorables para el conjunto del colectivo y que escapan al alcance de la Institución.

En el INSS continuamos trabajando con ahínco la cultura

de los valores y las técnicas y habilidades de liderazgo y para la motivación, que pueden ofrecer una visión atractiva del puesto de trabajo, de los equipos de trabajo y del Instituto en el que trabajamos. La base de nuestros cuestionamientos, como espero hayáis podido captar de mi exposición, es que los planteamientos profundos y sostenibles que exigen la misión y visión del INSS piden tener en cuenta que la organización no es un ser mecánico, sino un ser vivo y que, por serlo, incluye un espacio para la incertidumbre y la impredecibilidad.

Son nuestros empleados los que hacen posible trabajar en esta dirección. Nuestros compañeros son nuestra esperanza cargada de futuro. Es nuestra creencia en las personas la energía capaz de hacernos crecer en excelencia y en servicio, hoy, mañana y siempre.

Muchas gracias. ●

MESA REDONDA

EL FUTURO DE LOS ASPECTOS GERENCIALES

Ponente: *María Julieta BALART*

Socia Directora de AGAMA CONSULTORIA Y APRENDIZAJE, S.L

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Introducción

El concepto de evaluación de las personas es tan antiguo como el concepto de Dirección, dado que todos nosotros sentimos la necesidad de que se nos valore positiva o negativamente aquello que estamos realizando, que se nos indique si estamos actuando correctamente o no, a fin de poder corregir nuestra actuación o proceder. Sin embargo, las técnicas aplicables a los métodos de evaluación son más recientes. La evaluación del personal como técnica y forma organizada, aparece en el periodo de la I Guerra Mundial para ir extendiéndose, poco a poco como procedimiento sistemático de expresión de juicios y calificaciones de los miembros de una Organización.

Las Organizaciones conceden mucha importancia –cada día más– a las declaraciones formales que los

jefes hacen de sus colaboradores. El progreso de los colaboradores va a depender, en gran medida, de estas opiniones. Del mismo modo, la correcta y justa evaluación de las personas por parte de los superiores, se considera un criterio para calificar su capacidad y cualificación como directivos.

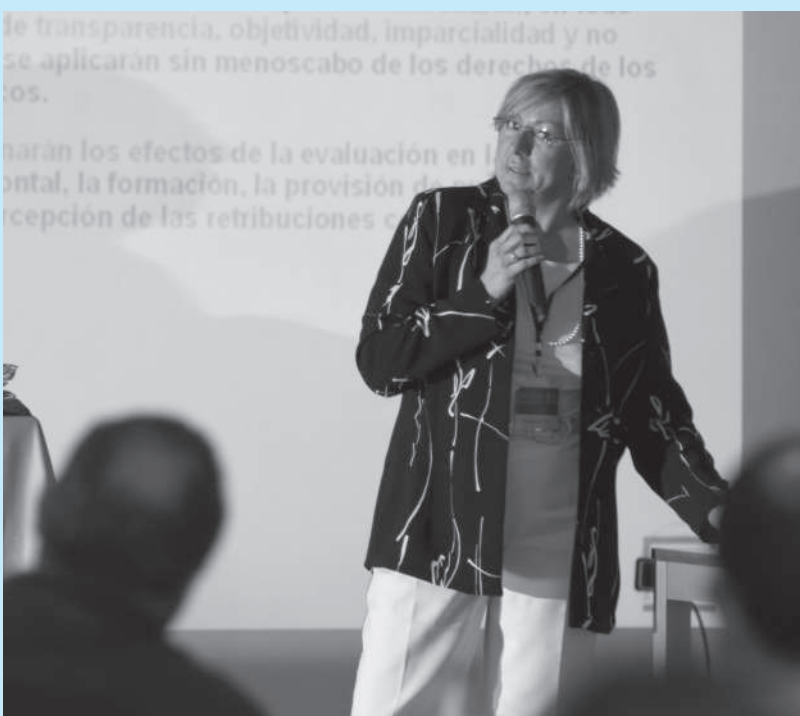
Por ello, la evaluación del desempeño es una herramienta que ayuda a la Organización al óptimo cumplimiento de sus metas, a través de dar información constante a sus trabajadores sobre:

- lo que se espera de ellos,
- en qué punto de evolución se encuentran en cada momento
- y hacia dónde deben desarrollarse.

Esta información a su vez le sirve a la persona como orientación y como motivación al sentirse reconocida y valorada por su Organización, ya que ésta se preocupa por su desarrollo profesional.

En el caso de las Administraciones Públicas, uno de los motivos del **Estatuto Básico del Empleado Público**, es el de atraer a los profesionales que la Administración necesita, dado que evaluar el desempeño, estimula a los empleados al cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, facilita la asignación de la formación adecuada y brinda las oportunidades de promoción profesional, a la vez que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal. Y en su **CAPÍTULO II** habla de la Evaluación del Desempeño, como herramienta necesaria para la carrera profesional y la promoción interna. Cuando en una Organización no se da información al personal sobre su desempeño o cuando no están claros los factores de éxito, es probable que sus mejores profesionales se desmotiven o la abandone y que los mediocres se queden hasta alcanzar el máximo nivel de incompetencia.

A través de la Evaluación del Desempeño, la persona sabe lo que se piensa sobre su comportamiento y su trabajo, a la vez que representa una oportunidad



formal para que el trabajador exprese sus deseos, sus dificultades en el trabajo, indague sobre sus posibilidades de promoción y desarrollo, etc.

Por ello, la Evaluación del Desempeño tiene que actuar como herramienta básica dentro de la Gestión de RR.HH., previniendo y anticipando situaciones críticas dentro de las Organizaciones, asignando incentivos y reconociendo méritos, como una forma de detectar y mantener a los mejores profesionales.

¿Qué es la Evaluación del Desempeño?

La Evaluación del Desempeño es un sistema que permite proponer y evaluar la realización de las personas bajo unos criterios fijados previamente entre directivo y colaborador. Es decir, el objetivo último de una evaluación debe ser analizar los resultados obtenidos, con relación a los objetivos fijados, con el fin de mejorar la actuación futura de la persona.

Es un programa planificado y apoyado por instrumentos y procedimientos que van a permitir obtener datos a partir de la observación, de forma que se pueda ayudar al evaluado a conocer los puntos fuertes y débiles de su trabajo para poder corregirlos.

La Evaluación del Desempeño sirve para:

- Apreciar el trabajo de una persona en relación con sus labores habituales y medir el impacto de sus características personales en el modo en que realiza dicho trabajo
- Proyectar sus actuaciones futuras para lograr el máximo desarrollo personal y organizacional
- Mejorar la comunicación entre evaluador y evaluado
- Detectar necesidades de formación
- Implementar sistemas de gestión motivadores
- Establecer sistemas equitativos de retribución
- Optimizar el ajuste persona/puesto y favorecer el autoconocimiento profesional del evaluado
- Obtener información útil para los responsables de la Organización que tengan que tomar decisiones sobre selección, contratación, retribución, promoción, etc.

En resumen, la Evaluación del Desempeño es un instrumento de mucha utilidad a la hora de conseguir que las personas desarrollen su máximo potencial en la Organización. Sin embargo, como todos los sistemas, la Evaluación del Desempeño tiene muchas ventajas, no obstante no está exenta de inconvenientes.

Ventajas de la Evaluación del Desempeño

Las ventajas para cada interviniente en el sistema son:

Para el colaborador:

- Le permite conocer la opinión de su jefe con relación a la marcha de su trabajo, a cómo cumple con los objetivos y qué posibilidades tiene de desarrollo y promoción.
- Le satisface la necesidad de que se le valore lo que hace y se le reconozca su utilidad y valía profesionales.
- Le ayuda a fijarse objetivos y previa aceptación de los mismos, así como le ofrece la estrategia a seguir para alcanzarlos y facilita el compromiso de conseguirla.
- Le ayuda a identificar los criterios y las prioridades en función de los cuales va a ser valorada su actividad.
- Le facilita identificar los puntos fuertes y débiles en el desarrollo de su trabajo, según el criterio de su superior, pudiendo contrastar los puntos de vista de éste con los suyos propios.
- Le permite acordar con el superior compromisos de mejora respecto a la calidad de su propio trabajo, a la vez que lograr su ayuda en este proceso.
- Le permite poder mejorar la comunicación con su superior y el conocimiento mutuos.

Para el directivo:

- Le ayuda a mejorar el conocimiento de los colaboradores y sus posibilidades de desarrollo.
- Le permite establecer un sistema de ayuda más eficaz para su equipo.
- Le permite dar premisas a los colaboradores en cuanto a prioridades que deberán tener en cuenta en el desarrollo de su actividad.

- Le ayuda a identificar las cualidades y habilidades en cada colaborador, para invitarles al aprendizaje y a la superación de las capacidades de cada uno.

- Le facilita la comprensión mutua y la fluidez de las relaciones interpersonales, a través de establecer una base de comunicación sólida.

Para la Organización:

- Le provee una información válida y lo más objetiva posible para evaluar el cometido, capacidad y actividad de su personal, en orden a una mejor organización y promoción.

Inconvenientes de la Evaluación del Desempeño

Estos surgen de una deficiencia en la aplicación del sistema de evaluación, no del sistema en sí mismo y son los siguientes:

- El carácter subjetivo en la aplicación de esta técnica puede hacer que resulte imprecisa y parcial. Este defecto se debe más a quién aplica el sistema, es decir, cuando los evaluadores están mal adiestrados, que al propio diseño del sistema.

- Puede parecer un sistema complicado y poco manejable. Sin embargo, los objetivos que pretenden, parecen justificar este inconveniente.

- Provoca celos en cuanto a la novedad que supone en algunas Organizaciones.

La Entrevista de Evaluación

Como ya se ha mencionado, los trabajadores desean saber qué opina de ellos su jefe y tener la oportunidad formal de expresarle sus deseos, expectativas, dificultades en el trabajo, sugerencias, etc. Un modo para satisfacer estas necesidades lo constituye la Entrevista de Evaluación, la cual representa una oportunidad de comunicación entre directivo y colaborador.

La Entrevista de Evaluación es un diálogo estructurado en torno a la Evaluación del Desempeño, mediante el cual directivo y colaborador manifiestan sus puntos de vista sobre el desempeño alcanzado, y acuerdan objetivos de mejora orientados al desarrollo profesional y personal del colaborador.

Objetivos de la Entrevista de Evaluación

La Entrevista de Evaluación tiene que servir para que el colaborador conozca lo que se espera de él y el nivel de rendimiento que se le exige, ayudándole a analizar sus posibilidades y limitaciones, con una actitud de preocupación por su futuro, más que por su pasado.

La entrevista representa un medio para conseguir:

- Que la evaluación sea auténtica y eficaz, ya que se contrastan las opiniones de evaluador y evaluado.

LAS ORGANIZACIONES
CONCEDEN MUCHA
IMPORTANCIA
A LAS DECLARACIONES
FORMALES QUE LOS
JEFES HACEN DE SUS
COLABORADORES

- Que sirva para el desarrollo de la responsabilidad del colaborador, ya que se le hacen ver las fortalezas y debilidades de su trabajo.

- Que estimule los intereses comunes en el trabajo, ya que se hace referencia a los objetivos a conocer.

- Que permita establecer un buen nivel de comunicación y estímulo, ya que se habla en un clima de confianza.

Ahora bien, para que ello suceda, el colaborador durante la entrevista tiene que:

- Conocer su nivel de rendimiento

- Recibir reconocimiento por su trabajo

- Saber qué espera su superior de él y qué deberá hacer en el futuro

- Vislumbrar sus posibilidades de crecimiento dentro de la Organización

Ahora bien, como toda herramienta tiene sus ventajas e inconvenientes:

Ventajas

- Sirve para dar a conocer y mantener al corriente a los interesados sobre el Sistema de Evaluación.

- Permite al colaborador saber lo que su directivo piensa de él y de su trabajo.

- Constituye un medio de comunicación entre directivo y colaborador, dado que representa una ocasión para que el colaborador exprese sus deseos, proyectos a largo plazo, etc. y el directivo comprenda mejor qué hace este último. Del mismo modo, permite al directivo conocer sus móviles, su actitud frente al trabajo. Incluso éste, puede determinar hasta qué punto el colaborador utiliza plenamente sus capacidades en su trabajo actual.

- Constituye para el directivo la posibilidad de asegurarse de que los objetivos han sido bien comprendidos por el colaborador.

Inconvenientes

- Si el directivo critica al colaborador, éste puede sentirse herido en sus necesidades de estima personal, de reconocimiento y de confianza en sí mismo, lo que le puede hacer perder seguridad en lo relativo a su situación actual y a su carrera.

86

- Se pueden incluir en la conversación términos que puedan desanimar al colaborador, hacerle sentirse rechazado y amenazado, con lo que se conseguiría un resultado contrario al esperado y no se lograría estimularlo hacia el trabajo.

- El diálogo se puede transformar en una discusión.

- Se corre el riesgo de estropear las comunicaciones entre directivos y colaboradores, en lugar de mejorarlas, si la conversación es mal encauzada.

- Hay directivos que no pueden ofrecer apoyos, mostrar aceptación y dar elogios por los trabajos bien hechos, con lo cual no cumplen con el sentido de la Entrevista de Evaluación.

La Evaluación del Desempeño y la Cultura Organizativa

Los sistemas de Evaluación del Desempeño bien implantados favorecen el desarrollo personal y profesional de los trabajadores. Si las personas se desarrollan profesional y personalmente, las Organizaciones se desarrollan también. Ahora bien, establecer un sistema de Evaluación del Desempeño implica un cambio dentro de los procesos organizativos, y una modificación de la perspectiva de la dirección de personas. Por ello, es fundamental preguntarse: ¿Está la Organización

A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, LA PERSONA SABE LO QUE SE PIENSA SOBRE SU COMPORTAMIENTO Y SU TRABAJO

madura para afrontar este cambio?, ¿Posee una cultura organizativa que estimule el desarrollo de las personas?, ¿Están los directivos preparados para evaluar justamente a sus colaboradores?, ¿Existen resistencias hacia el mismo?

Todos estos interrogantes son importantes a la hora de decidir implantar un sistema de Evaluación del Desempeño, porque como todo cambio, es importante que la Organización esté preparada para él, que sus miembros hayan sido sensibilizados al respecto, y entrenados para la utilización del sistema, si no se quiere empezar ya fracasando. Instaurar un sistema de Evaluación del Desempeño, implica efectuar un cambio. Los cambios, en general producen rechazos en las Organizaciones y oposición por parte de sus miembros. Por lo tanto, si se desea que la aplicación del sistema sea eficaz, lo importante es tener en cuenta las causas que pueden motivar su oposición o rechazo, así como las formas para lograr la implicación y el compromiso los miembros de la Organización con el mismo.

El desafío entonces, consiste en cómo implantar el cambio manteniendo al mismo tiempo la armonía entre estrategia y cultura organizativa, evitando erosionar los esfuerzos emprendidos en este sentido. Para ello, es importante conocer las causas que pueden motivar oposición o rechazo al sistema que surgen como consecuencia de errores a la hora de implantar el sistema. Las más importantes son el ejemplo que den los directivos en cuanto a que el proceso de cambio no surtirá efecto si no es liderado por los altos directivos y "comprado" por los directivos que serán los evaluadores.

Por otra parte, para garantizar la eficacia del sistema, es importante medir el grado de motivación hacia el cambio para lo cual, se han de tener en cuenta los siguientes parámetros:

- En una Organización donde sus miembros son conscientes de lo que sucede, es decir, están bien informados e identifican los intereses de objetivos de la misma con los suyos propios, aceptarán e impulsarán el cambio si éste es percibido como beneficioso.

- Si los miembros de una Organización, aunque estén bien informados, anteponen sus intereses personales a los de la misma, rechazarán el cambio.

● Cuando se acepta el cambio pero no se comparte ni se impulsa, es debido a que los miembros identifican los intereses de la Organización como propios, pero están mal o nada informados.

● Por último, si los colaboradores anteponen sus intereses personales a los de la Organización y además de esto están mal informados, su conducta ante el cambio será de rechazo o de "indiferencia".

¿Cómo puede impactar la Evaluación del Desempeño en la Administración Pública?

Para poder analizar el impacto que este sistema puede tener en la Administración, es importante analizar el tipo de cultura imperante. La cultura actual que posee es la de Orientada a la Función. La característica de esta cultura es que predominan los manuales, las descripciones de puestos de trabajo, los procedimientos y las instrucciones. Para las personas pertenecientes a esta cultura la rutina es deseable y eficiente. Las comunicaciones en este tipo de cultura son formales, como los sistemas y procedimientos. Abundan los informes y los controles. En este tipo de cultura, se desean "ocupantes de roles", no individualistas.

Es posible entonces que un sistema de Evaluación del Desempeño, en una primera etapa represente un cambio que amenaza la seguridad, y que la resistencia de las personas sea la de perpetuar las funciones y relaciones de dependencia rígidas y estables.

Por mi experiencia con las Administraciones Públicas he detectado un alto nivel de insatisfacción debido a la ausencia de un sistema objetivo de medición del desempeño, que implique un estímulo a los que desean trabajar bien y que penalice a la ineficacia o falta de compromiso de los que son indiferentes ante el trabajo. Sin embargo, esta situación está asumida y la Organización funciona en un relativo equilibrio. Con lo cual cuando se introduce algún cambio se modifica esta situación de equilibrio provocando una serie de consecuencias.

HE DETECTADO, EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, UN ALTO NIVEL DE INSATISFACCIÓN DEBIDO A LA AUSENCIA DE UN SISTEMA OBJETIVO DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO

La más común de estas consecuencias es la resistencia al cambio, que es uno de los comportamientos más generalizados de la naturaleza humana, tanto a nivel grupal como individual. Generalmente se dan tres tipos de resistencia en las personas:

● **Psicológica o emocional:** está relacionada con las actitudes y sentimientos individuales referentes al cambio, es decir, cómo lo interpreta individualmente cada persona.

● **Sociológica:** basada en los valores e intereses del grupo. Las personas perciben el cambio y responden ante él en consonancia a como lo hace su grupo de referencia. Por este motivo es importante estar atento a las actuaciones de los líderes para identificar si están influenciando al grupo promoviendo la resistencia al cambio.

● **Operativa o técnica:** emana del tiempo, del esfuerzo y de los recursos necesarios para que la persona pueda adaptarse a la nueva situación.

Por lo tanto, es muy importante que las distintas Administraciones Públicas entiendan este proceso y le den la importancia adecuada para que el sistema de Evaluación del Desempeño no se convierta en un procedimiento más que no se ejecuta con el debido recaudo.

¿Cómo gestionar el cambio?

Queda claro entonces que en los procesos de cambio hay que tratar de impulsar su aceptación para que éste se incorpore armónicamente a la Organización. El primer paso para realizar este proceso de cambio se denomina Descongelación y consiste en la eliminación de viejas ideas y procedimientos, para que así los nuevos puedan ser aprendidos y asimilados.

Las acciones a seguir para superar esta fase son:

● **Identificar la naturaleza del cambio.** Se trata de obtener información sobre su naturaleza, procedencia, alcance y del tipo de Organización que se enfrenta a él.

Por ejemplo: ¿Por qué es necesario instaurar un sistema de Evaluación del Desempeño en la Administración Pública?

● **Visualizar los aspectos o áreas de la Organización en los que va a influir.** Se han de considerar los sistemas en los que va a repercutir el cambio de forma que se puedan prever los conflictos internos. No

se trata de evitar el conflicto sino de tener previsto cómo se actuará sobre él, a través de un modelo de gestión.

Por ejemplo: ¿A qué niveles de la Organización se quiere implantar el Sistema de Evaluación del Desempeño? (Directivos, mandos intermedios, todo el personal).

● **Considerar la influencia de la ideología vigente.** Valores como fidelidad, jerarquías, autoridad, etc., pueden constituirse como un freno en un proceso de cambio y más si se trata de la implantación de un sistema como la Evaluación del Rendimiento, cuyo funcionamiento es ciertamente incompatible con esos valores.

Por ejemplo: ¿Qué orientación tiene nuestra Organización?

● **Necesidad de adaptación y aprendizaje.** Una Organización se implica en un cambio una vez que lo ha entendido y asumido.

Por ejemplo: Con formación y entrenamiento.

88

● **Evitar el posible temor a un cambio organizacional que perjudique la posición actual.** Las personas pueden pensar que ante el cambio existe la posibilidad de salir perjudicadas si prevalecen los intereses organizativos sobre los individuales. Esta es una visión que ha de cambiar si pretendemos que el cambio tenga éxito.

Por ejemplo: Información. Empezar suave el primer año, hacerlo progresivamente.

● **Procurar un clima laboral favorable al cambio.** Es conveniente conocer la disposición de los miembros de la Organización, ya que las consecuencias de este proceso pueden ir desde la indiferencia, la renuncia, la no colaboración, el escepticismo, hasta llegar incluso a la abierta oposición.

Por ejemplo: ¿Se ha realizado ya una encuesta de clima en la Organización?

● **Localizar los grandes líderes de opinión a diferentes niveles.** Como ya se mencionó anteriormente, las personas nos sentimos influenciadas por las opiniones del grupo al que pertenecemos, por ello es importante detectar a los agentes influyentes en cada nivel de la Organización.

Por ejemplo: Sindicatos.

● **Comunicar la naturaleza y las necesidades de cambio.** Se debe realizar una comunicación clara de



todo el proceso y de sus consecuencias, a corto, medio y largo plazo, con el fin de evitar la creación de rumores y malos entendidos, los cuales pueden provocar la oposición infundada de los miembros de la Organización.

Por ejemplo: Información, comunicación, formación...

Comentar ahora cómo deben abordarse las otras etapas del cambio, resulta un tanto aventurado, dado que dependerá del nivel de madurez que posea cada Administración.

¿Qué papel debe jugar el directivo en este proceso?

Los directivos deben actuar como ejemplo en cualquier actividad organizativa.

Pero en este proceso, tienen un papel fundamental, dado que este sistema implica un cambio que provoca muchas resistencias, como el miedo que implica enfrentarse a una evaluación y el temor a las consecuencias.

Por otra parte, el éxito del sistema radica fundamentalmente en la objetividad necesaria para evaluar el desempeño de los colaboradores y la sinceridad y tacto que emplee en la comunicación de los resultados del mismo en la entrevista de evaluación.

LOS DIRECTIVOS DEBEN
ACTUAR COMO EJEMPLO
EN CUALQUIER ACTIVIDAD
ORGANIZATIVA

En suma, el directivo necesita desarrollar una serie de habilidades personales e interpersonales que le faciliten la rea-

lización eficaz de este proceso. Con lo cual, el primer paso, desde nuestra experiencia sería trabajar la inteligencia emocional del directivo, que comprende una serie de competencias básicas para enfrentarse a este sistema que de por sí, resulta poco habitual en nuestra cultura en general y en la de la Administración Pública en particular. ●

COLOQUIO DE LA MESA REDONDA

EL FUTURO DE LOS ASPECTOS GERENCIALES

Pregunta de Domingo Sánchez Navarro a la Secretaria General de la Tesorería de la Seguridad Social:

A su juicio, ¿qué tipo de responsabilidades cabe atribuir a los gerentes o personal directivo de las Entidades gestoras y Servicios comunes por incumplimiento de sus funciones y qué normativa vigente ampara esa posible responsabilidad?

Respuesta:

Creo que la responsabilidad que se le puede exigir a cualquier directivo, dentro de lo que es la Administración pública, a nivel normativo, está en la normativa del Estatuto de la función pública, en el régimen disciplinario general de los funcionarios y, en ese sentido, estamos en el mismo barco o el mismo entorno que el resto de nuestros compañeros funcionarios. Es la realidad. Pero también creo que la responsabilidad del directivo es algo más que una exigencia normativa. En primer lugar y, teniendo en cuenta las herramientas con las que trabajamos, al directivo que no cumple lo cesan. En la empresa privada se puede recurrir al despido y entre nosotros al cese. Pero lo primero que tenemos que hacer es tomar conciencia de nuestra posición y de nuestra profesionalidad. A partir de ahí, las herramientas que dispone un superior son las mismas que se tienen para el resto de los funcionarios. Mientras no se avance en la evaluación del desempeño del puesto no podemos decir nada y para llegar a esa nueva situación habrá que recorrer un camino que yo supongo que será laborioso y complicado porque implica un cambio de mentalidad completo en lo que a la Administración se refiere.

Pregunta de Jaime Cruz:

Quiero intervenir por una de las afirmaciones que ha hecho M^º José. En una reunión de hace, aproximadamente, dos meses con el ministro Sevilla y hablando de estos temas del Estatuto básico, nos dijo literalmente que su pretensión era que dentro de esta legislatura, en los meses que nos quedan, se aprobara tanto el Estatuto del personal directivo como la Evaluación al desempeño, con lo cual parece que va el tren más rápido de lo que nosotros pensamos. De todas formas, no sé muy bien en qué dirección porque el día 23 de mayo volvimos tener una

reunión, en este caso con el Director General de la Función Pública, con Javier Rubio, y en esa reunión se nos pidió nuestra opinión como Organización (FEDECA) en este tema, y la sorpresa que nos llevamos fue que el MAP no sabe o no nos dicen qué es lo que creen ellos que va a ser, puesto que nos preguntaron qué puestos creíamos nosotros que podían ser puestos directivos, cómo acceder a los mismos, cómo sería el cese, cuáles serían las retribuciones, etc. Solamente es una apreciación pero yo creo que el problema del desarrollo del directivo es más fácil de solucionar que el desempeño, puesto que, en definitiva, sabemos que aquí hay un elemento importante que es la opinión de los sindicatos y a éstos, el Estatuto del personal directivo no parece que les interese demasiado porque no es un campo fundamental para ellos. Seguramente donde sí plantearán más batalla será en el tema del desempeño si, como ha dicho antes Julieta al desarrollar este tema, puede unirse a él la pérdida de un puesto de trabajo obtenido en curso. Así que yo creo que la cuestión del desempeño va a ser larga y va a ser una batalla gruesa.

Respuesta del moderador:

Más que una pregunta estás añadiendo información que tú conoces y que no sé si los ponentes de la mesa podrían mejorar la información que tú tienes acerca de los desarrollos tan precipitados como tú dices.





Otra pregunta:

Como bien ha dicho Julieta, que hace mucho tiempo que trabaja con el INSS, quería saber si, en general, alguno de los ponentes sabe si ha habido algún tipo de ensayo con un grupo diana del tema de la evaluación del desempeño antes de lanzarse al estrellato de incorporarlo al Estatuto del empleado público, porque una de las cosas que tiene que ser curiosa es la asimetría que se puede producir en los distintos grupos de funcionarios o de organizaciones administrativas de este tema, que se supone que es general, y me da la impresión que, según el tipo de organización, estará más o menos predispuesta o más madura para esa evaluación del desempeño.

Respuesta de Ignacio Robles:

Tengo que decirles que ya existe la experiencia en los equipos directivos de la enseñanza, es decir, que para poder ser director en uno de los centros de enseñanza pública, se necesita una serie de requisitos como haber estado de profesor un periodo determinado, tener una formación determinada, se le evalúa siempre por la Administración pero también por los padres y durante un año está a prueba. Si después se considera que esa persona no es la correcta, no puede continuar como director, pero si se considera que la evaluación ha sido positiva puede continuar por un período de cinco años, prorrogados por otros

cinco. Y no es con carácter experimental, sino impuesto por ley y se quiere extender a todo el equipo directivo.

Respuesta de Julieta Balart:

Yo no conozco experiencias en ninguna Administración, tan sólo algunas muy punteras que se deben a que el directivo ha sido un motor de cambio que ha experimentado lo que se llama "feedback 360" que es una evaluación que uno se hace a sí mismo, se la hace el jefe y el personal de abajo, con un carácter absolutamente anónimo y lo hace el directivo que se siente con interés, pero son cosas muy puntuales.

Respuesta de Luis Casqueiro:

Sin que sea exactamente lo mismo, pero como concepto retributivo que, de alguna manera, pague el esfuerzo individual como patrimonio personal, por lo tanto independiente del puesto de trabajo, de complementos de destino, específicos, etc., hay un ensayo más o menos parecido en el ámbito sanitario con las leyes del 2003: Estatuto marco, Ley de cohesión y Ley de calidad, que es el complemento de carrera que retribuye lo que uno ha hecho por sí mismo, independientemente del puesto que desempeñe. Ha tenido buenos resultados, no homogéneos, teniendo en cuenta que está diseñado y gestionado por la Comunidades Autónomas. ●

MESA REDONDA

LAS ENTIDADES COLABORADORAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Moderador: Miguel Ángel DÍAZ PEÑA

Director General de Ordenación de la Seguridad Social

91

Buenas tardes. En primer lugar quiero dar las gracias a la Asociación que organiza estas Jornadas por su invitación. También, a todos los asistentes que pacientemente han preferido, en vez de sufrir al sol ahí afuera como otros, sufrir un poquito aquí a la sombra.

Como ya están hechas las presentaciones de los demás miembros de esta Mesa e igualmente se ha indicado la función que asumo esta tarde y la de la Mesa que nos reúne, quisiera decir unas breves palabras para intentar centrar un poco el punto de vista de la Administración acerca del papel de las "Entidades Colaboradoras", según la expresión utilizada en el programa, aunque quizá fuera más adecuada la de "Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales" porque, como sin duda ya sabéis, las mutuas no son las únicas Entidades Colaboradoras. En este sentido, el artículo 67 de la Ley General de Seguridad Social dice que la colaboración corresponde a las mutuas y a las empresas pero además, según su apartado 2, a otro tipo de entidades que, si bien no han tenido especial relevancia ni utilización, están previstas en esta Ley. En todo caso, sí es relevante el papel de las empresas autoaseguradoras colaboradoras, y por ello resulta conveniente matizar el título.

Me gustaría dar unas pinceladas sobre este tema y destacar lo que me parece más importante, comen-

zando con una anécdota reciente, ocurrida en un viaje acompañando al Secretario de Estado a Barcelona, en una reunión con la Comisión Obrera Nacional de Cataluña, precisamente hablando del tema de mutuas y de la colaboración, de la IT y, en fin, de todos estos problemas que sabéis que son nuestros problemas de cada día. En ese encuentro uno de los dirigentes de aquella Comisión hizo una reflexión que me resulto simpática: parafraseando el famoso cuento de Augusto Monterroso, donde venía a decir "... y cuando abrió los ojos el dinosaurio seguía allí", dijo "... y cuando abrió los ojos las mutuas seguían allí".

Independientemente de alguna especie de relación patológica que sin duda ha existido o puede existir a veces entre los interlocutores sociales y las mutuas, y respecto a la cual seguramente surgirá alguna reflexión en el transcurso de la charla, en aquella reunión hablamos de las mutuas desde varios puntos de vista: el Secretario de Estado indicó que si no hubieran existido habría que inventarlas –podría decirse que si no hubiera estado el dinosaurio, Monterroso no podría haber escrito el cuento y por tanto bienvenido sea el dinosaurio–; por mi parte, yo añadí otra reflexión que me parece más relevante en lo que respecta a la charla de esta tarde y en la que apoyaré esta introducción. Les decía que más que el tema del dinosaurio habría que traer a colación la historia de Heráclito y el río de la

vida, donde uno no puede bañarse dos veces en las mismas aguas.

Así, cuando hablamos de las mutuas no lo hacemos de un concepto estático. Esta peculiaridad se refleja ya en la propia terminología pues perdieron hace años la denominación de “patronales”. Además, recordando su origen en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 se establecen como una posibilidad –no una obligación–, de aseguramiento de los accidentes de trabajo por parte de los empresarios. Es más tarde, en la Ley de 1922, donde se determina la obligación del aseguramiento y en este sentido se puede considerar que existe cierta homogeneidad con la época actual en cuanto al concepto de mutuas. En todo caso, la historia viene de cien años atrás y esto sí me gustaría resaltar, porque a veces se habla de las mutuas como de un concepto acuñado “ad hoc” y rotundamente hay que decir que no es así, puesto que se trata de entidades que han ido cambiando, acomodándose a los tiempos, a sus propias necesidades administrativas y a las conveniencias de una mejor gestión.

Por tanto, y como fechas clave, hay que señalar 1900, 1922 y, con un pequeño salto de 40 años que casi nos coloca en la época moderna, la Ley de Bases de 1963 donde se define el concepto actual de mutua, no ya como aseguramiento privado sino como aseguramiento perfecta y nítidamente separado y desvinculado de la gestión y del aseguramiento con ánimo de lucro.

Esta Ley de Bases de 1963 tiene su desarrollo en el texto articulado del 66 y es por tanto a partir del 1 de enero del 67 desde cuando manejamos un concepto más actual que, seguramente, es al que debe-

SI NO HUBIERAN
EXISTIDO [LAS MUTUAS]
HABRÍA
QUE INVENTARLAS

mos referirnos en esta charla. Pero no se trata sólo del concepto jurídico; también algunas de sus características han ido evolucionando en el transcurso de los años y sobre todo muy recientemente. En concreto

quiero señalar algunos aspectos como los criterios de contabilidad y presupuestación actuales, introducidos en 1980 y que hasta ese momento no habían sido aplicables a las mutuas. Posteriormente se han modificado otros aspectos: entró en escena la Intervención General de la Seguridad Social; se incluyó a las mutuas como sector público, dentro de la Ley General Presupuestaria –y ésta es una idea relevante que creo que debemos tener siempre en mente–; y se introdujo su definición como sector público estatal en el proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por último, la evolución de la encomienda de la Intervención General de la Seguridad Social se ha venido desarrollando y plasmando, primero en el sistema de información contable, el SICOSS; y en este momento –de ello puede que nos hablen los dos gerentes que nos acompañan–, en virtud de una Resolución reciente de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, en el actual sistema de información contable denominado SICOMAT y que no es sino la aplicación del SICOSS a las mutuas, lo que supone el cambio de un sistema de gestión presupuestaria hacia unos parámetros de transparencia y publicidad. Creo que éstas son las no-



tas más relevantes y que deben señalar la dirección en la que se debe avanzar en el futuro.

Junto a esto quiero añadir dos cuestiones que me parecen significativas. Normalmente se habla de las mutuas como asociaciones de empresarios y como si la colaboración del sector privado con el sector público se hiciera desde una institución puramente privada y no es así. Creo que es beneficioso tener las ideas claras, expresarlas correctamente, mantener las ventajas de la colaboración de lo privado con lo público, pero desde una percepción real que nos permita comprender con precisión que las mutuas no son exactamente entidades privadas: son asociaciones de empresas y desde ese punto de vista sí son privadas; pero tienen una determinación jurídica y de gestión muy específica y muy definida que las separa del ámbito estrictamente privado. Es decir, tienen una finalidad definida por la Ley que supone únicamente la colaboración en la gestión de la Seguridad Social -artículo 68-. Si tuvieran otros fines tendrían que estar aprobados por Ley y no lo están, salvo la especialidad de los servicios de prevención a raíz de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que, recientemente también, a partir del Decreto de 2005, se ha reconducido hacia otros parámetros que deslinden lo más netamente posible la gestión de lo público y lo privado, de manera que evitemos todas las tachas de mala gestión, e incluso de ilegalidad, por parte del Tribunal de Cuentas, por parte de la Intervención General de la Seguridad Social y por parte de otras entidades privadas en el sentido de problemas de la competencia, de competencia desleal. Este es otro de los objetivos que, razonablemente, hemos conseguido en esta legislatura mediante el diálogo entre el propio sector y la Administración, y que nos reconduce hacia los términos iniciales de la definición: "las mutuas son entidades colaboradoras de la Seguridad Social". Su fin es éste y si hubiera otros tienen que estar determinados por ley y no los hay, por tanto tienen esta limitación de fines.

Tienen también las mutuas una definición muy precisa referida a la normativa presupuestaria y, en este sentido, subrayo que están definidas como sector público estatal igual que las contempla el proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y, además, por indicación muy expresa de sentencias del Tribunal de la Unión Europea que, efectivamente, dicen que así debería ser

CUANDO HABLAMOS
DE LAS MUTUAS
NO LO HACEMOS
DE UN CONCEPTO
ESTÁTICO

y deberían quedar incluidas en el sector público en cuanto a las contrataciones. Por tanto, me parece relevante señalar esto, sin que ello quiera decir que no tiene importancia, sino todo lo contrario, el interés en los aspectos que la colaboración privada puede ofrecer a la Seguridad Social.

Por eso, cuando decimos que si no existieran habría que inventarlas, es en el sentido de que aportan una especialidad, una especificidad, una agilidad de gestión, pero no quiere decir que sea gestión privada. De hecho estamos intentando siempre no caer en que este "tertium genus" que, en definitiva, son las mutuas, no vaya a tener el riesgo de convertirse en lo malo de un lado y lo malo del otro. Vamos a intentar que tenga lo bueno de lo público y lo bueno de lo privado pues esto es, en definitiva, la ilusión de cualquier gestor y, concretamente, la del equipo actual del Gobierno en esta legislatura.

Para ir concluyendo y no robar demasiado tiempo a nuestros compañeros ponentes, intentaré sintetizar cómo nos gustaría a todos que evolucionaran las mutuas en muchos sentidos: desde el punto de vista de la gestión, de la calidad, del número, del tamaño, etc., que, en definitiva, son las variables que en el día a día nos vamos encontrando en la gestión, en los medios de comunicación y en los comentarios, incluso.

Algunos elementos

Sobre el número de mutuas existentes tengo que señalar que en los años 80 estábamos por encima de las 150, mientras que ahora estamos en 22. Mientras que en las dos legislaturas anteriores no se registró mucho movimiento, en la presente se está haciendo un esfuerzo en este sentido y quiero emplear unos minutos en explicar algunas de las variables o de los objetivos que perseguimos con ello.

Pero antes me gustaría, para que se entienda mejor, hacer una mención de cómo es la distribución del tamaño de las mutuas. De las 22 existentes en la actualidad, una de ellas tiene exactamente la cuarta parte de la tarta: FREMAP, con el 23,56% del total. En contraposición, hay 6 que no llegan, cada una de ellas, al 1% de la cuota del mercado. Quiero decir que no hay sólo un problema de número elevado sino también de tamaño y de distribución desiguales. Hemos estado sujetos a una evolución que no puede considerarse ni siquiera aleatoria, sino simplemente muy inercial y la disminución se ha ido haciendo dentro del criterio de reducción que hubo con el anterior Gobierno socialista -de 150 a poco más de 30-; pero ahora nos hemos encontrado, al no haber tenido otras variables, con que tenemos esta disparidad tan enorme, como digo, de un 0,5% a un 23 ó 24% de la cuota.

Con estas diferencias, lógicamente los criterios de gestión, de administración y de calidad no pueden ser homogéneos. Se percibe así el primer gran problema: no es sólo el número sino la desigualdad del tamaño. Lo que se pretende en la línea de reducción del número de concentración, es también conseguir homogeneidad y buscar unos criterios de eficacia en la calidad y de eficiencia también en la gestión, economías de escala y unos criterios que, para la Administración, permitan criterios equiparables de gestión y calidad. Este es el proceso, este es el reto y yo creo que se está trabajando y es uno de los temas sugerentes y en el que estamos empeñados y no por el hecho en sí, sino por la mejora de la calidad y, en términos económicos, de la eficacia y eficiencia del sector.

Para hacernos una idea de la importancia del sector, tenemos que pensar en economías de escala y estamos hablando de 10.000 millones de euros, que es algo así como más de 1 billón y medio de pesetas que se gestiona en el sector. Es, por tanto, muy importante para la Administración porque supone, aproximadamente, un 10% del presupuesto de la Seguridad Social que, a su vez, es el 10% del PIB del país. Así pues, no estamos hablando de unas gestiones de interés por barrios o por zonas. Es un problema muy importante y es un problema de calidad y es un problema de eficacia y de eficiencia y por eso estamos intentando abordarlo de esta manera.

Ligado a ello hay, naturalmente, otros problemas sobre los que no puedo extenderme mucho, como son la forma en que se está realizando la gestión presupuestaria, o los excedentes: el volumen inmenso de excedentes que está produciendo el sector y la mala gestión que se está haciendo de ellos en el sentido de que no están siendo útiles para los fondos

de reserva de la Seguridad Social ni tampoco para la disminución de cargas de las empresas. Este es otro de los retos que, actualmente, tenemos planteados. Hay una propuesta que está en la mesa de negociación con la CEOE y los interlocutores sociales que nos permitiría reordenar las reservas de las mutuas de manera que afloren con absoluta transparencia cuáles son los excedentes y a qué decidimos, socialmente, que deben dedicarse prioritariamente. Dentro de ello, uno de los objetivos principales es también salvaguardar y hacerlo compatible con una posibilidad de buena competencia entre las mutuas porque sí queremos que haya competencia pero que sea clara, legal y en términos que sean socialmente útiles. Hasta ahora, en demasiadas ocasiones ha habido una competencia que no era compatible con los criterios de separación del ánimo de lucro y, en todo caso, tampoco con la transparencia y con la claridad que un presupuesto público debe tener. Por ello, y también de acuerdo con el sector, hemos ido avanzando en esta línea de reordenación de las reservas y de búsqueda de parámetros de competencia clara, pero competencia en que, una vez reordenadas las reservas, permitan decir qué porcentaje puede dedicar cada una bien a unas disminuciones de las cargas de empresas, bien a unas utilidades de fines sociales de la propia mutua y que sea esto lo que pueda suponer el mayor o menor atractivo de unas mutuas frente a otras, en relación con las empresas. Este es otro de los puntos clave del proceso y quedan anotadas varias ideas pero no quiero alargarme mucho para no quitarles tiempo a los ponentes y, si luego hay interés en el coloquio, estaré encantado de dar cuantas explicaciones se refieran tanto al proceso que se está llevando como a las previsiones más inmediatas.

Nada más. Muchas gracias por vuestra atención. ●

MESA REDONDA

LAS ENTIDADES COLABORADORAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Ponente: *Heraclio CORRALES ROMEA*

Director General de Ibermutuamur

Introducción

Las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social gestionaron en el año 2006 un total de once mil millones de euros, de los cuales diez mil provinieron de las cotizaciones sociales percibidas por la gestión de las contingencias profesionales y comunes.

La plantilla global del sector superó los treinta mil trabajadores, frente a los veinte mil que tenían en el año 2000, acumulando el grueso de las incorporaciones en el área de prevención. Por su parte, la red asistencial supera los 1.300 centros propios.

En contingencias profesionales, las mutuas prestan servicio al 97,3% de las empresas y al 94,6% de

los afiliados a la Seguridad Social, catorce millones seiscientos mil trabajadores, cuando en 1990 eran ocho millones y medio de trabajadores, un 81,7%. En la prestación de incapacidad temporal por **contingencias comunes** (ITCC), el porcentaje de cobertura se sitúa en el 58,4% sobre el total de afiliados al Régimen General de la Seguridad Social, siendo en el caso de los autónomos del 64,2%.

Como resultado de su gestión, las mutuas aportaron en el año 2005, último ejercicio liquidado, 386 millones € al **Fondo de Prevención y Rehabilitación** de la Seguridad Social, y 41 millones € al **Fondo de Reserva** de la Seguridad Social.

Desde el punto de vista gestor, y por lo que a las contingencias profesionales se refiere, la principal característica de las Mutuas es la **condición integral de la propia gestión**: desde la prevención hasta la reinserción laboral, pasando por la asistencia sanitaria, las prestaciones económicas y la rehabilitación. Los servicios sanitarios de las mutuas, que absorben a más de la mitad de sus plantillas, están configurados para prestar una atención especializada con inmediatez, realizando todas las pruebas diagnósticas necesarias, interviniendo quirúrgicamente sin demoras al no existir listas de espera, e iniciando los tratamientos de manera temprana, incluyendo la rehabilitación.

Y los resultados alcanzados en la cobertura y las prestaciones que gestionan, no implican mayor litigiosidad ni disconformidad por parte de los usuarios. Según datos de 2004, el 2,5% de los expedientes resueltos sobre incapacidad temporal en el Institu-



to Nacional de la Seguridad Social (INSS) eran demandados ante los tribunales, frente al 0,7% de Ibermutuamur, situándose en la incapacidad permanente en el 25,9% para el INSS y el 25,6% para la Mutua (Sólo facilito datos de Ibermutuamur al carecer de los correspondientes al sector).

De los casos demandados, el porcentaje de sentencias favorables para el INSS fue del 79,4% en la incapacidad temporal y del 64,3% para la permanente, mientras que para Ibermutuamur fue del 69,5% y del 77,7% respectivamente. En cuanto al índice de discrepancia en vía administrativa en Ibermutuamur ha pasado del 1,5% en el año 2004 al 1,3% en el año 2006.

Por lo que respecta a la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes, la situación es bien diferente. La prestación de la asistencia sanitaria y la emisión de los partes de baja y alta, que condicionan el abono de la prestación económica, corresponden a los Servicios Públicos de Salud. Las mutuas, por su parte, asumen la cobertura de la prestación económica, y realizan un seguimiento de la situación de incapacidad temporal que dio origen a la propia prestación.

Pero lo cierto es que deben realizarlo con muy poca capacidad de gestión y en un escenario "poco amistoso" para el papel de las mutuas. Mayores facultades de control se han reconocido al INSS y, sin perjuicio de las reflexiones que más adelante se efectuarán, hay un resultado muy diferente en la duración de los procesos de incapacidad temporal originados por las mismas patologías según quien presta la asistencia sanitaria. En un estudio realizado por cuatro mutuas —que representan más del 50% del sector— y que fue aportado al grupo de trabajo tripartito (Administración, organizaciones empresariales y sindicales), sobre más de dos millones de procesos, con las mismas patologías (las de tipo traumatológico), la **duración media** en contingencia común alargaba sustancialmente la de contingencia profesional: 83,6 días frente a 42,2 días para los mismos procesos.

En lo que respecta a la prevención, se presenta igualmente un escenario complejo, pues se ha abordado algo tan singular como el **proceso de segregación de los servicios de prevención de las mutuas**. Este proceso ha supuesto constituir Sociedades de Prevención como sociedades mercantiles unipersonales, donde el socio único es el patrimonio histórico de la propia entidad, y a las que se han desplazado casi un tercio de los empleados de la plantilla. A partir de ahora, hay que tratar de consolidar el nuevo escenario y asimismo clarificar lo que las mutuas pueden y deben realizar en el campo de la prevención, como más adelante se comentará.

LA PRINCIPAL CARACTERÍSTICA DE LAS MUTUAS ES LA CONDICIÓN INTEGRAL DE LA PROPIA GESTIÓN

Lo anteriormente descrito son sólo algunos rasgos descriptivos sobre la realidad de las mutuas. Pensar en el futuro de la colaboración que desempeñan, como es el título de esta ponencia, puede hacerse llevando a cabo una reflexión

sobre los principales retos ante los que se encuentra el sector, y el resultado de cómo se afronten y se resuelvan condicionará en gran medida ese futuro.

La actualización del marco regulatorio

Y voy a iniciar el análisis de estos retos con una breve reflexión sobre el **modelo de gestión desde la perspectiva de las administraciones públicas**.

Gestionar eficientemente servicios públicos que conllevan grandes volúmenes de gestión y, en muchos casos, requerimientos de inmediatez en los servicios a prestar, es una tarea compleja que ha cuestionado hace ya tiempo el modelo tradicional de gestión en la Administración Pública y ha planteado la necesidad de buscar fórmulas gestoras diferentes.

En este contexto se inscribió, en su momento, el modelo de Entidad Gestora de la Seguridad Social y, posteriormente, el de agencias estatales como la Agencia Tributaria, que representan pasos en la búsqueda de alternativas gestoras que permitan mejores respuestas a los requerimientos planteados. Son modelos que, por resumir, se orientan hacia una mayor autonomía para el gestor en cuestiones claves como la selección, retribución y dirección de personas, en las políticas de compras y suministros, en la determinación de procedimientos e incorporación de medios y tecnologías, en los sistemas de gestión presupuestaria y financiera,... si bien, se sigue apreciando la necesidad de continuar progresando en esta evolución.

Y si lo manifestado refleja los requerimientos planteados para determinadas áreas gestoras de la Administración Pública, creo que sitúa aún con mayor precisión parte de la problemática a la que se enfrentan las Mutuas como Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social.

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social son asociaciones de empresarios, constituidas para colaborar en

la gestión de la Seguridad Social, con ausencia de ánimo de lucro, y en las cuales sus miembros asumen una responsabilidad mancomunada por los resultados de gestión alcanzados.

Hay por tanto, **dos coordenadas claves** para entender la **naturaleza y función de las mutuas**:

De un lado, representan la **manifestación más importante de la participación privada en la gestión de la Seguridad Social**. Y si hemos referido la búsqueda de fórmulas que propicien una cierta autonomía gestora para áreas especializadas de la Administración Pública, este requerimiento es predicable, aún con mayor intensidad, para las mutuas, cuya gestión es de naturaleza privada. Y ello sin perjuicio de poder ser consideradas, a determinados efectos, integrantes del sector público, lo que no condiciona el principio incuestionable de ser entidades de derecho privado.

De otro, el **carácter público de los recursos** que utilizan y de las prestaciones que satisfacen, así como la responsabilidad mancomunada asumida por sus miembros **exige una gestión rigurosa** que responda, entre otros requerimientos, a los de calidad, solvencia, eficiencia y total transparencia.

Ambas coordenadas son perfectamente compatibles entre sí, de modo que asegurar una fórmula de equilibrio entre ellas constituye el primer gran reto, no de futuro sino de presente, para el sector de mutuas y para la Administración de tutela. Y este reto exige desarrollar el actual marco regulador, hacia otro que compatibilice los requerimientos y exigencias que siempre deben acompañar la gestión de recursos públicos, junto con la autonomía gestora consustancial a una gestión de naturaleza privada.

No voy a detallar la extensa relación de autorizaciones y controles previos que lleva a cabo la Administración, a los que las mutuas deben sujetar sus actos de gestión, y que son fruto de una larga evolución histórica con una cierta tendencia a trasladar miméticamente a las mutuas limitaciones y condicionantes de la gestión pública. Un ejemplo paradigmático es el procedimiento de elaboración y ejecución presupuestaria pública, con partidas de gasto y créditos limitativos, que en ocasiones, como en el presente año, asignan al gasto de funcionamiento un crédito inferior al liquidado en el ejercicio precedente sin causa objetiva que lo justifique. Esta situación, además de obligar a un tortuoso mecanismo de modificaciones presupuestarias, impide efectuar una necesaria planificación de políticas altamente sensibles para la gestión, como por ejemplo los programas de desarrollo profesional y las retribuciones del personal. En la actualidad, las mutuas disponen de una menor capacidad de respuesta para

ajustar las retribuciones de los equipos sanitarios a la realidad del mercado de trabajo de estos profesionales, cuyos agentes principales son los Servicios Públicos de Salud, que operan a veces a través de figuras jurídicas dotadas con mayor capacidad.

Por ello, afirmo que el actual marco regulatorio refleja un nivel de "publicación" que compromete la necesaria autonomía gestora. De ahí la necesidad de reflexionar sobre su evolución y actualización a la dimensión y realidad de las Mutuas hoy en día. Por tanto, en el nuevo marco debe cobrar mayor sentido la reducción de los actos de control previo y autorizaciones al mínimo imprescindible, sustituyéndolos por mecanismos de autorización de la planificación plurianual de la actuación gestora y económica, de la estructura de servicios, de la previsión de las inversiones,... combinados con **rigurosos controles ex post** y complementados con potentes sistemas de información, más acordes con el criterio de autonomía y responsabilidad del gestor, superando la posible desconfianza del regulador con los agentes privados que colaboran en su gestión.

En definitiva, el nuevo marco regulador debe asegurar un **equilibrio entre los requerimientos de transparencia y control** y la necesaria **autonomía de la gestión** en el marco de un escenario de sana competencia entre las mutuas. Lo contrario sería insistir en la "publicación" del sector y desdibujar su naturaleza privada.

La configuración de un escenario de sana competencia

Y esta actualización del marco regulador, como acabo de afirmar, debe afrontar a mi juicio un segundo e importante reto que es **definir y estimular un escenario de sana competencia entre las mutuas**, necesaria y positiva, basada en la calidad e innovación de los servicios y en la eficiencia de resultados.

Con ello se completaría el **proceso de autorregulación**, recientemente abordado por el sector de Mutuas con el **estímulo de la Administración** de la Seguridad Social, necesario para asegurar **buenas prácticas** de gestión.

LAS MUTUAS REPRESENTAN
LA MANIFESTACIÓN MÁS
IMPORTANTE
DE LA PARTICIPACIÓN
PRIVADA EN LA GESTIÓN
DE LA SEGURIDAD
SOCIAL

Esta sana competencia en el ámbito de la protección social, debe traducirse en **tres tipos de beneficios**: estímulos a la propia **gestión de las mutuas**, procurando mejores niveles de eficacia y eficiencia; **beneficios para la sociedad**, en forma de contribuciones a las políticas de protección pública, mediante el reforzamiento del sistema de pensiones y de los medios para la mejora de la prevención; y **beneficios para las empresas** en términos de reducción en sus cotizaciones.

Por el contrario, no disponer de este escenario puede facilitar la aparición de prácticas indebidas y la falta de un estímulo a la eficiencia que, sin ser un objetivo en sí misma, es un requerimiento que siempre debe acompañar a la gestión. Por tanto, las primeras revisiones o reformas pueden realizarse en el actual **régimen de excedentes y reservas**, de modo que las mutuas, una vez dotadas sus reservas, puedan **destinar los excedentes* a tres objetivos**:

En primer lugar, dotar los Fondos de Prevención y Rehabilitación y el de Reserva de la Seguridad Social.

En segundo lugar, retornar parte del excedente a las empresas asociadas, mediante una reducción en su cotización por accidentes de trabajo, pudiendo complementarse este retorno en forma de *bonus* al esfuerzo de la empresa por llevar a cabo una reducción de la siniestralidad y una utilización adecuada de la protección social. En tal caso sería necesario garantizar la homogeneidad y la plena transparencia del proceso de retorno.

Y el tercer objetivo sería estimular la propia gestión de las mutuas, favoreciendo la creación de un valor diferenciado en los servicios que presta en campos como la I+D+i, la prevención que no implique sustituir la obligación de la empresa, los programas de responsabilidad social y la cooperación con políticas públicas de protección social.

Mutuas: generar confianza en su gestión y ganar prestigio social

Y si la capacidad para materializar los dos retos descritos corresponde a la Administración, un tercer e importante reto es, en gran medida, responsabilidad de las propias mutuas. Me refiero a la necesidad imprescindible, a mi juicio, que tiene el sector de incrementar su prestigio y la confianza en su gestión, y de reivindicar su labor social.

EL NUEVO MARCO REGULADOR DEBE ASEGURAR UN EQUILIBRIO ENTRE LOS REQUERIMIENTOS DE TRANSPARENCIA Y CONTROL Y LA NECESARIA AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN

Las prestaciones y servicios desarrollados por las mutuas, y de ello hay frecuentes y fiables sistemas de evaluación, son por lo general ampliamente aceptados por los destinatarios directos de su gestión: empresas y trabajadores. Sin embargo, es preciso reconocer que este criterio favorable no es compartido, a veces, por áreas de las Ad-

ministraciones Públicas ni por las organizaciones sindicales, especialmente en parcelas concretas de su gestión. Del mismo modo que es preciso asumir que, en general, las mutuas son poco conocidas por la sociedad en su conjunto, aunque, paradójicamente, la extensión de su labor social y preventiva es cada vez más generalizada.

Tratar de invertir esta situación no sólo es un objetivo necesario sino que, además, facilitaría los anteriores. Demandar una gestión con importantes cotas de autonomía y chequeada fundamentalmente mediante sistemas de control ex post, requiere entre otras cosas una confianza en el gestor. Y esta confianza se verá reforzada con **actuaciones de las mutuas y del sector que aporten crédito y prestigio social**.

Por otra parte debe destacarse que, actualmente, las mutuas cuentan con sistemas de supervisión complementarios poco conocidos en su conjunto, desde la autoridad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Intervención General de la Seguridad Social y el Tribunal de Cuentas; a los mecanismos para el control de las inversiones financieras establecidos por el Ministerio de Economía y Hacienda y la Comisión Nacional del Mercado de Valores, más rigurosos que para las administraciones territoriales y los organismos autónomos. Además, las mutuas poseen fórmulas de participación paritaria empresarial y sindical, como la Comisión de Control y Seguimiento, que refuerzan la transparencia gestora.

Pero sin perjuicio de ello, y retornando al objetivo de ganar crédito social, quiero destacar que en este terreno se abre un camino de enormes posibilidades, acorde con el importante potencial de medios y de

(*) En el año 2005, último ejercicio liquidado, este excedente superó los 500 millones de euros.

conocimiento en posesión de las mutuas. La lista de objetivos sería amplísima, pero voy a referirme sólo a algunos:

- Asumir **políticas de responsabilidad social y buen gobierno**, fomentando una mayor participación social y asegurando un máximo nivel de transparencia en toda la gestión, me parece una primera y urgente vía a desarrollar. Aprovechando para ello lo que hoy son pautas muy asumidas en los códigos de buen gobierno, y sumando aquellos requerimientos singulares en relación a estas entidades, en particular considero que cobra una importancia decisiva organizar y desarrollar un sistema objetivo de información que asegure la máxima transparencia respecto de la gestión desarrollada por cada mutua. Conocer (y comparar) la política de servicios, los niveles de aceptación, disconformidad o litigiosidad con usuarios u otras entidades, las posibles infracciones o sanciones, la ejecución y naturaleza del gasto, el resultado económico..., son algunos de los indicadores para lograr caminar hacia un escenario de plena transparencia.

- Es necesario igualmente que el sector avance en un **proceso de autorregulación**, ya iniciado y alentado por la Administración de la Seguridad Social, con acuerdos que buscan asegurar **buenas prácticas** de gestión y que se reforzaría con un escenario de sana competencia como se ha referido.

- Colaborar proactivamente en la ejecución de **políticas públicas de protección social**, afines en la actividad, utilizando la capacidad material, tecnológica y profesional existente.

- Contribuir al **análisis e investigación** de los numerosos campos de interés relacionados con su gestión.

- Ejecutar políticas activas de **rehabilitación y reinserción** de trabajadores discapacitados.

- Fomentar la colaboración dentro del propio sector, desarrollando **iniciativas conjuntas** que pongan de manifiesto la capacidad de utilizar racionalmente medios y recursos especialmente en relación con las infraestructuras sanitarias.

Son estos sólo algunos objetivos que las mutuas, individual y colectivamente, deben plantearse, pues reforzarían y harían más visible su compromiso social. En

resumen, las bases de estos criterios deben ser el sentido y la responsabilidad social de la gestión, la transparencia, la coordinación y colaboración con las políticas públicas y la mejora de la protección social.

La prevención de la siniestralidad laboral: un doble campo de actuación

Por otra parte, hay ámbitos funcionales del mayor interés en los que es preciso delimitar el papel a desempeñar por las mutuas, constituyendo también retos a afrontar.

Me refiero en primer lugar a la **prevención de los riesgos profesionales**. Mejorar de modo efectivo el sistema actual de salud y seguridad en los centros de trabajo es un objetivo irrenunciable e inaplazable. Nuestros niveles de siniestralidad, pese a las tibias mejoras de los últimos años, son inaceptables, especialmente si los consideramos en relación al entorno europeo y ello a pesar de las dificultades para el análisis que entraña no disponer de una estadística homogénea.

Este es un desafío que debe abordarse implicando a todas las partes afectadas: empresarios y trabajadores, Administraciones Públicas, interlocutores sociales, mutuas y prestadores de los servicios de prevención.

No voy a entrar a analizar las numerosas cuestiones que la prevención de la siniestralidad laboral plantea. Tan sólo dos breves reflexiones desde la óptica de la Seguridad Social y de las mutuas.

En primer lugar, destacar el criterio cada vez más consolidado en el ámbito internacional sobre la relación



directa existente entre los programas nacionales que se establecen en **materia de prevención** y los **sistemas de aseguramiento** de los accidentes de trabajo. Profundizar y coordinar ambos permitirá avanzar con mayor eficacia en la prevención y reducción de la siniestralidad. Reducción, por lo demás, que incuestionablemente beneficia a los propios sistemas de aseguramiento. Hay por tanto, en mi opinión, un papel importante a desempeñar en esta materia por la Seguridad Social y en buena medida a través de las mutuas, sin sustituir a las empresas en sus obligaciones legales.

Además, es preciso señalar que el proceso de segregación de los servicios de prevención ha desplazado a un segundo plano la función de las mutuas en este campo, lo que debe obligar a replantearse cómo potenciar esta actividad sin la sospecha permanente sobre su colisión con la actividad de las sociedades de prevención.

Por otra parte en el incipiente sector de la prevención, donde las mutuas están presentes a través de sus sociedades recientemente constituidas, es indispensable favorecer un clima de entendimiento entre todos los actores implicados que permitan acercarnos al objetivo de lograr una **prevención eficaz**, lo cual sólo es posible a través de una **prevención de calidad**. Desarrollar una cultura de la prevención que alcance a todos exige, entre otros requerimientos, que los propios prestadores del servicio aúnen sus esfuerzos en esta dirección.

Dotar a las Mutuas de mayor capacidad en la gestión de la I.T.C.C

Y la segunda área de gestión a la que quiero referirme por su singular importancia para las mutuas, la constituye la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes. Asegurar su correcta utilización es tan importante para la protección social como para las empresas. Y la vía necesaria para evitar el riesgo de probable precarización de esta prestación, si no se adoptan medidas para la reconducción de la tendencia que se aprecia y de sus problemas gestores. Y es que dos hechos caracterizan lo que viene sucediendo en los últimos años:

- Un fuerte **crecimiento del gasto** de esta prestación, que compromete su financiación, hasta ahora establecida con un tipo único de cotización, y que podría revisarse en función de parámetros estructurales en la utilización de la prestación. Y
- Una clara voluntad política encaminada a que las mutuas asuman una parte **cada vez mayor del co-**

lectivo protegido por esta contingencia: la obligación para los autónomos que opten por esta prestación de hacerlo a través de una mutua, o condicionar una mayor financiación a que estas entidades extiendan el colectivo protegido, son muestras claras de esta orientación.

Sin embargo, la experiencia seguida hasta el momento, muestra de forma evidente la insuficiencia de las facultades reconocidas a las mutuas para que lleven a cabo un control eficaz que asegure la correcta utilización de la prestación, del mismo modo que resulta paradójico no aprovechar la capacidad especializada de los servicios sanitarios de que disponen.

En torno a la incapacidad temporal se plantea una compleja problemática que exige evolucionar la actual situación, pues la rígida separación entre quién gestiona la asistencia sanitaria y quién satisface la prestación económica es un factor que incrementa la dificultad.

La presión sobre los Servicios Públicos de Salud, las a menudo excesivas cargas de trabajo para los médicos de atención primaria, la existencia de listas de espera, el desconocimiento del componente laboral ligado a la prestación o la no consideración como objetivo prioritario de su necesario control, son sólo algunas manifestaciones de la situación actual, que requiere evolucionar. La diferente duración de los procesos de baja para la misma patología que reseñaba anteriormente es prueba evidente de lo indicado. Y no olvidemos que el insatisfactorio comportamiento del gasto está teniendo lugar en la fase alta del ciclo económico, con un crecimiento de la economía y del empleo. Es fácil prever qué sucederá con este gasto en una fase de contracción de la economía y el empleo, dado que hay un componente social insoslayable en torno a esta prestación.

Dotar, por tanto, de mayor capacidad a las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional para **efectuar un control eficaz de la correcta utili-**

zación de la incapacidad temporal

es un reto inaplazable que, en mi opinión, antes o después acabará abordándose. Y, lógicamente, avanzar claramente con medidas decididas de coordinación efectiva entre las Administraciones sanitarias central y autonómicas, el INSS y las

DESARROLLAR UNA
CULTURA DE PREVENCIÓN
QUE ALCANCE A TODOS,
EXIGE QUE LOS PROPIOS
PRESTADORES DEL SERVICIO
AÚNEN ESFUERZOS EN ESA
DIRECCIÓN



transparente que se traduzca en una fuerte solvencia. Estos son los criterios sobre los que fundamentar la concentración, desde la libertad asociativa de las empresas. Y a ello, también puede contribuir lograr una evolución del modelo actual de fórmulas de concentración establecidas en el sector.

Señalar, también, que la complejidad que acompaña, inevitablemente, cualquier operación de concentración, tiene, en estos momentos, un “efecto colateral” que la hace aún más compleja, y al que debe prestarse una especial atención: su repercusión, en forma también de concentración, sobre las respectivas sociedades de prevención. Y en un momento de consolidación tanto del nuevo escenario a partir de la segregación como del incipiente sector de la prevención.

mutuas, con una visión integral de la atención sanitaria como gestora de prestaciones públicas, es una cuestión imprescindible. Si bien es preciso reconocer, igualmente, que la falta de conocimiento sobre la gestión desarrollada por las mutuas que se observa en las administraciones sanitarias, en los colegios profesionales y en las organizaciones sindicales, genera un clima de desconfianza que impide la evolución requerida. Un esfuerzo por parte de las mutuas, como anteriormente refería, que les permita profundizar en transparencia y participación social probablemente contribuiría a superar esta situación, que, por otra parte, tendría un adecuado encaje en el diálogo social.

La concentración del Sector

Y un último reto planteado a las mutuas, al que quiero referirme, es el de la concentración del sector, si bien este es un fenómeno que ya ha tenido en el tiempo concreciones muy importantes. En nuestro país han llegado a actuar, simultáneamente, más de doscientas mutuas. En 1990, operaban noventa y cinco. Y, actualmente, el número se ha reducido a veintidós. Pero probablemente, como en cualquier otro sector de actividad, seguirá produciéndose una mayor concentración. En mi opinión los factores que deben orientar esta evolución son los que ya he señalado anteriormente como requerimientos para las mutuas: asegurar una **elevada capacidad de servicio**, lo que exige una importante dotación de medios humanos, materiales y tecnológicos, y **desarrollar una gestión eficiente y**

Última reflexión

Concluyo señalando que no he pretendido analizar exhaustivamente las dificultades y retos planteados a las mutuas, sino tan sólo aquellos más trascendentes.

Reitero, también, que son retos que deben ser afrontados por la Administración, por los interlocutores sociales y por las propias mutuas. Y ello desde el pleno convencimiento de que si, tras más de un siglo de existencia, resulta clara la utilidad social de las mutuas, conviene aprovechar su importante potencial aún no suficientemente desarrollado. Y con esta finalidad es necesario afrontar, desde la confianza recíproca, los retos expuestos.

Las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional, y con ello finalizo, disponen de un intangible de enorme valor social que debe ser utilizado más intensamente. Es un activo acreditado que, a veces, parece ignorarse. Y es su proximidad al mundo empresarial y laboral. Tienen una posición reconocida y valorada de relación e interlocución con las empresas y sus trabajadores que, socialmente, debe ser más utilizada. Son, en definitiva, entidades que, en mi opinión, merece la pena apostar por ellas para contribuir a la vertebración de un sistema integrado de protección social, donde estén alineados los objetivos de empresas, trabajadores y de la propia Seguridad Social. ●

LAS ENTIDADES COLABORADORAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Ponente: Juan Enrique BLASCO SANCHIZ

Gerente de UNIMAT

Debo empezar mi intervención afirmando que el Mutualismo laboral ha sido positivo, por lo que la Seguridad Social del futuro es posible cuente con las Mutuas de AT y EEPP.

La fórmula de las actuales entidades colaboradoras y las principales características que las definen, se han decantado a lo largo de un gran periodo de tiempo. Por lo que no está por ello de más hacer un breve recordatorio del origen y de la evolución de este tipo de entidades.

Como Vds. saben, el nacimiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo tiene lugar como consecuencia del Reglamento de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, que señalaba que podían intervenir en el aseguramiento del riesgo de Accidentes de Trabajo, entre otras, las sociedades de seguros de base mutualista.

Si bien el aseguramiento por el empresario del riesgo de accidente de trabajo y enfermedad profesional, fue al principio voluntario, pronto el Estado estableció, ante la trascendencia social del riesgo asegurado, la obligación de las empresas de concertar seguros que cubrieran los accidentes de trabajo que pudieran sufrir los obreros. La vanguardia de este principio correspondió a la protección del accidente marítimo con un Decreto de 15 de Octubre de 1919 que obligaba a las compañías navieras o propietarias de buques a asegurar sus dotaciones contra los accidentes del mar. Dicha obligatoriedad se fue extendiendo paulatinamente a todos los sectores. El aseguramiento podía contratarse con entidades aseguradoras puramente mercantiles, o con entidades de base mutua que no buscaban el beneficio, sino sólo repartir el coste del aseguramiento entre sus asociados.

Tras la publicación de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, con la que se inicia el actual Sistema de la Seguridad Social, se sentó, entre otros, un importante principio general, como es la prohibición del ánimo de lucro en el aseguramiento de las contingencias de AT y EEPP. Encomendándose la gestión de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales a las Entidades Mutualistas, eliminándose de forma

radical las compañías mercantiles de seguros que a partir del 1º de Junio de 1966 ya no pudieron operar en la contingencia de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Las Mutuas, entraron, además, en un proceso, también paulatino, de mayor control por parte de la Administración, sobre todo a partir del momento en que las primas que pagaban los empresarios por el aseguramiento de los AT y las EEPP pasaron a ser consideradas dinero público. Como consecuencia de ese control, las Mutuas pasaron con el tiempo a ser auditadas anualmente por la Intervención General de la Seguridad Social, controladas por el Tribunal de Cuentas y sometidas a múltiples autorizaciones de todo tipo: para realizar inversiones, para abrir centros, para contratar servicios asistenciales concertados, etc.

Desde su nacimiento hasta el año 1995, las Mutuas han desarrollado sus funciones en el ámbito de las contingencias profesionales, es decir, el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, haciéndose cargo, como ahora también vienen haciendo, de las prestaciones que el Sistema de la Seguridad Social tiene previstas para el caso de la ocurrencia de un

accidente de trabajo o una enfermedad profesional (la asistencia sanitaria, la prestación de incapacidad temporal, las prestaciones por lesiones permanentes, por invalidez en todos sus grados, las prestaciones por muerte y supervivencia, a favor de familiares, etc).

Junto a esta actividad, han venido llevando a cabo tradicionalmente una importante actividad

DESDE SU NACIMIENTO,
LAS MUTUAS HAN
DESARROLLADO SUS
FUNCIONES EN EL ÁMBITO
DEL ACCIDENTE DE
TRABAJO Y LA ENFERMEDAD
PROFESIONAL Y EN MATERIA
PREVENTIVA DESDE QUE SE
ACUÑÓ LA "CONCEPCIÓN
INTEGRAL DEL ACCIDENTE DE
TRABAJO"

en materia preventiva, previa a la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, desde el momento en que se acuñó la denominada "concepción integral del accidente de trabajo", preocupada no sólo en atender las consecuencias dañosas del accidente una vez producido sino también, y al mismo nivel, en prevenir sus causas.

Y es aquí es donde llegamos a finales del año 95, en que se produjeron importantes cambios legislativos que llevaron a la ampliación del objeto de las Mutuas hacia otras parcelas de la Seguridad Social, mas allá de las contingencias profesionales, y me refiero, sobre todo, a la gestión de la prestación económica por Incapacidad Temporal derivada de causa común (no laboral) del personal al servicio de las empresas asociadas, así como el subsidio por Incapacidad Temporal derivado de contingencias comunes del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta propia o Autónomos y de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

Ese año 1995 se publicaba también la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), cuyo Artículo 32 estaba, y está, dedicado, a la actuación preventiva de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Desde el año 1900, al día de hoy, se han acuñado paulatinamente las características definitorias de las Mutuas:

1) Las Mutuas somos entidades "colaboradoras" de la seguridad social, y como tales formamos parte del sistema de la Seguridad Social.

2) Las Mutuas somos asociaciones de empresarios de naturaleza jurídico privada, lo que permite la participación del tejido social que la integra en el buen fin de la gestión que llevan a cabo.

3) Las Mutuas somos asociaciones autorizadas por el Ministerio de Trabajo y sometidas a su dirección, control y tutela, fiscalizadas, además, tanto por la Intervención General de la Seguridad Social como por el Tribunal de Cuentas; mecanismos todos ellos que garantizan la adecuada integración de estas entidades en el Sistema de la Seguridad Social, y que permiten compatibilizar en el que una asociación de base jurídico privada gestione recursos públicos de gran trascendencia social.

4) Las Mutuas estamos sometidas a un principio de especialidad, de forma que solo podemos actuar en aquellos campos que expresamente se nos vengán dados por la correspondiente norma, lo que de nuevo garantiza que los fines del Sistema de la Seguridad Social se vean salvaguardados.

5) Los empresarios asociados a la Mutua están sometidos a un principio de responsabilidad mancomunada, que avala el compromiso de llevar a cabo una buena gestión en las parcelas de colaboración que se les asigna.

6) Las Mutuas actúan, además, bajo el principio de ausencia de ánimo lucro.

7) Además, su patrimonio está integrado en el de la Seguridad Social y está afecto a los fines de ésta, al ser sus ingresos cuotas de la Seguridad Social, y, en consecuencia caudales públicos. Incluso su patrimonio histórico está afecto a los fines de la Seguridad Social.

Las Mutuas, tras la separación de los servicios de prevención ajenos, como consecuencia de la publicación del RD 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas como servicios de prevención ajenos, servicios de prevención que han quedado en la esfera de las actividades mercantiles, quedan enmarcadas exclusivamente en el ámbito de la gestión de la Seguridad Social.

Desde el momento en que la actividad preventiva está íntimamente ligada al accidente de trabajo y a la enfermedad profesional, aunque sea en su evitación, razón por la cual el Estado estima que lleven a cabo algún tipo de actividad preventiva



con cargo a las cuotas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que pagan las empresas. Y en este campo las Mutuas pueden llevar a cabo una importante tarea a favor de sus empresas asociadas y trabajadores dependientes y de los trabajadores por cuenta propia adheridos con cobertura de las contingencias profesionales. Tareas que, sin sustituir las obligaciones preventivas de los destinatarios, se orienten a la pequeña empresa y a los sectores de mayor siniestralidad; al desarrollo de la I+D+I; a la educación y sensibilización en prevención, etc; para lo que se presupuestarán a priori.

Los recursos, sobre todo sanitarios, al servicio de las empresas asociadas, son muy amplios y especializados.

El RD 1273/2003, de 10 de octubre, por el que se regula la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Real Decreto que, desarrollando la previsión que efectuaba la Ley 50/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, extendió las contingencias profesionales a los trabajadores Autónomos, es decir a un colectivo que no participa de las características habituales de los trabajadores por cuenta ajena.

Por su parte, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, publicada en el BOE nº 71, de 23 de marzo del corriente, ha ampliado el campo de actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Dicha norma ha trasladado a la Mutua con la que la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales, la gestión y pago de la prestación económica por riesgo durante el embarazo. A la vez, ha añadido un nuevo capítulo al Título II de la Ley General de la Seguridad Social, dedicado a la prestación económica de riesgo durante la lactancia natural, estableciéndose, igualmente, su gestión y pago por la Mutua en similares términos. Ambas prestaciones se consideran derivadas de contingencias profesionales.

La citada disposición legal, ha elevado, además, la prestación económica de la prestación de riesgo durante el embarazo, pasando del 75% de la base reguladora por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, al 100% de la base reguladora correspondiente a la prestación de incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales. Prestación económica que es similar en el caso de riesgo durante la lactancia natural.

También en la Seguridad Social del futuro, es posible que asistamos a una mayor incardinación de las Mutuas dentro de lo que es la operativa de funcionamiento administrativo de la Seguridad Social, y del sector público en general.

Baste citar como ejemplo la Resolución de 29 de diciembre de 2006, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se establecen los criterios a seguir para la incorporación de las Mutuas al Sistema de Información Contable de la Seguridad Social (SICOSS), que será de aplicación a las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social a partir del día 1 de enero de 2008. El Sistema de Información Contable de la Seguridad Social (SICOSS), ha supuesto un importante avance en la gestión económico-financiera de la Seguridad Social, por cuanto permite ofrecer la información derivada de la contabilidad en tiempo real y con el grado de agregación o detalle que en cada momento resulte preciso.

Dicha resolución, haciendo referencia a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece que, a estos efectos, las Mutuas forman parte del sector público estatal y, dentro de él, del sector público administrativo siéndoles, por tanto, de aplicación los diferentes preceptos que en dicha ley se contienen en materia presupuestaria y en materia contable.

Esta misma resolución viene a reconocer expresamente la importancia adquirida por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, lo que ha dado lugar a que su actividad haya sido incluida, tanto en las leyes financieras por las que se rige la Administración Central española, como en las normas que rigen la contabilidad pública, hasta el punto de que por la Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Intervención General de la Administración del Estado, se aprobó la adaptación del

Plan General de Contabilidad Pública de 6 de mayo de 1994 a estas entidades.

En esta misma dirección apuntada, abunda la reforma introducida por la disposición final 4ª de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007,

EN LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL FUTURO ES POSIBLE QUE
ASISTAMOS A UNA MAYOR
INCARDINACIÓN DE LAS
MUTUAS EN LA OPERATIVA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Y DEL SECTOR PÚBLICO EN
GENERAL

que ha modificado el RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En base a dicha reforma, recogida por la resolución de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de 7 de febrero de 2007, y con efectos de 1 de enero de 2007, las Mutuas han quedado sometidas a las prescripciones del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, relativas a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación cuando suscriban contratos de obras de cuantía igual o superior a 5.278.000 euros y los contratos de suministros, de consultoría y asistencia y de servicios de cuantía igual o superior a 211.000 euros, IVA excluido en ambos casos. Lo que garantizará, aún más, la necesaria transparencia en la gestión de los contratos más importantes.

También en un futuro más inmediato, habrá que dar salida a la ampliación de la participación de los trabajadores en los órganos de gobierno de estas entidades.

Por último, junto con los procesos de fusión que buscan mejorar la capacidad de gestión, el control del gasto, así como el aumento de la solvencia de estas entidades, pueden arbitrase fórmulas futuras de colaboración entre Mutuas que, sin suponer procesos de fusión o absorción y sin suponer la pérdida de la personalidad jurídica individual de cada Mutua participe, permitan mejorar la calidad de las prestaciones públicas que reciben los trabajadores, reduciendo costes y aumentando su solvencia.

Fórmulas que partan de los principios de buena gestión, administración austera y búsqueda de excedentes que permitan contribuir al fondo de reserva de la Seguridad Social.

Y, a la vez, permitan ofrecer a las empresas mutualistas y a los trabajadores una mayor red de centros propios, más cercanos, mejor dotados, más modernos, y con mayor capacidad para atender los desplazamientos de los trabajadores y la expansión territorial derivada de la apertura de nuevas sucursales por muchas de sus empresas asociadas.

Fórmulas que permitan al mismo tiempo conservar la naturaleza jurídica individual de estas entidades como colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social; fórmulas, en definitiva, propias del modelo de mutualismo que se ha decantado, a lo largo de prácticamente un siglo, en el Estado Español.

Si nos fijamos por un momento en uno de los referentes del mutualismo europeo, como es el mu-

LO QUE PODRÍA
DENOMINARSE
AGRUPACIÓN INTERMUTUAL,
SE BASARÍA EN LA
CONVENIENCIA DE PONER
EN COMÚN RECURSOS,
CONOCIMIENTOS
Y EXPERIENCIAS LAS
DISTINTAS MUTUAS
INTEGRADAS

tualismo alemán, mutuas respecto a las que hay que decir, en primer lugar, que siguen un esquema diferente al español, al ser sectoriales y obligatorias para las empresas (es decir, sin competencia entre ellas) y ocuparse, como cúspide de su escala de prioridades, de la prevención de riesgos laborales en las

empresas, nos encontramos con tendencias que no está de más analizar:

Y nos encontramos, por una parte, que el Gobierno Federal Alemán pretende propiciar fusiones en el grupo de mutuas que aseguran a las empresas de la industria, comercio y servicio, para aumentar la concentración sectorial y con el fin de reducir la disparidad en las cuotas entre las diferentes mutuas. Lo que en España ya se ha llevado a cabo con las nuevas tarifas de cotización a la Seguridad Social por contingencias profesionales, que han entrado en vigor el pasado 1º de enero, y que va a suponer una disminución global de la cotización de las empresas sobre un 4,5%.

Pero también en el mutualismo alemán existen las mutuas (denominadas Cajas) que aseguran a los asalariados de los Länder (el equivalente a nuestras Comunidades Autónomas), de los Ayuntamientos y de empresas públicas, y aquí nos encontramos con que cada Länder quiere conservar al menos una Caja, en reconocimiento al hecho territorial.

Si bien el ámbito territorial de actuación de las Mutuas españolas, se extiende a todo el Estado, es lo cierto, sin embargo, que los orígenes históricos de algunas de ellas las circunscriben, de forma principal, a territorios concretos, donde cuentan con una mayor concentración de medios propios, lo que les permite desplegar en su gestión una auténtica especialización territorial, dando servicio a estructuras económicas de un ámbito determinado, concentrando las inversiones en su entorno y en contacto permanente y a todos los niveles con las empresas y los trabajadores que requieren sus servicios, lo que ha redundado en una mayor calidad en su faceta de entidades colaboradoras de la Seguridad Social. Mutuas que, en definitiva, han conjugado tres elementos definitorios: buen servicio, solvencia y reducción de costes.

Mutuas que por sus orígenes, trayectoria, experiencia, vinculación a ámbitos territoriales específicos e históricos, similar filosofía de gestión basada en la calidad y el ofrecimiento de medios propios a sus empresas asociadas, pueden perfectamente complementarse sin perder por ello sus señas de identidad propias. Mutuas que han obtenido excelentes "ratios" de eficiencia y que ponen de manifiesto que la mayor dimensión territorial de una Mutua, no es sinónimo, sin más, de buenos resultados, influyendo notablemente el ámbito de actuación.

Mientras que en el campo de la empresa mercantil existen figuras que contemplan la colaboración entre empresas, en el campo de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, siendo como son entidades de base jurídico privada, sus especiales características han hecho que no se haya avanzado en fórmulas de colaboración propias del sector. Estas nuevas fórmulas carecen al día de hoy de un marco legal que lo permita, lo que supone, dado el principio de especialidad al que están sujetas las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en su actuación, la necesidad de llevar a cabo los oportunos cambios normativos.

Lo que podría denominarse Agrupación Intermutual, se basaría en la conveniencia de poner en común recursos, conocimientos y experiencias de las distintas Mutuas integradas, partiendo del principio de que la puesta en común de los recursos propios de cada una de ellas, es superior a los recursos individuales, lo que supone un abaratamiento de los correspondientes costes y la posibilidad de presentar una oferta de servicios más ventajosa y de mayor calidad a los empresarios asociados, a los trabajadores protegidos y a los trabajadores por cuenta propia adheridos.

Esta nueva fórmula permitiría, por una parte, la racionalización de los servicios asistenciales, propiciando que si una Mutua tiene servicios de calidad en un lugar determinado, las otras Mutuas partícipes que actúen o pretendan actuar en dicho territorio deban utilizar necesariamente estos medios con preferencia a la apertura de otros nuevos. Con ello se abaratarían costes y se mejoraría la calidad de la asistencia pues, con una mayor utilización, se podrán abordar mejoras y ampliaciones en los ya instalados.

Permitiría, igualmente, la reestructuración de todos los centros actualmente en funcionamiento, racionalizando su ubicación y la oferta de servicios de los mismos con lo que, al final del proceso, se conseguirá mejorar el nivel de asistencia y abaratar el coste que supone la misma.

Permitiría, también, la puesta en marcha de centros asistenciales u hospitalarios de máxima calidad de manera conjunta entre las Mutuas, bien mediante la transformación de los actualmente en servicio bien mediante la construcción de otros nuevos en ciudades donde así lo requiera la necesidad de prestar servicio a la población trabajadora protegida.

Permitiría la promoción de unidades de atención de altas especialidades en común ubicándolas bien en centros hospitalarios ya existentes bien mediante la creación o concertación en común de las mismas, creando auténticas especialidades y propiciando la investigación y la colaboración científica entre los profesionales de la medicina.

Y permitiría, por último, mejorar la gestión, e incluso la solvencia. Y ello desde el momento en que una mayor dimensión lleva consigo no solo un ahorro de costes sino también una mejora en la calidad de servicios. Mejorando los sistemas de control de costes, información, pedidos, recursos humanos y, en general, cualquier aspecto que resulte de encauzar la experiencia de los distintos miembros.

Mediante calidad y eficiencia no solo colaboramos en nuestras funciones con la Seguridad Social, sino que también obtenemos excedentes que engrosan el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Existen diferentes alternativas y el Ministerio, en su momento, señalará la estrategia.

Nada más, muchas gracias, y quedo a su disposición. ●



COLOQUIO DE LA MESA REDONDA

LAS ENTIDADES COLABORADORAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Intervención del Director General de Ordenación de la Seguridad Social:

En mi condición de moderador quiero hacer una precisión a un punto de la intervención del director de Ibermutuamur, pero no para corregirlo sino para contextualizar una idea que me parece de cierto interés. Él hablaba de los retornos al Fondo de Reserva y al Fondo de Prevención y Rehabilitación por parte del exceso de excedentes de las Mutuas, de 386 millones al primero y de 40 al segundo, total, 426 millones de euros, pero yo quiero recordar que, según los datos de liquidación provisional de 2006, la desviación entre ingresos y gastos del presupuesto de las Mutuas, del agregado de todas ellas, es de 1.400 millones de euros. Naturalmente esto es por operaciones no financieras, por tanto tiene que haber una serie de ajustes en términos presupuestarios, pero únicamente para que podamos contextualizar las cifras, me gustaría que se retuviera este dato.

Otra pregunta:

... en la percepción que yo tengo sigue habiendo una gran disparidad, hasta el punto de que, a veces, hay discrepancias entre las Mutuas. Pongo esto en evidencia porque creo que debería corregirse, aunque no sé si conciliando con las entidades gestoras o con Tesorería, pero creo que deberían rebajarse las tensiones y los conflictos y reducirlos a una situación de colaboración. Habéis dicho que está interviniendo mucho el Ministerio en vuestra gestión pero yo no tengo esa percepción, porque cada Mutua lleva unos controles en los procesos y se enfrenta de una manera muy distinta a ellos, siendo entidades colaboradoras. A veces me acerco al Reglamento de las Mutuas para buscar un punto de unión y no lo consigo, porque no es un Reglamento que contenga un proceso; cada Mutua tiene su procedimiento. ¿Qué valor tienen los actos de las Mutuas? No se sabe. ¿Cómo se resuelve la responsabilidad patrimonial de la mala praxis de la asistencia sanitaria de las Mutuas? Tampoco lo sé. Por lo tanto sí que es cierto que puede haber un exceso de proteccionismo o de intervencionismo, pero sí que encuentro ciertos vacíos y es eso lo que expongo aquí.

Respuesta del Director General de Ordenación de la Seguridad Social:

Me veo obligado a echar un capote a las Mutuas en un sentido muy claro que creo que compartimos. Parte de esas cosas que se han mencionado existen

pero no creo que sean imputables a las Mutuas; creo que es un problema de defecto de regulación. Una de las cosas que hemos visto en la evolución del sector es lo que un teórico del Derecho llamaba la "legislación por aluvión" y es que estamos en un sector típico de "legislación por aluvión", de grandes vacíos, de grandes huecos, de falta de homogeneidad. Desde la Secretaría de Estado somos conscientes de ello, de que los problemas son muchos pero estamos abordándolos en el diálogo con el sector y, por eso, no es responsabilidad individual de cada una de ellas.

Continúa la intervención anterior:

Como no hay un mínimo regulado en el sector, se obliga a que cada una vaya como pueda y esto se ha reducido muchísimo con las fusiones y los resultados han sido más favorables, pero sigue habiendo un vacío.

Respuesta del Director General de Ordenación de la Seguridad Social:

Hay otra cosa en el tema del exceso de control y es que la Administración tiene voluntad de menor control pero según qué tipo de control. Vamos a intentar llegar a lo que el Director General de Ibermutuamur ha definido muy bien que son los controles "expost". Hace muy poco estábamos hablando de una propuesta que nos gustaría poner en marcha que es lo de los programas plurianuales que supondría definir muy bien una serie de objetivos, aunque, naturalmente, no podemos tocar la asignación presupuestaria, las obligaciones anuales presupuestarias, pero sí se pueden señalar objetivos plurianuales y, dentro de ellos, eximir de los controles previos, que es de lo que se quejaba, y, en definitiva, y vosotros lo sabéis bien, desde la Dirección General de Ordenación lo sufrimos más directamente. La política de épocas anteriores se ha reducido muchas veces a pedir muchos papeles, a almacenarlos y no utilizarlos para nada, porque sencillamente son inútiles, inservibles y nos hemos llenado de papeles dejando escapar lo más importante que es la calidad de la prestación y las pesetas a las que yo aludo. De eso, realmente, casi no nos hemos enterado pero tenemos montones de papeles inútiles. Estamos intentando entre todos, y en el diálogo con el sector, cambiar un poco el chip del proceso de manera que vayamos a unos acuerdos plurianuales, con objetivos, seguimiento presupuestario, seguimiento a posteriori, de manera que no se interfiera la gestión, que no se dificulte, que no se moleste al gestor y que

no nos carguemos nosotros tampoco de trabajo inútil y, para eso tenemos la Intervención, tenemos la Inspección de Trabajo y el Tribunal de Cuentas y todos los órganos de control.

Otra pregunta:

Me gustaría preguntar a los representantes de las Mutuas sobre el tema de la incapacidad temporal por contingencias comunes, de la que yo no me encargo pero oigo mucho todos los días en las Direcciones provinciales acerca de ello. En concreto es sobre el control del gasto de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes en contraposición a la contingencia profesional, que podía tener una aplicación si tuviera la Mutua un mayor control, desde el punto de vista no solamente del pago de la prestación sino de su control de alta y baja, me imagino. También lo querría para sí mismo el INSS, porque el tema está en que también es una entidad ajena y, además, con otros objetivos y otro tipo de dependencia, porque los servicios sanitarios públicos están transferidos a las Comunidades Autónomas y, en ese sentido, tan ajenos son para unos como para otros. Lo que me planteo es ¿de qué forma sería compatible un mayor control de los propios procesos de las Mutuas con el principio de igualdad, desde el punto de vista de la defensa del trabajador, para que fuera una defensa homogeneizada e igualitaria, desde el punto de vista, como digo, de la legítima defensa de los derechos de los trabajadores en baja?

Respuesta del Director General de Ibermutuamur:

Yo creo que no es un principio que inspire mayor preocupación, desde el momento en que estamos haciendo la gestión de la misma prestación, en accidentes de trabajo, para el 95% de la población trabajadora y nadie cuestiona si se está aplicando o no el principio de igualdad. En última instancia, si algún trabajador considera que no se le está aplicando correctamente, tiene las vías que nuestro sistema y nuestro ordenamiento jurídico le establecen. Es decir, el que haya una pluralidad de gestores no prejuzga que se vaya a romper el principio de igualdad, en absoluto, lo que ocurre es que, con el tema de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, las Mutuas nunca hemos tenido un entusiasmo por incorporarnos a esa gestión; se nos incorpora cuando el gasto, hablando en confianza, no hay forma humana de controlarlo, porque las tasas de crecimiento eran del 15 y el 16%, cuando los recursos crecían al 7 y al 6%, y ahí se nos incorpora y creo que es una buena decisión. Ahora, cuando uno toma un camino, lo suyo es recorrerlo, con prudencia y con cuidado, pero terminar de recorrerlo, no quedarse a mitad de camino, que es donde hoy estamos. Y, en última instancia, tengamos las facultades que tienen los médicos del Instituto Nacional de la Seguridad

Social que, por otra parte están ya legalmente establecidas, aunque tienen que ser objeto de desarrollo reglamentario, pero ya se operó la modificación legal. Es un problema de encararlo, de asumirlo, lo que pasa es que, seguramente, no quepa la medida aislada, seguramente hay que desenvolverlo en un clima no sé si de mayor confianza o, como aludía mi compañero, de mayor participación de los interlocutores sociales en la gestión de esta prestación para quitar recelos o desconfianza. Es decir, no creo que sea, simplemente, una cuestión de medida en el Boletín Oficial del Estado, pero que el problema está ahí y lo tenemos, eso es evidente, y que cuando el ciclo económico [cambie], volveremos a tener disparada, otra vez, la prestación.

Respuesta del Gerente de UNIMAT:

Por mi parte, quisiera señalar que, en materia de incapacidad temporal, derivada de contingencias comunes, igual que en este momento, con las generosas prestaciones que se nos han atribuido, hay dos formas de actuación. Una es la del control, que ya mi compañero ha explicado exhaustivamente, pero otra actuación es la que venimos llevando a cabo, interviniendo en el proceso y que hay comunidades autónomas donde las listas de espera son tremendas y, sin embargo, los medios asistenciales especializados, sobre todo en el campo de la traumatología, por parte del mutualismo, son muy amplios y están dando respuesta inmediata a estos procesos cuando hay consentimiento, por parte del trabajador, que suele ser siempre. De manera que hay ciertos procesos que durarían muchísimo tiempo, simplemente por las pruebas complementarias o por las intervenciones quirúrgicas y posterior rehabilitación y, en el caso de ese proceso ser atendido por la Mutua asistencialmente, el tiempo de duración es muy inferior, con lo cual estamos también incidiendo en ese control de la IT, con la satisfacción del trabajador, lo cual ocasiona que, posteriormente, cuando llega el momento de recibir el alta, no hay ninguna litigiosidad.



Otra pregunta:

Quería que me aclarasen si es el 10% del presupuesto de la Seguridad Social lo que gestionan las Mutuas [Sí, se responde desde la mesa] y si, como me ha parecido entender, hay un exceso de control en las Mutuas.

Respuesta del Director General de Ordenación de la Seguridad Social:

Este es un tema que se ha planteado de una y otra parte y según qué tipo de control. Lo que planteaba el Gerente de Ibermutuamur era sobre los controles excesivos "a priori", que quizás distorsionan la buena gestión y, sin embargo, no garantizan el control y, a cambio de ello plantean, y la Secretaría de Estado lo comparte, que deberíamos ir buscando otro tipo de controles "a posteriori", entre los cuales se encuentran el de la Intervención General de la Seguridad Social, la Inspección, el Tribunal de Cuentas e incluso otros que se puedan establecer, pero que sean "a posteriori" y que no entren en conflicto con una gestión ágil y flexible.

Continúa la intervención anterior:

Ese problema lo tenemos todos los gestores. Tenemos controles "a priori", tenemos fiscalización, tenemos luego el Tribunal de Cuentas e interfieren bas-

tante la gestión y eso lo saben todas las direcciones provinciales.

Respuesta del Director General de Ordenación de la Seguridad Social:

Eso es totalmente cierto. Como aquí somos casi todos funcionarios, compartimos la reflexión y lo que ocurre es que, por eso, lo que reivindica el sector es que la aportación o el valor añadido que puede ofrecer y que le podemos exigir es una gestión no burocrática o rígida administrativa, sino esta ventaja de lo privado en colaboración con lo público que permita otras fórmulas. La Administración parece que es imposible que resuelva ese grave problema, pero quizás en algunas áreas y, por lo menos en esta parte, llevamos cien años experimentando y con algunos logros. Algunas mejoras en cien años se han conseguido y, entonces, merece la pena no desecharlas sino intentar mejorar algo más.

Respuesta del Gerente de UNIMAT:

Solamente un ejemplo: a mí se me estropea en este momento un aparato de TAC y tengo que comprar otro y estaré un montón de tiempo sin poder hacer las pruebas diagnósticas. Tendremos que tramitar todo el expediente, obtener la autorización y, posteriormente, comprar el aparato. Me parece totalmente absurdo. ●

MESA REDONDA

APLICACIÓN DE LAS NOVEDADES TELEMÁTICAS PARA LA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

110

Ponente: Pilar LÓPEZ-RIOBOO ANSORENA

Directora General del ISM

La gente del mar, por las circunstancias de su trabajo, desde siempre estuvo más preocupada que los trabajadores de tierra en socorrerse mutuamente, no solamente frente a los riesgos de enfermedad o accidente, sino también frente a los riesgos de vejez, invalidez y muerte.

Todas estas particularidades movieron al legislador a promulgar normas específicas de Seguridad Social configurando un auténtico Régimen Especial, cuya gestión se lleva a cabo por el Instituto Social de la Marina.

En la Ley de Bases de 1963 se previó la existencia de una pluralidad de Regímenes distintos de Seguridad Social, entre los que figuraba el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar. Este mismo criterio se mantuvo en el primer texto articulado de Seguridad Social de 1966, en el que se especificaba que sería necesario regular este Régimen Especial en toda su extensión. Así se publicó poco después la norma que contiene la regulación actual del Régimen Especial, el texto refundido de las Leyes 116/1969, de

30 de diciembre y 24/1972, de 21 de junio, aprobado por Decreto 2864/1974, de 30 de agosto.

La presente exposición se centra en:

I.- Señalar las modificaciones relativas al campo de aplicación y acción protectora del REM.

II.- La aplicación de las nuevas tecnologías en la gestión del REM, en concreto en el área de sanidad marítima.

I.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del texto refundido de las leyes de 119/1969 y 24/1972, aprobado por Decreto 2864/1974, están incluidos en el campo de aplicación de este Régimen Especial, los trabajadores o asimilados que se dediquen a la realización de alguna de las siguientes actividades marítimopesqueras:

a) Trabajadores por cuenta ajena, retribuidos a salario o a la parte, empleados en alguna de las siguientes actividades:



- Marina mercante.
 - Pesca marítima, en cualquiera de sus modalidades.
 - Extracción de productos del mar.
 - Tráfico interior de puertos y embarcaciones deportivas y de recreo.
 - Trabajo de carácter administrativo, técnico y subalterno de las empresas dedicadas a alguna de las actividades anteriores.
 - Trabajo de estibadores portuarios.
 - Servicio auxiliar sanitario y de fonda.
 - Personal al servicio de las Cofradías de pescadores.
 - Cualquier otra actividad marítimo-pesquera cuya inclusión sea determinada por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.
- b) Trabajadores por cuenta propia o autónomos que realicen de forma habitual, personal y directa alguna de las siguientes actividades, siempre que la misma constituya su medio fundamental de vida:**
- Armadores de pequeñas embarcaciones que trabajen a bordo. Para que se consideren como cuenta propia es necesario que la embarcación no sea superior a 10 TRB, que vayan enrolados y que la tripulación no exceda de cinco tripulantes, incluido el propio armador.
 - Los que se dediquen a la extracción de productos del mar.

● Los rederos que no realicen faenas por cuenta de una empresa pesquera determinada.

También se encuentran incluidos como trabajadores por cuenta propia, el cónyuge y los parientes hasta el segundo grado de los trabajadores por cuenta propia que trabajen con ellos en sus explotaciones.

Asimismo, se define como empresario, aunque su actividad no esté motivada por ánimo de lucro, a todo naviero, armador o propietario de embarcaciones o instalaciones marítimo-pesqueras que emplee trabajadores incluidos en el campo de aplicación de dicho régimen.

A través de esta normativa se vino a configurar el campo de aplicación del Régimen Especial, atribuyéndose su gestión al Instituto Social de la Marina que actúa como una auténtica Entidad Gestora, y por otro lado, como colaboradora de la Tesorería General de la Seguridad Social, al ocuparse de la inscripción de las empresas, de la afiliación, altas y bajas de trabajadores, de la cotización y de la recaudación.

Esta configuración del campo de aplicación no es sin embargo cerrada, ya que, como el propio texto refundido citado establece, pueden incluirse otras actividades que se consideren marítimo-pesqueras por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1.- No hay duda que la realidad de nuestros días dista mucho de la existente a primeros del siglo pasado y que el Instituto Social de la Marina, como organismo preocupado por velar por el colectivo marítimo pesquero y sensibilizado ante la coyuntura económica de diversas costeras, debe buscar soluciones a determinadas situaciones impensables con anterioridad.

Sin embargo no podemos olvidar que nuestro Régimen Especial es muy beneficioso para los trabajadores. Por un lado, cuentan con unos coeficientes reductores de la edad de jubilación que les va a permitir jubilarse anticipadamente sin merma en su pensión y, por otro, muchos de ellos se benefician de una reducción en la cotización sin que la misma influya posteriormente en las prestaciones a obtener. Se trata de un Régimen deficitario y hay que ser especialmente escrupulosos a la hora de abrir el mismo a determinados colectivos. No obstante, es claro que la situación económica, familiar y productiva de los

trabajadores del mar va cambiando y con ella debe cambiar también la actitud del Instituto. Este es uno de sus retos para el futuro.

Están surgiendo nuevas propuestas de formas de producción y nuevas actividades en el sector como reacción a la crisis que está sufriendo. Estas nuevas realidades deben llevar a una mayor flexibilidad en la aplicación de la norma promoviendo, en los casos que sea necesario, su modificación.

Un ejemplo lo tenemos en el trabajo de los mariscadores (grupo formado en su mayoría por mujeres). Este colectivo de trabajadores por cuenta propia viene demandando poder compatibilizar su trabajo como extractores de productos del mar con determinadas formas de explotación y comercialización de sus productos. En aplicación estricta de la normativa, el Instituto debe denegar dicha compatibilidad en cuanto que para ser trabajador por cuenta propia en el Régimen Especial se requiere que el trabajo en el mar constituya su medio fundamental de vida y que el otro trabajo que realicen no sea sino residual y no dando lugar a su inclusión en ningún otro Régimen de la Seguridad Social. La propia norma nos está obligando a denegar iniciativas que podrían suponer una nueva fuente de ingresos, que implican una modernización del sector y que podrían atraer a gente joven con nuevos proyectos e iniciativas, impidiendo que un colectivo determinado abandone el Régimen Especial.

Esta incompatibilidad con cualquier otro tipo de trabajo para el autónomo del mar va todavía mas allá ya que se presume, salvo prueba en contrario, que los ingresos obtenidos del mar no constituyen su medio fundamental de vida, cuando el trabajador, su cónyuge o los parientes hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad que con él convivan, sean titulares de un negocio mercantil o industrial.

Ante estas situaciones el Instituto debe reaccionar y es lo que hemos hecho proponiendo una reforma del concepto de autónomo en el Régimen Especial del Mar, en el sentido de que manteniendo la necesidad de que el trabajo en el mar se realice de una forma habitual, personal y directa, el hecho de realizar otra serie de actividades que dan lugar a su inclusión en otros Regímenes de la Seguridad Social no suponga su exclusión automática de dicho Régimen. De igual manera se desvincula su trabajo del que puedan realizar otros miembros de la unidad familiar. Esta reforma se incluirá en la futura Ley de Medidas de Seguridad Social.

2.-Otra cuestión diferente es el cambio de criterio que se ha asumido por parte del Instituto en cuanto a la vinculación del trabajador con la empresa, como

vínculo necesario determinante de su inclusión en el campo de aplicación del Régimen Especial.

Durante los últimos años se ha seguido el criterio de que para poder estar incluido en el campo de aplicación del Régimen Especial, no solamente era necesario realizar una de las actividades que se relacionan en su normativa, sino que además era necesario que la empresa para la que prestara sus servicios tuviera el carácter de marítimo-pesquera.

EL INSTITUTO SOCIAL
DE LA MARINA...DEBE
BUSCAR SOLUCIONES
A DETERMINADAS
SITUACIONES IMPENSABLES
CON ANTERIORIDAD

Este criterio implica que determinados colectivos que realizan funciones propiamente marítimo-pesqueras quedarán fuera del citado Régimen Especial por el solo hecho de que la empresa para la que trabajaban no tuviera tal condición. Es decir, que un patrón de una embar-

cación o su tripulación que trabajan para una empresa de construcción debían quedar fuera de su campo de aplicación, realizando el mismo trabajo que otros trabajadores que sí que están incluidos en el mismo.

Con la intención de evolucionar y de adaptarnos a las nuevas actividades, pero sin olvidarnos de los beneficios que otorga nuestro Régimen, se solicitó informe a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, quien consciente de los cambios producidos, llega a las siguientes conclusiones:

- Si la empresa realiza una actividad marítimo-pesquera, no existe duda respecto al encuadramiento de sus trabajadores en el Régimen Especial del Mar.
- En el supuesto de empresarios que no tengan dicha consideración, si emplean trabajadores en actividades que tienen tal carácter, deben quedar incluidos en el mismo. En este caso se encontrarían las empresas dedicadas a actividades tales como la investigación, recogida de residuos marítimos, construcción, etc.
- La última cuestión vendría referida a aquellas empresas que sin realizar actividad marítimo-pesquera contratan con empresas de servicios a personal que sí desarrolla actividades incluidas en el campo de aplicación. En este último supuesto se estará al trabajo efectivamente realizado por los trabajadores.

3.-Otra de las reformas promovidas últimamente por el Instituto, encontrándose en estos momentos en

trámite, es la modificación de los coeficientes reductores de la edad de jubilación. La finalidad de dicha reforma consiste en la supresión de las zonas de navegación para la aplicación de los citados coeficientes a los trabajos en buques dedicados a actividades de marina mercante.

Con esta modificación se pretende conseguir una simplificación administrativa, una mayor seguridad jurídica al aplicarse idéntico coeficiente reductor al mismo barco en todas sus navegaciones y, por otra parte, conseguir una unificación de criterio en su aplicación.

4.-Otros proyectos y temas a abordar en un futuro próximo por parte del Instituto en cuanto a encuadramiento y campo de aplicación serían: el correcto encuadramiento del personal que trabaja en la acuicultura; la posibilidad de compaginar la pesca con otro tipo de trabajos en las propias embarcaciones como es la pesca-turismo.

II.- Otro de los retos con que se enfrenta el Instituto Social de la Marina, es la **incorporación de los medios telemáticos a su gestión**.

En este sentido, es necesario destacar que el Instituto Social de la Marina, en lo que se refiere al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, actúa como colaborador de la Tesorería General de la Seguridad Social en el ámbito de la inscripción de las empresas, de la afiliación, altas y bajas de trabajadores, de la cotización y de la recaudación. En este sentido, participa de la incorporación de las nuevas tecnologías a la gestión que está implantando la Tesorería General. Por otra parte, para el Instituto Social de la Marina también constituye un reto la incorporación de las nuevas tecnologías en aquellos aspectos más específicos de su gestión, que le diferencian de otros organismos de la Seguridad Social, es decir, la acción social marítima. Dentro de ella merece un lugar destacado la sanidad marítima donde últimamente estamos desarrollando un importante proceso de introducción de las novedades telemáticas.

En el año 1983 el Instituto Social de la Marina diseñó el **Programa de Sanidad Marítima** que recogía aquellas competencias y funciones que tiene asignadas esta entidad en relación con la medicina preventiva y la asistencia sanitaria de la gente del mar cuando se encuentra embarcada o en un país extranjero.

Este Programa se inició bajo la consideración de que la dureza de las condiciones de vida a bordo, el prolongado aislamiento de las tripulaciones, la naturaleza del medio marino, la carencia de instalaciones adecuadas a bordo y las elevadas tasas de morbilidad, morta-

lidad y siniestralidad en la población del sector, requerían la adopción de un conjunto de medidas preventivas y correctoras. Se buscaba articular un modelo práctico que, de forma integral y planificada, ofertara y acercara los medios asistenciales y sanitarios demandados por el sector en el desarrollo de su actividad. Para ello, el Programa se asienta sobre dos pilares: el nivel preventivo y el nivel asistencial.

1.-El **nivel preventivo** está dirigido a mejorar el estado de salud y disminuir los factores de riesgo laboral de los trabajadores del mar cuando se encuentran embarcados o en puertos extranjeros y se desarrolla por parte de los Centros de Sanidad Marítima mediante diversos medios.

● En primer lugar, a través de los **reconocimientos médicos previos al embarque** que, no sólo garantizan que el trabajador acceda al buque en las mejores condiciones psicofísicas posibles sino que también permiten y representan, desde el punto de vista sanitario, el punto de partida para conocer el estado de salud de la población trabajadora, lo que supone un importante apoyo ante la eventualidad de que el trabajador precise una asistencia médica a bordo desde las distintas unidades asistenciales del Programa de Sanidad Marítima.

● En segundo lugar, a través de la **formación sanitaria** de los trabajadores del mar que tiene carácter obligatorio para los tripulantes según lo dispuesto en el Real Decreto 258/1999, de 12 de febrero. Se imparten cursos en tres niveles diferenciados, dirigidos cada uno de ellos a un tipo concreto de personal, teniendo en cuenta su nivel de responsabilidad en la embarcación y el área de navegación.

● En tercer lugar, a través del **control de botiquines** y de las condiciones higiénico-sanitarias de los buques que se lleva a cabo, desde la publicación del Real Decreto 258/1999, de 12 de febrero, por los facultativos de los centros provinciales y locales de sanidad marítima del Instituto. Existen varios tipos de botiquines en función de la distancia de la costa a la que habitualmente se encuentren los barcos realizando su actividad y del tiempo

que se tarde en recibir una adecuada asistencia sanitaria en caso de emergencia médica.

● Otro medio dentro del nivel preventivo lo forma el **Banco Informativo de Datos**

[EL ISM HA PROPUESTO
UNA] REFORMA
DEL CONCEPTO DE
AUTÓNOMO EN EL RÉGIMEN
ESPECIAL DEL MAR

Sanitarios donde se encuentran informatizados en una historia clínica única por trabajador todos los antecedentes médicos de interés que han sido recogidos por cualquiera de los Centros Sanitarios del Programa de Sanidad Marítima: reconocimientos médicos, consultas por radio, asistencia por buques asistenciales, etc. Cualquier médico de Sanidad Marítima puede consultar el historial informático de un trabajador y conocer puntualmente sus antecedentes clínicos, lo que supone una ayuda inestimable a la hora de realizar una asistencia médica a los marinos embarcados.

● Asimismo se desarrollan **estudios epidemiológicos** aprovechando los datos recogidos en los reconocimientos médicos previos al embarque que también se utilizan para diseñar y realizar campañas de divulgación y prevención sanitarias que pretenden implicar al trabajador como elemento responsable de su salud y aportar los medios necesarios para evitar la aparición de las patologías de mayor incidencia en esta población. Así se han realizado campañas de prevención de enfermedades de transmisión sexual, paludismo, toxicomanías, riesgos laborales, accidentes a bordo y riesgos en cubierta.

● Por último, dentro de este nivel preventivo también se desarrollan **campañas de vacunación a través de los Centros de Sanidad Marítima**.

2.- En lo que se refiere al **nivel asistencial**, debido a la naturaleza del trabajo en el mar y al alejamiento del territorio nacional de los centros de trabajo, el Instituto Social de la Marina pone a disposición de los trabajadores del mar las siguientes unidades operativas:

● En primer lugar, el **Centro Radio Médico** que se encuentra ubicado en los Servicios Centrales y está atendido de forma permanente por personal médico, dando cobertura los 365 días del año en horario de 24 horas diarias, a todos los marinos que se encuentran embarcados independientemente del área de navegación o caladero en que se encuentren los buques. Su misión es dar consejo médico en las consultas que plantean los responsables de los buques mediante radiofonía a través de las estaciones costeras, mediante telefonía móvil o, cada vez más frecuentemente, vía satélite, con el fin de proporcionar la mejor asistencia posible a los tripulantes enfermos o accidentados con los medios disponibles a bordo.

El Centro Radio Médico se encuentra conectado con el Centro Nacional de Coordinación de Salvamento Marítimo de la Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo por si, en un momento determinado, fuese necesaria la intervención de medios de evacuación de enfermos o accidentados, tales como helicópteros, lanchas de salvamento, etc.

● En segundo lugar, los **buques de asistencia médica y logística del Instituto, el “Esperanza del Mar” y el “Juan de la Cosa”**, que se encuentran situados en zonas de gran concentración de flota española, brindando asistencia sanitaria “in situ” a cualquier barco que lo solicite y se encuentre dentro de su área de cobertura, facilitando tanto la consulta por radio como la ambulatoria e incluso la hospitalización a bordo de los pacientes cuando esté indicado. Si la gravedad del caso lo requiere, también realizan la evacuación a tierra del enfermo en el medio más adecuado posible. Como complemento de la actividad sanitaria también prestan apoyo logístico de emergencia. Desempeñan su actividad en estrecha colaboración con el Centro Nacional de Coordinación de Salvamento Marítimo en los casos que precisen evacuación urgente a puerto.

● Por último, los **Centros Asistenciales en el extranjero** situados en aquellos países en los que hay una especial demanda por parte de la flota pesquera española y, por tanto, justificación para ponerlos en marcha. Son unidades de atención asistencial que prestan no sólo apoyo sanitario derivado de las consultas médicas, hospitalizaciones y repatriaciones de enfermos y accidentados, sino también la atención social a los trabajadores que precisan ayuda o información, constituyendo un elemento básico en el seguimiento de tripulaciones abandonadas y en otras circunstancias especiales.

En la labor que desarrollan estas unidades es absolutamente imprescindible la coordinación con las restantes unidades del Programa, intercambiando la información sanitaria del paciente y haciendo el seguimiento del mismo en los casos en los que se precisa la repatriación a su domicilio.

En este Programa de Sanidad Marítima se ha iniciado la incorporación de las novedades telemáticas



mediante la **implantación de sistemas de telemedicina en el nivel asistencial.**

1.-Se entiende por telemedicina la aplicación a la medicina, de manera combinada, de las nuevas tecnologías de telecomunicación, informática y electrónica que permite evaluar a distancia síntomas y signos, incluyendo pruebas complementarias, con la consiguiente indicación diagnóstica y la propuesta de un posible tratamiento.

Esta implantación se ha llevado a cabo en ambos buques sanitarios, "Esperanza del Mar" y "Juan de la Cosa" y permite a los médicos de Sanidad Marítima, en los casos seleccionados en que se considere indicado, ponerse en contacto con especialistas de cualquier especialidad médica o quirúrgica de los hospitales con los que se tienen establecidos conciertos de asistencia telemática, concretamente, el Hospital Central de la Defensa y el Hospital Universitario Marqués de Valdecilla del Servicio Cántabro de Salud.

Este contacto, que se realiza mediante videoconferencia y, generalmente, en presencia del paciente, permite el intercambio de información en tiempo real, pues además de la imagen y la voz normal de este tipo de conexiones, existe la posibilidad de uso de cámaras de alta precisión y de remisión de datos de diagnóstico por imagen y datos funcionales de una calidad que se puede definir como diagnóstica, lo que permite al especialista del hospital emitir una opinión contando con elementos complementarios técnicamente aceptables.

Este sistema permite la visualización desde el hospital de referencia de imágenes dermatológicas, oftalmológicas y de otro tipo, útiles para el diagnóstico o el seguimiento del paciente. Además permite la obtención, almacenamiento y transmisión al hospital de referencia de imágenes radiológicas (Rx). La obtención de las imágenes puede realizarse directamente desde un equipo digital o mediante digitalización con escáner de alta resolución, mientras que

PARA EL ISM TAMBIÉN
CONSTITUYE UN RETO
LA INCORPORACIÓN DE LAS
NUEVAS TECNOLOGÍAS EN
AQUELLOS ASPECTOS MÁS
ESPECÍFICOS
DE SU GESTIÓN, [COMO] LA
ACCIÓN SOCIAL
MARÍTIMA

para su visualización en el hospital se utiliza un monitor diagnóstico.

También permite la transmisión de imágenes ecográficas estáticas o dinámicas mientras la exploración ecográfica es dirigida desde el propio hospital y de electrocardiogramas de hasta 12 derivaciones con alta resolución

y su almacenamiento en disco, que puede ser manipulado simultáneamente desde el hospital y desde el propio buque.

2.-Por otro lado, en el Centro Radio Médico se ha instalado un sistema de videoconferencia preparado para atender las consultas que se realicen desde buques que también dispongan de esta tecnología, lo que supone un cambio cualitativo de enorme importancia al pasar de la consulta radio médica tradicional, sólo de voz, a la posibilidad de recibir y transmitir imágenes y voz en tiempo real. Esto permite el contacto visual entre el enfermo o accidentado y el médico, facilita la localización de los síntomas, mejora el asesoramiento y la orientación en la realización de las maniobras exploratorias y, en definitiva, aporta información que puede ser de importancia vital en situaciones de urgencia o cuando hay que tomar una decisión sobre una evacuación a tierra.

En otras áreas competencia del Instituto Social de la Marina también se están desarrollando proyectos de implantación de nuevas tecnologías, si bien he querido resaltar un ejemplo más específico del Instituto Social de la Marina que puede resultarles más novedoso e interesante dentro del ámbito en el que nos movemos. ●

APLICACIÓN DE LAS NOVEDADES TELEMÁTICAS PARA MEJORAR LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

*Autor de la ponencia: Javier AIBAR BERNARD**

Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social

Antes de comenzar quiero transmitirles un saludo muy cordial y sus disculpas por no haberse podido trasladar hasta aquí, del Director General de la Tesorería, Javier Aibar, a quien, en su condición de Técnico de la Seguridad Social, le gusta encontrarse con vosotros pero, en esta ocasión, una neumonía no se lo ha permitido y me ha pedido que la intervención que él tenía prevista exponer aquí la asumiese yo.

Voy a intentar dar una visión, lo más amplia posible, de lo que ha supuesto y de lo que supone para la Tesorería de la Seguridad Social la implantación de las nuevas tecnologías y el funcionamiento de las mismas en la gestión diaria de las competencias que tenemos asumidas.

En primer lugar y, para hacer una ubicación de lo que la Tesorería General de la Seguridad Social es y a lo que se dedica, aunque todos los que estáis aquí ya lo sabéis, las principales funciones de la Tesorería son la inscripción de empresas, altas, bajas de trabajadores, la recaudación y la gestión de los pagos de las prestaciones. Podemos significar que esas son las competencias más conocidas y más importantes de la Tesorería General de la Seguridad Social. Aparte de ellas están la dirección financiera, la titularidad del patrimonio de la Seguridad Social, así como la elaboración del anteproyecto de los recursos.

Como es conocido, la Tesorería, en su condición de servicio común de las entidades gestoras de la Seguridad Social, tiene una amplitud de competencias y una

estructura que abarca los servicios centrales, las 52 direcciones provinciales, 240 administraciones abiertas al público y 276 unidades de recaudación ejecutiva. Con todo ello, el entramado organizativo y administrativo de la Tesorería obliga a que las nuevas tecnologías estén, no sólo a la orden del día sino que intenten ir un poco por delante. De hecho, todos los que estamos en la Seguridad Social tenemos que sentirnos muy orgullosos porque la Administración de la Seguridad Social, en sus distintas vertientes, tanto las entidades gestoras como los servicios comunes, son un referente en lo que a innovación tecnológica y a administración puntera se refiere desde hace mucho tiempo. Todos sabéis que el Instituto Nacional de la Seguridad Social fue pionero cuando empezó con la implantación de los medios telemáticos y las tecnologías en los procedimientos de gestión de prestaciones. La Tesorería también, así como el Instituto Social de la Marina, con esos avances tan importantes que tienen para algo tan fundamental como es el salvar vidas. Junto con la Agencia Tributaria somos la Administración con mayor empuje en toda la cuestión tecnológica, dentro de la Administración General del Estado. Bien es verdad que tenemos una obligación y unos objetivos en la Tesorería y sin un entramado organizativo y administrativo como el que existe, no podríamos realizar la gestión que tenemos que llevar a cabo y en los plazos establecidos para ello. Además, tenemos que unir a todo esto un volumen de funcionarios de cerca de 15.000, aunque se van reduciendo y en poco tiempo rondaremos los 14.000.

Dentro de la Tesorería, la aplicación de las tecnologías podemos encuadrarla en las distintas áreas de gestión:

- La atención al ciudadano
- La lucha contra el fraude, que aunque es una competencia más desconocida tiene una gran importancia

LA APLICACIÓN
DE LAS NUEVAS
TECNOLOGÍAS CONSIGUE
DAR UNA MAYOR EFICACIA
A LA GESTIÓN

* Texto presentado por la Secretaría General de la Tesorería General de la Seguridad Social, M^a José Tarrero Martos



la dirección provincial de la que se trate, los trámites serán más o menos rápidos. El camino que deberemos seguir será el que evite estos conflictos y, además, con la implantación de las nuevas tecnologías, aunque parezca lo contrario, se consigue una reducción de costes en los procedimientos, tanto en recursos materiales como humanos.

Siempre tenemos que contar con la crítica del coste, sobre todo el inicial, que supone la implantación de la novedades tecnológicas en la gestión, bien es verdad

que eso se convierte en un círculo vicioso porque dependemos de las nuevas tecnologías y se demanda una modernización en todos estos ámbitos, de tal manera hoy compramos una tecnología que dentro de tres días está obsoleta y no nos permite continuar los trámites y la evolución, como le gustaría a la entidad gestora o al servicio común, y obliga a hacer una inversión financiera fuerte porque hay que volver a cambiar, pero ya el paso atrás no se puede dar. A largo plazo y, teniendo en cuenta que hay que tener una visión de futuro, estos costes son perfectamente amortizados y supone un ahorro para la organización. Bien es verdad que no podemos negarlo, porque es una evidencia, tenemos una plantilla cada vez más reducida y eso nos obliga a tecnificar los procesos lo más posible para que la carga de trabajo siga siendo asumida.

A nadie se le escapa que, en el ámbito de la Tesorería, la evolución del número de afiliados es creciente; cada vez tenemos más afiliados y cada vez tenemos menos gente que atienda a esos afiliados. La exigencia que tienen los ciudadanos de cara a la Administración es también cada vez mayor y no conciben que las gestiones se demoren en el tiempo y que no les lleguen las resoluciones cuando les tengan que llegar en tiempo y en forma y eso nos obliga a hacer este esfuerzo.

Por lo que se refiere a la implantación de las nuevas tecnologías en la atención al ciudadano, hay que significar que nosotros concebimos tres canales fundamentales de atención así como una actuación puntual o coyuntural. Los tres canales de atención son: la atención presencial, la telefónica y la telemática; como cuarto canal de comunicación con el ciudadano se

de cara a la corrección de las desviaciones en cuanto a las obligaciones de cotizar de los ciudadanos y de las empresas

- Los procedimientos internos de gestión
- El seguimiento de objetivos
- La colaboración con otras administraciones

La aplicación de las nuevas tecnologías consigue dar una mayor eficacia a la gestión, consigue agilizar los procedimientos, consigue dotarlos de una mayor transparencia y de una mayor calidad y consigue además algo fundamental en lo que todavía tenemos que avanzar y es que la fórmula de llevar a cabo el reconocimiento de un derecho o la exigencia de una obligación a los ciudadanos, se realice de forma uniforme y homogénea, con independencia de quién sea el funcionario o la dirección provincial que deba tramitarlo. En este sentido aún nos queda bastante camino por avanzar.

Según los expertos, las nuevas tecnologías deben cambiar el enfoque en la tramitación de un expediente para que este proceso no resida en el funcionario, sino que sea la máquina la que diga qué pasos son los que hay que dar, aunque para evitar desviaciones siempre tiene que haber una persona detrás que sea la que vaya impulsando esos procedimientos y la que corrija las desviaciones que se puedan producir. Eso evitaría una preocupación general de gran parte de los ciudadanos que piensan que dependiendo de la administración a la que se vaya se puede conseguir un resultado u otro o una resolución diferente y que, en función de

encuentran las campañas anuales que se realizan enviando los informes de vida laboral.

La primera innovación tecnológica ha sido la implantación, en las oficinas de atención al ciudadano, de los

LA PRIMERA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA HA SIDO LA IMPLANTACIÓN DE LOS SISTEMAS INTELIGENTES DE ESPERA

sistemas inteligentes de espera que permiten reconducir y dirigir los flujos de público, así como tener una información y una valoración real de cuál es el nivel de público al que estamos nosotros atendiendo; además, nos permite medir los índices de tiempos de espera y de tiempos de atención que nos dan lo que denominamos los "índices de satisfacción". En el año pasado los tiempos de espera en las administraciones de la Seguridad Social fueron de 6 minutos de media mientras que los tiempos de atención rondaron los 5,5 minutos. Tenemos un compromiso en las cartas de servicios de que el 80% de los ciudadanos sean atendidos con un tiempo de espera inferior a los 15 minutos. Nuestro objetivo de gestión, en función de las provincias, es que el tiempo de espera no supere los 8 o 12 minutos. Para conseguir una media de 6 minutos es que tenemos muchas administraciones en que el volumen de público es tan grande que hace desviar completamente las cifras. La gran afluencia de público para solicitar informes de vida laboral nos está colapsando, en cierta medida, las oficinas de atención presencial. Tenemos demasiadas oficinas con más de 500 clientes al día y eso es inasumible, por parte de cualquier organización, para ofrecer una atención de calidad. Los tiempos de espera, en estos casos, se disparan automáticamente, y eso hace que los tiempos de espera sean superiores.

Por lo que se refiere a la atención telefónica, dentro de la Tesorería ha habido siempre dos unidades. Una general, las GESTES, que son unidades provinciales, y las unidades de atención al usuario, las GUAUS, cuya atención es más especializada para el sistema red. En este canal de atención es también muy importante ir introduciendo novedades y modificaciones tecnológicas. Ahora, por ejemplo, estamos intentando implantar en el teléfono único para la Tesorería General, que fue creado hace algunos años y que unificó las diversas unidades de atención, una automatización para las opciones que no requieran que haya una persona detrás para llevar a cabo esa gestión. Con esto pretendemos automatizar las peticiones de los informes de vida laboral que, como ya he dicho antes, es nuestro llanto permanente porque no se trata de una gestión espe-

cializada ni cualificada y que no aporta ningún valor añadido a la organización, se puede convertir en el principal problema en determinados ámbitos de un organismo y, en este caso, lo que se pretende es que esta opción sea tramitada a través de una máquina. También permitirá una reducción importante de los costes puesto que al no tener el soporte de operadores detrás, hace disminuir sustancialmente el coste de la atención.

Y, por último, dentro de los canales de atención al ciudadano, la atención telemática, se realiza a través de la página web que da soporte a la realización de distintos trámites, consiguiendo reducir los desplazamientos, el uso del papel y contar con una atención continuada las 24 horas del día y los siete días de la semana. Todos sabemos que Internet es el futuro y que todas las tecnologías están ahora volcadas en la implantación de servicios vía telemática, a través de páginas web. El problema que tiene este canal en la relación con los ciudadanos es, precisamente, su alta tecnificación. Somos conscientes de que existe un importante núcleo de población con un acceso muy limitado para realizar gestiones telemáticas y, dentro de lo malo, la Tesorería General de la Seguridad Social cuenta con un colectivo para el que sí ha tenido aceptación esta vía de trabajo, aunque yo imagino que para el Instituto Nacional de la Seguridad Social este canal será más complicado de implantar. Espero que cuando nosotros nos jubilemos, seamos aún capaces de utilizar Internet.

En lo referido a procedimientos de gestión de la Tesorería General de la Seguridad Social, la recaudación comienza con una autoliquidación en el período voluntario y con una providencia de apremio en el período ejecutivo. Pero es más interesante ver cómo se han implantado los medios telemáticos y cómo se lleva a cabo, de forma electrónica, el procedimiento de recaudación. Por parte de los servicios centrales se produce una generación automática de los documentos que llevan una firma digital u hológrafa, dependiendo del tipo de documento, y que se envían, a su vez, a una empresa que es la que los deposita en correos haciendo posible que el ciudadano reciba la notificación correspondiente. En el caso de que esa comunicación no sea recibida y se devuelva, se producirá automáticamente una notificación telemática para que se publique el edicto que corresponda en el Ayuntamiento o en el Boletín oficial de la provincia y toda esa información se recoge, también telemáticamente, en la Tesorería General de la Seguridad Social. Lo que permite es agilizar los procedimientos y que no se produzcan los atascos de firma que originaría el que todo el papel que se deba sacar tenga que estar firmado por una sola persona. Existe un Real Decreto por el que se regulan los procedimientos de firmas telemáticas

y firmas electrónicas y todas ellas tienen una garantía de autenticidad, llevan una huella digital que autentifica el documento y que permite al receptor o a otro organismo o entidad, comprobar que ha sido realmente emitido por la Tesorería y que tiene plena validez jurídica y legal.

Dentro de los procedimientos de recaudación y dentro de lo que es la Tesorería General de la Seguridad Social, no se concibe una gestión telemática sin una base de datos. Tenemos dos ficheros fundamentales que son el de afiliación y el de recaudación y un tercer fichero más pequeño, que es el general de bases, en el que se recogen las bases de cotización. Estos tres ficheros son independientes entre sí y el problema que tenemos ahora mismo es que el fichero general de afiliación corresponde a 19 millones de trabajadores pero no tiene 19 millones de registros, sino muchos más, porque esos 19 millones tienen varios registros. Eso significa que la tecnología que inicialmente se utilizó para la creación de esta base de datos es una tecnología antigua, de finales de los años 80 y que, aunque nos ha servido todos estos años, no sabemos cuanto tiempo más va a ser válida. Es una tecnología obsoleta y su mantenimiento no se enseña en las universidades.

El momento de la toma de decisión de un futuro cambio es difícil porque hay que hacerlo sobre la marcha, no se puede cerrar la Tesorería y éste es uno de los principales problemas que nos encontramos. El otro gran problema es que las bases de datos estén bien, lo cual implica que su depuración tiene que ser constante. Se han ido introduciendo campos para ampliar la información y el resultado que esperamos obtener es el de una base de datos fiable que contribuya a agilizar la tramitación de cualquier prestación para los trabajadores. Debería acercarse a la realidad de la vida laboral de los trabajadores en un 100% porque las entidades gestoras necesitan utilizar una información que ha tenido que ser previamente capturada por nosotros y tenemos que tener la responsabilidad de mantener esa información al día y en condiciones. También en el momento de hacer informes, normativa, etc., hay que detraer información que nosotros tenemos en la base de datos y si esa base de datos no está bien alimentada, la información que salga de ella estará distorsionada y no será co-

SOMOS CONSCIENTES
DE QUE EXISTE UN
IMPORTANTE NÚCLEO
DE POBLACIÓN CON UN
ACCESO MUY LIMITADO
PARA REALIZAR GESTIONES
TELEMÁTICAS

recta, con lo cual las tomas de decisiones estarán viciadas desde el principio. Cualquier esfuerzo para la limpieza de esas bases de datos merece la pena realizarlo tanto por la vertiente interna de la información que se ofrezca como por la vertiente externa de credibilidad ante los ciudadanos.

En la fase de recaudación, como ya he comentado, se han introducido importantes avances tecnológicos y hay que hablar de los aplazamientos de la deuda. Uno de los procedimientos de gestión más laboriosos y más complejos que ha habido en Tesorería ha sido la tramitación, el reconocimiento y el seguimiento de los aplazamientos. Antes se tramitaban de una forma manual y ahora, desde el 1 de enero de 2007, se ha puesto en marcha una nueva aplicación, totalmente informatizada, para la tramitación completa de los expedientes de aplazamientos y este es otro de los grandes ejemplos de lo que supone implantar una nueva forma de trabajar y un nuevo procedimiento informatizado que ha tenido que superar varios problemas de implantación. En esta nueva aplicación se llevaba trabajando, por parte de los equipos de desarrollo informático y por parte de los equipos de gestión de la Subdirección de Vía Ejecutiva durante dos años y medio. Cuando nos planteamos informatizar este procedimiento o cualquier otro, se hace todo sobre la teoría, aunque se realicen pruebas y simulaciones, pero luego la realidad nos demuestra los verdaderos problemas que existen. Sin embargo, hay un momento en el que se tiene que romper con esa brecha entre teoría y práctica y se debe tomar la decisión de ponerlo en marcha, porque de lo contrario se dan vueltas y vueltas sobre lo mismo y se pierde mucho tiempo y así fue con la aplicación de aplazamientos en que se llegó a un punto en el que hubo que ponerla operativa. Ahora estamos pasando con ella la travesía del desierto que hay que pasar siempre que se pone en marcha una innovación tecnológica. Dentro de tres años la aplicación estará perfectamente estabilizada y nadie se acordará de las penurias que estamos pasando ahora, pero en el mes de febrero el pobre Subdirector de Ejecutiva me vino completamente desesperado para comunicarme que habían recibido en un mes 1.200 incidencias y no sabían por donde tirar. Poco a poco se ha ido haciendo una depuración de las cuestiones más graves que hay que corregir y, a lo largo del año, se irá mejorando para a partir del año que viene, esperar que funcione bien.

En cuanto al procedimiento de recaudación ejecutiva, la Tesorería ha hecho un esfuerzo muy importante en los últimos años en lo que es la informatización de todo el procedimiento ejecutivo. Como sabéis, las Unidades de Recaudación Ejecutiva y toda la recaudación ejecutiva se llevaba a cabo de una forma más manual, con la personación de los recau-

dadores, etc. y fue el área de Tesorería en el que menos hincapié se hizo en la informatización de los procesos. Se llegó a un punto en el que, después de los adelantos realizados en la vía voluntaria, se consideró que había que potenciar también la vía ejecutiva. En ese momento el procedimiento de recaudación ejecutiva se comenzó con lo que es la informatización para la obtención de la información y embargo de bienes, es decir, el informe patrimonial y el embargo telemático. El informe patrimonial tiene como principal finalidad la localización de los medios del deudor así como el suministro informatizado y centralizado de información y la simplificación de los trámites. El embargo telemático supone embargar, a través de medios informáticos, de cuentas corrientes, de vehículos y de devoluciones tributarias. Para poder hacer todas estas operaciones existen convenios con distintos organismos y unidades entre los que podemos destacar los suscritos con las entidades financieras que permiten realizar los embargos de cuentas corrientes. Esta gestión se realizaba dos veces al año pero ahora se lleva a cabo cada dos meses. La idea es intentar llegar a hacer embargos de cuentas corrientes de forma mensual. Ahora mismo, y una vez que se ha conseguido realizar los embargos con esa periodicidad, se está trabajando para subir el importe y eso no resulta fácil porque a las entidades financieras no les hace ninguna gracia que embaguemos las cuentas de sus clientes porque eso les puede generar problemas. Existe un límite cuantitativo respecto de la cantidad máxima que se puede embargar, así como un número limitado de cuentas en las que se puede buscar que ahora está fijado en tres, es decir, si en la primera cuenta no hay fondos se va a la segunda y si no a la tercera y, a partir de ahí no se mira más, por lo que da lugar a picaresca y esto es lo que estamos intentando corregir con las entidades financieras.

También se tienen convenios con la Dirección General de la Marina Mercante por si hay deudores que tengan como bien patrimonial un barco, para que se les pueda embargar, con la Dirección General del Catastro, con la Dirección General de Tráfico para embargo de vehículos, con el Tesoro Público, para el procedimiento de deducción de los organismos públicos, con el Registro de la Propiedad que nos da los listados de índices de los bienes que puede tener un deudor y así dirigirnos directamente a ellos, y con los ayuntamientos.

El procedimiento de deducción está establecido para la trama de las deducciones que puedan recibir organismos públicos por parte del Tesoro Público; esto se dirige sobre todo a comunidades autónomas y a ayuntamientos, cuyos bienes de carácter público no son embargables y los que no son de carácter

EL SISTEMA RED SUPONE GRANDES VENTAJAS TANTO PARA LAS EMPRESAS COMO PARA LA TESORERÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

público son puramente anecdóticos, con lo cual cuando uno de estos organismos tiene deuda es muy difícil cobrarla. En estos casos se utiliza el procedimiento de deducción por el que si una comunidad autónoma o ayuntamiento va a recibir alguna subvención pública, se

comunica a la Agencia Tributaria y el Tesoro Público hace la detracción o el embargo de la cantidad que se establezca. El procedimiento de embargo está completamente informatizado.

Por lo que se refiere a la parte de la vía voluntaria, el pilar informático de la Tesorería es el Sistema Red que es la remisión electrónica de datos que comenzó su andadura en 1994 con el proyecto piloto y se implantó con gestión directa y abierta al público en el año 1995. El Sistema Red supone grandes ventajas tanto para las empresas como para la Tesorería General de la Seguridad Social. Con el Sistema Red se permite la transmisión de la información afiliación, de altas, bajas y variaciones por parte de los colegiados profesionales y por parte de las empresas las 24 horas del día los siete días de la semana. Con esto se ha conseguido, además, que una obligación legal pueda ser asimismo cumplida por parte de la gestión y es que el alta debe de ser previa al inicio de la actividad laboral. El problema que surgía aquí era cuando el inicio de una actividad laboral se producía en sábado, domingo o festivo, que hay sectores donde se da; pues ya nadie tiene excusa para no tramitar el alta en una actividad en los plazos y en las condiciones que establece la normativa. La ventaja para la Tesorería es que supone un ahorro de costes y de personal.

En cuanto a los ámbitos de gestión, la afiliación y la inscripción de las empresas, recaudación y cotización se realizan a través de los mecanismos bien de domiciliación o bien de pago electrónico. El pago electrónico consiste en que por parte de la Tesorería se emite un recibo con huella digital, con códigos de barras y con todas las salvaguardas jurídicas y legales que le permiten al obligado al pago a dirigirse a su entidad financiera y a hacer el ingreso. El mecanismo principal que la Tesorería quiere potenciar es la domiciliación en cuenta y luego se pueden tramitar también los partes médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

El Sistema Red ha experimentado un crecimiento continuado y sostenido de tal manera que, para la transmisión de las inscripciones, afiliaciones, altas y bajas, prácticamente el 98% del potencial transmite a través del Red y en cuanto a las modalidades de pago, prácticamente un 97%. Es decir que los que quedan ya de los que pueden transmitir a través del Red (régimen general) es muy poco. ¿Cuál es el futuro del Red? En estos momentos estamos trabajando en la implantación en prácticas de lo que nosotros llamamos el Red directo que es un cambio en la filosofía de la recaudación por parte de la Tesorería puesto que lo que se va a intentar y el camino al que queremos llegar es que no haya autoliquidación por parte de los obligados al pago sino facturación, es decir, que la propia Tesorería emitirá la cantidad a pagar que será ingresada por parte del obligado al pago y, en caso de que no esté de acuerdo, se corregirán las desviaciones o se verá en qué punto se ha producido el desacuerdo. En estos momentos, el Red directo que tiene tecnología de Internet está preparado para empresas de menos de 15 trabajadores en el momento de dar de alta el código de cuenta de cotización y que, como máximo, lleguen a 25 trabajadores. Es decir, en principio el ámbito de aplicación o el ámbito de actuación que va a poder entrar a través del Red es reducido porque el Red directo, para nosotros, es una prueba piloto respecto de lo que será el cambio completo de lo que denominamos el control de la recaudación que supondrá que todos pasen por la facturación en lugar de realizar las liquidaciones, pero este sistema de comunicación que es el de Internet asume, como todos sabéis, un tráfico limitado, es decir, que la totalidad de todos los que están transmitiendo por el Red es imposible e inviable que lo hagan a través del sistema Java, de las comunicaciones de la red. Esta es una prueba piloto y si

funciona implantaremos este sistema de facturación al resto del Sistema Red.

Por último comentaros que también se han implantado las nuevas tecnologías para la tramitación de los recursos y las impugnaciones, de tal manera que un trámite tradicionalmente más manual y menos mecanizado tiene ya un sistema operativo que nosotros llamamos SIMAC, a través del cual ya se puede hacer la tramitación completa de un recurso administrativo. Además, para poder llevar a cabo todos los procedimientos que hemos visto, hay convenios con numerosos organismos que es lo único que nos puede permitir llegar a determinadas fuentes de información. Tenemos convenios con la Inspección de Trabajo, con la Agencia Tributaria, con distintos ayuntamientos y corporaciones locales y con las entidades financieras como vimos antes.

Para concluir decir que, nos guste o no nos guste, tenemos una Administración altamente tecnificada, que el debate o la polémica sobre si se debe mecanizar o no es algo que no nos podemos plantear ya porque ahora mismo nuestra gestión depende de las nuevas tecnologías y que yo creo que es el camino correcto y que, encontrándonos en un punto en el que somos un referente para el resto de la Administración y que tenemos la consideración de Administración altamente tecnificada y altamente informatizada, no debemos dormirnos en los laureles porque todavía queda mucho camino por andar y que la Seguridad Social es un mundo interesante pero altamente cambiante que nos obliga a estar permanente alertas para todas las modificaciones que se produzcan.

Muchas gracias por vuestra atención. ●

COLOQUIO DE LA MESA REDONDA

APLICACIÓN DE LAS NOVEDADES TELEMÁTICAS PARA LA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Pregunta:

Mi pregunta es para M^a José Tarrero. Dos cosas. Quiero saber si nos puedes informar de cómo va la unificación de las macros, de lo que estaba encargada la Dirección Provincial de Valencia, y la segunda intervención es una sugerencia. He comentado varias veces con compañeros que me dicen que cuando a una dirección provincial se le otorga un premio por haber participado en una iniciativa de mejora, ¿por qué desde la Dirección General no se intenta que esa iniciativa se transmita al resto de direcciones provinciales para facilitar el trabajo?. Creo que se pierde un recurso que sería muy útil en otras direcciones provinciales.

Respuesta:

Desde hace un mes y medio está operativa una aplicación en la Intranet en la que se ponen todas las iniciativas privadas y, dependiendo del nivel de autorización del usuario, puede acceder a mayor o menor información, sobre todo para modificación, y si se aprecia que esa iniciativa puede ser interesante para otra dirección provincial, pueden ponerse en contacto con nosotros y enviamos toda la información adicional. Era un punto débil que teníamos como servicios cen-

trales y con esta nueva aplicación se ha corregido. Espero que se añadan todas las iniciativas que se han ido produciendo. Además, las que nosotros vemos que pueden ser de utilidad para todas las direcciones provinciales o para toda la organización, se intenta hacer una adaptación de ellas para implantarlas de forma general. Nos encontramos con problemas. En primer lugar, la adaptación de todas esas iniciativas la tiene que hacer el personal de desarrollo de la Tesorería que está con unos niveles brutales de trabajo; además, hay que coordinarlo con la Gerencia de Informática, lo cual tampoco es fácil. Ahora mismo estamos trabajando en un borrador de la circular de iniciativas porque nos hemos encontrado con el problema de que algunas veces los desarrollos provinciales, por así decirlo, se han hecho con herramientas no reconocidas o sostenidas por parte de la Dirección General o la Gerencia. Por otro lado, hay veces en las que algo que funciona a nivel provincial no lo hace a nivel nacional y es necesario hacer un desarrollo nuevo.

El tema de las macros. Para quien no sepa lo que es son procedimientos informáticos que se hacen a nivel local y que suponen una utilización de forma masiva de algo que habría que hacer individualmente.



¿Cuál es su problema? En cada provincia o en cada unidad hay personas que, gracias a sus conocimientos de informática, hacen macros o scripts, pero en servicios centrales eso es un problema porque son, por un lado, ataques masivos a la base de datos de la que se saca la totalidad de la información y luego se pierde el uso que se hace de ella. Hace tiempo que, por parte de Gerencia, se quieren cortar esas macros porque también supone un colapso en lo que a las comunicaciones se refiere. Pensemos que los canales de información automáticos son como autopistas y se pueden atascar. También es cierto que en muchas provincias hacen macros porque la gestión que se pide no está soportada por un desarrollo que se haya hecho desde los Servicios Centrales, es decir, pone de manifiesto una deficiencia en el suministro de herramientas a las direcciones provinciales. Estamos intentando reconducir el tema sin crear un problema en ninguna dirección provincial, teniendo en cuenta en que el problema está en que ha habido directores provinciales que ni siquiera sabían que en sus direcciones provinciales se estaban haciendo macros. Sobre el trabajo que se está haciendo en Valencia nosotros hicimos un sondeo para hacer una agrupación por materias y ver cuáles son de uso generalizado y cuáles son de uso individualizado. Para las primeras, lo que pretendemos es intentar hacer los trabajos de desarrollo globales en la Dirección General y que todos utilicéis las mismas herramientas y para las segundas ver de qué manera se pueden permitir que se continúen usando pero de una forma

controlada. Está siendo muy laborioso y es un camino largo que va a llevar bastante tiempo porque el trabajo está empezándose prácticamente.

Otra pregunta:

De cara al futuro se observa que cada vez hay menos exámenes de ingreso para técnicos de la Seguridad Social y, sin embargo, hay más empresas privadas colaborando. Esto me lleva a preguntar si lentamente se está privatizando la gestión de la Seguridad Social.

Respuesta:

Lo que entendemos por gestión lo tenemos que hacer los funcionarios pero hay ciertos tipos de gestión muy especializada, como en el área informática, en el que hay más personal contratado que funcionarios. Si la CECIR admitiese una oferta de empleo mayor no se necesitaría tanta gente pero no entra personal. Hay otro tipo de trabajos que por su especificidad y especialización o su concentración en el tiempo es cuestionable que tenga que ser personal funcionario quien lo realice, por ejemplo un asesoramiento concreto en temas de calidad. Yo no me atrevería a hablar de privatización pero sí pongo sobre la mesa la realidad de la carencia de personal, no sólo de técnicos, sino de todos los niveles que hay ahora mismo en la Administración de la Seguridad Social. Esto nos obliga a utilizar empresas externas como en la atención telefónica. ●

LA ACCIÓN PROTECTORA FUTURA

*Autor de la ponencia: Fidel FERRERAS ALONSO**

Director General del INSS

El contenido material de la ponencia es la presentación y la explicación del Acuerdo del diálogo social, cuyo texto se está debatiendo en el Congreso. Se va intentar exponer su objeto, su contenido e incluso la letra pequeña que lo acompaña.

Este Proyecto de Ley de medidas es un nuevo instrumento de adaptación y de reajuste con el que la Seguridad Social busca de nuevo rehacerse, reponerse y rehabilitarse para responder al devenir y a las demandas de la sociedad.

¿Cuáles son los objetivos y principios inspiradores de este diálogo social y de este Acuerdo de medidas?

En primer lugar, afianzar la sostenibilidad y la viabilidad del sistema de Seguridad Social.

En segundo lugar, perfeccionar los niveles de bienestar del conjunto de los ciudadanos y, en tercer lugar, mantener y reforzar los principios básicos que conforman el propio sistema de Seguridad Social, es decir:

- Profundizar en los mecanismos de **solidaridad generacional y territorial**.
- Potenciar la **garantía de suficiencia** en la cobertura de las situaciones de necesidad.
- Intensificar las vías de **contributividad** individualizada y colectiva.

– Equilibrar la **proporcionalidad** entre cotización y prestaciones.

– Adaptar el modelo de cobertura a las **demandas emergentes**.

– **Atender nuevos requerimientos** socioeconómicos, demográficos, políticos, etc.

– Aproximar el sistema español a estándares europeos.

– Asegurar los pilares de la **equidad y la unidad de caja**.

– Favorecer la creación de **empleo y la competitividad**.

– Hacer efectivo el mandato constitucional de que España se constituye en un **Estado social y democrático de Derecho**.

¿Cuáles son los factores condicionantes, las coordenadas externas que han influido en la preparación y en la conformación del contenido material de este Acuerdo social?

En primer lugar, la evolución de los parámetros demográficos que intervienen en la realidad española de los años 2005, 2006 y 2007 (Fertilidad, Mortalidad y Migraciones).

* Texto presentado por el Secretario General del INSS, Fernando López Huerta

- Baja tasa de mortalidad.

• Altas expectativas de vida hombre/mujer: “edad prospectiva” (en 2006, 76 años para los hombres y 83 para las mujeres).

• Creciente envejecimiento de la población: + mayores y – jóvenes.

- Pirámide poblacional:

AÑO	+ 60 años	30 a 60	0 a 30
2005	21,5%	43,4%	35,1%
1980	15,0%	35,6%	49,0%

• Expansión de los flujos migratorios: la relación “cotizantes/pensionistas” ha pasado de 2,12 en 1994 a 2,70 en 2006.

Concatenación de efectos derivados: mayor coste para el Estado del Bienestar (sanidad, educación, dependencia...).

Un segundo factor condicionante ha sido la afloración de las nuevas realidades o comportamientos de la sociedad española:

- Incorporación progresiva de la mujer al trabajo.
- Diferimiento de la maternidad y necesidad de conciliación familiar.
- Normalización de diferentes convivencias familiares.
- Preponderancia de varias estructuras familiares: monoparentales, hijo único, etc.
- Multiplicación del divorcio y generación de otras unidades familiares sobrevenidas.
- Integración de la fuerte presencia de inmigrantes.
- Asimilación respetuosa de diferentes culturas y razas.

NINGUNA
REFORMA
PUEDE CONSIDERARSE
DEFINITIVA
POR SU PROPIA
NATURALEZA

¿Cuáles son los factores que inciden en esa multiplicación del gasto social?

- El aumento de la población potencialmente protegida.

- El alargamiento de los períodos medios de permanencia

en el disfrute de las prestaciones.

- La ampliación o mejora de las modalidades de protección.

- La evolución de las tasas de inflación.

- La garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones: En España y desde 1984 es la causa principal.

¿Qué mecanismos alternativos o complementarios se pueden poner en funcionamiento para introducir acciones correctoras?

- Incentivación de la natalidad: políticas de protección integral a la familia.

- Aumento de la tasa de ocupación y mejora de la relación “cotizantes-pensionistas”.

- Fomento de unos contingentes migratorios expansivos (100.000 nuevos emigrantes equivale a 0,1 % de nacimientos), pero regulados y controlados.

- Incremento de la productividad “per cápita”: una previsión interanual del +1 % sólo basta para absorber las consecuencias del mayor envejecimiento poblacional.

- Impacto regulador de las nuevas configuraciones de la acción protectora: por ejemplo, retrasar la edad real del acceso a la pensión de jubilación o reajustar las modalidades de su anticipación.

- Introducción de acciones positivas para favorecer la actividad de ciertos colectivos, como mujeres (hoy su tasa de ocupación alcanza el 41%), personas mayores de 55 años (en el año 2003, este segmento presentaba un 38,9% de ocupación del total de esta categoría de edad; en la U.E., era del 38,6%; en Bélgica, el 26,5% y en Suecia, el 66,5%).

¿Qué otras características distinguen al Acuerdo de 13.07.06?

- Amplitud del consenso entre Gobierno e interlocutores sociales (CEOE, CEPYME, UGT Y CCOO).

- Entronque de continuidad con el impulso reformador derivado de las recomendaciones el Pacto de Toledo (1995), ampliado después con el Acuerdo de 2003.

- Gradualidad de la definición de las medidas o soluciones, agrupadas en dos grandes bloques:

- Las que anticipan una previsible evolución de las magnitudes socioeconómicas y demográficas.

- Las que responden a exigencias-demandas de las nuevas situaciones sociales, políticas, etc.

Prefiguración de bases o presupuestos para futuros procesos o ciclos de reforma: el sistema de Seguridad Social no es un producto cerrado ni completo, sino más bien debe considerarse un proyecto social o compromiso político en permanente transformación y que tiene a los comportamientos y necesidades sociales como su principal referente de protección.

- Ninguna reforma puede considerarse definitiva por su propia naturaleza de ser actuación adecuada de un modelo preexistente a los nuevos requerimientos de una sociedad en constante evolución.

Detalle de los contenidos más relevantes:

En materia de estructura y financiación del Sistema:

1. Ratificación del compromiso de completar el proceso de separación de las fuentes de financiación el 1 de enero de 2013, pasando al Estado toda la protección no contributiva.

2. Reforzamiento de la cotización como mecanismo de presupuestación de ingresos y gastos, al tiempo que garantía de viabilidad del sistema de reparto.

- Actualización de las tarifas por contingencias profesionales.

- Reducción de la edad de 60 a 59 años para bonificaciones en la contratación indefinida.

- Homogenización de las bases mínimas de cotización.

- Desincentivación de “carreras de seguro” sólo a partir de los 50 años.

3. Modificación de la normativa del Fondo de Reserva para reforzar la seguridad y una mayor rentabilidad de las inversiones.

4. Intensificación de algunos mecanismos de solidaridad.

- Mayor revalorización para las pensiones más bajas.

- Diferenciación de colectivos desfavorecidos: huérfanos discapacitados, viudas con discapacidad y menores de 60 años, etc.

Integración en el Régimen General de los trabajadores agrarios por cuenta ajena y de los empleados del hogar, con un período transitorio que evite distorsiones tanto a los trabajadores como a empresas.

En cuanto al bloque de la acción protectora y, en concreto, en el **área de la jubilación**:

- Eje y referente de todo sistema de Seguridad Social.

- En España representa el 61 % del gasto económico.

- Su configuración es la más sensible a los cambios socioeconómicos y demográficos: reflejo del mercado de trabajo.

- Se toma como muestra indicia del nivel de suficiencia protectora de los sistemas de Seguridad Social.

- Relación de propuestas modificadoras:

LA MEJORA DE LA PENSIÓN
SERÁ DE 54, 36 O 18 EUROS
MENSUALES, SEGÚN LA
EDAD (60,62 O 64) DEL
TRABAJADOR AL ACCEDER
A LA JUBILACIÓN
Y TENDRÁ EFECTOS DESDE EL
01.01.07

- Exigencia de 15 años reales de cotización, sin cómputo de pagas extraordinarias.

- Incentivación de la permanencia en la actividad laboral más allá de los 65 años: en este caso, se incrementa la cuantía de la pensión con un porcentaje que

puede llegar hasta el 3% por año, con superación del tope máximo .

- Modificación de los coeficientes reductores cuando se cesa involuntariamente en el trabajo y se acrediten dilatados períodos de cotización.

- Consideración, "ex lege", como involuntario del cese en la actividad laboral cuando se trate de expedientes de regulación de empleo. Desaparece la actual presunción sólo "iuris tantum".

- Compromiso de reducir la edad de acceso para aquellos colectivos que desempeñan los trabajos más penosos, insalubres o tóxicos, sin que la edad mínima sea inferior a los 52 años.

- Nueva regulación de la **jubilación parcial** (requisitos):

- 61 años de edad (hasta ahora 60) para solicitarla, si el trabajador no acredita cotizaciones antes de 01.01.1967.

- Antigüedad en la empresa de 6 años.

- Período previo de cotización de 30 años.

- Reducción de la jornada laboral entre un 75% y un 25% (ahora 85% y 15%).

- Necesidad de que la base de cotización del trabajador relevista no sea inferior al 65% de la que mantenía el trabajador relevado.

- Compensación económica para los pensionistas que se jubilaron anticipadamente y por cese involuntario, antes del 01.01.02, para mitigar los perjuicios de la no aplicación del cambio normativo, más beneficioso, producido en el año 2002. La mejora de la pensión será de 54, 36 o 18 euros mensuales, según la edad (60,62 o 64) del trabajador al acceder a la jubilación y tendrá efectos desde el 01.01.07.

En lo relativo a la **Incapacidad Permanente**:

- Cálculo de la base reguladora de la pensión derivada de enfermedad común en igualdad con la jubilación (promedio de 15 años cotizados y aplicación del porcentaje correspondiente al total de años acreditados). A esta base reguladora se aplicará el porcentaje resultante del grado de incapacidad reconocido.

- Consideración como periodo cotizado del número de años que le falten al incapacitado para cumplir los 65 años.

OBJETIVO PRINCIPAL: QUE LA PENSIÓN DE VIUDEDAD RECUPERE SU CARÁCTER DE RENTA DE SUSTITUCIÓN

- Garantía de pensiones mínimas en todos los supuestos, incluidos los de incapacidad permanente total.

- Desvinculación del importe del incremento del 50% en la gran invalidez

de la cuantía de la pensión por incapacidad absoluta: consistirá en el 50% de la base mínima de cotización más el 25% de la última base personal de cotización.

- Reducción del periodo de cotización para los jóvenes menores de 31 años, para paliar las consecuencias de una incorporación tardía al mercado de trabajo. En este caso exigirán la tercera parte del tiempo transcurrido entre los 16 años de edad y la fecha del hecho causante.

- Imposibilidad de obtener pensión de incapacidad permanente total o del mantenimiento en su percibo, a partir de cierta edad a determinar reglamentariamente, cuando se trate de profesiones cuyo ejercicio resulte inviable a partir de dicha edad (deportistas de elite, toreros y artistas, etc.)

- Establecimiento del complemento por mínimos para los pensionistas de incapacidad permanente total cualificada que tengan menos de 60 años.

En materia de **muerte y supervivencia**:

- Objetivo principal: que la pensión de viudedad recupere su carácter de renta de sustitución y quede reservada sólo para las situaciones en que el causahabiente ha contribuido, de manera efectiva, al sostenimiento de los familiares sobrevivientes.

- Inclusión de las parejas de hecho que acrediten un periodo ininterrumpido de convivencia y dependencia económica, de manera estable y notoria, al menos de 5 años inmediatamente anteriores al fallecimiento del causante.

- Si el fallecimiento se deriva de enfermedad común, se requerirá un periodo previo de 2 años de matrimonio o la existencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad. En caso contrario, se reconocerá una prestación temporal de viudedad, de igual cuantía a la pensión vitalicia y con una duración de 2 años.

- El reconocimiento de pensión a excónyuges, en caso de separación judicial o divorcio, queda condicio-

nado a la extinción de la posible pensión compensatoria, prevista en el art. 97 de Código Civil.

- Si, mediando divorcio, concurren varios beneficiarios con derecho a pensión, ésta será reconocida proporcionalmente al tiempo convivido por cada uno, garantizándose en todo caso el 50% al cónyuge superviviente o, sin serlo, conviviera con el causante como pareja de hecho.

- Posibilidad de que la suma de las pensiones de viudedad superen el importe de la base reguladora del causante, cuando el porcentaje aplicable a la viudedad sea del 70%, para que este beneficio no perjudique a los huérfanos. En todo caso, la suma de las pensiones de orfandad no podrá exceder del 48% de la base reguladora.

- La equiparación de las parejas de hecho a las matrimoniales se extiende también para los supuestos de subsidio por defunción y de las indemnizaciones a tanto alzado, cuando se trate de muerte derivada de accidente laboral o enfermedad profesional.

- Retroactividad excepcional: se reconocerá pensión de viudedad a parejas de hecho con más de 15 años de convivencia, concurrencia de hijos comunes, no tengan derecho a pensión contributiva y lo soliciten en los 6 meses siguientes a la aprobación de la Ley.

LA CALIFICACIÓN DE LA INCAPACIDAD PERMANENTE PODRÁ DEMORARSE HASTA LOS 24 MESES, COMO MÁXIMO

En materia de **incapacidad temporal y desempleo**:

- Cuando la Incapacidad Temporal se derive de contingencias profesionales y durante su percepción se extinga el contrato de trabajo, el beneficiario continuará recibéndola

hasta su alta médica, sin consumir periodo de la prestación por desempleo si después pasara a disfrutarla.

- Los perceptores del subsidio por desempleo, mayores de 52 años, tendrán una base de cotización por la contingencia de jubilación de importe superior: el 125% del salario mínimo interprofesional.

Y, por último, para el trámite de la I.T.:

- Se establece un procedimiento de disconformidad del interesado cuando no esté de acuerdo con el alta formulada por la Entidad Gestora a los doce meses.

- La calificación de la Incapacidad Permanente podrá demorarse hasta los 24 meses, como máximo. ●



MESA REDONDA

LA ACCIÓN PROTECTORA FUTURA

Ponente: Ángel RODRÍGUEZ CASTEDO

Director General del IMSERSO

NUEVOS DERECHOS: LA LEY Y EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA *

Introducción

La atención de las necesidades de las personas dependientes es uno de los grandes retos de la política social en los próximos años. Y lo es, prescindiendo de cualquier otra consideración, porque los sufrimientos, dificultades y costes de toda índole que la dependencia está acarreado a cientos de miles de familias españolas requieren una respuesta firme y decidida por parte del conjunto de la sociedad.

La demanda de cuidados para personas dependientes se ha venido incrementando de forma notable en los últimos años y va a seguir aumentando a un fuerte ritmo durante las próximas décadas, como consecuencia de la combinación de factores de carácter demográfico, médico y social, entre los que podemos citar el envejecimiento de la población, las mayores tasas de supervivencia de las personas afectadas por alteraciones congénitas, enfermedades y accidentes graves, y la creciente incidencia de los accidentes laborales y de tráfico.

Ese crecimiento de las demandas coincide en el tiempo con la crisis de los sistemas de apoyo informal que tradicionalmente han venido dando respuesta a las necesidades de cuidados. Una crisis motivada, fundamentalmente, por los cambios en el modelo de familia y la creciente incorporación de las mujeres al mundo laboral.

A continuación se analizan los cambios sociales que están determinando que la atención de las personas en situación de dependencia se configure como la necesidad social emergente más característica de nuestro tiempo.

Así lo ha entendido la sociedad española y fruto de un gran acuerdo social y político es la aprobación de la

Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia en diciembre de 2006.

1.- La atención de las personas con dependencia en España. Estado de situación

1.1. El proceso acelerado de envejecimiento de la población española

En las últimas décadas la población española envejece de forma acelerada. El fenómeno es semejante en el conjunto de los países de la Unión Europea y de la OCDE. En España, el envejecimiento de la población, aunque algo más tardío en el tiempo, está siendo particularmente intenso. En los últimos cuarenta años, entre 1965 y 2005, el número de personas de 65 años y más se ha duplicado, mientras la población total ha aumentado en el mismo período sólo una cuarta parte. El número de personas mayores de 65 años ha pasado de 2,7 millones de personas (un 8,4 por ciento de la población total) a 7,5 millones (un 16,7 por ciento de la población total).

De acuerdo con todas las proyecciones demográficas, este proceso de envejecimiento va a continuar. En los próximos años, en los que la población mayor seguirá incrementándose de manera notable a la vez que disminuirá la proporción de menores de 16 años, transformando de forma sustancial, junto con el hecho migratorio, la estructura de la población española (Cuadro 1 y Gráfico 1).

A pesar del fenómeno migratorio, que ralentiza el peso del índice de crecimiento de los mayores de 65 años en la estructura de la población, a medio plazo el número de éstos superará el 20% de la población total. En la actualidad, varias Comunidades Autónomas ya los han superado. Por ejemplo, en Asturias y Castilla y León este porcentaje supera el 22%.

En la actualidad, con datos del padrón a 1 de enero de 2007, el número de extranjeros ha alcanzado ya el

* Este texto va acompañado de gráficos que se encuentran disponibles en la página web de la revista: www.foross.org

9,93% del total de la población española. No obstante, su distribución espacial ofrece fuertes irregularidades. Mientras que Comunidades Autónomas como las Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia, Madrid y Cataluña superan el 13% de inmigrantes respecto a su población total y acumulan el 65% del total de población inmigrante. Otras, como Castilla y León, Cantabria, País Vasco, Asturias, Galicia y Extremadura no llegan al 5%.

España está recibiendo población con una edad media de entre 20 y 40 años como puede verse en el gráfico 1. A 1 de enero de 2007 el número de inmigrantes de más de 65 años y más sólo suponen el 2,95% (222.015 personas) del total del grupo de población con esta edad (7.529.879 personas). Se puede inferir, a partir de los datos anteriores, que en pocos años tengamos una doble realidad demográfica en nuestro país. Una de sus características consistirá en que en unos territorios la inmigración mantendrá la tasa de población mayor de 65 años y más en torno al 18/20% ; y en otros esta tasa se acercará al 26/28 por ciento.

No sólo el número de personas mayores de 65 y más años se ha duplicado en España en los últimos cuarenta años. Hay que recalcar que además de haber mayor número de personas mayores éstas viven más años. Es lo que se conoce como el fenómeno del "envejecimiento del envejecimiento". Este incremento acelerado de los mayores de 80 años dispara la demanda.

Recordemos que una situación de dependencia significa una necesidad de cuidados de salud y de asistencia en la vida diaria. Se trata, generalmente, de una necesidad de larga duración, ligada a la pérdida de autonomía. Aunque la pérdida de autonomía personal puede producirse en cualquier momento de la vida, su

frecuencia se incrementa conforme aumenta la edad, y tiene una incidencia especialmente significativa a partir de los 80/85 años edad en la que aparecen múltiples enfermedades crónicas y degenerativas. Un dato, a este respecto, es que el 63,6% de los mayores de 85 años tienen problemas de autonomía personal.

Por tanto, un indicador básico para estimar la presión potencial que el envejecimiento de la población puede ejercer sobre los sistemas de cuidados de larga duración, es la evolución de la proporción de personas de 80 años y más sobre la población total (Cuadro 2).

España es uno de los países del mundo, de una parte, con una mayor esperanza de vida al nacer, según EUROSTAT en 2005 era de 77,4 para los hombres y de 83,9 para las mujeres siendo la media de la UE de 75,8 y 81,9 respectivamente (Cuadro 3) y, de otra parte, la esperanza media de vida a los 65 años no deja también de aumentar. Según el INE en el año 2002 era de 85,7 años para las mujeres y de 81,8 para los hombres (Gráfico 2).

Una de las consecuencias de esta alta esperanza de vida de la población española es la progresión continua del número de personas mayores de ochenta años. En el año 1965 había en España apenas 400.000 personas (un 1,3% de la población total) mayores de ochenta años.

En la actualidad son dos millones (4,5% de la población). Si en el año 1965 los mayores de 80 años suponían un 14% de los mayores de 65 años, en estos momentos son ya un 27,2%. La mejora en las condiciones y los hábitos de vida y en los cuidados sociosanitarios que reciben estas personas hace que su esperanza de vida sea progresivamente mayor.

Según las proyecciones de EUROSTAT, si se considera el horizonte de 2020, la proporción de personas mayores de 80 años seguirá aumentando. Los países con mayor porcentaje de personas de edad avanzada pasarán a ser los del sur de Europa y España muy especialmente.

Para el caso concreto de España durante el período 2001-2011 se está produciendo un crecimiento del número de mayores de 75 años y un descenso de los que tienen entre 65 y 74 años, como efecto demográfico de la Guerra Civil (Cuadro 4). Este hecho está provocando una mayor demanda de cuidados.

Para el período 2011-2025 se estima que se producirá una incorporación masiva de personas de entre 65 y 74 años como efecto del baby-boom de finales de los años cincuenta, sesenta y comienzos de los seten-



ta del pasado siglo. Seguirá creciendo el grupo de mayores de 75 años. La demanda de cuidados continuará incrementándose.

En el gráfico 3 puede observarse la estimación de la evolución de la población mayor en España para los próximos decenios.

EL ENVEJECIMIENTO
DE LA POBLACIÓN
CONSTITUYE UNA DE LAS
TRANSFORMACIONES
SOCIALES MÁS IMPORTANTES
PRODUCIDAS EN EL ÚLTIMO
TERCIO DEL
PASADO SIGLO

Este intenso proceso de envejecimiento no debe ser considerado como un problema, sino como un nuevo dato del cambio estructural que está experimentando nuestra sociedad y como una oportunidad social que es necesario aprovechar. El envejecimiento de la población constituye una de las transformaciones sociales más importantes producidas en el último tercio del pasado siglo y es la expresión de un gran logro humano, que nos está permitiendo vivir más y vivir mejor. Pero supone, a la vez, un importante reto para nuestra sociedad, pues el incremento del número de personas mayores y, dentro de éstas, el de las personas de edad más avanzada, se traduce en unas necesidades de atención crecientes. Todos los expertos que estudian las consecuencias que para las sociedades modernas tiene el fenómeno del envejecimiento coinciden en afirmar que el problema fundamental es cubrir las necesidades de cuidados y atención a las personas dependientes, cuyo número se está viendo enormemente incrementado como consecuencia del aumento de la población de edad avanzada.

1.2. La dependencia no afecta solo a los mayores. Discapacidad y dependencia

Según la Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999 (EDDES 99), última investigación de referencia* en España viven más de 3.528.000 personas con discapacidad. La encuesta ha contribuido a que se conozca bien cómo se generan las discapacidades en nuestro país.

Estas ocurren en torno al nacimiento, por causas de accidentes (domésticos, de tráfico y laborales) y, sobre todo, debido a la mayor prevalencia de las enfermedades crónicas a partir de los 45/50 años.

Estos motivos explican la desigual distribución por edades de las discapacidades. Más del 32 por ciento de las personas con 65 y más años tiene alguna discapacidad. Entre las que tienen entre 6 y 64 años la proporción de personas con discapacidad no llega al 5%. Como hemos señalado, a partir de los 80 años las tasas de prevalencia de las discapacidades aumentan sustancialmente. Para el grupo de edad comprendido entre 80 y 84 años, la tasa es del 47,4 por ciento y para el de 85 y más años llega al 63,6 por ciento.

Hay que dejar claro que las situaciones de discapacidad hacen que la dependencia no sea sólo algo que afecta a los mayores. Aunque el colectivo de personas mayores supone cerca del 80% de las personas en situación de dependencia, otro veinte por ciento son menores de 65 años que se encuentran en esta situación por diversas causas.

Entre este colectivo de menores de 65 años se encuentran: niños con trastornos graves de desarrollo; jóvenes y adultos con secuelas graves de accidentes; personas con deficiencias intelectuales severas y profundas; personas afectadas de graves y generalizadas lesiones neurológicas; enfermos mentales con graves deterioros; y, en general, pacientes con enfermedades crónicas degenerativas muy avanzadas.

Es necesario señalar que los avances y cuidados médicos hacen que su posibilidad de supervivencia sea mucho mayor que hace unos años y destacar que no todas las personas con discapacidad se encuentran en situación de dependencia (Cuadro 5 y Gráfico 4).

El **Libro Blanco sobre la Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España (IMSERSO 2004)**, documento que ofrece un análisis y un diagnóstico riguroso de la situación de las personas en situación de dependencia en España, señala -de acuerdo con la definición del Consejo de Europa- que existe esta situación cuando concurren estos tres factores:

- Existencia de una limitación física, psíquica o intelectual que merma determinadas capacidades de la persona.
- Incapacidad de la persona para realizar por sí mismo las actividades más básicas de la vida diaria.
- Necesidad de asistencia o cuidados por parte de un tercero.

* Está previsto que a finales de este año se haga el trabajo de campo de la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (EDAD) que nos proporcionará datos actualizados sobre estas cuestiones. Esta Encuesta es fruto de la colaboración del INE, el IMSERSO y la Fundación ONCE.

Se estima que el número de personas con necesidad constante de cuidados de salud y de asistencia en la vida diaria era 1.173.190 personas para el año 2006, de las que 493.278 tienen más de ochenta años (Cuadro 6) En el Cuadro 7 se recogen las proyecciones del Libro Blanco para los años 2007-2015.

1.3. Los cambios en el modelo de familia y la incorporación de la mujer al trabajo reducen la disponibilidad de apoyo informal

En todos los países, incluidos aquellos en los que existen esquemas de aseguramiento universal, el papel predominante en la provisión de cuidados de larga duración lo sigue jugando la familia.

Así, según un reciente estudio de la OCDE, se estima que los cuidados informales representan, cerca del 65% de toda la ayuda que reciben las personas mayores dependientes en los países desarrollados, correspondiendo el resto a cuidados de larga duración provistos formalmente por la Administración y el mercado.

Según la encuesta Cuidados en la familia de personas mayores en situación de dependencia (IMSERSO 2004), en un 15% de hogares españoles se presta ayuda a personas que lo necesitan. Este 15% de hogares se desglosa de la manera siguiente: en un 9,1% se ayuda a niños/as; en un 5% a personas mayores; y en un 0,6% se ayuda a personas con discapacidad que tienen menos de 65 años.

De un total de 4.579.573 hogares españoles en los que se presta ayuda en 1.623.391 hogares se presta ayuda a personas mayores y en 198.136 se ayuda a personas con discapacidad que tienen menos de 65 años (Cuadro 8).

El 83 por ciento del total de cuidadoras/es son mujeres, y un 61,5 por ciento de ellas declaran que no reciben ayuda de nadie para la realización de este trabajo. En cuanto a la edad, el intervalo de edad del potencial cuidador se sitúa entre los 45 y los 69 años (la edad media de las personas cuidadoras es de 52 años).

Las tres cuartas partes de estas personas cuidadoras no desarrollan actividad laboral alguna.

A este respecto y como ejemplo relevante (caso enfermos de Alzheimer) es importante señalar que estamos ante hechos que no sólo tienen un contenido social y sanitario sino también económico (Cuadro 9).

El incremento cuantitativo de las situaciones de dependencia, coincide en el tiempo con cambios impor-

tantes en el modelo de familia y con la incorporación progresiva de la mujer al mercado de trabajo, fenómenos ambos que están haciendo disminuir sensiblemente la capacidad de prestación de cuidados informales, haciendo que el modelo de apoyo informal, que ya ha empezado a hacer crisis, sea insostenible.

Esta "revolución silenciosa" de las sociedades occidentales es ocasionada fundamentalmente por:

- La desaparición de la familia extensa, que proporcionaba asistencia y proveía de recursos a todos sus miembros por núcleos familiares más reducidos;
- el desdibujamiento del perfil de institución permanente de la familia, que se traduce en un incremento del número de separaciones, divorcios y nuevos matrimonios;
- la creciente movilidad geográfica de los distintos miembros de la familia, que aleja a los familiares directos y debilita las redes de solidaridad familiar;
- la variedad de modelos familiares coexistentes (incremento de personas que viven solas, familias monoparentales, uniones de hecho...);
- la democratización en las relaciones intergeneracionales y entre los miembros de la pareja; la permanencia de los hijos en la casa familiar hasta edades que llegan a superar los 30 años,
- y, sobre todo, los cambios profundos en la posición social de las mujeres ocasionados por su incorporación masiva al mercado de trabajo y, por ende, en su rol dentro de la familia.

Este conjunto de circunstancias ha sometido a la familia a importantes tensiones de adaptación. La institución familiar sigue cumpliendo sus funciones clásicas, pero se ha visto obligada a hacer frente, además, a nuevas demandas, como resultado del retraso en el proceso de independización de hijos y de la mayor carga de cuidados que supone el incremento en el número de personas dependientes.

Estas cargas recaen fundamentalmente, como ya se ha indicado, en las mujeres de las generaciones intermedias, y entran en contradicción directa con las demandas derivadas del cambio que se está produciendo en el rol social de las mujeres, que se están incorporando de una manera muy activa al mundo del trabajo retribuido y al conjunto de las instituciones sociales.

Por otra parte, la difícil conciliación entre la vida familiar y el trabajo remunerado retroalimenta el fenó-

meno del envejecimiento poblacional, pues ha originado el retraso de la maternidad y una brusca y continuada reducción de la misma. En el ciclo vital de las mujeres hay una coincidencia temporal entre el periodo de maternidad y crianza de los hijos y el de integración y consolidación laboral, y la falta de adecuación del trabajo a esta realidad origina, por un lado, una generalización de las decisiones tendentes a retrasar los nacimientos, tener un solo hijo, e incluso no tenerlo, y por otro lado (aunque cada vez en menor medida), la interrupción o el abandono de la carrera laboral.

Este cambio social se ve reflejado en distintos barómetros del CIS, tanto en las preferencias de las personas mayores como en la escala de prioridades de los ciudadanos (Cuadros 10 y 11).

1.4. Unos recursos profesionales insuficientes para atender a las personas en situación de dependencia

Ante la demanda creciente nos encontramos con una oferta de servicios y de recursos profesionales muy insuficiente para atender a las personas en situación de dependencia. Esta carencia de recursos es más acentuada en los servicios de ayuda a domicilio y centros de día, recursos que permiten que la persona continúe integrada en su medio normal y son, además, los preferidos por las personas en situación de dependencia y sus familias.

Los últimos datos disponibles (Informe Mayores IMSERSO 2006) pueden verse en el Gráfico 5 y en el Cuadro 12. En relación con las plazas residenciales, si descontamos las plazas de viviendas tuteladas y apartamentos residenciales, serían 272.240 repartidas entre 5151 centros residenciales con un ratio de 3,63 plazas por cada 100 mayores de 65 años.

Esta oferta de servicios es claramente insuficiente. Frente al volumen de necesidades existente, se constata que la extensión y desarrollo de los servicios sociales para atender la necesidad de cuidados de larga duración son sensiblemente más bajos en España que en la media de los países de nuestro entorno, habiéndose quedado muy por detrás de lo que cabría esperar a la vista del desarrollo que nuestro país ha experimentado en otros ámbitos.

En plazas residenciales la oferta se sitúa en el entorno del 3,7% cuando la media de los países OCDE está en el 5,3% y en la UE en el entorno del 6% (Dinamarca y Holanda superan el 10%).

El servicio de ayuda a domicilio da cobertura al 4%, muy por debajo de los países europeos con mayor

ESTAMOS EN UNA COYUNTURA FAVORABLE PARA ABORDAR LA CREACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

desarrollo de los servicios comunitarios (más del 10% en Francia, en torno al 20% en Bélgica y Holanda, alrededor del 30% en Dinamarca). En otros servicios como Centros de Día, Teleasistencia o servicios específicos para personas

menores de 65 años con graves discapacidades las diferencias son todavía mayores.

Por lo que respecta al mercado residencial (el que mueve mayor volumen de recursos) habría que señalar que está muy atomizado, el 60% de los centros tiene un tamaño por debajo de las 50 plazas. Sin embargo, prácticamente el 50% de las plazas se concentra en el 17% de los centros residenciales que tienen más de 100 plazas.

Igualmente, señalar que la oferta de plazas de titularidad pública es cada año menor incrementándose las de la titularidad privada (Gráfico 8) y que los niveles de plazas concertadas siguen siendo muy bajos (Gráfico 9) ésta situación tendrá que cambiar a corto plazo una vez aprobada la Ley de Dependencia.

Finalmente, indicar que las tarifas pagadas por las Administraciones Públicas a las empresas del sector (Gráfico 10) están en su mayoría por debajo de los parámetros necesarios para poder profesionalizar el sector, prestar servicios de calidad y mantener unos márgenes económicos que permitan consolidar y ampliar el sector. Es una situación difícilmente compatible con los mandatos de la citada Ley.

2.- A nuevas necesidades sociales, nuevos derechos sociales

2.1 Nuevos derechos sociales

La realidad que hemos analizado nos muestra un nuevo escenario sociodemográfico que exigía una respuesta desde los parámetros del modelo social europeo a los que España se ha incorporado.

El modelo europeo de sociedad (Estado de Bienestar) parte del reconocimiento de una serie de derechos sociales básicos, garantizados por el Estado, que se configuran como auténticos derechos subjetivos. Ningún ciudadano puede quedar sin protección económica en caso de invalidez o jubilación o sin acceso a la educación o a la salud por razones de disponibilidad presupuestaria.

La inmensa mayoría de los ciudadanos europeos consideran que la protección social es uno de los grandes logros de la sociedad europea y que es responsabilidad de los Estados garantizar este ámbito de protección ante la vejez, la discapacidad, la enfermedad...

Las encuestas de opinión pública ponen de manifiesto, una y otra vez, que los ciudadanos europeos (en el caso español se han citado anteriormente dos encuestas del CIS), en su abrumadora mayoría se sienten apegados a su sistema de protección social y desean conservarlo y mejorarlo. Los ciudadanos europeos no quieren vivir en un mundo unívoco, unidimensional, en el que todo se reduzca a lo económico (déficit, inflación, tasas de interés...) y no puede defraudarse esa expectativa: ha llegado el momento de llevar a cabo actuaciones concretas que den credibilidad a los discursos. Eso es lo que pretende la Ley recientemente aprobada.

En estos momentos los principales indicadores económicos de España son positivos: crece el PIB y el empleo de manera sostenida, tenemos veinte millones de afiliados a la Seguridad Social, existe superávit en los ingresos públicos, la inflación está contenida, el paro está por debajo del 9%, etc. Estamos en una coyuntura favorable para abordar la creación de un nuevo sistema de protección social.

La aparición de nuevas necesidades sociales ha de suponer, en este contexto, la consolidación de nuevos derechos sociales. Al igual que se ha universalizado el derecho a las pensiones, a la educación y a la atención de la salud, deben universalizarse otros derechos, como el de atención de las situaciones de dependencia (de las personas mayores dependientes, de los enfermos mentales graves y de los grandes discapacitados).

De la misma forma que se ha desarrollado el Sistema de Pensiones, el Sistema Educativo y el Sistema de Salud, debe desarrollarse el Sistema Público de Servicios Sociales, y en su seno, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como cuarto pilar del Estado de Bienestar.

Las personas en situación de dependencia suponen un reto para los sistemas sanitarios y de servicios sociales que tienen que afrontar nuevas necesidades y demandas sociales en un contexto contradictorio de presiones políticas y económicas en favor de la contención del gasto social en general y del sanitario en particular y, al mismo tiempo, de nuevas demandas sociales en favor de una extensión de la protección social a las necesidades de ayuda personal que reclaman los ciudadanos, y sus cuidadores/as.

En los últimos veinte años, con distintos ritmos y condicionados por la reestructuración del Estado de Bienestar se ha producido en Europa un proceso de mejora en la atención social y sanitaria de las personas mayores dependientes y, en general, de las personas con discapacidad de cualquier edad necesitadas de cuidados personales e instrumentales para la vida diaria.

Los países europeos más avanzados han puesto en marcha, dentro de sus sistemas de protección social, actuaciones y programas mediante los que se garantiza una amplia red de servicios sociales universales que colaboran con las familias en la prestación de los cuidados que necesitan las personas dependientes.

España, con la **Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia**, se ha embarcado en



este camino. A partir de ahora, se pone en marcha una política, sin duda, más redistributiva y generadora de bienestar, que nos comprometerá a converger con la media de gasto social de la Unión Europea.

2.2. Modelos europeos de protección a las personas en situación de dependencia. Convergencia con Europa

El tema de la dependencia y las respuestas dadas al problema que genera tienen, desde hace años y cada día más, una mayor relevancia en el debate político y social de todos los Estados miembros de la UE y de los países del ámbito de la OCDE.

Los gastos en prestaciones de protección social en porcentaje PIB, en los países de la Unión Europea son los siguientes:

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002p	2003p	2004*
EU25	-	-	-	-	26,6	26,8	27,0p	27,4p	27,3*
EU15	27,9	27,6	27,2	27,1	26,9	27,1	27,4p	27,7p	27,6*
Euro area	27,6	27,3	27,0	27,0	26,7	26,8	27,4p	27,8p	27,7p
BE	28,0	27,4	27,1	27,0	26,5	27,3	28,0	29,1	29,3
CZ	17,6	18,6	18,5	19,2	19,5	19,4	20,2p	20,2p	19,6p
DK	31,2	30,1	30,0	29,8	28,9	29,2	29,7	30,7	30,7
DE	29,3	28,9	28,8	29,2	29,2	29,3	29,9	30,2	29,5p
EE	-	-	-	-	14,0	13,1	12,7	12,9	13,4
EL	22,9	23,3	24,2	25,5	25,7	26,7	26,2	26,0	26,0
ES	21,5	20,8	20,2	19,8	19,7	19,5	19,8p	19,9p	20,0p
FR	30,6	30,4	30,0	29,9	29,5	29,6	30,4	30,9	31,2p
IE	17,6	16,4	15,2	14,6	14,1	15,0	16,0	16,5	17,0
IT	24,3	24,9	24,6	24,8	24,7	24,9	25,3	25,8p	26,1p
CY	-	-	-	-	14,8	14,9	16,3	18,5	17,8
LV	-	15,3	16,1	17,2	15,3	14,3	13,9	13,4	12,6p
LT	13,4	13,8	15,2	16,4	15,8	14,7	14,1	13,6	13,3p
LU	21,2	21,5	21,2	20,5	19,6	20,8	21,4	22,2	22,6p
HU	-	-	-	20,7	19,3	19,3	20,3	21,1	20,7
MT	16,5	17,2	17,1	17,0	16,3	17,1	17,1	17,9	18,8
NL	29,6	28,7	27,8	27,1	26,4	26,5	27,6	28,3	28,5p
AT	28,6	28,6	28,3	28,7	28,2	28,6	29,1	29,5	29,1
PL	-	-	-	-	19,5	20,8	21,2	20,9	20,0p
PT	20,2	20,3	20,9	21,4	21,7	22,7	23,7	24,2	24,9p
SI	24,1	24,5	24,8	24,7	24,9	25,3	25,3	24,6	24,3p
SK	19,3	19,6	20,0	20,0	19,3	18,9	19,0	18,2	17,2p
FI	31,4	29,1	27,0	26,2	25,1	24,9	25,6	26,5	26,7
SE	33,6	32,7	32,0	31,7	30,7	31,3	32,3	33,3	32,9p
UK	28,0	27,5	26,9	26,4	27,1	27,5	26,4	26,4p	26,3*

La cobertura del riesgo de dependencia es diferente de unos países a otros. Existen tres modelos fundamentales en la organización de la protección social de la dependencia. En función del enfoque adoptado, la financiación se hace por impuestos, por cotizaciones a la Seguridad Social o de una forma mixta mediante impuestos y cotizaciones.

Igualmente, los riesgos cubiertos y las prestaciones garantizadas son diferentes y de naturaleza jurídica distinta. En algunos países se concibe la situación de dependencia como un riesgo particular inherente a la vejez, en otros como un riesgo social que puede aparecer en cualquier fase de la vida.

Existen, también, concepciones diferentes sobre el estatuto jurídico-social del riesgo de dependencia y esto se refleja en la forma de protección ofrecida. La concesión de la prestación puede depender únicamen-

te del nivel de dependencia o tener en cuenta también el nivel de renta.

En los países nórdicos se contempla, desde hace años, la cobertura de cuidados de larga duración y el debate se sitúa en la actualidad más en la disponibilidad de los recursos necesarios que en la protección vigente. Algunos países del centro de Europa como Alemania (1995), Austria (1993) han implantado dentro de sus sistemas de Seguridad Social un subsistema de seguro específico. En la misma línea ha actuado muy recientemente Japón.

Los modelos de protección social de la dependencia en la Unión Europea son esquemáticamente los siguientes:

- Sistema público de tipo universal.

—Financiado mayoritariamente por impuestos y gestionado por las Administraciones Públicas: Países Nórdicos.—Financiado en su mayor parte por impuestos (una parte por cotizaciones) y gestionado mayoritariamente por la iniciativa social: Holanda.

- Sistema público financiado y gestionado en el marco de la Seguridad Social: Alemania, Austria y Luxemburgo.

- Sistema público financiado y gestionado mayoritariamente mediante mecanismos de la Asistencia Social: Francia y Países Mediterráneos.

Los países del Sur de Europa han estado en general más alejados no tanto del debate, (en algunos casos también), como de la formulación concreta de respuestas y compromisos legislativos y presupuestarios.

La aprobación de la Ley 39/2006 supone, en el caso de España, un paso firme en el camino de la convergencia con los países más desarrollados de la UE.

Hay que señalar, finalmente, que la mayor parte de los sistemas de protección a las personas en situación de dependencia hacen referencia a la misma desligándola de la edad, aunque la edad comporte un mayor riesgo de dependencia y que las personas mayores representan la mayor parte de las personas en situación de dependencia.

3.- La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia

Hay que destacar como paso previo a la elaboración y aprobación de la Ley, la elaboración y publicación del **Libro Blanco** sobre la atención a las personas en situación de dependencia en España. Es un documento

LA LEY OFRECE A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA LAS GARANTÍAS PROPIAS DE UN DERECHO SUBJETIVO PERFECTO

amplio que ofrece un análisis y un diagnóstico técnico riguroso de la situación y hace una serie de propuestas de respuesta a las necesidades detectadas.

Consta de doce capítulos que constituyen una amplia panorámica sobre los aspectos demo-

gráficos; las características y perfiles de la dependencia; el régimen jurídico; el llamado “apoyo informal”; los recursos disponibles; la atención sanitaria y la necesaria coordinación socio-sanitaria; los presupuestos y recursos económicos dedicados a la Dependencia por el sector público y los criterios y técnicas de valoración. Sin olvidar la generación de empleo y retornos económicos que va a suponer el desarrollo de un Sistema de atención a las personas dependientes y un estudio comparado de los diferentes sistemas de protección en los países de nuestro entorno. Acaba el Libro con una serie de consideraciones finales, de gran utilidad para la reflexión, el debate y, en su caso, la toma de decisiones sobre la atención a las personas dependientes.

Es de destacar el amplio consenso y acuerdo que suscitó y la alta valoración que logró en el conjunto de la sociedad.

3.1. Objeto de la Ley

La Ley se publicó en el BOE el día 15 de diciembre de 2006 y está vigente desde el 1 de enero de 2007. Tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado.

Esta Ley va a permitir atender las necesidades sociales de las personas en situación de dependencia y de sus familias gracias a la confluencia de distintos factores. Por un lado, el crecimiento económico continuado del país. Por otro, una voluntad política clara de dedicar parte de los recursos económicos que ha generado este crecimiento económico para

crear y desarrollar un nuevo sistema de protección social que nos servirá para converger, también en políticas sociales, con los países más desarrollados de la Unión Europea.

Los principios más significativos de la Ley son el carácter público de las prestaciones del sistema, la universalidad en el acceso a las mismas, la colaboración de los servicios sociales y sanitarios, la participación de la iniciativa privada y del tercer sector y la cooperación interadministrativa.

Se trata de configurar una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado, desarrollando los servicios sociales y potenciando el avance del modelo de Estado social que consagra la Constitución Española, potenciando el compromiso de todos los poderes públicos en promover y dotar los recursos necesarios para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, con garantías y plenamente universales.

3.2. Estructura de la Ley

La Ley se estructura en un título preliminar; un título primero con cinco capítulos; un título segundo con cinco capítulos; un título tercero y dieciséis disposiciones adicionales y nueve finales.

En su título preliminar recoge las disposiciones que se refieren al objeto de la Ley y los principios que la inspiran, los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, y los titulares de esos derechos.

El título I configura el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, a través de los diversos niveles de protección en que administrativamente se organizan las prestaciones y servicios.

La necesaria cooperación entre Administraciones se concreta en la creación de un Consejo Territorial del Sistema, en el que podrán participar las Corporaciones Locales y la aprobación de un marco de cooperación interadministrativa a desarrollar mediante Convenios de la Administración General del Estado con cada una de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, se regulan las prestaciones del Sistema y el catálogo de servicios, los grados de dependencia, los criterios básicos para su valoración, así como el procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones.

El título II regula las medidas para asegurar la calidad y la eficacia del Sistema, con elaboración de planes de

calidad y sistemas de evaluación, y con especial atención a la formación y cualificación de profesionales y cuidadores.

En este mismo título se regula el sistema de información de la dependencia, el Comité Consultivo del sistema en el que participarán los agentes sociales y se dota del carácter de órganos consultivos al Consejo Estatal de Personas Mayores, al Consejo Nacional de la Discapacidad y al Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

En el título III se regulan las normas sobre infracciones y sanciones vinculadas a las condiciones básicas de garantía de los derechos de los ciudadanos en situación de dependencia.

Por último, las disposiciones adicionales introducen los cambios necesarios en la normativa estatal que se derivan de la regulación de esta Ley. Así, se realizan referencias en materia de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en la normativa sobre discapacidad, gran invalidez y necesidad de ayuda de tercera persona, y se prevén las modificaciones necesarias para regular la cobertura privada de las situaciones de dependencia.

3.3. Características fundamentales de la Ley:

Establece un nuevo derecho social. En sus artículos 1.1.; 4.1.; y 4.2] garantiza un nuevo derecho subjetivo en nuestro ordenamiento jurídico., y por primera vez en el ámbito de los servicios sociales, en línea de cómo se garantizan los servicios educativos, las prestaciones sanitarias, y las pensiones en nuestro país.

La Ley ofrece a las personas en situación de dependencia las garantías propias de un derecho subjetivo perfecto: los requisitos están definidos, los servicios y prestaciones a los que se tiene derecho están determinados, existe un procedimiento formalizado de valoración y reconocimiento del derecho que termina en una resolución susceptible de ser recurrida. De la misma manera, la Ley genera un marco de seguridad jurídica en los prestadores de servicios sociales que ya operan dentro del sector o desean incorporarse al mismo.

Homogeneiza el procedimiento y las técnicas de valoración. Todas las personas tienen la misma puerta de entrada. El procedimiento de valoración está orientado a lograr la mayor objetividad y a garantizar la equidad en el acceso a los servicios y prestaciones en todos los territorios del Estado. Debe ajustarse a unos criterios básicos de actuación, a unas características comunes de composición de los órganos de valoración

y a un baremo único. La legislación en todo lo relacionado con el baremo es competencia del Estado.

El Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, aprobó el baremo de valoración de la situación de dependencia que determina los criterios objetivos para la valoración de los grados y niveles de dependencia. Este Real Decreto incluye un protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir y se acompaña de dos anexos: el Baremo de Valoración de los Grados y Niveles de Dependencia (BVD) y la Escala de Valoración Específica de Dependencia para Personas Menores de Tres Años (EVE).

Implanta un catálogo de servicios y prestaciones. Las prestaciones que establece la Ley pueden ser servicios o prestaciones económicas. Apuesta claramente por los servicios. Los servicios tienen carácter prioritario frente a las prestaciones. Se contempla 5 clases de servicios (prevención y promoción de la autonomía personal, teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche y atención residencial) y 3 prestaciones. (prestación económica vinculada al servicio, prestación económica para cuidados en el entorno familiar y prestación económica de asistencia personal) Además, se establecen ayudas económicas para facilitar la autonomía personal (ayudas técnicas y adaptaciones en el hogar) y existe un tratamiento específico para los menores de 3 años.

Crea un nuevo sistema proveedor de servicios esencialmente cooperativo: el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (S.A.A.D.)

Es una Ley esencialmente cooperativa e implica al conjunto de las Administraciones Públicas y de la sociedad. Las Administraciones Autonómicas son las que tienen fundamentalmente la competencia en la gestión de la Ley, debiendo jugar un importante papel las Corporaciones Locales. El Consejo Territorial, que integra al conjunto de Administraciones Públicas, es el órgano de participación y decisión fundamental. Hay otros instrumentos de cooperación, tales como convenios, planes y programas conjuntos, criterios comunes y normas técnicas de acreditación. Igualmente en la colaboración establecida participa el Comité Consultivo del que forman parte las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, junto a representantes de las Administraciones Públicas. Con este espíritu de participación y cooperación que preside la Ley, son también órganos consultivos del S.A.A.D., el Consejo Estatal de Mayores, el Consejo Nacional de la Discapacidad y el Consejo Estatal de ONG de Acción Social.

Enfatiza la calidad y fomenta la mejora continua de los recursos del Sistema. Esta Ley otorga mucha importancia a las medidas de calidad. Son instrumentos

de mejora y eficacia, pero también de cohesión y garantía de la equidad interterritorial. Tres grandes líneas de actuación plantea al efecto: la tecnificación del S.A.A.D., a través de la aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión y a los cuidados de las personas en situación de dependencia; la profesionalización del S.A.A.D., mediante la cualificación profesional y la mejora de las condiciones laborales; la acreditación y normalización de los recursos de la Red (indicadores, estándares, guías de buenas prácticas, cartas de servicio, etc.).

4.- El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

La Ley regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas.

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se basa en una acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y contempla medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia, con la participación, en su caso, de las Entidades Locales.

El Sistema tiene por finalidad principal la garantía de las condiciones básicas y la provisión de los niveles de protección a que se refiere la Ley. A tal efecto, sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas y para optimizar los recursos públicos y privados disponibles.

Un elemento fundamental para la puesta en marcha del S.A.A.D. es la coordinación sociosanitaria. Las Comunidades Autónomas tienen transferidos los Servicios de Salud y los Servicios Sociales. Estas Administraciones tienen, lógicamente, que organizar la coordinación entre ambos Sistemas. Esta cuestión es uno de los más importantes retos en la puesta en marcha de la Ley.

4.1. Financiación de la Ley

La financiación de la Ley corre a cargo de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Se estima en la memoria económica de la Ley que la Administración general del Estado destinará más de 12.638 millones de euros hasta 2015 para garantizar las prestaciones y servicios del Sistema de Dependencia. Por su parte, las Comunidades Autónomas, que son las administraciones competentes en la materia aportarán una cantidad similar.

Los beneficiarios del Sistema participarán en la financiación del mismo en función de su capacidad económica, señalando la Ley que ningún beneficiario dejará de recibir atención por falta de recursos.

La aportación concreta de los beneficiarios será establecida por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en el Consejo Territorial.

4.2. Niveles de protección

La Ley establece un nivel mínimo de protección definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado.

Contempla un segundo nivel de protección, acordado y desarrollado mediante un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas a través de convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la Ley.

Las Comunidades Autónomas podrán desarrollar, si así lo estiman, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos.

El Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, determina el nivel mínimo de protección del SAAD garantizado por la Administración General del Estado.

En su exposición de motivos señala: "...el artículo 9 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, dispone que el Gobierno, oído el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado y nivel de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.

Corresponde a las Comunidades Autónomas la gestión de los recursos económicos que constituyen este nivel mínimo de protección, mediante el reconocimiento

EL SAAD TIENE COMO UNO DE SUS OBJETIVOS CLAVE PROPORCIONAR Y ASEGURAR UNOS SERVICIOS Y PRESTACIONES DE CALIDAD EN LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

to del grado y nivel de dependencia y la provisión de los servicios y prestaciones para la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia".

El Real Decreto fue sometido conforme a lo establecido por la Ley a consulta de los Comités Consultivos y al informe y aprobación del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la

Dependencia. Para el año 2007 ha fijado las cuantías que se reflejan en el cuadro más abajo.

El Real Decreto dispone que la Administración General del Estado hará efectiva a las comunidades autónomas las cantidades que procedan en función del número de beneficiarios reconocidos en situación de dependencia con derecho a prestaciones, teniendo en cuenta para ello su grado y nivel y la fecha de efectividad de su reconocimiento.

Las comunidades autónomas deberán informar a la Administración General del Estado de las resoluciones de reconocimiento adoptadas, así como del grado y nivel de los beneficiarios, a través de la conexión a la red de comunicaciones del Sistema.

4.3. Marco de cooperación interadministrativa y criterio de reparto de fondos

La propia naturaleza de esta Ley requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental.

Expresión cuantificada de los niveles de protección del Sistema para la Autonomía personal y la Atención a la Dependencia

Grado y nivel	Mínimo de protección garantizado (artículo 3 del Real Decreto)	Aportación total máxima estimada de la Administración General del Estado (en media por beneficiario y mes)	Media estimada del total de la aportación de las administraciones públicas por beneficiario y mes correspondiente a los niveles mínimo y acordado
	Euros	Euros	Euros
Grado III Gran Dependencia. Nivel 2	250	507	1.014
Grado III Gran Dependencia. Nivel 1	170	387	774

Por ello, la ley establece una serie de mecanismos de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, entre los que destaca la creación del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En su seno deben desarrollarse, a través del acuerdo entre las administraciones, los acuerdos clave que permitan el despliegue del Sistema.

Se trata, pues, de desarrollar, a partir del marco competencial del Estado de las Autonomías, un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias de las partes.

En el artículo 8.2.a) de la Ley se establece que, sin perjuicio de las competencias de cada una de las Administraciones Públicas integrantes, corresponde al Consejo Territorial del SAAD, además de las funciones que expresamente le atribuye esta Ley, acordar el Marco de Cooperación Interadministrativa para el desarrollo de la Ley previsto en el artículo 10.

En dicho artículo 10 se determina que «en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas acordarán el marco de cooperación interadministrativa que se desarrollará mediante los correspondientes Convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas».

Por Resolución de 23 de mayo de 2007 de la Dirección General del IMSERSO se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación del nivel acordado.

Esta Resolución recoge, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32.3, de la Ley los siguientes puntos:

1. Población en situación de dependencia protegible.

2. Criterios de distribución del presupuesto para 2007 del nivel acordado.

3. Porcentajes de ponderación para cada uno de los criterios y distribución por Comunidades Autónomas.

4. Determinación de los compromisos financieros de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

5. Otros aspectos relacionados con la aplicación de la Ley en 2007.

Señala como criterios de reparto las variables siguientes:

- Población dependiente.
- Dispersión geográfica.
- Insularidad.
- Emigrantes retornados
- Ingresos (utilizando como indicadores la renta per cápita y la pensión de jubilación media, ponderados teniendo en cuenta la distribución por grupos de edad).
- Superficie.

En el cuadro siguiente pueden observarse los índices de ponderación para los distintos criterios y distribución por CCAA:

Índices de ponderación para los distintos criterios y distribución por comunidades autónomas

Teniendo en cuenta los citados antecedentes legales, la financiación del nivel acordado del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia se realizará del siguiente modo:

Fondo general: Dotado con 200.000.000 Euros

Su distribución se realiza de acuerdo a los siguientes criterios y ponderaciones:

Población dependiente estimada	94%
Dispersión	1,2%
Insularidad	0,6%
Emigrantes retornados	0,2%
Superficie	4%

En su último apartado la Resolución señala que en el plazo de seis meses a partir de la aprobación de este Acuerdo, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de la Comisión Delegada del Consejo Territorial, trabajarán en la elaboración de una propuesta para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.7, se reglamente la determinación de la capacidad económica en atención a la renta y al patrimonio del solicitante.

Hasta tanto se apruebe el citado reglamento, para determinar la participación de los beneficiarios en los costes de los servicios, las Comunidades Autónomas,

o Administración que, en su caso, tenga la competencia en la gestión, continuarán aplicando la normativa vigente que sea de aplicación, en la que ya se tiene en cuenta el tipo y coste del servicio así como la capacidad económica del beneficiario, tal como se ha previsto en el artículo 33.1 de la Ley.

LOS SERVICIOS SOCIALES
ESPAÑOLES TIENEN CON
ESTA LEY UNA MAGNÍFICA
OPORTUNIDAD PARA
SU INDISPENSABLE
TRANSFORMACIÓN
GENERAL EN UN AUTÉNTICO
SISTEMA DE PROTECCIÓN

4.4. El SAAD proporciona acceso a un catálogo de servicios y prestaciones

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia incluye los siguientes servicios y prestaciones:

1) Catálogo de servicios.

Los beneficiarios tienen derecho a una serie de servicios según su grado y nivel de dependencia. El catálogo de servicios incluye:

a) Servicio de Prevención de las situaciones de dependencia.

Las personas en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos, recibirán servicios de prevención con el objeto de prevenir el agravamiento de su grado y nivel de dependencia, incluyendo esta atención en los programas de teleasistencia, de ayuda a domicilio, de los centros de día y de atención residencial.

b) Servicio de Teleasistencia.

Este servicio tiene por finalidad atender a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información y apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento y con el fin de favorecer la permanencia de los usuarios en su medio habitual.

c) Servicio de ayuda a domicilio.

El servicio de Ayuda a domicilio lo constituye el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria e incre-

mentar su autonomía, posibilitando la permanencia en su domicilio el mayor tiempo posible.

En el Real decreto 727/2007, de 8 de junio, se fijan los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley.

ANEXO I

Intensidad del servicio de Ayuda a domicilio, según grado y nivel de dependencia
(Horas de atención-horas mensuales)

Grado III. Gran Dependencia:	
Nivel 2	Entre 70 y 90
Nivel 1	Entre 55 y 70
Grado II. Dependencia severa:	
Nivel 2	Entre 40 y 55
Nivel 1	Entre 30 y 40

d) Servicio de Centro de Día y de Noche.

Los Centro de Día para mayores tienen por finalidad dar respuesta a las necesidades de la persona en situación de dependencia que precise atención diurna y los Centros de Noche a los que la precisen durante la noche, teniendo en cuenta en ambos casos el tipo e intensidad de cuidados que precise la persona.

e) Servicio de Atención Residencial.

El servicio de Atención Residencial ofrece una atención integral y continuada, de carácter personal, social y sanitario, que se prestará en centros residenciales, públicos o acreditados, teniendo en cuenta la naturaleza de la dependencia, grado de la misma e intensidad de cuidados que precise la persona.

Este servicio puede tener carácter permanente, cuando el centro residencial sea la residencia habitual de la persona, o temporal, cuando se atiendan estancias temporales de convalecencia o durante vacaciones, fines de semana y enfermedades o períodos de descanso de los cuidadores no profesionales.

2) Prestaciones económicas.

a) Prestación económica vinculada a la contratación del servicio.

En caso de que no se disponga de la oferta pública de servicios que requiera el beneficiario en función de su grado y nivel de dependencia, se procederá al reconocimiento de una prestación económica vinculada para que la persona pueda adquirir el servicio en el

mercado privado. La prestación económica de carácter personal podrá recibirse cuando el beneficiario cumpla determinados requisitos, y estará, en todo caso, vinculada a la prestación de un servicio.

La cuantía de la prestación económica estará en relación con el grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario.

b) Compensación económica por cuidados en el entorno familiar.

Siempre que se den las circunstancias familiares y las condiciones adecuadas del hogar el beneficiario podrá optar por ser atendido en su entorno familiar, y su cuidador/a recibirá una compensación económica por ello.

Asimismo el R.D. 615/2007, de 11 de mayo, regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

En esta línea de apoyar a los cuidadores se determinan programas de información, formación, y periodos de descanso para los cuidadores no profesionales, encargados de la atención de las personas en situación de dependencia.

c) Prestación de asistencia personal.

La prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia. Su objetivo es contribuir a la contratación de un asistente personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria.

En el anexo II del R.D. anteriormente citado se fijan las cuantías máximas de las prestaciones económicas para el año 2007:

d) Aseguramiento privado de dependencia

La Ley determina que aquellas personas que opten por contratar un seguro privado de dependencia obtendrán determinados beneficios fiscales.

3) Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal.

La Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas podrán, de conformidad con sus disponibilidades presupuestarias, establecer acuerdos específicos para la concesión de ayudas económicas con el fin de facilitar la autonomía personal.

Estas ayudas tendrán la condición de subvención e irán destinadas:

a) A apoyar a la persona con ayudas técnicas para que pueda realizar de la forma más autónoma posible las actividades de su vida diaria.

b) A facilitar la accesibilidad y adaptaciones en el hogar que contribuyan a mejorar su capacidad autónoma y calidad de vida.

4) Atención a los niños menores de tres años.

Es una Ley para todas las personas en situación de dependencia. En su Disposición Adicional Decimotercera se ocupa específicamente de los menores de 3 años, determinando que el Consejo Territorial debe aprobar un Plan Integral de Atención para Menores de 3 Años.

4.5. Procedimiento formalizado de valoración y reconocimiento del derecho

Una de las garantías de igualdad más relevantes que ofrece la Ley es que todas las personas, al margen de su territorio de residencia, tienen la misma puerta de entrada al sistema mediante una valoración común a

ANEXO II

Cuantías máximas de las prestaciones económicas por Grado y Nivel para el año 2007

Grados y niveles	Prestación económica vinculada al servicio	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar	Prestación económica de asistencia personal
	Euros mensuales	Euros mensuales	Euros mensuales
Grado III Nivel 2	780	487	780
Grado III Nivel 1	585	390	585

cargo de equipos específicos. Por este motivo, la legislación en todo lo relacionado con el baremo es de competencia estatal.

Existe ya un baremo único en toda España. El Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley. Por el mismo, se aprobaron el baremo de valoración de los grados y niveles de dependencia y la escala de valoración específica para los menores de tres años.

El Baremo de Valoración de la Dependencia (en adelante, BVD) permite determinar las situaciones de dependencia moderada, dependencia grave y de gran dependencia de la forma siguiente:

a) **Grado I.** Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal. Se corresponde a una puntuación final del BVD de 25 a 49 puntos.

b) **Grado II.** Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal. Se corresponde a una puntuación final del BVD de 50 a 74 puntos.

c) **Grado III.** Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal. Se corresponde a una puntuación final del BVD de 75 a 100 puntos.

Asimismo, el BVD permite identificar los dos niveles de cada grado en función de la autonomía personal y de la intensidad del cuidado que requiere. El BVD es aplicable en cualquier situación de discapacidad y en cualquier edad, a partir de los 3 años.

El baremo determina los criterios objetivos para la valoración del grado de autonomía de las personas, en orden a la capacidad para realizar las tareas básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión a este respecto para personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental.

La valoración tiene en cuenta los informes existentes relativos a la salud de la persona y al entorno en que se desenvuelve. Este instrumento de valoración de la situación de dependencia incluye un protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir y la determinación de los intervalos de puntuación que corresponden a cada uno de los grados y niveles de dependencia.

En la valoración de la dependencia se consideran diversas actividades de autocuidado, movilidad y tareas domésticas así como la actividad de tomar decisiones en el caso de personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental u otras situaciones en que las personas puedan tener afectada su capacidad perceptivo-cognitiva.

Estas actividades se han conceptualizado, de acuerdo con la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (OMS 2001). En concreto son las siguientes:

COMER Y BEBER.

REGULACIÓN DE LA MICCIÓN/DEFECACIÓN.

LAVARSE.

OTROS CUIDADOS CORPORALES.

VESTIRSE.

MANTENIMIENTO DE LA SALUD.

TRANSFERENCIAS CORPORALES.

DESPLAZARSE DENTRO DEL HOGAR.

DESPLAZARSE FUERA DEL HOGAR.

TAREAS DOMÉSTICAS.

TOMAR DECISIONES



Los menores de 3 años que presenten graves discapacidades tienen una escala de valoración específica. El sistema atenderá sus necesidades de ayuda a domicilio y, en su caso, prestaciones económicas vinculadas o de cuidados en el entorno familiar.

4.6. La Red de Servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Los Centros de Referencia Estatales

La Ley señala en relación a la red de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que "Las prestaciones y servicios establecidos en esta Ley se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas. La red de centros estará formada por los centros públicos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales, los centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia, así como los privados concertados debidamente acreditados".

Señalar que los Centros de Referencia Estatal del IMSERSO se encuadran en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y forman parte de la Red de Centros y Servicios Públicos y Concertados que dan respuesta a las necesidades de las personas en situación de dependencia y de sus familiares cuidadores.

Estos Centros de Referencia Estatal están concebidos como centros de alta especialización en materia de prevención, promoción de la autonomía personal y atención integral a colectivos de personas mayores y/o de personas con discapacidad en situación o en riesgo de dependencia. Igualmente, son centros avanzados en la promoción y desarrollo de conocimientos, experiencias y métodos de intervención y están especializados en una materia o colectivo determinado. Asimismo, han de ser un instrumento clave para garantizar la excelencia y la mejora continua en el SAAD

4.7. Calendario de implantación de la Ley

2007 Comienza la atención a todos los grandes dependientes. El Libro Blanco estima que en España hay unas 200.000 personas en esta situación

2008 Atención a los dependientes severos nivel 2

2009 Atención a los dependientes severos nivel 1

2011 Atención a los dependientes moderados nivel 2

2013 Atención a los dependientes moderados nivel 1

2015 Finaliza el periodo de implantación del Sistema

MUCHOS MILES
DE PERSONAS
–FUNDAMENTALMENTE
MUJERES– PODRÁN [...]
INCORPORARSE
AL MERCADO
DE TRABAJO

4.8. Principales actuaciones de implantación del Sistema

Para la puesta en marcha del SAAD la Ley mandata una serie de actuaciones en unos plazos determinados. Para ello, el Consejo Territorial tiene que aprobar y llegar a acuerdos

(algunos se publicarán en el BOE como Reales Decretos, la mayoría como "Acuerdos del Consejo")

El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se constituyó el pasado día 22 de enero de 2007. A partir de esta fecha, comenzó un proceso de búsqueda de consensos con las Comunidades Autónomas, con los agentes sociales y los colectivos afectados, fruto del cual han sido los acuerdos que cimientan el Sistema.

Los principales hitos de este proceso de negociación y acuerdo han sido los siguientes:

- El 22 de enero se aprueba por el Consejo Territorial su Reglamento de funcionamiento.
- El 7 de febrero se constituye el Comité Consultivo del SAAD, y se aprueba su Reglamento de funcionamiento.
- El 23 de marzo el Consejo Territorial acuerda el baremo (único para todo el Estado) y el baremo específico para los menores de tres años. El baremo fue dictaminado favorablemente por el Consejo Nacional de la Discapacidad, el Consejo Estatal de Personas Mayores, el Consejo Estatal de ONG y el Comité Consultivo del Sistema de Dependencia.
- El 21 de abril se publica en el BOE el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006. A partir de la publicación en el BOE del mencionado Real Decreto los ciudadanos que deseen una evaluación pueden acudir a los servicios sociales de su Comunidad Autónoma.
- El 9 de mayo el Consejo Territorial acuerda:
 - El Marco de Cooperación interadministrativa.
 - Las intensidades de los servicios.
 - Las condiciones de acceso y cuantía de las prestaciones económicas.

- El Manual de uso del baremo de valoración de la dependencia (BVD).

- El Manual de uso de la escala específica de valoración de la dependencia para menores de 3 años (EVE).

● El 12 de mayo se publica en el BOE el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del SAAD garantizado por la Administración General del Estado y el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

● El 2 de junio se publica la Resolución de 23 de mayo de 2007, de la Dirección General del IMSERSO que hace publico el Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación del nivel acordado, previsto en la Ley.

● Por último, el día 9 de junio se publica en el BOE el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley.

En base a estos acuerdos y disposiciones, así como con la aplicación informática que se encuentra ya operativa, es posible iniciar el proceso de la aplicación de la Ley y, por consiguiente, de la implantación del SAAD.

La Administración General del Estado (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y las respectivas Comunidades Autónomas deben ahora suscribir los convenios de colaboración para la financiación de los niveles mínimo y acordado de los servicios y prestaciones del Sistema; las ayudas económicas para facilitar la autonomía personal; los gastos de valoración; y el apoyo financiero a los gastos de gestión derivados del reconocimiento del nuevo derecho subjetivo de ciudadanía.

5.- La calidad en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia tiene como uno de sus objetivos clave proporcionar y asegurar unos servicios y prestaciones de calidad en la atención a las personas en situación de dependencia.

Para ello, sin perjuicio de las competencias de cada una de las Comunidades Autónomas y de la Adminis-

tración General del Estado se tienen que adoptar en el ámbito del Consejo Territorial acuerdos relativos a los siguientes temas:

- Fijación de criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

- Indicadores de calidad para la evaluación, la mejora continua y el análisis comparado de los centros y servicios del Sistema.

- Guías de buenas prácticas.

- Cartas de servicios, adaptadas a las condiciones específicas de las personas dependientes, bajo los principios de no discriminación y accesibilidad.

Se establecerán, igualmente, estándares esenciales de calidad para cada uno de los servicios que conforman el Catálogo regulado en la Ley. Concretamente, los centros residenciales para personas en situación de dependencia habrán de disponer de un reglamento de régimen interior, que regule su organización y funcionamiento y que incluya un sistema de gestión de calidad que establezca la participación de los usuarios.

El SAAD promoverá, de manera específica, la profesionalización mediante las acciones formativas que sean necesarias para la implantación de los servicios y prestaciones que establece la Ley y los incrementos salariales que sean precisos. Así se logrará una calidad en el empleo que contribuirá de forma relevante a la calidad global del Sistema.

Para ello, es necesario un esfuerzo de las empresas –con o sin ánimo de lucro– que están en el sector para pactar unas condiciones de trabajo adecuadas y de las Administraciones Públicas vía unas tarifas de concertación adecuadas, consiguiendo de este modo un Sistema profesionalizado y atractivo para las nuevas generaciones de titulados.

Con el objetivo de garantizar la calidad del Sistema, se fomentará la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas competentes en materia educativa, sanitaria, laboral y de asuntos sociales, así como de éstas con las universidades, sociedades científicas y organizaciones profesionales y sindicales, patronales y del tercer sector.

Un elemento clave para garantizar la calidad del Sistema ha consistido en diseñar y pactar un sistema común de información adecuado que sirva para recoger datos agregados y desagregados sobre la población atendida, los recursos y los centros. Esta informa-

ción será clave para proporcionar datos que permitan planificar y evaluar, investigar y realizar estadísticas básicas tanto en el ámbito español como en el ámbito de la Unión Europea (SEEPROS y EUROSTAT).

6.- Impactos de la Ley

Hay que resaltar que esta Ley tendrá unos impactos económicos y sociales muy positivos, destacamos algunos:

6.1. Mejora en la atención a las personas en situación de dependencia y en la calidad de vida de los familiares

El impacto más claro de la Ley va a consistir en la mejora sustancial en la atención a las personas en situación de dependencia y en el aumento de su calidad de vida y la de sus familiares cuidadores, respondiendo así a las demandas formuladas por el conjunto de la sociedad española.

En torno a un millón y medio de personas en situación de dependencia van a ser sus beneficiarios directos. Posiblemente, nos referimos a un conjunto de población española que se aproxima a los diez millones de personas que van a notar como mejora su bienestar de manera directa o indirecta una vez que se vaya consolidando el Sistema.

6.2. Transformación general del Sistema de servicios sociales

Debemos tener en cuenta que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) es una parte, un subsistema del Sistema de Servicios Sociales y uno de los núcleos fundamentales del mismo junto a los servicios sociales de base (también denominados de atención primaria, generales o comunitarios).

La creación del SAAD –con el carácter de derecho subjetivo de sus servicios y prestaciones- y su pertenencia al Sistema de Servicios Sociales posibilita un avance clave en los recursos y organización de la protección social que contribuye a crear el cuarto pilar del Estado de Bienestar en España.

Los servicios sociales españoles tienen con esta Ley una magnífica oportunidad para su indispensable transformación general en un auténtico sistema de protección. Igualmente, ofrece una ocasión inmejorable para elevar sus estándares de calidad, sus equipamientos, la formación y las condiciones de trabajo de sus profesionales.

6.3. Generación de empleo y riqueza

La generación de empleo y riqueza es otro gran impacto de esta Ley.

La atención a las personas en situación de dependencia se concreta fundamentalmente en actividades de cuidados personales. Los servicios sociales, como reiteradamente han señalado la Comisión Europea y otros organismos internacionales, son uno de los sectores más intensivos en trabajo y constituyen uno de los yacimientos de empleo más importantes. La atención a las situaciones de dependencia es muy intensiva en mano de obra.

Por este motivo, la puesta en marcha del SAAD tiene repercusiones en el empleo, en una doble componente:

- Genera empleos en los ámbitos público y privado por el resultado del desarrollo de los programas de atención.
- Libera mano de obra hoy apartada, total o parcialmente, del mercado laboral, por estar dedicada al cuidado de personas en situación de dependencia en su ámbito familiar y que podrán incorporarse a la vida laboral.

Tampoco serán despreciables sus efectos sobre el afloramiento de empleos que en la actualidad se vienen realizando de forma sumergida o irregular.

El Libro Blanco y otras investigaciones rigurosas estiman en un mínimo de trescientos mil los empleos directos a generar por este nuevo Sistema de Protección Social para la atención directa de las personas beneficiarias y en varias decenas de miles los puestos de trabajo que se crearán para la construcción, adecuación y mantenimiento de nuevos equipamientos como centros residenciales, centros de día, etc. La generación de empleo inducido en actividades relacionadas con el desarrollo y adaptación de la red de recursos y en empresas proveedoras de productos necesarios para el Sistema; la afloración de empleo sumergido; los cuidadores informales que podrían incorporarse al mercado laboral; etc elevarían estas cifras al entorno de medio millón de puestos de trabajo.

Muchos miles de personas –fundamentalmente mujeres- que actualmente se dedican a cuidar a sus familiares podrán, como decimos, incorporarse al mercado de trabajo, contribuyendo así esta Ley a la conciliación de la vida familiar y laboral de muchas trabajadoras y trabajadores.

Una parte significativa de estos empleos beneficiarán a colectivos que tienen especiales dificultades de inserción laboral (mujeres, trabajadores con escasa

cualificación, desempleados de larga duración, jóvenes en busca de su primer empleo y trabajadores de más de 45 años), y contribuirán a bajar la tasa de desempleo, subir la tasa de actividad, luchar contra la temporalidad y disminuir el número de hogares en los que todos los miembros activos están en situación de desempleo.

EL GASTO SOCIAL
CONTRIBUYE DE MANERA
IMPORTANTE A LA
GENERACIÓN DE ACTIVIDAD
ECONÓMICA

6.4. Retornos económicos

El incremento de los programas y servicios necesarios para proporcionar una adecuada atención de las personas en situación de dependencia supondrá un importante esfuerzo económico (del orden de un punto, punto y medio del PIB).

Sin embargo, el gasto neto será considerablemente inferior, como consecuencia de los considerables ahorros e ingresos fiscales que se producirán, según se contempla en el capítulo X del Libro Blanco en las áreas de desempleo, cuotas de seguridad social etc.

La inversión en servicios sociales genera cuantiosos retornos económicos (ahorro en prestaciones de desempleo, incremento de la recaudación por cotizaciones sociales y de los ingresos fiscales, vía IVA, IRPF e Impuesto de Sociedades) y confirma que el gasto social contribuye de manera importante a la generación de actividad económica y de empleo, de tejido empresarial y de riqueza.

Un reciente estudio del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), que se cita en la bibliografía, demuestra que un euro que se pone a disposición del Sistema genera un retorno económico de 0,62 euros. Muy pocas actividades en el ámbito económico producen esta cantidad de retorno y tienen una incidencia en la creación bruta del PIB nacional de cerca del 0,40 % anual.

Dada la estructura de costes de los distintos recursos, servicios y programas de atención a la dependencia se estima que estos retornos podrían suponer una cifra cercana a los 2000 millones de euros anuales en 2010 (ver capítulo X del Libro Blanco).

6.5. Racionalización del gasto

Otro impacto fundamental es la optimización de recursos que se opera en la prestación de servicios.

Por citar un ejemplo, una cama para una persona crónica en el Sistema Nacional de Salud tiene un coste medio de 360 a 390 euros/cama/día. En el SAAD será de 60 a 90 euros según tipología y necesidades de atención.

Se produce, pues, una importante mejora de la eficiencia del gasto, al reducir las estancias de pacientes que podrían ser tratados mediante recursos alternativos. Se evita así seguir atendiendo en centros hospitalarios a personas dependientes cronicadas o en procesos de larga estancia, lo que no sólo es inadecuado en términos de política social sino que conlleva, además, unos costes muy superiores a lo que supondría la atención en centros residenciales.

6.6. Convergencia social y económica con la Unión Europea

La convergencia social y económica con la Unión Europea será otro de los impactos importantes de la Ley. El gasto social español, como queda dicho, se encuentra históricamente, por debajo de la media de la Unión Europea. Mientras que en la Unión Europea la media de gasto social es del 28% del PIB, en España estamos en el 20% del PIB.

El desarrollo e implantación del SAAD nos va a exigir caminar hacia la convergencia con los países más desarrollados de la Unión Europea en términos de protección social y simultáneamente en la equiparación de tasas de actividad y de empleo.

Conclusión

¿Qué nos dicen los datos y análisis expuestos? Avalan que la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia es una Ley de primer orden no sólo de política social sino también de política económica.

Afrontar el problema de la atención a las personas en situación de dependencia además de ser una responsabilidad social y política ineludible es una oportunidad económica que España tiene que aprovechar. Dada la situación de crecimiento económico sostenido de nuestro país y dado el bajo porcentaje de gasto social sobre PIB en relación a la media de la UE, es un reto plenamente asumible por la sociedad española.

La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia nos sitúa en el umbral de un nuevo estadio del Estado de Bienestar donde se garantizan los cuidados de larga duración a los ciudadanos que se encuentran en situación de dependencia y se promocionan las políticas de autonomía personal mediante el ejercicio de un dere-

cho subjetivo y unas infraestructuras de servicios adecuadas. Implantar y desarrollar este nuevo Sistema de Protección Social necesita tiempo. La ley fija ocho años para su pleno desarrollo.

En suma, estamos ante una Ley que da respuesta a una de las demandas más importantes de nuestra sociedad, que amplía los derechos de los ciudadanos fortaleciendo las redes y las estructuras de protección social y económica, que ha logrado en torno a ella un acuerdo parlamentario y social ampliamente mayoritario que la convierte en un proyecto de todos, en un proyecto de país.

BIBLIOGRAFÍA

ANTARES consulting.(2005) Cartera de prestaciones y servicios básicos del SAAD: definición y costes de los servicios.

Casado, D. [et al.] (2005) Un modelo de gestión de la dependencia aplicable a España .

148 CERMI. (2004) La protección de las situaciones de dependencia en España una alternativa para la atención de las personas en situación de dependencia desde la óptica del sector de la discapacidad .

Deloitte (2006): perspectivas de futuro de los recursos de atención a la dependencia.

Durán Heras, M. A. y García Díez, S (2005) Aproximación a la propuesta de modelo de sistema nacional de dependencia: presente y futuro del cuidado de dependientes en España y Alemania.

FICE, Universidad Autónoma de Barcelona (2004). Estudio del modelo de atención a las personas mayores con dependencia en España.

García Navarro, J.A. et al. (2004) Análisis y evaluación de la red de servicios sanitarios dedicados a la dependencia: programas de prevención, atención domiciliaria y hospitalización .

Gaspar Escayola, J.I. (2006) Programa de atención a enfermos crónicos dependientes .

Herce, J.A. Labeaga, J.M. Sosvilla S. y Ortega C. (2006) El Sistema nacional de Dependencia: evaluación de sus efectos sobre el empleo y el crecimiento económico. IMSERSO

IMSERSO (2005): LIBRO BLANCO sobre la atención a las personas en situación de dependencia en España.

IMSERSO (2007): Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y Normas de Desarrollo.

INE (2005): Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud. Informe general.

Jiménez Lara, A. y Rodríguez Castedo, A. (2001): Análisis del mercado de la atención a las personas dependientes en España. Grupo ONCE.

Querejeta González, M. (2004). Discapacidad - Dependencia: unificación de criterios de valoración y clasificación

Rodríguez Cabrero, G. (2004 y 2006). La protección social de la dependencia en España.

Rodríguez Castedo, A. (2003): La prestación de servicios a las personas con dependencia y a sus familias. Universidad Pompeu Fabra.

Rodríguez Castedo A. y Jiménez Lara A. (2003): La regulación de la atención a la dependencia en la Unión europea. Modelos comparados. Universidad de Valencia.

Rodríguez Rodríguez P. (2004): Política social para la atención a las personas mayores. Fundación iberoamericana. Universidad de Granada.

Sancho Castiello T. et al. (2006): Informe 2006. Las personas mayores en España. IMSERSO

Enlaces de interés

- www.imsersomayores.csic.es
- www.seg-social.es/imserso
- www.ine.es
- www.europa.eu.int/comm/eurostat
- www.sid.usal.es
- www.ceapat.org
- www.cuidador.com

MESA REDONDA

LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Moderador: Bernardo GONZALO GONZÁLEZ

Presidente de Honor de ATASS

El lema o el tema de estas Jornadas Técnicas es el futuro de la Seguridad Social en España. Para hablar del futuro nada mejor e, incluso es obligado, recurrir al pasado. El pasado y sus vínculos que están en el presente y hay que tener muy a la vista cuáles son aquellas políticas y aquellos problemas que en el pasado estaban delante de nosotros, en la evolución de la Seguridad Social y que no fueron logradas en su plenitud, pero que tampoco están fallidas y que van a tener repercusiones en ese futuro. Creo que nada mejor para hablar de ese pasado y de esos vínculos con el presente que quienes tuvieron en sus manos las más altas responsabilidades en materia de política de seguridad social y de protección social. Las enseñanzas de los profesores Barea y

García de Blas y las explicaciones de lo que se hizo, qué quedó por hacer y de qué manera el futuro está influido por aquellos acontecimientos, me parece que son fundamentales. Creo que es un gran acierto de quien ha programado la celebración de estas Jornadas. Desde luego estaba prevista la intervención de más responsables políticos porque el pasado es muy largo, pero nos hemos quedado con los dos buenos. No desacredito a los demás, se desacreditan solos.

No necesito presentarlos a ninguno de los dos. Son los más característicos, probablemente, junto con Adolfo Jiménez que hemos tenido en estos años, y paso la palabra, en primer lugar, al profesor Barea.



LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Ponente: José BAREA

Catedrático Emérito de la UAM

EL ASPECTO FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

1. Mi etapa en la Seguridad Social

Fui Secretario de Estado de la Seguridad Social, a título personal, durante nueve meses en el período 1980-1981, con el encargo de proponer una Reforma de la Seguridad Social. Puse de manifiesto que si se quería hacer algo serio la reforma tendría que ser profunda para lo que se necesitaría un gran apoyo político. Alberto Oliart, Ministro de Trabajo y Seguridad Social me contestó que para eso me habían llamado. La dimisión del Presidente Suárez dio lugar a que Calvo Sotelo pasara a desempeñar la Presidencia del Gobierno; Alberto Oliart pasó a Ministro de Defensa, y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se hizo cargo Sancho Rof. Como era lógico le presenté mi dimisión, pues mi compromiso del Anteproyecto de Reforma había sido con Alberto Oliart; me contestó que el Presidente del Gobierno le había dicho que continuara en mi puesto, al menos hasta que se terminara el encargo que había recibido. A los nueve meses entregué al Ministro el Anteproyecto, y en el primer despacho que tuve me dijo que el Gobierno no tenía capital político para llevar a cabo la Reforma que propuse. Mi contestación fue inmediata: estaban en minoría, lo mismo que cuando me dieron el encargo de la Reforma, y por tanto finalizado el trabajo mi cometido había terminado y le presenté mi dimisión. Al siguiente despacho le llevé por escrito la dimisión, le insistí en ello y fue aceptada en el primer Consejo de Ministros que se celebró.

Poco tiempo después, al Profesor Fuentes Quintana le encargó el Presidente del Gobierno, Calvo Sotelo, un Informe sobre la Seguridad Social. Constituyó una Comisión de la que fui nombrado Vicepresidente, pues a mi maestro y querido amigo no le podía negar nada. El Informe presentado fue publicado por la Fundación de las Cajas de Ahorros (FIES) en el número — que se dedicó a la Reforma de la Seguridad Social. Como ya le advertí al Profesor

Fuentes Quintana, el Gobierno, una vez recibido el Informe, no tomó decisión alguna. Quedó sin embargo constancia de la necesidad de la Reforma que la Comisión había propuesto. Muchas de las soluciones que allí se proponían están aún esperando decisiones de los Gobiernos habidos desde entonces, aunque los problemas se han agravado con el transcurso del tiempo. Desde mi nombramiento como Secretario de Estado de la Seguridad Social quedé enganchado con los temas de la protección social y he publicado varios libros y multitud de artículos sobre el tema. Para los ciudadanos, la protección social constituye el principal instrumento de cohesión social.

2. La Seguridad Social en un entorno económico muy competitivo

Ahora se me pide una Ponencia, no sobre el presente, sino sobre el aspecto financiero de la Seguridad Social del futuro, para lo cual tendré que formular una serie de hipótesis y, con base en las mismas y con la bola de cristal, adivinar el futuro. Y es lo que paso a exponerles.

La Seguridad Social no puede considerarse aisladamente, sino integrada en el conjunto de la economía. En un mundo globalizado como el que ya estamos viviendo, las barreras comerciales que todavía subsisten irán desapareciendo. Siete grandes áreas económicas quedarán en el futuro: Estados Unidos de América, Unión Europea, China, Japón, India, Rusia y América del Sur. La competencia será muy fuerte, y

como ya está sucediendo, las áreas menos desarrolladas, que tienen salarios muy bajos, con gran abundancia de mano de obra y apenas protección social, inundan los mercados internacionales con productos de esca-

PARA LOS CIUDADANOS,
LA PROTECCIÓN SOCIAL
CONSTITUYE EL PRINCIPAL
INSTRUMENTO DE
COHESIÓN SOCIAL

so valor añadido, pero a unos precios que desplazan a los que venían produciendo los países desarrollados, lo cual nos dice que en el futuro los países desarrollados tendrán que especializarse en productos de alta tecnología con fuerte valor añadido o tendrán que reducir sus costes salariales y de protección social. Como esto último será prácticamente imposible, España tendrá que adoptar un modelo de desarrollo competitivo, no con los países emergentes, sino con los países de la Unión Europea y con Estados Unidos y Japón.

Desgraciadamente, nuestro modelo de desarrollo es poco competitivo y está orientado hacia la demanda interna, como lo demuestra el fuerte déficit de la Balanza de pagos, más del 8% del PIB en 2006, que ha ido creciendo desde 2001. Pero el cambio del modelo productivo no se hace por Decreto, sino por la mejora en la gestión de los factores que incrementan la productividad. La productividad pone de manifiesto la eficiencia en el uso de los factores de producción, tanto de capital humano como de capital tecnológico y de capital físico; a medida que esta eficiencia es mayor, los costes unitarios de producción serán menores, lo que da lugar a un aumento de la productividad y, por tanto, de la competitividad internacional.

Los factores con influencia en la producción son:

a) el capital humano, factor clave para el crecimiento de productividad, lo cual no quiere decir que un mayor gasto en educación y formación profesional suponga por este solo hecho un crecimiento de la productividad. Necesidad de gestionar mejor estos factores de producción.

b) La investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) es otro de los factores necesarios para impulsar la productividad y, por tanto, el crecimiento sostenible. En esta política, España gasta la mitad de la media europea, y además me surge la duda de si realmente se gestionan con eficiencia los escasos recursos que se destinan a investigación.

c) Las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TIC) se han revelado como un factor fundamental para el crecimiento de la productividad. En España el proceso de transformar información en co-

EN ESPAÑA EL PROCESO
DE TRANSFORMAR
INFORMACIÓN EN
CONOCIMIENTO, ÉSTE EN
INNOVACIÓN Y ÉSTA EN
CRECIMIENTO ES POCO
EFICIENTE



nocimiento, éste en innovación y ésta en crecimiento, es poco eficiente; tanto el poder público como las empresas deberían implicarse en este proceso.

d) El capital físico (infraestructuras) es otro de los factores que impulsan el crecimiento de la productividad.

e) La reforma del mercado laboral podría hacer compatible un incremento de productividad con un ritmo elevado de generación de puestos de trabajo.

En este entorno económico de modelo de desarrollo competitivo, que tanto el poder público como la empresa tendrán que impulsar con gran velocidad, es en el que vamos a insertar la Seguridad Social futura, en el bien entendido que si lo primero no se consigue, la Seguridad Social futura no será viable financieramente, ni siquiera con las reformas que propondremos.

El modelo social europeo es mucho más humano que el de Estados Unidos, pero si no se mantiene dentro de ciertos límites, que hagan posible no perder competitividad, se hará inviable.

Para delinear los aspectos financieros de la Seguridad Social del futuro es necesario formular una hipótesis sobre las prestaciones que en el futuro se otorgarían. Las pensiones, la sanidad y los servicios sociales son los pilares de la actual protección social, y vamos a considerar que se mantendrán en el futuro con determinados condicionantes. Las pensiones y los servicios sociales, porque son las prestaciones que benefician principalmente a los mayores, y vamos hacia una sociedad de viejos; de no otorgarles estas prestaciones caerían bajo la línea de la pobreza. En cuanto a la sanidad, porque la salud es uno de los bienes más preciados por los individuos, y cuando se llega a mayor su consumo se multiplica por 4 ó 5, lo que haría imposible que se financiara por los mayores, cuya renta experimenta una fuerte caída; en definitiva, su financiación tiene que correr a cargo de los entes públicos.

3. Los retos de la Seguridad Social futura

Tres son los retos que el sistema de protección del futuro tiene que afrontar:

- El demográfico
- El de equidad
- El de la tentación de los políticos de utilizar el sistema como instrumento para captar votos.

a) El reto demográfico

Sobre una población de 18,6 millones de habitantes en 1900, las personas de 65 y más años sólo ascendían a 988.000, el 5,3%; en el año 2000, con una población de 40 millones, las personas mayores ascendieron a 6,7 millones, el 17%, lo que supone un aumento de 5,7 millones y una tasa de crecimiento medio acumulativo anual del 1,93%.

Al llegar en la década 2001-2010 los nacidos durante los años de la guerra civil y siguientes (generaciones nacidas entre 1936 y 1945) a los 65 años y más, la población de dicho grupo sólo aumenta en medio millón (tasa de crecimiento acumulativo anual del 0,69%, lo que nos lleva a pensar que hasta el 2010 el reto demográfico no será un factor de desequilibrio importante del gasto en pensiones. En la década siguiente (2011-2020) la población de 65 años y más aumentará en el entorno de 700.000 personas, por lo que la tasa media de crecimiento anual pasa a ser del 0,95%, que supone un fuerte aumento sobre la de la década anterior. A partir de aquí el aumento de las personas de 65 años y más adquiere un fuerte ritmo: en la década 2021-2030 de 1.400.000 personas (tasa acumulativa anual del 1,64%) y en la década de los treinta el aumento es de casi otro millón y medio de personas (tasa acumulativa anual del 1,45%). En el período 2020-2040 se producirá por tanto una fuerte incidencia del factor demográfico sobre el gasto en pensiones, sanidad y servicios sociales.

b) El reto de la equidad

Tan preocupante como las consecuencias del reto demográfico son las que se derivan de la fuerte incidencia que la falta de equidad (proporcionalidad) tiene sobre el gasto en pensiones, al haber utilizado el sistema como un instrumento de redistribución de la renta, y no como lo que es: un instrumento para distribuir la renta de un individuo entre consumo y ahorro en el ciclo vital de esa persona.

El sistema de pensiones contributivas español adolece de una falta absoluta de proporcionalidad, como lo demuestran las diferentes tasas de retorno obteni-

das según los años de cotización: con 35 años el 4,4; con 25 años el 5,4; y con 15 años el 7,8. Otra muestra de esa falta de equidad nos la dan las tasas de sustitución entre el último salario de activo y el importe de la pensión del primer año, que son: en el régimen general del 91,9% con 35 años cotizados, del 73,6% a los 25 años, y del 45,8% con 15 años, las tasas más altas de la Unión Europea. La introducción del principio de solidaridad en el sistema de pensiones públicas contributivas ha llevado a éste a una situación extremadamente difícil.

La falta de equidad y el desequilibrio demográfico han originado una deuda implícita de las pensiones en vigor en 1996 del 109% del PIB que, unida a la deuda invisible en la terminología del Fondo Monetario Internacional, derivada de los derechos de los actuales cotizantes, que asciende al 106% del PIB, da como resultado un montante del 215% del PIB, más de tres veces el importe de la deuda pública explícita de las Administraciones Públicas en el citado año 1996. Este montante global está sujeto para años sucesivos al proceso dinámico que se deriva del crecimiento del número de pensionistas, pensiones medias y cotizaciones que, al no reflejarse en las cuentas públicas, encubre la verdadera dimensión del esfuerzo que es preciso realizar para conseguir la sostenibilidad del sistema.

PARA DELINEAR LOS
ASPECTOS FINANCIEROS
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DEL FUTURO ES NECESARIO
FORMULAR UNA HIPÓTESIS
SOBRE LAS PRESTACIONES
QUE EN EL FUTURO SE
OTORGARÍAN

La falta de proporcionalidad conduce a la paradoja de que, si bien a corto plazo el aumento de cotizantes resuelve el problema de hacer caja para atender el pago de las pensiones, a largo plazo hace aumentar el desequilibrio del sistema, pagando una deuda con los cotizantes jubilados a cambio de

contraer una deuda mayor para el futuro con los cotizantes en activo. La consecuencia es la fuerte deuda implícita e invisible de la Seguridad Social, de la que hemos hecho mención. Es lo que ha sucedido en España con la llegada de inmigrantes, que ayudan a mantener nuestro potencial de crecimiento pero no resuelven el problema de la Seguridad Social a largo plazo, sino que lo empeoran.

Se ha dicho que para dar respuesta a situaciones de crisis del sistema público de pensiones contributivas se ha creado el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Es un error conceptual pensar que con el citado

Fondo queda resuelto el problema de no sostenibilidad del sistema, ya que para nada reduce los déficit futuros. Cualquiera que sea el activo financiero en que el Fondo se materialice, sólo servirá para cubrir la necesidad de financiación de los déficit futuros sin tener que acudir a préstamos, pero nunca para cargar a él directamente el gasto en pensiones. Este es el criterio del Sistema

TRES SON LOS RETOS
QUE EL SISTEMA DE
PROTECCIÓN DEL FUTURO
TIENE QUE AFRONTAR: EL
DEMOGRÁFICO,
EL DE EQUIDAD Y EL DE
LA TENTACIÓN DE LOS
POLÍTICOS DE UTILIZAR
EL SISTEMA COMO
INSTRUMENTO PARA CAPTAR
VOTOS

Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) para los sistemas de pensiones públicas gestionadas por reparto, donde la constitución de reservas específicas pertenece a las Administraciones Públicas y no a los beneficiarios del sistema.

La OCDE ha estimado que en España, durante el período 2010-2050, las pensiones subirán en 8 puntos su participación en el PIB, lo cual quiere decir que, manteniendo el tipo de cotización estable en dicho período, el déficit público aumentará en 8 puntos del PIB.

En la sanidad se da también falta de equidad. Un ejemplo podríamos citar: los pensionistas reciben gratuitamente los medicamentos, cualquiera que sea su nivel de renta; en cambio, todos los que están en activo, cualquiera que sea su nivel de renta, pagan un porcentaje de las medicinas que consumen. Creo que todo gratis para todo el mundo, cualquiera que sea su nivel de renta, es imposible.

c) el reto de la tentación de los políticos de utilizar el sistema de pensiones como instrumento para captar votos

Existiendo nueve millones de pensionistas, puede darse en los políticos la tentación de establecer un mecanismo de intercambio de votos por aumento de pensiones. Esto ha sucedido con la falta de proporcionalidad del sistema, especialmente aguda en los regímenes especiales, que ha originado una fuerte deuda implícita e invisible de la Seguridad Social, tasas internas de retorno elevadas y tasas de sustitución entre

el último salario de activo y el importe de la pensión del primer año, de las más altas de la Unión Europea.

En junio de 1999, ante la proximidad de la convocatoria de elecciones, varias Comunidades Autónomas revalorizaron las pensiones no contributivas por encima del índice de precios al consumo. Los partidos de la Oposición pidieron igualmente aumentar el importe de las pensiones mínimas contributivas por encima de la inflación, y el Gobierno, ante tal situación, negoció con los Sindicatos un aumento superior al pedido por la Oposición. El valor actualizado a una tasa de interés del 3% de la decisión adoptada supuso dos billones de pesetas, más del 2% del PIB; sin embargo, el efecto de este compromiso en el año 2000 era sólo de 60 mil millones de pesetas.

4. Propuestas para hacer viable la Seguridad Social del futuro

Para hacer frente a los retos futuros de la Seguridad Social efectuó las siguientes propuestas, teniendo en cuenta el entorno económico en que la protección social va a desenvolverse:

4.1. Para la prestación de pensiones¹

a) Permaneciendo dentro del sistema de reparto.

Para corregir la falta de equidad (proporcionalidad) que tiene el sistema de pensiones contributivas serían necesarias modificaciones legales para establecer la conexión que debe existir entre aportaciones (cotizaciones) y percepciones (pensiones). Estas modificaciones serían las siguientes:

- la base reguladora de las pensiones se calcularía en función de todo el período contributivo. La carrera de seguro del trabajador, es decir, sus cotizaciones a la Seguridad Social, han ido subiendo en función del incremento de sus salarios; por tanto, para que exista equivalencia financiera debe darse una conexión de la pensión con las cotizaciones efectuadas.
- Todos los regímenes de la Seguridad Social deben tener la misma presión contributiva, es decir, que la suma de las cuotas del trabajador y del empresario representen el mismo porcentaje de la base contributiva del trabajador.
- El porcentaje que ha de aplicarse a la base reguladora para calcular la pensión sería proporcional al número de años cotizados.

¹ Propuesta que efectuó en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas "Una solución para la viabilidad financiera del sistema de pensiones contributivas". Papeles y Memorias I. Centenario de la Seguridad Social. Número VIII. Julio 2000.

Con tales modificaciones legales hemos efectuado una simulación utilizando una tasa de interés del 3%, teniendo en cuenta el siguiente entorno macroeconómico: 2% de tasa de inflación y 1% de crecimiento en términos reales de los salarios, que las pensiones de viudedad se mantengan en las cuantías que resultan de la legislación vigente, y que las pensiones se revaloricen anualmente al 2% (tasa de inflación), resultando que las tasas de sustitución entre el último salario de activo y el importe de la pensión del primer año del régimen general, para que exista proporcionalidad, serían del 62,8% para los que trabajan 35 años, del 43,2% con 25 años, y al 24,8% con 15. Ello supone una fuerte reducción en relación con las actualmente existentes y muestra la falta de proporcionalidad del sistema y su falta de viabilidad futura si no se efectúan las modificaciones legales que hemos enumerado. En los regímenes especiales las reducciones serían aun mayores.

- Para que exista una mayor equidad, la distribución del total de la cotización social debería ser del 50% a cargo del empresario y 50% a cargo del trabajador.

Otra de las causas de los desequilibrios financieros que pueden sobrevenir en un sistema de pensiones públicas contributivas y de reparto se encuentra en el envejecimiento demográfico.

Con la restricción presupuestaria de que el tipo de cotización a la Seguridad Social no aumente tanto porque la corrección del desequilibrio recaería sobre los trabajadores en situación activa, como por el efecto que tendría sobre la competitividad, una vez restablecido el principio de proporcionalidad en la forma que acabamos de exponer (que daría lugar a una corrección de los desequilibrios financieros derivados de la falta de equidad), si en el futuro se produjeran nuevos desequilibrios financieros, que serían debidos al desequilibrio demográfico, la única solución para hacer viable el sistema se encuentra en rebajar la tasa de sustitución de las remuneraciones en activo por la pensión, solución que por otra parte está implícita en un sistema de reparto. Stiglitz consideró que, por razones de equidad, las rebajas deben ser soportadas por la generación de personas mayores (jubilados) causante del desequilibrio financiero.

El cierre de todos los circuitos que los políticos pueden emplear para utilizar las pensiones como un instrumento de captación de votos es muy difícil de establecer, a menos que la ley disponga taxativamente que los desequilibrios originados en el sistema de pensiones públicas contributivas derivados de intervenciones públicas serán financiados con cargo a los Presupuestos del Estado.



Para el intercambio de pensiones por votos se argumentan criterios de solidaridad, que van en contra de nuestro ordenamiento jurídico, que establece como objetivo del sistema garantizar pensiones de tipo proporcional y contributivo, pudiendo por tanto decirse que es éste el criterio de equidad asumido por el sistema de pensiones contributivas español. La utilización de criterios de solidaridad da entrada a supuestos de redistribución horizontal o vertical, que dan lugar a la aparición de desequilibrios financieros por romperse la conexión que, en todo caso, debe existir entre pensiones con importes cotizados. Únicamente deben tener acogida supuestos de redistribución horizontal derivados de personas con riesgos distintos y cotizaciones iguales, por tratarse de un sistema de protección social donde no es posible fijar prima distinta en razón del riesgo, como sucede en los seguros privados (ejemplo, diferente esperanza de vida entre mujeres y hombres).

b) Al margen del sistema de reparto.

Las soluciones propuestas son las siguientes:

- Pasar a un sistema de capitalización gestionado privadamente.

La evolución demográfica no tendría incidencia en este sistema. Sí tendría fuerte incidencia sobre el déficit y la deuda, y, en su caso, sobre la presión fiscal, resultando por ello inviable el paso de uno a otro sistema. En efecto, como las cotizaciones sociales se destinarían a constituir fondos que garantizaran las pensiones

futuras de los actualmente en activo, quedarían sin cobertura financiera las pensiones actualmente en vigor, así como las en curso de perfeccionamiento. La única forma de evitar tan fuerte inci-

EL SISTEMA DE PENSIONES
CONTRIBUTIVAS ESPAÑOL
ADOLECE DE UNA
FALTA ABSOLUTA DE
PROPORCIONALIDAD

dencia sobre el déficit es elevar la presión fiscal, pero en un mundo cada vez más globalizado, sometido a una fuerte competitividad, no sería posible.

● Pasar a un sistema mixto reparto-capitalización, gestionado el de capitalización por el sector privado.

El déficit del sistema de reparto irá incrementando a medida que los trabajadores opten por el sistema de capitalización; en la misma cuantía aumentaría la deuda pública.

No existe aumento de la presión fiscal; la aportación total al nuevo sistema sería obligatoria e idéntica a la que se hubiera efectuado al sistema de reparto. Para los que permanezcan en el sistema de reparto, total o parcialmente, subsistiría la falta de proporcionalidad del sistema, haciéndolo inviable.

● Solución que propongo para pasar del sistema de reparto al de capitalización, sin incidir en el déficit, en la deuda y en la presión fiscal.

El pase al régimen de capitalización del sistema de pensiones públicas de reparto estaría integrado en el marco del SEC-95, y tiene el condicionante de que la gestión del sistema de capitalización sea pública, es decir, se efectúa por una organismo público de la Seguridad Social con personalidad jurídica independiente (en lo sucesivo Fondo de Capitalización de Pensiones de la Seguridad Social, FCPSS).

Paso a exponer el estudio realizado² para solventar los retos demográficos y de equidad, sin que ello suponga incidencia en el déficit público ni en la deuda; puede pensarse que ésta es la cuadratura del círculo. La propuesta es la siguiente:

Primero.- En este sistema de capitalización, las cotizaciones sociales de los empresarios serían ingresadas en el FCPSS. En Contabilidad Nacional dichas cotizaciones aparecerían en el Sector Administraciones Públicas (SS) como un recurso de la cuenta de distribución secundaria de la renta, y las pensiones pagadas por el FCPSS figurarían como empleo en el mismo Sector. La materialización de las reservas específicas para hacer frente a los compromisos de pensiones futuras a los cotizantes aparecerá en la cuenta financiera del Sector Administraciones Públicas SS (AAPP.SS).

Segundo.- El pago de las pensiones vigentes del sistema de reparto aparecerá en el Sector AAPP.SS

contabilizado como empleo en la cuenta de distribución secundaria de la renta como pensiones pagadas por la SS (sistema de reparto).

Tercero.- De lo expuesto se deduce que el sistema de capitalización de pensiones de la SS (FCPSS) tendrá capacidad de financiación del mismo importe que la necesidad de financiación del sistema de reparto de la SS, con lo cual el pase de un sistema de reparto a capitalización gestionado públicamente no tiene incidencia sobre el déficit público.

Cuarto.- La necesidad de financiación del sistema de reparto se cubre a través de la emisión de deuda por la SS, que es tomada por el FCPSS para materializar sus provisiones técnicas. La deuda deberá estar avalada por el Estado, y no se computa a efectos de determinar la deuda pública en circulación a final del año, ya que se eliminaría en el proceso de consolidación.

Quinto.- El tipo de interés de la deuda pública estaría en el entorno del 3%. Dichos intereses suponen un aumento de las reservas técnicas, pudiendo considerarse, de acuerdo con el SEC, como una prima complementaria correspondiente a las rentas generadas por la inversión de las provisiones.

Sexto.- La introducción del sistema de capitalización en las pensiones públicas contributivas deja sin cobertura financiera a las pensiones de los que estén trabajando en el momento en que se produzca el cambio del sistema, ya que la Seguridad Social no ha constituido las provisiones técnicas para hacer frente a los derechos en curso de adquisición. Según estimaciones efectuadas, el importe de dichas provisiones sobrepasaba en el año 1995 el PIB.

Es evidente que los derechos en curso de adquisición, o al menos las cotizaciones ingresadas por cada trabajador en el curso de su vida laboral, habría que restituírselos a los

ES UN ERROR CONCEPTUAL
PENSAR QUE CON EL
FONDO DE RESERVA
DE LA SEGURIDAD
SOCIAL QUEDA RESUELTO
EL PROBLEMA DE NO
SOSTENIBILIDAD
DEL SISTEMA, YA QUE PARA
NADA REDUCE
LOS DÉFICIT FUTUROS

² Con mayor amplitud puede encontrarse en "Una visión para la viabilidad financiera del sistema de pensiones contributivas". Academia de Ciencias Morales y Políticas. Centenario de la Seguridad Social. Papeles y Memorias Núm. VIII. Julio 2002.

cotizantes en el momento de su jubilación para ingreso en el FCPSS. Para garantizar tal derecho es necesario constituir la oportuna provisión ¿Cómo hacerlo?

Séptimo. - El SEC-95 ha incorporado al sistema los flujos que afectan directamente al patrimonio, y que no se deben por tanto a operaciones de bienes y servicios, de distribución o financiación. Entre ellos figura la rúbrica "Otras variaciones del volumen de los activos financieros y pasivos n.c.o.p" (K-10). El SEC-95 considera como variaciones patrimoniales las que resultan en un sistema de pensiones de prestaciones definidas que proceden de cambios de la estructura de las prestaciones. Este flujo no tiene por tanto incidencia en la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas.

Octavo. - Con cargo a la provisión para pensiones en curso de perfeccionamiento habría que entregar al FCPSS el importe que corresponde a los trabajadores que se vayan jubilando, que serviría, junto a las cotizaciones que haya ingresado en él y sus correspondientes rendimientos, para calcular la pensión a percibir del FCPSS.

Noveno. - Para financiar tales entregas, la Seguridad Social tendrá que emitir deuda pública avalada por el Estado, que servirá al FCPSS para materializar sus provisiones técnicas. La deuda que se emita no computa a efectos de determinar la deuda pública en circulación, ya que se consolida.

Décimo. - La gestión del sistema propuesto podría ser privatizada en el momento en que desaparecieran los pensionistas del sistema de reparto, si bien en ese supuesto se imputarían como deuda pública la emitida para pagar las pensiones reconocidas al entrar en vigor el régimen de capitalización (deuda implícita) y la emitida para hacer frente a los derechos de los actuales cotizantes (deuda invisible)

Con Lindbeck diría que la idea básica que late detrás de lo que he expuesto, es salvar el sistema público de pensiones, que constituye el mejor instrumento de cohesión social de la Unión Europea, y como él, opino que hoy día el Estado del Bienestar se encuentra más amenazado por algunos de sus amigos más fervorosos, que pugnan por reglas que tienden a minar su base económica, que por sus propios enemigos.

4.2. Para las prestaciones de asistencia sanitaria y de servicios sociales

Se trata aquí de prestaciones suministradas en su mayor parte en bienes y servicios a los hogares. La

HOY DÍA, EL ESTADO DE BIENESTAR SE ENCUENTRA MÁS AMENAZADO POR ALGUNOS DE SUS AMIGOS MÁS FERVOROSOS... QUE POR SUS PROPIOS ENEMIGOS

previsión de la OCDE para España es que en 2050 el crecimiento del gasto representará en sanidad dos puntos de PIB en relación con la situación actual y un punto en los servicios sociales.

La contención del gasto para que las Administraciones

Públicas no entren en déficit, es el camino señalado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Hay que partir del principio de que todos gratis para todo el mundo, cualquiera que sea su nivel de renta es imposible, la equidad se impone, y por tanto aunque se trata de prestaciones universales, hay que tener en cuenta los niveles de renta y, en función de los mismos, establecer copagos.

El copago ha sido un tema muy discutido, aunque en la mayor parte de los países de la Unión Europea está establecido, aunque sólo sea en algunos casos para evitar consumos innecesarios. Las personas de muy baja renta estarán exentas del copago.

Otra fuente de ahorro puede venir de una mejora en la gestión. La introducción en la sanidad de un mercado regulado donde compitan agentes públicos y privados, donde se determinen públicamente las prestaciones que se financian por los entes públicos y su nivel de calidad sería un aliciente para una reducción de costes sin perjuicio de la calidad. La interposición entre los agentes públicos (financiadores) y los agentes productores (públicos y privados) de una empresa privada (el asegurador), daría lugar al traslado del riesgo desde los entes públicos financiadores al asegurador. Para elegir al asegurador en cada Comunidad Autónoma se sacaría a concurso; el adjudicatario percibiría de la Comunidad Autónoma correspondiente la prima resultante del concurso. La Administración conocerá así desde el primer momento la cuantía exacta del gasto en sanidad de su Comunidad Autónoma.

En cuanto a los servicios sociales fijaría cada año los servicios a prestar a los que reúnen las condiciones fijadas, tanto en renta como cualquier otra. Las Instituciones sin fines de lucro, los agentes de la economía social, las Mutuas y, en su caso, empresas privadas, sería los productores del servicio a los precios convenidos. Los centros de propiedad pública hoy existentes serían también productores de servicio.●

MESA REDONDA

LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Ponente: Luis GARCÍA DE BLAS

Ex-Secretario General de la Seguridad Social

Quisiera agradecer, en primer lugar a los organizadores de estas Jornadas la posibilidad que me prestan de presentarles, a todos ustedes, algunas reflexiones sobre cómo veo el futuro de la Seguridad Social.

Pero, para hablar del futuro, conviene remontarse al pasado y supongo que a ustedes les interesará conocer “los mimbres” con que trabajamos yo y el equipo de magníficos profesionales –muchos de los cuales están hoy aquí con nosotros- durante todo el período en que desempeñé la Secretaría General de la Seguridad Social.

Yo, y lo que mis compañeros de mesa les contemos a ustedes, espero les pueda ayudar a seguir haciendo de la Seguridad Social algo por lo que trabajar y luchar.

Los organizadores del acto han enmarcado muy bien los aspectos sobre los que reflexionar y actuar en el futuro: campo de aplicación, acción protectora, financiación y aspectos organizativos.

Cuando asumí el cargo de Secretario General en 1982 lo hacía “enmarcado” por un programa electoral del partido socialista que recogía un conjunto de actuaciones que habían preparado un grupo de personas, del que yo formaba parte, y que se convirtió en un programa de gobierno (primer gobierno socialista) muy “marcado” hacia la introducción de mejoras en el sistema, pero muy condicionado, igualmente, por las condiciones económicas que “sufría” la economía española en ese momento. En esta situación, se constituyó el gobierno que decidió aplicar el programa con el que se había presentado a las elecciones. Un déficit público importante y una inflación elevada condicionaron el programa “redistributivo”, en búsqueda de una mayor equidad, que junto a una sustancial mejora de la acción protectora, orientaban la actuación del gobierno en el área de la seguridad social.

En ese momento, el gobierno era consciente de que los gobiernos anteriores, como consecuencia de la

ampliación de las coberturas y de las mejoras que habían introducido, habían producido un fuerte incremento del gasto. Creo recordar que el gasto en pensiones, cuando llegó el gobierno socialista, suponía ya el 55% del total de gasto del sistema de la seguridad social.

En el momento en que abordamos el Gobierno, el sistema existente no garantizaba una equidad suficiente ya que seguían existiendo diversos tipos de fórmulas que garantizaban lo que vulgarmente se han denominado como “compra de pensiones”.

Ante el incremento del gasto que podía suponer la aplicación de las medidas programáticas, sólo cabía o bien elevar las cotizaciones (lo que tendría un inmediato efecto sobre la creación de empleo), lo que no era aconsejable ya que no era posible en una etapa recesiva de la economía española, o bien aumentar el déficit público, lo que tampoco parecía conveniente.

No debemos olvidar que, al mismo tiempo que, dentro de las medidas del gobierno, se trataba de desarrollar un crecimiento de la acción protectora y una mejora de la equidad de las pensiones, el naciente Sistema

157



Nacional de la Salud había adoptado la decisión de “universalizar” la prestación sanitaria, lo que comportaba, también, un aumento del gasto importante.

¿Qué se podía hacer entonces, ante un gasto que parecía insostenible y que no actuaba de forma suficientemente redistributiva, siendo como éramos conscientes del coste económico que la aplicación de muchas de las medidas propuestas podría suponer en un contexto, además, en que era previsible, como sucedió, que surgirían “voces” catastrofistas que preconizaban para la privatización del sistema de pensiones, mientras teníamos demandas sociales intensísimas para reformar, mejorar y ampliar las prestaciones?.

Sólo cabía, entonces, “racionalizar” para poder consolidar y mejorar el sistema. Se trataba de contener el gasto intentando, al mismo tiempo, mejorar las prestaciones. Ello sólo cabía hacerlo en un horizonte temporal, a lo largo de los años, y así programamos una serie de medidas que fueron sucediéndose a lo largo del tiempo. Existió, pues, una planificación muy detallada de las acciones a desarrollar.

Al mismo tiempo, existía otra crítica “social”, quizás muy fundada, acerca de los largos trámites y las “pesadas” exigencias en el reconocimiento de las pensiones. Los funcionarios –he de reconocer que entonces

EN MI OPINIÓN, SÓLO UN
ACUERDO PLENO ENTRE
LOS PARTIDOS, MUY DIFÍCIL
DE ALCANZAR, PERMITIRÁ
REALIZAR UNA MEJORA
SUSTANCIAL

se confirmó uno de los juicios apriorísticos con que llegué al cargo, el de que eran magníficos profesionales, con una “vocación” hacia su trabajo que no creo que existiese en otros ámbitos de la administración; con un hacendado concepto de “servicio público” o como lo denominé, en alguna ocasión, de “servicio a los demás” – se encontraban “presos” de una serie de normas y exigencias que les impedían hacer las cosas como ellos querían, no pudiendo atender así esa demanda social insatisfecha. Hacía falta, pues, reformar profundamente también los aspectos organizativos y de gestión del sistema.

Sobre este escenario empezó nuestra actuación que se tradujo en la aplicación de una gran número de medidas.

En poco tiempo trataré de resumirles las principales medidas que se adoptaron en este periodo en la línea de ampliar los colectivos cubiertos, mejorar la protección y racionalizar el sistema en busca de una mayor equidad y redistribuidad del sistema.

No me extenderé mucho, dado que ustedes las conocen muy bien. Las principales medidas se pueden agrupar en los siguientes grandes apartados:

Ampliación de los colectivos cubiertos y mejora de las coberturas

Se amplió la cobertura de la seguridad social a colectivos, hasta entonces desprotegidos, y se mejoró la cobertura de colectivos ya integrados.

Se suprimieron, o modificaron, requisitos que condicionaban la cuantía, o la posibilidad de la prestación (por ejemplo, se suprimió el requisito de alta o se compensaron “lagunas” en las cotizaciones); se mejoraron las pensiones de algunos colectivos (por ejemplo la de los pensionistas con cónyuge a cargo) o las pensiones mínimas.

Racionalización del sistema y mejora de la contributividad del sistema

Se inició una política de aplicación estricta de las valoraciones de la incapacidad para cortar el incremento excesivo de las pensiones de invalidez; se adoptaron medidas para elevar las medidas de contributividad del sistema. A este fin se elevó el periodo mínimo de cotización para poder recibir una pensión y se amplió el periodo de cómputo para calcular el importe de la pensión; en búsqueda de una mejor redistribución se mejoraron las pensiones más bajas aplicando subidas (revalorizaciones por tramos) distintas, aplicando mayores porcentajes de revalorización para las pensiones



más bajas; fijándose un tope máximo para la revaloración de las pensiones y modificando la regulación de algunas prestaciones (por ejemplo la de la prestación familiar).

Financiación

Ante la imposibilidad de elevar sustancialmente las cotizaciones por sus efectos sobre el empleo, se inició una política de acercamiento moderado de las bases de cotización a los salarios reales y un acercamiento entre los tipos de cotización de los distintos regímenes existentes, a fin de combatir el dispar tratamiento de algunos regímenes especiales.

Estas y otras muchas medidas, que no puedo detenerme a explicar, se recogieron en multitud de disposiciones legales, aun cuando todo el periodo ha venido marcado, y ha sido "conocido", por la reforma de las pensiones contenida en la Ley del 85. Dicha Ley no fue tan "restrictiva" como muchas veces se afirma, sino que, por el contrario, introdujo también mejoras en la cobertura de las pensiones contributivas y mejoró, también sustancialmente, las pensiones existenciales.

Vista en perspectiva, todos, incluso aquéllos que criticaron dicha Ley, estarían hoy de acuerdo en que la Ley fue necesaria y si algo se puede decir de ella es que, en aras de un "consenso", no recogió propuestas del equipo que la preparamos y que hubiéramos querido ver incluidas en ella.

Ello nos conduce a una reflexión, hoy muy vigente, de cómo debe articularse una reforma del sistema de pensiones. ¿Con el acuerdo sólo de los partidos políticos? ¿Sólo con el acuerdo de las organizaciones sociales y económicas? ¿Con un consenso generalizado?

¿Es posible, en cualquier caso, lograr un consenso generalizado sobre las reformas a ejecutar? ¿Basta con el acuerdo de las organizaciones sociales y económicas? ¿Cómo pueden conseguir esos acuerdos?.

Supongo que, en el tiempo de que dispongamos después de la intervención de todos los ponentes en esta mesa, podremos debatir ampliamente este punto. He de manifestarles

SE NOS QUEDÓ EN EL
TINTERO LA REFORMA DE
LA PENSIÓN DE VIUDEDAD
Y TAMPOCO PUDIMOS
ABORDAR UNA MEJORA EN
EL SISTEMA DE PROTECCIÓN
FAMILIAR

que, en mi opinión, sólo un acuerdo pleno entre los partidos, muy difícil de alcanzar, permitirá realizar una reforma sustancial.

Un aspecto importante de la reforma, quizás poco destacado, fue el fuerte proceso de racionalización que desarrollamos, y que implicó cambios organizativos importantes en la forma de gestionar el sistema.

En primer lugar debe destacarse, de entre todos ellos, la creación de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, que asumió la grabación de todos los boletines cotización y, por lo tanto, su informatización, y mejoró sustancialmente los procesos de informatización para el reconocimiento de las distintas prestaciones.

Junto a esta medida se produjo una reorganización importante de las entidades gestoras que se ocupaban del reconocimiento de las prestaciones y de la afiliación y recaudación.

Vistos también en perspectiva, estos aspectos organizativos de la reforma, quizás menos conocidos y destacados, fueron, en mi opinión, fundamentales para el buen éxito del proceso de reforma que desarrollamos.

Dicho todo esto, supongo que ustedes tendrán más interés en conocer qué se nos quedó por hacer en ese proceso de reforma más que lo que hicimos, que conocen ustedes muy bien.

Voy a tratar, pues, de satisfacer, en la medida de lo posible, su curiosidad, con algunas "pinceladas", solamente con cuatro o cinco pinceladas.

¿Qué se nos quedó por hacer? ¿Y por qué se nos quedó por hacer?

El logro de una mejor relación entre contribución y pensión. Debimos intentar hacer más largo el periodo mínimo exigido para la percepción de una pensión así como debimos tomar como referencia un periodo de vida laboral más largo para el cálculo de la pensión. Debimos tratar también, de introducir un alargamiento en la fecha de la jubilación.

Debimos hacer un esfuerzo mayor para acercar la cotización a los salarios realmente percibidos.

Debimos lograr una unificación mayor de los regímenes existentes con un acercamiento más amplio entre las coberturas de dichos regímenes, y una elevación de sus cotizaciones. No logramos la integración en el sistema de los regímenes de Seguridad de los funcionarios públicos civiles y militares.

Debimos lograr eliminar la financiación que se realizaba al sistema nacional de salud y también lograr del Estado que se financiasen, presupuestariamente, en su totalidad, los complementos de mínimos y las prestaciones no contributivas.

Se nos quedó en el tintero la reforma de la pensión de viudedad y tampoco pudimos abordar una mejora en el sistema de protección familiar.

No logramos que las pensiones complementarias fueran objeto de gestión por el sistema público de seguridad social.

Estas son algunas de las cosas que hubiéramos querido ver en el contenido de la Ley del 85 y que no pudieron abordarse, aunque hay otros muchos puntos que no pudimos abordar y que no me detengo en comentar.

No puedo terminar, tras todas estas reflexiones, sin responder a la pregunta que se suscita en relación al título de mi intervención.

¿Cómo se organizará y gestionará la Seguridad Social en el futuro?

Para responder de forma precisa a esta pregunta deberíamos tener contestadas, previamente, entre otras, las preguntas siguientes:

¿Cómo serán el empleo, la demografía y la productividad de la economía?

¿Cómo serán las pensiones del futuro?

¿Cómo se financiarán las prestaciones?

¿Cómo será la articulación en el futuro, de las pensiones públicas y privadas?

¿Cómo desearán los ciudadanos que sea el sistema de Seguridad Social en los próximos años?.

Como supongo que, a lo largo de estos dos días, habrán escuchado distintas opiniones respecto a todos estos asuntos voy a permitir reservarme la opinión de cuál sería la mejor organización adecuada y necesaria que res-

CREO QUE EL MARCO DE
GESTIÓN DEL SISTEMA
DE LA SEGURIDAD
SOCIAL QUEDARÁ SÓLO
CONSTITUIDO POR LAS
AGENCIAS

ponda al reto de adecuar su funcionamiento al sistema imperante en el futuro.

Pero sí es verdad que pueden intuirse, en base a algunas de las corrientes que están inspirando los cambios que estamos viendo se producen en España y en otros países, qué organización tendremos en el futuro.

¿Podemos, así pues, aventurar algunos aspectos que caracterizarán el sistema organizativo de la Seguridad Social en el futuro?

Según contestemos a las preguntas anteriores estamos prefijando la organización del futuro. ¿Pero cómo vemos ese futuro?

Pero antes de aventurarme, como mago con bola de cristal sobre cómo podría ser esta organización, hemos de preguntarnos cómo será el sistema futuro.

¿Seguirá la Seguridad Social gestionando prestaciones del Estado, o éste asumirá, con un Ente adecuado, la gestión de estas prestaciones?

¿Se habrán constituido Entes o entidades para la gestión de nuevas prestaciones sociales (y no sólo las derivadas de la nueva ley de dependencia sino incluso las que le puedan ser traspasadas procedentes del propio sistema de la Seguridad Social)?

¿Cómo se resolverán los problemas de coordinación, cada vez más importantes, con el INEM y el la AEAT y especialmente con la Comunidades Autónomas?

¿Se transformarán las actuales entidades gestoras en Agencias dotadas de una mayor operativa?

Creo que el marco de la gestión del sistema de la Seguridad Social quedará sólo constituido por Agencias. Una agencia se ocupará de la gestión de las prestaciones monetarias y que habrá integrado en su seno las actuales ISFASS, MUFACE Y MUNPAL y también al Instituto Social de la Marina.

A corto plazo pervivirá, como Agencia y no como ente gestor, la Tesorería General de la Seguridad Social. En el futuro podremos producir este proceso de cambio en esta Agencia.

El IMSERSO desaparecerá como entidad gestora de la Seguridad Social, al ser un mero organismo de coordinación e impulsión de políticas más que ingestora de escasa prestación ya que están transferidas sus competencias en el ámbito de las prestaciones en especie. Dadas las obligaciones que prevé la nueva Ley de Dependencia, será previsible que se cree una

Agencia Estatal que le sustituya, donde se concentren aspectos como la financiación y donde se articulen las políticas de los diversos ámbitos ministeriales (Trabajo, Economía) que tienen, a su vez, que coordinarse con las Comunidades Autónomas.

Quizás dicha Agencia pudiera ser el brazo instrumental del Consejo Territorial que crea la Ley de Dependencia.

A medio plazo yo no desecharía que la Agencia Tributaria (AEAT) y la Agencia (Tesorería) de la Seguridad Social coordinen muy profundamente sus actuaciones.

Esa coordinación habrá de extenderse también a los Entes que para el reconocimiento y la gestión de determinadas prestaciones están constituyendo las comunidades Autónomas e incluso las Corporaciones Locales.

No tardaremos en ver cómo el Estado asume la gestión de determinadas prestaciones que hoy viene desarrollando el actual sistema de la Seguridad Social y que ello clarificará profundamente el marco de actuaciones para los próximos años.

Y por qué no, pensar en que el sistema de la Seguridad Social pueda gestionar unas pensiones complementarias, completamente público, que podría ser gestionado por las dos Agencias (INSS y Tesorería) que serán las bases del aparato organizativo de la Seguridad Social en el futuro.

¿Y cómo se tramitarán las prestaciones que quedan en el ámbito del Sistema de la Seguridad Social?

De forma muy rápida, ya que, informatizadas las cotizaciones y con un buen sistema informático de reconocimiento de prestaciones, ello posibilitará un



AUMENTARÁ LA NECESIDAD
DE UN PERSONAL MUY
ESPECIALIZADO Y ES AHÍ
DONDE LOS TÉCNICOS
PODRÁN JUGAR Y
DESEMPEÑAR UN PAPEL
FUNDAMENTAL

rápido y ágil reconocimiento de las prestaciones. Como no hay que engañarse, yo creo que hay que decir que ello implicará, en mi opinión, una reducción de parte del personal empleado en estas funciones actualmente, mientras que aumentará la necesidad de un

personal muy especializado y es ahí donde pienso que ustedes, los técnicos podrán jugar y desempeñar un papel fundamental.

Muchas gracias a todos. ●

LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Autor de la ponencia: Juan Carlos APARICIO PÉREZ

Ex-Secretario de Estado de la Seguridad Social

LA AGENCIA NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UN COMPROMISO, UNA DEMANDA, UNA SOLUCIÓN*

INTRODUCCIÓN

La Seguridad Social constituye, en los momentos actuales, un mecanismo de especial importancia en la cohesión social y en la vertebración territorial, teniendo en cuenta el colectivo a que la misma se dirige (toda la población), directa e indirectamente, la distribución de renta que se produce a través de las prestaciones económicas que concede y su cercanía (en razón de las prestaciones) a los ciudadanos.

Tradicionalmente, y más desde el establecimiento en el año 1963 del actual Sistema de la Seguridad Social, su gestión, aún siendo responsabilidad última del Estado, se ha caracterizado por ser confiada a Entes descentralizados, situados en lo que se denomina Administración Institucional, como medio de lograr una mayor flexibilidad de esa misma gestión y su adaptabilidad a la cobertura de las demandas sociales (siempre cambiantes).

A lo largo del tiempo desde el establecimiento del Sistema de la Seguridad Social, la gestión del mismo se ha ido configurando bajo los caracteres de especialización y simplificación, de lo que constituye un precedente importante (cuyas consecuencias jurídicas y organizativas aún están presentes) el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, de Gestión Institucional sobre la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.

Posteriormente, sobre la gestión de la Seguridad Social ha incidido el proceso de transferencias, de servicios y de funciones estatales a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la distribución de compe-

tencias incluidas en el bloque constitucional, lo cual ha producido que determinados ámbitos que configuran la Seguridad Social (básicamente la asistencia y los servicios sociales) se hayan situado en la esfera de la gestión de las Administraciones Territoriales.

Tras ese proceso se va configurando, en la actualidad, lo que podría denominarse un núcleo duro de la Seguridad Social constituido por las funciones de recaudación y pago, así como las correspondientes a la gestión de las prestaciones económicas de carácter contributivo, aspectos todos ellos fuertemente imbricados, para cuya gestión se propone la configuración de una Agencia Nacional de la Seguridad Social.

La Agencia constituye una necesidad importante para mantener una configuración estatal de la Seguridad Social. Su establecimiento es conveniente en un marco de mayor flexibilidad a la cobertura de las necesidades sociales, al tiempo que es la respuesta a un compromiso político y social que pretender dar respuesta certera a las necesidades de la Seguridad Social durante el presente siglo XXI.

El establecimiento de la Agencia, en definitiva, puede dar solución a determinada problemática y retos que se presenten en el futuro inmediato sobre la gestión de la Seguridad Social y, en esencia, de la propia subsistencia de la Seguridad Social.

1. ANTECEDENTES INMEDIATOS. LA DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL EN SEGURIDAD SOCIAL

La gestión del Sistema de la Seguridad Social, desde su instauración y entrada en vigor el 10 de enero de 1967, ha sido llevada a cabo, en los márgenes que ha posibilitado el ordenamiento jurídico vigente en

* Texto enviado por el Sr. Aparicio, aunque no pudo presentarse en las Jornadas debido a la ausencia del ponente.

cada momento, por entes públicos diferenciados de la Administración Central del Estado.

Acogiéndose al modelo de descentralización institucional, la gestión de dicho sistema, atribuida de manera directa

a la responsabilidad del Estado, ha venido siendo encomendada, sin embargo, a Entidades Gestoras especializadas, dotadas de personalidad jurídica, que, con diferentes denominaciones y naturalezas jurídicas, han ejercitado dicha tarea gestora por cuenta y en nombre del titular de la competencia, es decir, del Estado. Teniendo en consideración que el fin concreto encomendado a tales entes instrumentales abarcaba la casi totalidad de la función estatal en el expresado ámbito, es por lo que la doctrina administrativa recurrió en tales casos a la denominación de "descentralización funcional, respecto de la cual, se ha citado como modelo paradigmático precisamente el de la gestión de la Seguridad Social.

Dicho modelo de organización administrativa, con carácter general y también lógicamente en relación con la Seguridad Social, tenía su fundamento en un doble objetivo: por una parte, intentar descongestionar al titular originario de la competencia (el Estado en este caso); por otra, y de modo prioritario, huir de la rigidez tradicional de la organización y funcionamiento de la Administración estatal, con la finalidad de conseguir una gestión más ágil y eficaz.

Este régimen de cierta autonomía administrativa se ha visto mitigado, no obstante, en el transcurso del tiempo como consecuencia de una intensificación en la aplicación genérica a los entes públicos institucionales, en los que las Entidades Gestoras y Servicios Comunes no han sido excepción, de ciertas regulaciones comunes que han venido a disciplinar la uniformidad en diferentes ámbitos, tales como en materia presupuestaria, patrimonial, de contratación, de personal, de procedimientos administrativos ...

En este nuevo contexto, manteniéndose invariables los fundamentos que generaron en su día la introducción de fórmulas de gestión por la mencionada vía de la descentralización institucional, comienza a proliferar en el panorama administrativo español, tanto en el plano estatal como autonómico, la figura de las "Agencias", como nueva modalidad de Entes

EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENCIA PUEDE DAR SOLUCIÓN A DETERMINADA PROBLEMÁTICA Y RETOS... DE LA PROPIA SUBSISTENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

de Derecho Público que, con diferente configuración jurídica y distinto grado de autonomía según los casos, pretende, mediante su funcionamiento a través de la adecuada combinación de regímenes de Derecho público y de Derecho privado a tenor de las diferentes necesidades, conseguir la apropiada cuota de flexibilidad que garantice la obtención de una gestión eficaz en el ámbito competencial de que se trate, sin detrimento por ello de los principios esenciales que rigen el funcionamiento de las Administraciones Públicas (legalidad, interdicción de la arbitrariedad, servicio a los ciudadanos, atención a los intereses generales, control judicial, etc).

2. EL POR QUÉ DE UNA AGENCIA NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La adopción en el campo de la Seguridad Social del modelo de gestión a través de una Agencia Nacional viene justificada desde distintas perspectivas.

- Por razón de los compromisos políticos y sociales asumidos.

El marco programático a estos efectos está constituido por las siguientes tres referencias:

- Pacto de Toledo

En el denominado Pacto de Toledo, suscrito en el mes de abril de 1995 por la práctica unanimidad de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados, en su Recomendación nº VII (que lleva como rúbrica Integración de la gestión) se preveía específicamente la voluntad de "reafirmar la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de prestaciones que facilite nuevos avances en este ámbito".

- Programa electoral del Partido Popular

En el Programa del Partido Popular para las elecciones del año 2000, en su Capítulo 111 se asume el compromiso de promover "la creación de la Agencia Nacional de la Seguridad Social", con la finalidad de conseguir "la mejora de la gestión del sistema integrado de pensiones, perfeccionando la organización, la cooperación institucional, la lucha contra el fraude y la morosidad y la comunicación con los ciudadanos"

- El Acuerdo para la mejora y desarrollo del Sistema de Protección Social

En el referido Acuerdo, suscrito el 9 de abril del año 2001, se dedica un apartado específico, el IX, a la "Agencia de la Seguridad Social". En virtud del mismo, el Gobierno queda comprometido en la constitución de una Agencia de la Seguridad Social, a través de la cual se logre una integración orgánica y funcional de las funciones de afiliación y recaudación y de gestión de prestaciones, a cuyo fin se prevé sea remitido a las Cortes Generales el correspondiente Proyecto de Ley en el plazo de un año.

La fuerza e importancia política del Pacto de Toledo de 1995 y del Acuerdo de 9 de abril de 2001 son evidentes en función del consenso que comportan y del compromiso que conllevan.

Respecto del Acuerdo de 2001, es tal su importancia que fue firmado por el propio Presidente del Gobierno junto con los representantes de la Confederación de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.

164

● Por razón de las características, finalidad y objetivos de la gestión del sistema.

Si, conforme antes se aludía, existen motivos y justificaciones de orden práctico que avalan el recurso a modelos de gestión de descentralización institucional, difícil resulta poder imaginar un campo más necesitado de los beneficios de tal modelo que el constituido por la materia de la Seguridad Social, en función de numerosas e importantes razones entre las cuales se pueden resaltar las siguientes:

● El bien jurídico protegido, que no es otro que el de garantizar la protección social adecuada a los ciudadanos en determinadas situaciones de necesidad, mediante la atribución de rentas de sustitución o de compensación que, en no pocas ocasiones, constituyen el único medio de subsistencia de quienes las perciben. De ello fácilmente cabe deducir la necesidad de la urgencia o inmediatez en el reconocimiento de los correspondientes derechos. Desde dicha perspectiva parece inevitable la obligación de progresar en lo posible en el establecimiento de procedimientos unificados, simplificados y, por ello, más ágiles y asequibles para los administrados, en orden a garantizar la adecuada y puntual protección de los mismos.

● La trascendencia del sistema de la Seguridad Social, en cuanto a la repercusión prácticamente universal que su aplicación comporta, al afectar

no sólo a pensionistas y otros beneficiarios de prestaciones, así como a sus afiliados, sino también a otras personas sobre las que recaen determinadas obligaciones (p.e las de cotización, a cargo de los empresarios) y a otras instituciones colaboradoras (Mutuas, empresas, entidades financieras, etc) , todo lo cual origina una multiplicidad de relaciones jurídicas del más variado contenido (a veces incluso concurrentes en una misma persona), generadoras a su vez de innumerables actos administrativos, que producen efectos en la práctica totalidad de la ciudadanía.

● La amplitud de las competencias que tienen atribuidas los organismos responsables de la gestión del sistema, en tanto que en los mismos se aglutina la responsabilidad no sólo de la recaudación de sus principales ingresos, con especial incidencia en lo que a cuotas se refiere, sino también y a la vez de la distribución de los recursos de dicho sistema, en orden a dar cumplimiento a los objetivos de protección social que tiene atribuidos.

● La conveniencia de reforzar el principio de caja única, con el fin de, en palabras del Tribunal Constitucional, "preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de <un régimen público> es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (artículo 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (artículo 149.1.1a de la Constitución)". El cumplimiento de tales objetivos demanda acudir a un mecanismo unitario de gestión desde el que se garantice la efectiva aplicación de los principios de solidaridad, igualdad y equidad que informan el sistema español de Seguridad Social. Esta consolidación de una gestión estatal y unificada debe implicar, a su vez, un freno a las tensiones disgregadoras de la gestión en relación con diferentes áreas del sistema que, inevitablemente, encierran riesgos que ponen en peligro la garantía de los principios enunciados.

● La demandada acomodación instantánea del ámbito de cobertura del sistema a las nuevas exigencias sociales viene propiciando la constitución de nuevas ramas de protección (recientemente, el riesgo durante el embarazo), el reforzamiento de otras existentes (las nuevas prestaciones por nacimiento de hijo y por parto múltiple, dentro de la protección familiar) o la intensificación de determinadas técnicas de protección (prestaciones o complementos de carácter asistencial o no contributivo, sometidos a

prueba de recursos a constatar por el ente gestor), todo lo cual requiere tener que abordar de manera permanente e inmediata innovaciones en las formas de gestión y en la dotación o reasignación de medios personales, en función de las exigencias consustanciales a tales cambios.

- La oportunidad de poner término a la incoherencia que supone que la gestión de una rama de protección del sistema de la Seguridad Social (la de desempleo) sea efectuada por un organismo autónomo que no se halle configurado como Entidad Gestora de la Seguridad Social (INEM) ni depende orgánica ni funcionalmente de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

- El incremento producido en los últimos años, tanto en el número de beneficiarios de prestaciones como, de manera señalada, en lo que se refiere al número de afiliados al sistema de la Seguridad Social, requiere también disponer de capacidad para poder operar el incremento o la reasignación de medios humanos y materiales, para, de ese modo, dar respuesta satisfactoria al consecuente aumento de la demanda de servicios de todo orden.

- La necesidad de poner en mano común administrativa las funciones inherentes al ejercicio de las competencias en materia de afiliación y de reconocimiento de prestaciones para poner fin a las disfunciones que se puedan producir como consecuencia de la difícil coordinación de actuaciones de entidades independientes, en relación al control de las carreras de aseguramiento y cotización, por una parte, y a su toma en consideración a efectos del reconocimiento de prestaciones, por otra.

- La necesidad de progresar en la racionalización del gasto, a través de la unificación gestora, en aras a eliminar la duplicidad de estructuras y de órganos y servicios con cometidos semejantes en las diferentes Entidades gestoras y Servicios comunes, lo que se hace patente de manera especial en funciones tales como las relativas a recursos humanos, información, participación social y relaciones externas, formación, organización y calidad, etc.

- Por último, y no por ello menos importante, es la necesidad de asegurar la pervivencia del actual modelo de Seguridad Social, frente a los intentos de proceder por parte de determinadas Nacionalidades a reclamar la competencia de la gestión de la Seguridad Social (Cataluña, después del reciente Estatuto de País Vasco).

3. EL POR QUÉ DE ESTE MODELO DETERMINADO DE AGENCIA

No cabe duda que la constitución de la Agencia Nacional de la Seguridad Social se configura como un reto (a fin de hacer frente a toda la problemática y complejidad que se presenta sobre la Seguridad Social) pero, al mismo tiempo, como una oportunidad en cuanto que el nuevo esquema organizativo y gestor pueda dar solución, de forma adecuada, a esos problemas.

Pero dicha solución pasa, indudablemente, porque la Agencia esté dotada de unos esquemas de gestión adecuados a la realidad, que tengan en cuenta el volumen de gestión que tienen los distintos Organismos de la Seguridad Social que se integrarían en la Agencia, que contemple la complejidad de esa propia integración, de modo que se evite (o que su presencia en el tiempo sea escasa) la aparición de las disfuncionalida-

des que toda integración comporta y que sea un reflejo de adaptación de la propia gestión de la Seguridad Social a las nuevas realidades organizativas y de demandas sociales actuales.

Para considerar el volumen de gestión a que ha de hacer frente el nuevo Organismo de Seguridad Social (Agencia) hay que considerar una serie de datos

básicos: en constante cambio y crecimiento, como el número de afiliados a la Seguridad Social, el importe de los pagos por prestaciones que efectúa la Seguridad Social, la gestión del Fondo de Reserva, los cerca de treinta mil personas que prestan servicios en la Seguridad Social, etc.

Bajo estos parámetros, hoy, incluso más que ayer, requiere unas líneas que cualquier esquema organizativo que se proyectara debería presentar necesariamente

a) Su configuración debería realizarse como un Organismo diferenciado, elemento que viene motivado tanto por la tradición en que se ha sentado la gestión de la Seguridad Social, como por las características que derivan del régimen económico de la Seguridad Social y de la existencia de un patrimonio único y diferenciado del patrimonio del Estado.

LA FIGURA
DE LAS AGENCIAS
PRETENDE CONSEGUIR
LA APROPIADA CUOTA
DE FLEXIBILIDAD QUE
GARANTICE LA OBTENCIÓN
DE UNA GESTIÓN EFICAZ
EN EL ÁMBITO
COMPETENCIAL
DE QUE SE TRATE

b) Ese Ente Gestor de la Seguridad Social, que debe ser único conforme a los pactos políticos existentes, ha de ser además "Nacional", en el sentido de que su ámbito de actuación debe ser todo el territorio del Estado.

Exigencias constitucionales de igualdad ante la Ley y de reserva exclusiva del Estado en materia de la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, por un lado, imponen que la Agencia que se constituya tenga un ámbito competencial en todo el territorio del Estado que es, justamente, a lo que alude el calificativo de "Nacional" que figura en su designación. Este calificativo no pretende aludir ni tiene un sentido político alguno sino que responde, no solamente, a evitar el prejuicio de que el Estado se reduce a una mera forma de organización sin soporte material o sustantivo de elementos integradores, sino también a evitar la paridad o la identificación con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

c) La integración en la nueva realidad gestora de todas las funciones de Seguridad Social, que siguen siendo responsabilidad del Estado. A lo largo del presente documento se ha hecho referencia básicamente a la integración de la gestión de las prestaciones contributivas y de los ámbitos correspondientes al régimen económico de la Seguridad Social. Pues bien, este aspecto (unido al de la caja única, principio básico en el que se asienta el sistema español de Seguridad Social) aconseja también que en la Agencia se incorporen no sólo la gestión de las prestaciones económicas, sino también la de los servicios y prestaciones técnicas que, perteneciendo al ámbito del sistema de la Seguridad Social, pertenezcan a la esfera estatal.

d) Dotar a la regulación jurídica de la Agencia de un marco normativo específico (constituido por la propia Ley que cree la Agencia) lo cual no supone hacer salir a dicha Agencia del marco normativo específico de los Organismos Públicos, ya que los grandes principios básicos de la actuación pública, así como los principales textos normativos que regulan la misma (Ley de Régimen Jurídico, Ley de Función Pública, Ley de Contratos del Estado, etc.) se aplicarán también a la Agencia.

e) Proporcionar a la Agencia de un marco flexible, en especial, en el ámbito de la gestión de los recursos humanos y de contratación.

Difícilmente puede abordarse una integración gestora como la proyectada y posibilitar que la misma pueda resolverse sin especiales problemas (los cuales deben ser evitados a toda costa, teniendo en cuenta los ámbitos de actuación de la Agencia: gestión de prestaciones económicas, prestaciones técnicas y de

LA CONSTITUCIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL SE CONFIGURA COMO UN RETO PERO, AL MISMO TIEMPO, COMO UNA OPORTUNIDAD

servicios sociales), si los responsables de la misma no disponen de un mínimo marco de actuación en la gestión de los recursos humanos.

Piénsese, por ejemplo, en los problemas que va a representar la integración en la gestión de la Agencia de la correspondiente a las

prestaciones del desempleo, que va a llevar consigo la incorporación de personal -funcionario y laboral- de regímenes jurídicos distintos, o la incorporación de una red de centros muy diferenciada de la perteneciente en la actualidad a los Organismos Gestores de la Seguridad Social. Esta incorporación motivará la necesidad de una amplia movilidad de funcionarios y de otro personal, que difícilmente podría llevarse a cabo, en un marco de simplificación, actividad y eficiencia, si se trasladaran a la Agencia miméticamente las escasas competencias que, en materia de personal, tienen los responsables máximos de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

La gestión de la transición desde el punto de vista humano ha de ser, sin duda, muy compleja ya que implica decisiones de dimensión, funcionamiento y capacitación de los recursos humanos. Aparte del diseño de la nueva arquitectura organizativa de la Agencia, la adecuación de los recursos humanos de las actuales Entidades Gestoras a las necesidades de la Agencia requiere ineludiblemente facultad de decisión y flexibilidad en los órganos rectores y directivos para el dimensionamiento de cada una de las áreas de gestión que se identifiquen en las normas estatutarias o reglamentarias que desarrollarán la organización de la Agencia, la redistribución de los recursos existentes en función de las necesidades identificadas así como para asumir el impacto de las necesidades identificadas en la movilidad geográfica y funcional del personal.

Todo lo anterior no quiere decir que la Agencia esté dotada de un marco de independencia tal que se sustraiga de los principios básicos que regulan la actuación de los Organismos Públicos. El margen de flexibilidad que se requiere se enmarca dentro de la aplicación y respeto a las normas que configuran el régimen de la función pública, contenido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública y demás disposiciones concordantes. Al tiempo, siempre existe la sujeción de la Agen-

cia a las autoridades políticas, por cuanto que la Agencia se situaría bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Además, en todo caso, la Agencia estaría sujeta a los ámbitos de fiscalización y control, bajo la dependencia de la Intervención General del Estado.

En materia de contratación, para simplificar la tramitación y reducción de tiempos se sujeta la actividad contractual al Derecho Privado, pero siempre con aplicación de los principios de publicidad y concurrencia de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, por supuesto, con pleno sometimiento al control interno de la Intervención de la Seguridad Social bajo la dependencia funcional de la Intervención General del Estado.

4. EL MODELO DE AGENCIA EN LOS ESQUEMAS ORGANIZATIVOS INTERNACIONALES Y NACIONALES

Los sistemas de la Seguridad Social son muy diferentes en los distintos países, ya que los mismos responden a unas particularidades políticas, sociales, económicas e histórico-culturales, que divergen de unos Estados frente a otros, divergencias que también operan en los ámbitos organizativos en los que descansan los sistemas.

No obstante esas diferencias, en las dos últimas décadas se viene observando una cierta similitud en la configuración de las organizaciones públicas (y, dentro de ellas, las de la Seguridad Social) en el modelo de Agencia.

En este sentido, se va implantando el modelo de Agencias, las cuales también están presentes en los esquemas organizativos de la Seguridad Social, básicamente de los países nórdicos y anglosajones, así como en Estados Unidos. Asimismo, las últimas reformas de Seguridad Social llevadas a cabo en países, como Australia o Nueva Zelanda, han tenido como uno de sus ejes básicos, la creación de Agencias de Seguridad Social.

A su vez, el esquema de Agencia es también el modelo en que se asienta, en buena parte, la organización de la Unión Europea, ya que, al tiempo que se mantiene el modelo tradicional de estructuras organizativas (Comisarías, Direcciones Generales, etc), sin embargo, cuando se requiere de la creación de un Organismo para llevar a cabo funciones de gestión sobre una determinada parcela de actividad se acude al establecimiento de una Agencia.



De igual modo, también en España se empieza a introducir dicho modelo, pues ya son varios los ejemplos de establecimientos de Agencias en nuestro país, como manifestaciones de unas nuevas experiencias de gestión, en un régimen de mayor descentralización y autonomía (como pueden ser, la Agencia Española para la Seguridad Alimentaria, la Agencia Española para la Cooperación Internacional, la Agencia Española para el Medicamento, la Agencia para el Aceite de Oliva, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, etc).

La analogía y coincidencia funcional, que debería existir entre la Agencia Tributaria y la posible Agencia de la Seguridad Social debería conllevar una cierta coincidencia organizativa entre ambas Agencias. Elementos que tienen su fundamento en la identidad de razón de parte de las funciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de la Agencia Nacional de la Seguridad Social. Ello es especialmente significativo en lo que se refiere a los llamados mecanismos o técnicas instrumentales, como son las relaciones jurídicas de inclusión en el supuesto de hecho tributario y de inclusión en el Sistema de Seguridad Social; las técnicas y las relaciones liquidatorias de los tributos, sean impuestos, tasas y precios públicos, y las de cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, o en las técnicas o relaciones recaudatorias de una y otra especie de recursos públicos.

Pero, al propio tiempo, existen diferencias importantes incluso en las materias en que se advierten analogías: Así, respecto de las cuotas de la Seguridad

Social, aunque se propugna su naturaleza tributaria en la doctrina científica y jurisprudencial y por ello con sujeción plena al principio de legalidad relativa, es indudable que se tratará siempre, por su carácter de recursos afectados, de una figura tributaria específica, no recogida entre las reguladas en la vigente Ley Tributaria, aún de 28 de diciembre de 1963, aunque sí en el "Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Ley General Tributaria" en su versión de marzo de 2001.

LA ADECUACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS ACTUALES ENTIDADES GESTORAS A LAS NECESIDADES DE LA AGENCIA REQUIERE FACULTAD DE DECISIÓN Y FLEXIBILIDAD EN LOS ÓRGANOS RECTORES Y DIRECTIVOS

Pero, sobre todo, la Agencia Nacional de la Seguridad Social tiene una función gestora, sin duda la más importante de todas las que se le atribuye, cual es el reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas y técnicas del Sistema de Seguridad Social y el pago de las mismas, las cuales constituyen la razón de ser de todo Sistema de Seguridad Social, mientras que la Agencia Estatal de Administración Tributaria limita, por definición, su actuación a la aplicación del Sistema Tributario Estatal y Aduanero.

5. CONCLUSIONES

De lo señalado en las páginas anteriores, se pueden efectuar las siguientes conclusiones:

Primera. Existen determinados compromisos políticos (Pacto de Toledo) y sociales (Acuerdo Social de 2001) para la constitución de una Agencia de Seguridad Social que integren la gestión de las prestaciones de Seguridad Social y las funciones relacionadas con la afiliación, recaudación y pagos de Seguridad Social.

Segunda. El bloque constitucional ha establecido una distribución de competencias (Estado-Comunidades Autónomas) en materia de Seguridad Social, que, llevado a sus últimas consideraciones, podría llevar a la transferencia de la gestión de las prestaciones de Seguridad Social. Este hecho ocasionaría,

en un menor o mayor espacio de tiempo, la práctica desaparición del sistema español de Seguridad Social y la imposibilidad de efectuar políticas estatales de cohesión social, vertebración territorial y solidaridad intergeneracional.

Una forma de eludir esta eventualidad podría ser la integración, en un solo Ente Gestor, de los ámbitos que se proyectan sobre las prestaciones económicas de la Seguridad Social con los que conforman el régimen económico de la Seguridad Social.

Tercera. Tradicionalmente, la Seguridad Social siempre ha estado organizada en un régimen de descentralización y especialización, al que, desde el año 1978, se ha unido el de simplificación. Estos principios continuarían estando presentes con la creación de un único Ente Gestor, que aglutinase, de forma global, los ámbitos gestores señalados.

En los ámbitos de organización y gestión públicas se viene observando, tanto en el ámbito internacional —como, incluso, en el español— una nueva realidad constituida por el modelo de Agencia.

Cuarta. La instauración de una Agencia Nacional de la Seguridad Social permitiría alcanzar determinados objetivos básicos, como son:

- El blindaje de la gestión de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social (incluidas las correspondientes al desempleo), con la finalidad de que sigan existiendo políticas estatales de protección social, basadas en la igualdad y no diferenciación territorial.
- La integración en un solo Organismo de todas las áreas de gestión relacionadas con todas las prestaciones económicas de la Seguridad Social, incluyendo las del desempleo, las cuales van quedando fuera del paraguas protector de la Seguridad Social al separarse, de la gestión del INEM, las políticas protectoras o pasivas de las políticas activas (con la transferencia de estas últimas a las Comunidades Autónomas).
- Dar respuesta a los compromisos políticos y sociales a los que se ha hecho referencia anteriormente.
- La acomodación de la gestión de la Seguridad Social a los más modernos modelos organizativos de gestión de los Organismos Públicos.
- Por último, la adecuación del esquema organizativo a los ámbitos gestores a los que responde la actuación de la Agencia Nacional de la Seguridad Social.

Quinta. En la configuración del nuevo Organismo Gestor (Agencia) ha de considerarse el fuerte volumen y la complejidad que representan las actuaciones y ámbitos gestores que pasarían a integrarse dentro de la nueva Agencia, lo que requiere dotar a ésta de un esquema de gestión basado en la flexibilidad y la responsabilidad, lo cual es consustancial con un cierto margen de autonomía.

Este margen de autonomía es necesario, sobre todo, en el ámbito de la gestión de los recursos humanos. La autonomía no significa que se pretenda hacer escapar a la Agencia del marco normativo genérico que regula la actuación de los Organismos Públicos. Al contrario, los grandes bloques normativos que regulan esa actuación (como son, la Ley de Régimen Jurídico, la Ley de Reforma de la Función Pública, la Ley de Contratos del Estado, etc.) seguirían proyectándose sobre la actuación de la Agencia, en cuanto que la misma seguiría teniendo la consi-

deración de Organismo Público y, consecuentemente, sometida a los principios básicos de actuación como son los de simplificación, servicio a los ciudadanos, economía de costes, legalidad, eficiencia y eficacia, a los que, en función de las características propias que recaen sobre la Seguridad Social, habría que añadir los principios específicos de solidaridad financiera y caja única.

Con la autonomía de gestión se pretende, por el contrario, que la complejidad de la integración que se proyecta pueda llevarse a cabo en un esquema de responsabilidad y dando solución a los problemas que van a plantearse, evitando, en cualquier caso, la producción de disfuncionalidades no deseadas, máxime teniendo en cuenta los ámbitos sensibles sobre los que se proyecta la actuación de la Agencia (el reconocimiento de prestaciones económicas a favor de los ciudadanos que se encuentren en la situación prevista jurídicamente). ●



COLOQUIO DE LA MESA REDONDA

LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Pregunta:

¿En qué medida o porcentaje atribuí el hecho del buen estado, de la buena coyuntura de la entrada de la afiliación al sistema, en que dicha circunstancia pueda ser un elemento desmotivador, o freno o filtro, en todo caso, para las limitaciones o la falta de intensidad en las reformas que propone el proyecto de ley de medidas? Es decir, que ese poco calado o poca intensidad en la reforma de determinadas prestaciones venga motivada, precisamente, por ese momento o esa coyuntura favorable. Muchas gracias.

Responde el profesor Barea:

Si a corto plazo se está mirando que yo tengo recursos para pagar e inclusive me queda un excedente, ¿por qué voy a hacer yo una reforma?. Pero de lo que no se dan cuenta es que estamos vendiendo duros a cuatro pesetas. Es decir, un señor que tenga una tienda y venda azúcar y le cuesta 10 y lo vende a 8 hará caja pero, al cabo del tiempo tendrá que cerrar, pero el creará que, como la caja le va para arriba..., pero al final o no paga o cierra. Como las medidas que hay que tomar pueden producir efectos electorales, es difícil que los dos grandes partidos se pongan de acuerdo, como lo hicieron con el Pacto de Toledo. Son los dos principales partidos políticos los que se tienen que poner de acuerdo y después que hablen con los agentes sociales y tengan el valor de explicarles por qué hay que hacer eso.

Pero el político lo que ve es qué me va a costar en votos esta decisión. Por eso mientras no se pongan de acuerdo, esto no tiene solución. Así lo ha hecho Alemania. Primero se han puesto de acuerdo los dos grandes partidos y luego lo han explicado.

Responde el moderador:

Tengo que decir que la pretensión del acuerdo de los dos grandes partidos es, teóricamente, lo que significa el Pacto de Toledo. Luis también tiene que decir algo sobre la timidez de la reforma que está en curso. Aprovecho también para decir que en sus épocas de responsable de la política de la Seguridad Social se hicieron el libro rojo, el libro verde, el libro azul, el libro amarillo, el libro blanco de la seguridad social que están llenos de sugerencias que han alimentado la iniciativa política, eso sí, con timidez, de manera descoordinada, de manera ocasional, pero ahí hay una doctrina, muy



sólida, que fue obra de estos señores y de algunos más que hemos colaborado con ellos.

Responde Luis García de Blas:

Yo iba a insistir en algo de lo que ha dicho Pepe Barea. Primero, una reforma tiene que ser pactada por los partidos políticos y luego muy bien explicada a la sociedad y después presentada a los interlocutores sociales. Yo creo que el gran error que han cometido todos los gobiernos desde la década de los 90 es básicamente pensar que las reformas deben ser así. ¿Por qué se ha hecho eso? porque no generan controversia social y no hacen perder votos. Entonces recordemos que hay dos grandes momentos de la política y la economía española en que todos los políticos se ponen de acuerdo. Uno es los Pactos de la Moncloa, que no lo hacen sólo el Partido Socialista y Alianza Popular, lo hace también Convergencia. Fuentes Quintana y Abril Martorell después, ambos como vicepresidentes, consiguen poner de acuerdo a todos en unas modificaciones sustantivas que cambian la faz de la economía española. Después el único intento en la Seguridad Social es el Pacto de Toledo. En mi opinión el Pacto de Toledo, más que decir lo que hay que hacer, que dice cosas muy genéricas, es una declaración de voluntades absolutamente light y no enuncia qué cosas hay que hacer, con qué calendarios y en qué momento y tercero, Bernardo hacía referencia a algo que es importante. A uno le sorprende cualquier artículo que hace un estudio como el del director de la oficina economi-

ca del Gobierno hablando sobre el problema que hay en las pensiones y enseguida dice que no hay ningún problema, pero esto no sólo lo dice el partido gobernante sino también el de la oposición. Pero sigue existiendo un problema financiero en la Seguridad Social y no nos engañemos porque el tener inmigrantes que sigan cotizando no es la solución. Y yo creo que tenemos una especie de velo, como dicen los economistas, que nos impide ver la realidad. Pepe Barea ha dado cifras que muestran cuál es el problema y yo creo que estamos en una situación de engaño autocolectivo. Parece que no pasa nada y se aumenta el fondo de reserva de la Seguridad Social, pero los que todavía le tenemos un poco de cariño a esto tenemos que decirlo. Los gobiernos harán lo que tengan que hacer pero a mí me sorprende que el Ministerio, éste o los anteriores, no tengan libros blancos, libros rojos... porque esa es la primera base para convencer a la ciudadanía de que hay un problema. Yo me pasé, tratando de explicar la ley, un montón de tiempo, tratando de convencer a la ciudadanía y no logramos convencerla de que la ley era positiva, pues fijaros si no se hace nada; no habrá ningún movimiento y así no cuesta votos, pero a mí me parece, y esto es una crítica pequeña todavía, que algo tenemos que hacer.

Nueva pregunta:

En la época de Luis hubo un gran debate asociado al futuro del sistema de la Seguridad Social en general, sobre los fondos y planes de pensiones con una seguridad social complementaria de la que parece ser que ya no se habla. Eso ligado con el tema de regímenes especiales, de los que siempre se habla porque hay que suprimir los deficitarios, yo planteo: ¿qué pasa con el análisis de los fondos de pensiones?, ¿por qué eso

lo controla Hacienda y no un sistema de protección social general a nivel del estado?, ¿por qué no hablamos nunca de MUFACE, DE MUGEJU, de clases pasivas o de ISFAS, unos colectivos importantísimos que no sabemos si son deficitarios o no, que van al tesoro, a la caja general y ahí se pierde sin ser controlado por nadie?. Eso es una gran falacia porque a nivel político y a nivel organizativo no se plantean esos temas. ¿Qué pasa con esas direcciones generales?, ¿por qué no se abordan esos temas?. Hay mucho dinero en juego, hay muchos temas organizativos y hay una proyección de futuro que yo creo que no se analiza nunca y los planes de pensiones, como ahora van bien, parece que no hay que controlarlos. ¿Por qué no se mezcla eso con el futuro del sistema de la protección social de los españoles?

Nueva pregunta:

¿Qué opinión le merece ese proyecto del profesor Barea sobre tránsito del sistema de reparto al de capitalización?

Respuestas conjuntas:

Profesor Barea: Respecto al paso del sistema de reparto al de capitalización, decir que es imposible. Si no tuviéramos sistema de pensiones y fuera ex novo, cabría efectuar una elección económica, política y demás, pero no es posible porque automáticamente, hasta que se acaben todos los pensionistas que tenemos, se produciría un déficit no admitido por la Unión Europea y ¿quién nos prestaría fondos para pagarlo?. Ya tenemos un déficit de balanza de pago de un 9,5%. Partiendo de la realidad, no se puede hacer.

En un curso que hice en Francia durante seis meses, sobre contabilidad nacional y desarrollo económico,



aprendí que se puede hacer un paso de régimen de reparto a capitalización, siendo público y nadie ha escrito para decir que estoy equivocado.

Luis García de Blas: Tema de los regímenes de funcionarios. Intentamos abordar la desaparición de las mutualidades, como la de Telefónica, porque nos parecía que era un escape al sistema, que no tenía mucho sentido y había algunas que eran deficitarias y otras no, pero ese proceso se hizo. Pero ¿por qué no hicimos el proceso de integración de la MUFACE?. Nos encontramos con una situación de hecho que era complicada, que las prestaciones de los funcionarios eran muy inferiores a las que daba el sistema y, por lo tanto, encontramos una cierta resistencia a la integración porque eso iba a costar mucho; la resistencia la encontramos en el Ministerio de Economía y Hacienda. ¿Por qué no se ha hecho ahora?. En mi opinión, no hay ninguna razón para que los regímenes de funcionarios no estén integrados en la Seguridad Social. ¿Por qué no tenéis vosotros vuestra propia mutualidad que se extinguió?. En aquél momento se opuso totalmente el Ministerio de Economía por razones de déficit. Hoy no parece que haya una razón para que esos regímenes sigan perviviendo y estoy de acuerdo contigo en que tiene especificidades poco aceptables.

El tema de las prestaciones complementarias, fondos de pensiones, etc. La ley de fondos de pensiones se discutió, a muy alto nivel, entre los ministerios de Economía y Trabajo. No era nuestro esquema, nosotros estábamos pensando más bien que podían establecerse prestaciones complementarias pero públicas, pero finalmente prevaleció la opinión de que había que hacer prestaciones complementarias pero gestionadas por el sector privado. ¿Qué se puede hacer con eso? Pues evidentemente depende de la idea acerca del sistema público. En mi opinión deben existir y debe gestionarse el sector público.

Respecto a qué opino sobre el plan del profesor Barea, creo que no es necesaria porque yo estoy más a favor de un sistema de reparto y no creo en los sistemas de capitalización, aunque sean de gestión pública, o gestionados en parte públicamente, por lo que no defendería la apuesta del profesor Barea. Su propuesta es coherente y viene arrastrada por algo que está en la opinión pública y es que es buena la capitalización. Par mí, el sistema de la Seguridad Social es bueno porque se basa en la equidad y en la distribución y bajo esos principios me resisto a aceptar el principio de la capitalización porque por él llegamos a un esquema que es: yo cotizo, yo recibo y, para mí, la Seguridad Social no es eso. Le hace perder un elemento consustancial para la estabilidad de un país y de un sistema y yo no creo en eso, aunque es coherente y razonable lo que dice el profesor Barea.

Segunda respuesta del profesor Barea: Yo no propongo un sistema de capitalización porque es imposible el paso de uno de reparto a otro de capitalización. Ahora, la cuestión está en ¿qué es mejor para el futuro?. Buscar una solución es lo que yo hago y la solución no es que eliminemos los déficits, sino que éstos sean compatibles con las reglas que hemos firmado en el Tratado de la Unión, porque el déficit está ahí y es un déficit patrimonial. El sistema de reparto es viable siempre y cuando se muevan paralelamente el incremento de las pensiones y el incremento de los cotizantes. Si no entran nuevos hay que reducir las prestaciones; por el contrario, si entran muchos se reducen las cotizaciones y eso está previsto en un sistema de reparto. Ahora la cuestión es ¿la sociedad permite hacer eso?. En España no lo ha permitido. Cuando pasó de dos años a ocho, al partido socialista le costó una huelga general y se paralizó hasta la televisión. También tiene un riesgo la inversión de las reservas del sistema, por lo que todo tiene sus ventajas y sus inconvenientes. ●

CONCLUSIONES

DE LAS IV JORNADAS TÉCNICAS

DE SEGURIDAD SOCIAL

Como la idea latente a lo largo de estas cuartas jornadas técnicas, en coherencia con el lema de las mismas, es que el futuro de la Seguridad Social pasa por su reforma, la primera cuestión que surge es si esa necesidad de reforma constituye una novedad como consecuencia de las circunstancias que concurren en esta época.

Pues bien, si se hace un rápido repaso de la historia de nuestra Seguridad Social, se llega a la conclusión de que la idea de reforma es algo latente y consustancial al Sistema; idea de reforma que si la entendemos en su más amplio sentido afecta tanto a aspectos financieros o materiales, como a los organizativos o meramente sistematizadores.

Así, si el sistema de Seguridad Social español puede considerarse implantado, desde un punto de vista sustantivo, con los textos articulados I, II, de 1966, con vocación, hay que entender, de perdurabilidad, lo cierto es que sin que hubiese pasado una década, ya en 1972 hubo necesidad de reformar la financiación y de perfeccionar la acción protectora.

A partir de ahí, se ha ido produciendo como en cascada, una serie ininterrumpida de reformas estructurales, sistematizadoras y sustantivas, cuyos últimos exponentes más significativos son la Ley 52/2003 de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad

efectiva de mujeres y hombres, así como el Proyecto de Ley de medidas en materia de Seguridad Social que en un corto plazo será aprobado por las Cortes generales

También se ha expresado a lo largo de las jornadas la conveniencia de que en materia de Seguridad Social las reformas se hagan con el mayor consenso posible. En relación con ello hay que indicar que buena parte de las reformas a que se acaba de aludir tienen detrás una buena dosis de consenso: Pactos de la Moncloa, Pacto de Toledo, Acuerdo Social de 1996, Acuerdo 2001 y Acuerdo 2006.

Por sistematizar, de una manera esquemática los múltiples temas tratados, de forma a veces viva e intensa, en las jornadas, podría hacerse la siguiente agrupación de materias:

- **Acción protectora**
- **Organización**
- **Financiación**
- **Sistematización normativa**

Acción protectora

En relación con este apartado se trató del futuro más inmediato centrado en el Proyecto de ley de medidas en materia de Seguridad Social, en trámite en las Cortes.

Con independencia de los progresos que el Proyecto comporta, aparte de que no hay que olvidar que su contenido viene condicionado por el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, de julio de 2006, se considera que aquél se queda corto.

A título de ejemplo, la reforma de las prestaciones de muerte y supervivencia no es la integral que se viene preconizando, a pesar del avance que supone la regulación de las parejas de hecho.

Igualmente, la profusión de las disposiciones transitorias conducen a un aplazamiento excesivo de alguna de las principales novedades, como las que afectan a la jubilación parcial.





En cuanto al futuro más mediato de la acción protectora, no se debe olvidar el entorno europeo en que nos movemos, debiendo subrayarse las propuestas de la Unión Europea formuladas en el Congreso de Lisboa cuya Estrategia contiene una serie de Principios combinados con el denominado Método Abierto de Coordinación.

Organización

Bajo este título pueden englobarse aspectos tales como los puramente organizativos y estructurales, la aplicación de nuevas tecnologías a la gestión de la Seguridad Social, o el papel de las personas en la Organización.

174

Se ha debatido sobre la función de las entidades colaboradoras y cómo habría que conciliar su control con una gestión ágil, así como la posible integración en el Sistema en sentido estricto de los colectivos de Clases Pasivas y Mutualidades de Funcionarios.

Se ha destacado el papel de las nuevas tecnologías de la información que han supuesto una transformación radical en la gestión de la Seguridad Social, y que han puesto de manifiesto la necesidad de cambiar no sólo la estructura formal y material de los organismos de la Seguridad Social sino también la estructura cultural que sustenta la relación del empresario, trabajador o beneficiarios con la Administración de la Seguridad Social.

Finalmente, se ha puesto el acento en la importancia de las personas en la nueva Administración de la Seguridad Social de manera que el factor número uno ha de ser el trabajador en su doble faceta: trabajador del conocimiento (sus saberes) y trabajador comprometido (sus valores).

Financiación

No puede hablarse de la Seguridad Social, sobre todo si se trata de su futuro, sin abordar el aspecto financiero de la misma.

Como siempre que se hace una aproximación a este tema surge la dicotomía sistema de reparto / sistema de capitalización.

Discurrieron sobre esta materia dos expertos, antiguos responsables de la Administración de la Seguridad Social, Luis García de Blas y José Barea Tejero.

El primero defendió con rotundidad el sistema de reparto, al entender que con éste se aseguran mejor los principios de equidad y distribución en que se debe basar un sistema de Seguridad Social.

El profesor Barea a través tanto de sus intervenciones como de la ponencia presentada, hizo un esbozo de las ideas que con mayor amplitud se recogen en el estudio presentado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, que se cita en la indicada ponencia, y que podrían resumirse, por lo que se refiere al capítulo de prestaciones económicas, en que no es posible sin más el paso de un sistema de reparto al de capitalización.

No obstante, sí propone una solución para pasar del sistema de reparto al de capitalización, sin incidir en el déficit, en la deuda y en la presión fiscal, solución que se desarrolla en el estudio antes señalado, y que tiene como condicionante que la gestión del sistema de capitalización sea efectuada por un organismo público de la Seguridad Social con personalidad jurídica independiente.

Todo ello, con el propósito de salvar el sistema público de pensiones, como instrumento primordial de cohesión social de la Unión Europea.

Sistematización normativa

En este breve apunte sobre las jornadas no debe pasarse por alto la necesidad sentida de que se aborde, de una vez, la sistematización o refundición de la legislación de Seguridad Social.

Como destacó el profesor Sempere, el actual sistema de Seguridad Social se asienta sobre unas bases en las que no existían las pensiones no contributivas, ni situaciones protegidas como el riesgo durante el embarazo o durante la lactancia, la asistencia sanitaria estaba plenamente integrada en la Seguridad Social, etc.

Parece, pues, llegado el momento, de "clarificar, concordar, armonizar y renovar", las normas de Seguridad Social.

EVALUACIÓN DE LAS IV JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Tras las Cuartas Jornadas Técnicas de Seguridad Social (5 y 6 de Junio de 2007, Benidorm), se difundieron dos encuestas, por un lado, entre los asistentes a dicho evento y, por otro, entre los asociados no asistentes, de los que tenemos su dirección de correo e.

En primer lugar, se ofrece un **Análisis numérico de las encuestas realizadas sobre las 4JTSS (2007) y las 5JTSS (2009)**.

El análisis, estudio y extracción de conclusiones generales y particulares a partir de los abundantes datos y opiniones contenidas en las Encuestas citadas ha de ser realizado por cada cual, con base en sus criterios personales.

A título meramente ilustrativo, se complementa aquéllo con el dato de las proporciones particulares y totales derivadas del número de asociados que responden a las mismas.

175

NÚMERO DE PARTICIPANTES EN LA ENCUESTA DIRIGIDA A LOS ASOCIADOS QUE NO PARTICIPARON EN LAS 4JTSS

Nº TOTAL DE ASOCIADOS	Nº ASOCIADOS PARTICIPANTES EN LA ENCUESTA	% SOBRE TOTAL DE ASOCIADOS
520	57	10,96 %

NÚMERO DE PARTICIPANTES EN LA ENCUESTA DIRIGIDA A LOS ASOCIADOS QUE SÍ PARTICIPARON EN LAS 4JTSS

Nº ASOCIADOS QUE ASISTIERON REALMENTE	Nº PARTICIPANTES QUE RESPONDEN ENCUESTA	PORCENTAJE SOBRE TOTAL DE ASOCIADOS PARTICIPANTES
95	46	48,4 %

DATOS GLOBALES

Nº TOTAL DE ASOCIADOS	Nº ASOCIADOS PARTICIPANTES EN AMBAS ENCUESTAS	% SOBRE TOTAL DE ASOCIADOS
520	102	19,61 %

ENCUESTA REALIZADA A LOS ASOCIADOS ASISTENTES

TOTAL ASOCIADOS ASISTENTES	HAN RESPONDIDO
95	46 (48,4 %)

1. EL TEMA CENTRAL DE LAS 4JTSS “LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO” HA RESULTADO DE INTERÉS:

Muy de acuerdo	Bastante de Acuerdo	Poco de Acuerdo	Nada de Acuerdo
41,3 % (19)	54,4 % (25)	4,3 % (2)	---

2. LAS IV JORNADAS TÉCNICAS ME HAN REPORTADO DATOS E INFORMACIONES RELEVANTES EN EL TRABAJO QUE DESARROLLO:

Muy de acuerdo	Bastante de Acuerdo	Poco de Acuerdo	Nada de Acuerdo
21,7 % (10)	43,5% (20)	28,3 % (13)	6,5 % (3)

3. LOS MEDIOS PERSONALES, EL HOTEL, LA SALA DE CELEBRACIÓN, LA RESTAURACIÓN, LA ATENCIÓN A LOS JORNADISTAS, ETC. HAN RESULTADO:

Muy adecuados	Bastante adecuados	Poco adecuados	Nada adecuados
54,4 % (25)	41,3 % (19)	4,3 % (2)	---

176
ENCUESTA PARA LOS ASOCIADOS NO ASISTENTES

Han respondido	Total de Respuestas Señaladas
57 asociados	79

El % de cada apartado se ha calculado sobre el total de Respuestas Marcadas y no sobre el número de asociados que han respondido, dado que más de un asociado ha señalado dos o tres respuestas

No he asistido a las IV Jornadas Técnicas de Seguridad Social:

He ido a otras Jornadas Técnicas anteriores, pero estas no me han interesado	1,2 %	1
Nunca he asistido a las Jornadas Técnicas de Seguridad Social	27,8 %	22
Si llegan a interesarme, creo que asistiré a las siguientes	15,1 %	12
No trabajo en la Seguridad Social y en mi organización no me facilitaron el desplazamiento o la compensación por dietas o desplazamiento	2,5 %	2
Aunque trabajo en la Seguridad Social, en mi organización no me facilitaron el desplazamiento o la compensación por dietas o desplazamiento	1,2 %	1
Tuve problemas para efectuar el desplazamiento a Benidorm	2,5 %	2
Me han surgido circunstancias que, a última hora, lo han hecho imposible	31,7 %	25
Creo que nuestra Asociación está para otras cosas	7,6 %	6
Por otros motivos	10,1 %	8

ACTUALIDAD LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL

SENTENCIA 307/2006, DE 23 DE OCTUBRE DE 2006, DE LA SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PRONUNCIADA EN RECURSO DE AMPARO 806-2004

En la revista Foro nº 3 de febrero de 2001, se comentó una de las varias sentencias que la Sala de lo Social del Tribunal Supremo dictó en un recurso de casación para unificación de doctrina, sobre la determinación de la base reguladora de la pensión de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, cuando el trabajador procede de una situación de alta o asimilada sin obligación de cotizar.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social, asumiendo el criterio del Tribunal Supremo, procedió a revisar la cuantía de determinadas pensiones de incapacidad permanente, pero denegó la revisión de las pensiones reconocidas cuando la base reguladora había sido fijada en vía judicial, por estimar que se producía la excepción de cosa juzgada.

Uno de los pensionistas que se encontraba en este último supuesto, promovió recurso de amparo, y la Sala Primera del Tribunal Constitucional, en sentencia 307/2006, del 23 de octubre de 2006, de la que se transcriben los Fundamentos Jurídicos y el Fallo, otorga el amparo al actor, reconociendo su derecho fundamental a la igualdad, por considerar contraria al citado principio, consagrado en el artículo 14 de la Constitución, la actuación del INSS.

“II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión controvertida en la presente demanda de amparo se centra en determinar si la negativa del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) a revisar la base reguladora de la pensión de incapacidad permanente reconocida al demandante de amparo conforme a la doctrina establecida por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en su Sentencia de 7 de febrero de 2000 relativa a la forma de cómputo de los períodos de invalidez provisional, ha vulnerado su derecho a la igualdad (art. 14 CE) en relación con aquellos otros pensionistas que sí vieron revisada la citada base reguladora por el indicado motivo, y si la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 8 de enero de 2003, que declaró ajustada a Derecho la actuación del INSS y absolvió al citado organismo de la demanda que en tal sentido había sido formulada por el recurrente, revocando la resolución en sentido contrario dictada por el Juzgado de lo Social núm. 19 de Barcelona en fecha 17 de diciembre de 2001, ha vulnerado este mismo derecho a la igualdad (art. 14 CE), así como el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

El problema planteado tiene su origen en la petición del demandante de amparo de que se revisara la base reguladora de su pensión de incapacidad permanente total cualificada, que le había sido reconocida por Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 9 de Barcelona de fecha 23 de abril de 1999, en la que se estableció una base reguladora de 105.060 pesetas (631,42 €). Dicha base reguladora había sido calculada computando como bases mínimas los períodos en los que el demandante estuvo

en situación de invalidez provisional, incluidos en el período de cómputo. Al establecerse por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en su Sentencia de 8 de febrero de 2000 un nuevo criterio más favorable para el cómputo de la base reguladora en los indicados supuestos de invalidez provisional previa, consistente en no computar y establecer un «paréntesis» en tal período carente de cotización, 50 Martes 28 noviembre 2006 BOE núm. 284 Suplemento incluyendo por el contrario en el cómputo lo cotizado «realmente» por el sujeto en el período inmediatamente anterior al mismo, el demandante solicitó que se le revisara la base reguladora de la pensión, como había hecho de oficio el propio INSS en relación con los pensionistas que habían visto reconocida su pensión por resolución administrativa, solicitud que fue denegada por el INSS tanto en este caso como en los restantes en que la base reguladora de la pensión que se pretendía revisar había quedado establecida en sentencia firme, aduciendo la excepción de cosa juzgada.

El Fiscal ante el Tribunal Constitucional solicita el otorgamiento del amparo por vulneración del art. 14 CE, por entender que la diferencia de trato entre quienes nunca acudieron a la vía judicial, o bien acudieron a ella viendo desestimadas sus pretensiones, y quienes obtuvieron una sentencia estimatoria resultaría absolutamente desproporcionada y carente de justificación razonable, por tratarse de colectivos integrados por beneficiarios de la Seguridad Social en idéntica situación, difiriendo únicamente en su decisión de combatir o no judicialmente la inicial declaración efectuada por la entidad gestora.

Por el contrario, el Letrado de la Administración de la Seguridad Social solicita la denegación del amparo, al considerar que la cuestión debatida se refiere a un aspecto de legalidad ordinaria, toda vez que se plantea sobre el alcance e interpretación que ha de darse a la regulación legal de la excepción de cosa juzgada. No existe, en particular, vulneración del art. 14 CE, ya que se parte de supuestos diferentes –en un caso estamos ante pensionistas que han visto reconocida la modificación de la base reguladora de la prestación en función de la aplicación de un nuevo criterio establecido en unificación de doctrina por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, mientras que, en el otro, se trata de perceptores de la pensión de incapacidad permanente que han visto fijada la base reguladora de la incapacidad permanente mediante una sentencia dictada por un órgano judicial en el procedimiento correspondiente–, y tampoco del art. 24 CE, por lo que la demanda debe desestimarse en su integridad.

2. Para ordenar adecuadamente el análisis de las quejas formuladas en la demanda de amparo resulta preciso partir de una consideración inicial. Aun cuando la demanda centra básicamente su queja en la decisión judicial que anuló la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social que había estimado la demanda interpuesta contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social y reconocido el derecho del demandante a la revisión de la base reguladora de su pensión de incapacidad, es lo cierto que es la denegación por dicho Instituto de la petición de revisión lo que constituye el objeto último tanto del proceso a quo como de la presente demanda de amparo, imputándose por el demandante a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia la vulneración del art. 14 CE, por no haber reparado la desigualdad en que habría incurrido el INSS al denegar la revisión solicitada. Junto a ello, se imputan también en la demanda de amparo a la Sentencia de suplicación determinadas vulneraciones específicas del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En consecuencia, nos encontramos ante uno de los que hemos dado en llamar «recursos de amparo mixtos», por cuanto en él se denuncian tanto lesiones procesales imputables a los órganos judiciales que conocieron de la vía judicial previa como una lesión de un derecho sustantivo imputable a la autoridad administrativa. En la medida en que el objeto central del proceso judicial previo ha sido determinar si existía vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley consagrado en el art. 14 CE, agotada la vía judicial previa este Tribunal podría por sí mismo reparar la lesión denunciada en el caso de que se hubiera producido. La eventual existencia de las lesiones del art. 24 CE denunciadas e imputadas a la Sentencia de suplicación, y su apreciación por este Tribunal, sólo tendría un efecto retardatario para la efectiva tutela del derecho a la igualdad ante la ley. Por tanto, y dado que las lesiones procesales denunciadas en este caso, aunque existieran, no impedirían el juicio de este Tribunal respecto de la lesión principal que, como se ha señalado, sería inicialmente imputable a la autoridad administrativa, procede entrar de lleno en dicho juicio, sin necesidad de pronunciarse sobre éstas, al no haberse sometido a los órganos judiciales otras cuestiones ajenas a la referida específicamente al derecho fundamental (SSTC 220/2005, de 12 de septiembre, FJ 2; y 279/2005, de 7 de noviembre, FJ 1, in fine).

3. Al formular su queja relativa a la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE), que constituye la invocación central de la demanda de amparo, argumenta el demandante que la decisión del INSS de no revisar la base reguladora de su pensión de incapacidad conforme a la doctrina establecida por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en su Sentencia de 7 de febrero de 2000, relativa a la forma de cómputo de los períodos de invalidez provisional, por el hecho de haber sido fijada la misma en sentencia judicial firme, supone introducir diferencias en relación a la interpretación y aplicación de la excepción de cosa juzgada, carentes de justificación

objetiva y razonable ante situaciones sustancialmente iguales, perjudicando a quienes han obtenido su derecho a la pensión a través de un pronunciamiento judicial, tanto con respecto a quienes vieron reconocida su pensión por resolución administrativa, aquietándose y no recurriendo el contenido de la misma, como frente a quienes habiendo recurrido dicha resolución vieron desestimado su recurso en vía judicial, dado que solo a quienes obtuvieron en vía judicial el reconocimiento de su derecho les deniega el INSS la revisión de su pensión. Esta situación reúne, a su juicio, todas las notas que caracterizan la existencia de una vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), en la que habría incurrido igualmente, de manera mediata, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al no reparar la vulneración cometida por el organismo administrativo.

En relación con ello, lo primero que debemos señalar es que no es obstáculo para que haya de analizarse una eventual vulneración del derecho a la igualdad ante la ley el hecho de que en el proceso a quo se haya debatido sobre la aplicación o no al caso considerado de la excepción de cosa juzgada, lo que, según hemos señalado en numerosas ocasiones, constituye una cuestión que, en principio, no traspasa los límites de la legalidad ordinaria. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal Constitucional, de un lado, la función jurisdiccional que con carácter exclusivo confiere el art. 117.3 CE a los órganos judiciales no impide que en esta sede constitucional pueda ser revisada la interpretación judicial de las Leyes cuando de ella puedan resultar afectados derechos fundamentales y libertades públicas, pues en tal caso la interpretación y aplicación de la norma adquiere relevancia constitucional (SSTC 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 103/1990, de 4 de junio, FJ 2; y 39/1992, de 30 de marzo, FJ 5) y, de otro, el principio de igualdad puede resultar vulnerado cuando los Jueces y Tribunales apliquen las normas jurídicas con un criterio interpretativo que produzca o no corrija un trato discrimina-

torio en relación con otras situaciones válidamente comparables y además la norma a aplicar sea susceptible de distinta interpretación que, siendo admisible en Derecho, conduzca a eliminar la desigualdad injustificada que, en otro caso, se produciría (STC 39/1992, de 30 de marzo, FJ 5).

Las precedentes consideraciones, como es obvio, deben ser entendidas en el sentido de que no compete a este Tribunal Constitucional interpretar los preceptos legales en juego en el presente supuesto, ni, más concretamente, pronunciarse sobre los requisitos reclamados BOE núm. 284 Suplemento Martes 28 noviembre 2006 51 jurisprudencialmente para la aplicación del art. 222 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), sino únicamente decidir si la denegación administrativa de la solicitada revisión de la pensión reconocida, confirmada por Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 8 de enero de 2003, resulta contraria al art. 14 CE.

4. En este sentido parece pertinente recordar que, según reiterada doctrina constitucional, el art. 14 CE, que dispone que «los españoles son iguales ante la ley», establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual, impone una obligación a los poderes públicos de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita el poder legislativo y los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas, así como que la igualdad a la que se refiere, que es la igualdad jurídica o igualdad ante la ley, no comporta necesariamente una igualdad material, lo que significa que a los supuestos de hecho iguales deben ser aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también, y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados (STC 49/1982, de 14 de julio, FJ 2). Como ha afirmado reiteradamente este Tribunal, el juicio de igualdad constituye un juicio de carácter relacional que requie-

re como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 10) y, de otro, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso (SSTC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 6; 29/1987, de 6 de marzo, FJ 5; 1/2001, de 15 de enero, FJ 3). Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma (STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 5).

Así pues «el juicio de igualdad ex art. 14 CE exige la identidad de los supuestos fácticos que se pretenden comparar, pues lo que se deriva del citado precepto es el derecho a que supuestos de hecho sustancialmente iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas» (SSTC 212/1993, de 28 de junio, FJ 6, y 80/1994, de 13 de marzo, FJ 5, entre otras). Por ello toda alegación del derecho fundamental a la igualdad precisa para su verificación un *tertium comparationis* frente al que la desigualdad se produzca, elemento de contraste que ha de consistir en «una situación jurídica concreta en la que se encuentren otros ciudadanos u otros grupos de ciudadanos » (ATC 209/1985, de 20 de marzo, FJ 2). Consiguientemente puede decirse que dos individuos son iguales, esto es, pertenecen a la misma clase, cuando en ellos concurre una cualidad común, un *tertium comparationis*, que opera como elemento definitorio de la clase, y que son desiguales cuando tal circunstancia no se produce (STC 125/2003, de 19 de junio, FJ 4).

5. La aplicación de la doctrina descrita al caso analizado conduce necesariamente al otorgamiento del amparo, al haber visto el demandante de amparo vulnerado su derecho a la igualdad.

En efecto, debemos partir de la consideración de que el demandante ha ofrecido en este proceso constitucional un término adecuado de comparación en el que fundar el juicio de igualdad. Plantea el demandante a tal fin la situación de los pensionistas de invalidez en su misma posición de origen, que llegaron a dicha situación tras un período de invalidez provisional, computado por bases mínimas de cotización, y que vieron posteriormente revisada la base reguladora de su pensión al aplicarse por el INSS una nueva doctrina jurisprudencial establecida por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo para el cómputo de las bases de cotización durante el período de invalidez provisional. Tal término de comparación resulta evidentemente idóneo, toda vez que el recurrente se encuentra en esa misma situación, como pensionista de invalidez permanente cuya pensión fue en su día reconocida computando por bases mínimas los períodos en que estuvo en situación de invalidez provisional. Sin embargo, y a diferencia del colectivo con el que se compara, al demandante se le denegó por el INSS la revisión resultante de la aplicación de la nueva doctrina jurisprudencial. De ello resulta una diferencia sustancial en el importe de la pensión reconocida, cuya base reguladora de 105.060 pesetas (631,42 €) se habría incrementado, de acuerdo con lo recogido en los hechos probados de la Sentencia de 17 de diciembre de 2001 del Juzgado de lo Social núm. 19 de Barcelona, hasta una cuantía de 154.694 pesetas (929,73 €), de haber sido revisada conforme a los mismos criterios aplicados al colectivo objeto de comparación.

Establecido un término adecuado de comparación resta únicamente por analizar si la diferencia de trato considerada posee una justificación objetiva y razonable, toda vez que, como este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones, lo que prohíbe el principio de igualdad no es cualquier diferencia de trato, sino aquella desigualdad que resulte artificiosa o injustificada por no venir fundada en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de

valor generalmente aceptados (por todas, STC 214/2006, de 3 de julio, FJ 2).

La razón determinante de la denegación de la revisión en el caso considerado ha sido la existencia de sentencia firme en la que se establecía la base reguladora de la pensión. En efecto, el demandante de amparo había obtenido mediante Sentencia el reconocimiento de la situación de incapacidad permanente total cualificada, derivada de enfermedad común, que le había sido denegada en vía administrativa, estableciéndose en dicha Sentencia la base reguladora de la pensión reconocida, razón por la cual el INSS aprecia la existencia de cosa juzgada material, cuyo efecto negativo excluye la posibilidad de un nuevo proceso sobre la misma controversia ya resuelta mediante Sentencia firme.

Pues bien, en el presente caso no se aprecia la existencia de una justificación objetiva y razonable, resultando por el contrario arbitraria la razón opuesta por el INSS para denegar la revisión de la pensión. En efecto, el instituto de la cosa juzgada no puede ser justificación para que la Administración depare un peor tratamiento a pensionistas que se encuentran en idéntica situación y que se verían perjudicados por el único hecho de haber acudido a los órganos jurisdiccionales para obtener el reconocimiento de su derecho. Lo que está en tela de juicio en el caso de autos es el derecho fundamental a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) y frente a ello no puede oponer el INSS que la base reguladora de determinadas pensiones hubiera sido declarada en sentencia judicial firme, de la misma manera que no ha opuesto en el caso de las restantes el que su base regula-

dora hubiera quedado establecida por una resolución administrativa, pese a ser la misma igualmente firme al haber sido consentida y no recurrida o, incluso, al haber sido recurrida y desestimado el recurso en sede jurisdiccional. Porque lo que se discute no es si el INSS tenía o no la obligación de revisar el conjunto de las pensiones de invalidez permanente reconocidas mediante la aplicación de un nuevo criterio de cálculo derivado de un cambio jurisprudencial, ni los límites que respecto de tal eventual obligación pudieran derivarse del efecto de cosa juzgada, sino la cuestión más precisa y relevante desde la perspectiva constitucional de si, habiendo decidido el INSS revisar tales pensiones, puede excluir de la revisión únicamente a aquellos pensionistas que obtuvieron su pensión como consecuencia de una resolución judicial. Y la respuesta ha de ser negativa, al ocasionarse con tal exclusión una desigualdad en el tratamiento de ciudadanos en 52 Martes 28 noviembre 2006 BOE núm. 284 Suplemento idéntica situación que carece de justificación objetiva y razonable y que es, por ello, contraria al derecho a la igualdad reconocido en el art. 14 CE.

6. En consecuencia, debemos concluir apreciando la existencia de la denunciada vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) en la decisión administrativa cuestionada, vulneración en la que, de manera indirecta, ha incurrido también, al no haberla corregido, la resolución judicial que la ha confirmado, sin que resulte necesario entrar a analizar las quejas referidas al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Procedente será, por ello, el otorgamiento del amparo y el reconoci-

miento del derecho constitucional a la igualdad del demandante de amparo, para cuya efectividad bastará con anular la Sentencia de 8 de enero de 2003 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dejando firme la de 17 de diciembre de 2001 del Juzgado de lo Social núm. 19 de Barcelona que aquélla anuló, y que había estimado la demanda del recurrente y reconocido su derecho a la revisión de la base reguladora de su pensión.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional,

POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Francisco Pedrero Asensio y, en consecuencia:

1.º Reconocer su derecho fundamental a la igualdad (art. 14 CE).

2.º Anular la Sentencia de 8 de enero de 2003 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso de suplicación 1683-2002, declarando la firmeza de la de 17 de diciembre de 2001 del Juzgado de lo Social núm. 19 de Barcelona. Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

INTERNACIONAL

UNIÓN EUROPEA

La Comisión Europea ha dado marcha atrás a la **portabilidad de las pensiones complementarias**. Aunque en un primer borrador de directiva existía la posibilidad de que los trabajadores se llevaran consigo sus planes de pensiones al cambiar de trabajo y de país, en el último texto presentado ya no se contempla. La propuesta de la Comisión se limita a establecer estándares mínimos comunes para acceder a estas prestaciones y para otorgar un tratamiento similar a los derechos que los trabajadores acumulan en sus empresas. El tema de la portabilidad queda pendiente y deberá examinarse en el futuro, puesto que una cláusula de la directiva presentada exige que así se haga a los cinco años de entrada en vigor de la norma.

ALEMANIA

La buena marcha de la economía alemana ha permitido reducir las cifras de trabajadores en paro. Ante esta situación positiva, el Gobierno Federal redujo la **cuota al seguro de desempleo** de un 6,5% al 4,2%, a principios de año y volverá a reducirla, a partir del 1 de enero de 2008, hasta el 3,5%. De este modo los cotizantes -empresa y trabajador a partes iguales-, se podrán beneficiar del superávit de la Agencia Federal de Empleo. Sin embargo, ya han surgido posturas contrarias a esta medida porque hay quienes prefieren que se prolongue la prestación por desempleo, en lugar de reducir la cuota al seguro y quienes abogan por una reducción aún mayor, hasta llegar al 3,2%.

PERÚ

La necesidad de **reforma del sistema de pensiones** peruano ha adquirido ya carácter de urgente, debido a la quiebra de su sistema nacional (SNP). No ha sido posible el sostenimiento de un sistema privado junto a un sistema nacional de reparto, y ahora se inclinan hacia una estructura integrada que permita la coexistencia de aportes solidarios y cuentas individuales. En la Comisión de Seguridad Social se aprobó por mayoría el dictamen que propone una Ley Marco para el Ordenamiento y Universalización de la Seguridad Social, propuesta que incluye derechos al seguro universal de salud, pensiones y riesgos de trabajo. Sus fuentes de financiación deberá fijarlas el ejecutivo a partir de aportes de trabajadores y empresarios y de impuestos. Con el desarrollo de esta ley marco, el Estado ofrecería una protección básica a toda la población sin discriminación y en condicio-

nes adecuadas de oportunidad, calidad y dignidad, dando prioridad a los grupos más vulnerables y excluidos.

SUIZA

El pueblo suizo aprobó la quinta reforma del **seguro de invalidez** que implica, entre otras medidas, una reducción de las pensiones, siendo ésta la primera vez que los suizos aceptan una reducción de pensiones del sistema de la seguridad social. Esta reforma servirá para empezar a reducir la deuda del seguro, que supera los 9.000 millones de francos y aumenta en 1.000 más cada año. En este primer semestre se han concedido un 4% menos de pensiones de invalidez que en 2006 pero serán necesarias más reformas para sanear el sistema. Además de un posible incremento del IVA se ha planteado la formación de un fondo de reserva propio, mayores restricciones para el acceso a estas pensiones y la creación de un grupo de inspectores que desarrollarían funciones de control en Suiza y en el extranjero.

PAÍSES BAJOS

Se está estudiando la posibilidad de aumentar paulatina y parcialmente la **edad de jubilación**, como medida para poder hacer frente a los gastos crecientes del envejecimiento de la población. Esta prolongación de la vida laboral iría acompañada de reducciones fiscales para animar a los trabajadores a permanecer en activo. Los sindicatos y el Ministerio del Interior han firmado un acuerdo provisional hasta 2010 para que los funcionarios de la administración central puedan trabajar hasta los 67 años, aunque se considera que la edad de jubilación en este sector podría alcanzar los 70 años. Otra de las medidas pensadas para obtener más ingresos es la de gravar las pensiones complementarias de vejez un año antes de lo previsto por el Gobierno y afectará a todos los que cobren pensiones complementarias superiores a los 18.000 euros anuales.

GRECIA

La **reforma de las pensiones** es tema central de debate en el Parlamento griego. El Ministro de Empleo, Basilis Magginas ha hecho una invitación al diálogo para sacar adelante un proyecto centrado en la financiación del sistema, en la unificación de las Cajas, en la explotación de sus fondos y en evitar la evasión de fondos, todo ello con el objetivo de respetar los límites de edad y de no reducir la cuantía de las

prestaciones. Ya se han mantenido reuniones con representantes de los jubilados y se ha anunciado el aumento de las pensiones asistenciales, de las que reciben los agricultores y un incremento de bonificaciones fiscales para los jubilados. El Gobierno está preocupado por el aumento del número de prejubilaciones, como consecuencia de las modificaciones que anuncia la reforma del sistema y que suponen una gran carga para la seguridad social. Las prejubilaciones se han triplicado respecto al año anterior en que se registraron 9.825 casos.

FRANCIA

El Gobierno francés ha presentado el proyecto de Ley de **Financiación de la Seguridad Social** para 2008. El objetivo prioritario es el de reducir el importante déficit del régimen general, cuya previsión es de 12.700 millones para el próximo año. Entre las medidas propuestas para la contención del gasto se encuentran franquicias diversas en la atención sanitaria, a cargo del asegurado, modificaciones en las prestaciones familiares, en la financiación de los hospitales y en la revaloración de pensiones y un aumento de las cargas sociales que gravan las jubilaciones anticipadas. Por otro lado, también van a ser objeto de reforma los **regímenes especiales de jubilación** de los empleados públicos por constituir una "injusticia escandalosa" respecto a los demás ciudadanos, según declaraciones del Primer Ministro. A las medidas anunciadas, que implican un importante recorte de derechos, se han opuesto los sindicatos con nueve días de huelga en los transportes públicos, aunque la esencia de la reforma permanece intacta: el tiempo de cotización para lograr el 100% de la jubilación, en el caso de los trabajadores ferroviarios, será de 40 años, los mismos que para el resto de los franceses.

ESTADOS UNIDOS

Se plantea de nuevo la **reestructuración de la seguridad social** basándose en un informe del Departamento del Tesoro. En él se refleja la necesidad de incrementar las cotizaciones o de reducir las prestaciones como única manera de conseguir la viabilidad del sistema. Si no se modifica la situación, se calcula que, para 2017, se alcanzará el punto en el que el coste de las prestaciones será más elevado que el de los ingresos por cotizaciones y, en el año 2041, se agotarían los fondos de las reservas.

AUSTRIA

El Gobierno austriaco intenta reformar las **pensiones de invalidez** para eliminar discriminaciones entre determinados colectivos y evitar que sean un coladero para obtener jubilaciones anticipadas. Actualmente, un trabajador sin formación cobra pensión de invalidez sólo cuando no puede ejercer ninguna actividad económica, mientras que el requisito de las personas con formación es el de no poder realizar

su profesión habitual. Se pretende acabar con esta situación injusta y facilitar el acceso a esta pensión a todos los trabajadores enfermos. Por otra parte, también se pretende frenar las jubilaciones anticipadas a través de las pensiones de invalidez que, tal como destacó la OCDE en un estudio con datos del año 2005, más de un tercio de los nuevos pensionistas son de invalidez. En Austria el número de estos beneficiarios es excesivamente elevado en comparación con el de otros países.

RUMANIA

El **sistema de pensiones** en Rumania se encuentra en plena reforma. Desde el pasado septiembre los trabajadores rumanos empezaron a cotizar a los fondos de pensiones privados, a los que se destinarán este primer año, el 2% del total de las cotizaciones y se irá aumentando hasta alcanzar el 6% en 2016. La introducción de este sistema no implicará la supresión de las pensiones estatales pero sí causará un gasto anual del 0,3% del PIB, por lo que el Banco Mundial ha sugerido la adopción de medidas alternativas como el aumento de la edad de retiro. También el Fondo Monetario Internacional ha llamado la atención al Gobierno rumano por su decisión de aumentar las pensiones y ha precisado que serán necesarias fuentes suplementarias de financiación para paliar los desequilibrios económicos que esa medida puede causar. Sin embargo, el Gobierno, al incrementar las pensiones, se ha hecho eco de las protestas de los jubilados en varias regiones del país, pidiendo un aumento igual al 45% del sueldo medio bruto, y a los resultados de un sondeo sobre pensiones en el que el 91% de los rumanos "considera que las pensiones actuales son totalmente insuficientes para garantizar una renta decente".

BOLIVIA

El **proyecto de la nueva Ley General de Pensiones** modifica en gran medida la estructura del sistema actual de protección. Desaparecerán las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y se crearán una Tesorería General de la Seguridad Social, una Administradora Nacional de Pensiones y un Instituto Nacional de la Seguridad Social que será el que regule, planifique, controle y coordine los seguros a corto y a largo plazo. Además, si se aprueba esta ley se retornará al sistema solidario, se sustituirá la capitalización individual por la colectiva, quedarán establecidas pensiones de jubilación, viudedad, invalidez, riesgos profesionales, pagos globales y gastos de funeral y la edad de jubilación se establecerá en 55 años tanto para hombres como para mujeres.

Información obtenida de los documentos elaborados por la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y de la prensa nacional.

PRESENTACIÓN DEL NÚMERO 17 DE FORO DE SEGURIDAD SOCIAL

Debido a la ausencia de varios ex secretarios de estado de seguridad social, convocados a las mesas redondas de las IV Jornadas Técnicas, la Organización planificó la presentación del número 17 de la revista Foro de Seguridad Social, salida de la imprenta pocas fechas antes del encuentro en Benidorm.

El presidente de la Asociación, don José Eduardo Pérez Madrid, consideró estos hechos como una feliz coincidencia porque el número 17 de Foro trataba monográficamente el tema de la reforma de la seguridad social, y podría presentarse en unas Jornadas cuyo lema era "La seguridad social del futuro". Aprovechó también su intervención en este acto para destacar la importancia de esta revista en los círculos científicos y técnicos relacionados con el sector de la seguridad social y señaló el gran número de consultas que recibe su página web, a la que se puede llegar bien directamente, bien a través de los buscadores más conocidos como Google.

Fue el propio director de la revista, don Domingo Andrés Sánchez Navarro, acompañado por el subdirector, don Juan José Sanjuán Marín, quien inició la presentación. Destacó, en primer lugar, que en su labor directiva ha cambiado pocas cosas respecto al equipo anterior, encabezado por Bernardo Gonzalo. Incorporó en el Consejo editorial a sus dos maestros de la Universidad de Murcia, Jesús M^a Galiana Moreno y Faustino Cavas Martínez y se ha procurado el apoyo inestimable de Juan José Sanjuán, que le ayuda a salvar la distancia entre Murcia, donde él reside, y los centros de decisión que se encuentran en Madrid. También ha modificado la orientación de la revista en cuanto que los números publicados, en los aproximadamente dos años que lleva como director, han sido números monográficos, creados con el objetivo de que, en cada despacho del técnico de seguridad social, exista un número que tenga que ser consultado para determinados asuntos. Reconoció que este tipo de publicación resulta más cara pero considera que prestigia al Cuerpo de Técnicos y, mucho más a la Asociación, gracias a la cual se edita la revista. Por supuesto, los números publicados son plurales porque no se tiene en cuenta el pensamiento político de los colaboradores sino su prestigio intelectual y administrativo.



En cuanto a los esquemas organizativos no ha cambiado en nada su estructura y reconoció que, también, ha asumido el mayor problema que tiene la revista y que es su financiación.

Sobre este tema comentó que se han conseguido más de 50.000 euros, para los números monográficos publicados, gracias a las aportaciones del Ministerio de Trabajo, a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social; de la Dirección de Trabajo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de Ibermutuamur y de Caja Murcia.

Finalizó su intervención destacando que desde Foro de Seguridad Social se defienden los principios informantes del Pacto de Toledo, la gestión pública y estatal, el principio de solidaridad en sus tres vertientes: intergeneracional, interterritorial e interpersonal y los principios de contributividad y proporcionalidad. Y a todo ello responde el editorial del número presentado. Según sus propias palabras "nos constituimos en defensores, por vocación y por sentimiento, de la vigente seguridad social española".

A continuación intervino el subdirector, don Juan José Sanjuán Marín, cuyas palabras se centraron en la descripción de las secciones de la revista y en el contenido del número que se presentaba. Hizo una especial mención de la sección de documentos, muy amplia en este caso, porque recoge los textos sobre los que se basa la próxima reforma del sistema de protección, y de la reseña del homenaje que se hizo a Luis Enrique de la Villa, con motivo de jubilación, por la importancia que su labor ha tenido en la formación de los técnicos de seguridad social. Insistió también en las dificultades financieras que tiene la revista y agradeció, en este sentido, la colaboración de los que se involucran en cada uno de los números que se publican. A pesar de que la edición electrónica reduciría, en gran medida, este problema, se mostró partidario de mantener la impresión en papel debido a que sigue teniendo mejor acogida por sus lectores. Reconoció que la razón de su trabajo y el de muchos otros en Foro de Seguridad Social, se debe al puro romanticismo, pero también al prestigio que ha adquirido la revista y que continúa aumentando con el tiempo. ●



INAUGURACIÓN DE LAS IV JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL

El día 5 de junio de 2007 dieron comienzo las IV Jornadas Técnicas de Seguridad Social, organizadas por la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social (ATASS), unas Jornadas intensas y casi sin descanso, a lo largo de 48 horas, para abordar, desde distintos aspectos políticos y de gestión, cómo será “La Seguridad Social del futuro”, lema elegido en este encuentro.

En el acto de inauguración, estuvieron presentes la Subsecretaria del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, D^a Aurora Domínguez González y la Subsecretaria del Ministerio de Justicia, D^a Susana Peri Gómez en quien se da la circunstancia de ser, además, Técnico de Seguridad Social y miembro de la Asociación.

Las palabras introductorias fueron pronunciadas por el Presidente de ATASS, D. José Eduardo Pérez Madrid, quien resaltó la importancia de este nuevo encuentro de los Técnicos, el cuarto, tanto por la continuidad de la actividad de la Asociación, como por la organización de estas IV Jornadas en torno a mesas redondas, con lo que se aseguraba el diálogo y el debate, así como también la manifestación de pluralidad de criterios y opiniones. Con esta labor, se viene a demostrar, dijo el Presidente, que en estos momentos, la Asociación es un auténtico “think tank”, es decir, un tanque del pensamiento y de la acción.

Seguidamente tomó la palabra la Subsecretaria del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, quien manifestó su satisfacción por encontrarse en la apertura de unas jornadas técnicas organizadas por un cuerpo profesional tan prestigioso, dentro de la Administración pública española, como el de los Técnicos de Seguridad Social. El lema elegido responde al dinamismo de este Cuerpo de funcionarios y al compromiso con su propio trabajo, porque “mira a la Organización en la que trabaja y a la que sirve no desde la nostalgia en el pasado sino con la esperanza en el futuro”.



A propósito del lema de las Jornadas, la Subsecretaria apuntó varios elementos con los que debería contar la Seguridad Social del futuro, entre los que destacó: el compromiso con una gestión simplificada, racional y solvente; postura proactiva en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos; incorporación de modernos procedimientos de gestión y de nuevas tecnologías informáticas y telemáticas y, sobre todo, que sea cercana al ciudadano y que busque permanentemente los mayores niveles de calidad a través de una evaluación continuada de sus servicios.

La historia de la Seguridad Social ha mostrado su carácter dinámico a lo largo de sus más de cien años de andadura, y las reformas que se han llevado a cabo en esta legislatura, así como las que están en trámites parlamentarios, evidencian que ese dinamismo continúa hoy en día. En este sentido, la Subsecretaria hizo una breve referencia al contenido de las normas que han supuesto o van a suponer modificaciones en el sistema protector y que son: la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, el Proyecto de Ley sobre medidas de Seguridad Social y el Anteproyecto de Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Y también aseguró que la puesta en práctica de estas reformas culminará con éxito porque descansa en la gran profesionalidad de los diferentes colectivos que prestan sus servicios en la Seguridad Social, especialmente el Cuerpo de Técnicos. ●

CLAUSURA IV JORNADAS

La clausura de las Jornadas estuvo presidida por la Subdelegada del Gobierno en Alicante, doña Encarnación Llinares Cuesta, junto al Concejal de Seguridad de Benidorm, don José Ramón González, en representación del Alcalde de la ciudad, y doña Maite Iraola, del Grupo Municipal Socialista. Todos ellos fueron acompañados por el Presidente de la Asociación de Técnicos, don José Eduardo Pérez Madrid, quien aprovechó los últimos momentos de las Jornadas para comentar algunos aspectos del encuentro. En primer lugar hizo referencia al sistema elegido de mesas redondas, reconociendo la dificultad de reunir a los distintos cargos institucionales que estaban anunciados, como de hecho había sucedido, pero admitiendo también que es una apuesta más enriquecedora porque da lugar al debate y a la aportación de ideas plurales. En segundo lugar, se hizo eco de ciertas críticas sobre la reiteración de los temas tratados en la sucesión de Jornadas Técnicas organizadas por la Asociación y, en este punto, argumentó su respuesta a través de una similitud con el mundo musical, en cuanto que si la música es siempre la misma, porque el tema común es la seguridad social, la letra siempre varía. Para finalizar su intervención, el presidente de ATASS adelantó la publicación, a través de Inter-

net, de una breve encuesta dirigida a todos los asociados, con el objeto de recabar su impresión sobre estas Jornadas y contar con esas aportaciones para organizar futuros encuentros.

Seguidamente tomó la palabra la Subdelegada del Gobierno en Alicante, quien felicitó a los organizadores de las Jornadas y agradeció a todos los participantes sus colaboraciones y reflexiones, porque todas ellas redundarán en una mejora de la seguridad social del futuro. Reconoció en el Cuerpo de Técnicos su vocación, su labor de formación y sus aportaciones para mejorar la protección social y, como representante del Gobierno, centró su intervención en resaltar la apuesta decidida del Ejecutivo por el impulso y el desarrollo de las políticas de protección. En este punto destacó que el diálogo entre los interlocutores sociales y el Gobierno había fructificado en temas como la reforma del mercado de trabajo y ahora en la reforma de la seguridad social, que se encuentra en trámite parlamentario. Para la señora Llinares, esta reforma asegurará la sostenibilidad futura del sistema y hará posible, en los próximos años, un significativo incremento del gasto social y de las políticas de apoyo a las familias. Las aportaciones al fondo de reserva de la seguridad social han hecho que éste supere ya los 40.334 millones de euros y, en el 2007, la cantidad prevista para su incremento es de 6.401 millones. Por último, reiteró el compromiso del Presidente del Gobierno con una seguridad social que proporcione mayor servicio público a la ciudadanía y que, junto al esfuerzo de los profesionales que trabajan en ella, se consiga una administración más eficaz, más ágil, cercana al ciudadano, y que ponga remedio a las situaciones sociales de necesidad. ●



Asamblea General de la Asociación



El día 7 de junio de 2007 se celebró la Asamblea General de la Asociación del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social, después de finalizar las Jornadas. En el del día de la convocatoria figuraban los siguientes puntos:

- Informe del Presidente
- Informe del Tesorero
- Informe sobre las elecciones sindicales pasadas y FEDECA
- Elección de la Comisión Ejecutiva de la Asociación
- Ruegos y preguntas

Inició D. José Eduardo Pérez Madrid la sesión informando sobre las líneas de actuación que había seguido la Comisión Ejecutiva desde su elección dos años atrás. Los puntos principales de su actividad se centraron en reivindicar el nivel 26 para el ingreso de los técnicos en la Administración de la Seguridad Social y en la mejora de la situación de los técnicos que se encontraban en puestos con nivel inferior al nivel 24.

Seguidamente el Tesorero, D. Valentín Moreno Gómez, informó sobre el ejercicio económico desde el año 2005, para someter las cuentas a la Asamblea, que fueron aprobadas por unanimidad.

En el tercer punto del día, el Secretario de la Asociación presentó los datos sobre las pasadas elecciones sindicales en la Administración General del Estado y la participación de FEDECA, dando lectura a diversos documentos, entre los que se incluyó uno enviado por el MAP a FEDECA relativo al futuro del estatuto del personal directivo.

A continuación, la Asamblea dio paso a la votación para la elegir a la nueva Comisión Ejecutiva, votación que se realizó a mano alzada y que incluía los votos delegados. Se proclamó vencedora, al recibir los 69 votos posibles, la candidatura cuya composición se refleja en el cuadro.

La Asamblea se cerró con el turno de ruegos y preguntas en el que varios asistentes manifestaron su inquietud respecto al desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público y sobre la necesidad de impulsar la actuación de la Asociación para defender los intereses del Cuerpo Superior de Técnicos. ●

COMISIÓN EJECUTIVA

Elegida, de manera unánime, por la Asamblea General Ordinaria celebrada el 7 de junio de 2007 (Benidorm)

NOMBRE Y APELLIDOS	ENTIDAD	PROVINCIA
JOSÉ-EDUARDO PÉREZ MADRID	INSS	ALBACETE
JAIME CRUZ ROJO	MTAS. SUBSECRETARÍA	MADRID
JAIME MANUEL VALDÉS	INSS. SSCC	MADRID
JULIA TERCERO VALENTÍN	MTAS. SUBSECRETARÍA	MADRID
FERNANDO DEL CUVILLO SILOS	MTAS. SUBSECRETARÍA	MADRID
ÁNGELA ALONSO DIAZ	INSS. DP	MADRID
MARÍA JESÚS ESTEBAN BAOS	TGSS. SS CC	MADRID
MARÍA JOSÉ JAVALOYES LÓPEZ	MTAS. INJUVE	MADRID
JOSÉ AGUSTÍN GONZÁLEZ ROMO	INEM	MURCIA
VALENTÍN MORENO GÓMEZ	ISM. SS CC	MADRID
JOSÉ ARNANDIS CASANOVES	INSS	ALICANTE
ALFREDO MELERO SÁNCHEZ	MINISTERIO DE JUSTICIA	MADRID
FERNANDO POZUELO PÉREZ	MAP. INAP	MADRID
SUPLENTE:		
DANIEL GARCÍA SANCHEZ	MTAS. SESS	MADRID

Entrega de medallas ATASS

Coincidiendo con la celebración de la Asamblea de la Asociación del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social (ATASS), su Presidente, D. José Eduardo Pérez Madrid, hizo entrega de las medallas conmemorativas ATASS. Este galardón se otorga, cada dos años, a personas a las que se reconoce su trabajo en favor de la Asociación y se quiere recompensar singularmente con un reconocimiento público. En este caso, los elegidos estaban directamente relacionados con la revista publicada por la Asociación, Foro de Seguridad Social, ya que las medallas fueron entregadas a D. Ernesto Fernández-Xesta y Vázquez, perteneciente a anteriores Comisiones Ejecutivas y antiguo miembro del Consejo de redacción de Foro y a Domingo Andrés Sánchez Navarro, actual director de la revista. Ambos agradecieron con unas breves palabras el reconocimiento de sus compañeros hacia su labor asociativa. ●



BREVES

Cumbre iberoamericana

Del 8 al 10 de noviembre de 2007, se celebró en Santiago de Chile la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que reunió a los representantes de los 22 países miembros de la Comunidad Iberoamericana. El lema que presidió esta reunión fue “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica”. Sus conclusiones, comunicados y declaraciones finales recogieron los proyectos y las líneas básicas de actuación para conseguir, niveles crecientes de protección y de asistencia social. Entre otros objetivos, se pretende lograr el establecimiento de sistemas protectores de cobertura universal, recurriendo a instrumentos contributivos, no contributivos y solidarios, y financiados con fondos públicos.

Para ello, los países firmantes acordaron el compromiso expreso de impulsar los procedimientos necesarios para que entre en vigor, lo antes posible, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, un Convenio que se aplicará a los trabajadores nacionales, a sus familiares y a los nacionales de terceros países, en tanto presten servicio en alguno de los Estados firmantes. Su objeto de aplicación se limita a las prestaciones de carácter contributivo de invalidez, supervivencia y accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y, para que entre en vigor, se necesita la ratificación

de, al menos, siete de los países que forman la Comunidad Iberoamericana. Parece que se va a conseguir el compromiso de los responsables de seguridad social en Iberoamérica, suscrito en la reunión celebrada en Segovia en 2005. ●

Trabajar después de jubilarse

La Asociación sin ánimo de lucro, GID, ha elaborado el estudio “La gestión de los ingresos y los gastos por parte de los pensionistas españoles”. Este estudio se incluye en el programa del Ministerio de Trabajo de Fomento de la Investigación de la Protección Social y ha sido dirigido por el catedrático de Sociología y Ciencias Políticas, Domingo Comas Arnau. Según los datos que ofrece en sus páginas, más de 1,5 millones de jubilados tienen un trabajo remunerado, en concreto 1.530.000, de los que 800.000 proceden de prejubilaciones. Todos ellos forman parte del colectivo de “activos encubiertos” de nuestra economía, que trabajan en sectores tan distintos como el campo, la hostelería, servicios financieros o empresas tecnológicas. La principal causa del crecimiento de la economía sumergida es la prejubilación que, unida al buen estado físico y mental de las personas que abandonan su actividad a partir de los 50 años, hace que se busquen unos ingresos económicos alternativos, pero esta situación se extiende también a los que cobran una pensión de la Seguridad Social. ●

Mayor protección para los trabajadores autónomos

Desde el pasado 12 de octubre de 2007, se encuentra en vigor la Ley 20/ 2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo. Esta Ley, que fue aprobada por unanimidad en el Parlamento el 27 de junio, ha supuesto, según el Ministro Caldera, el punto final a la situación de desprotección en la que han vivido los más de tres millones de autónomos de este país.

A partir de ahora, se ofrece una mayor garantía de sus derechos individuales y colectivos y una más amplia protección social. En este campo se reconoce la protección por desempleo, por accidente laboral y enfermedad profesional, la posibilidad de jubilación anticipada en algunos supuestos y el permiso de paternidad, entre otras mejoras.

El Estatuto afronta de manera especial la situación de los autónomos dependientes y todos los trabajadores afectados han sido informados por el Gobierno, a través de una carta, del calendario de aplicación de las nuevas medidas. ●

Aprobada por el Parlamento la nueva reforma de la Seguridad Social

El 27 de noviembre el Congreso aprobó la nueva Ley de Medidas en Materia de Seguridad Social, tras su paso por el Senado. Esta Ley desarrolla una reforma global del sistema, según el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social, firmado el 13 de julio de 2006 por el Gobierno, CEOE, CEPYME, UGT y CCOO en el Palacio de La Moncloa. Según informaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, “el texto mantiene el contenido fundamental del Acuerdo y ha añadido enmiendas transnacionales que rellenan lagunas del sistema y mejoran la protección de huérfanos, discapacitados y viudas con hijos menores”.

Precisamente el anterior número de esta revista se dedicó, íntegramente, a la entonces propuesta de reforma, y en él pueden comprobarse los cambios introducidos durante la tramitación parlamentaria, respecto de los textos originales, así como revisar las opiniones de expertos en temas de seguridad social sobre la que ya es nueva realidad de nuestro sistema protector. ●

Se mantiene la cartera de inversión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

Parece que en esta legislatura no saldrá adelante la ley que reformará el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y que permitiría ampliar su cartera de inversiones con productos más arriesgados. La última decisión del Comité de Gestión del Fondo ha sido la de invertir 1.785,7 millones de euros en deuda pública española y extranjera (1.285,50 millones (71,99%) se invertirán en deuda española y 500 (28%) millones de euros, en deuda de los Países Bajos y Francia.

La oposición total del Partido Popular al texto de reforma presentado por el Gobierno y la inestabilidad financiera internacional, tras la crisis iniciada en el mercado hipotecario de Estados Unidos, han paralizado el proyecto. El Fondo de Reserva de la Seguridad Social, por su volumen e importancia para el futuro del pago de pensiones, debe contar con el mayor respaldo político posible y así mantener el compromiso del Pacto de Toledo en todo lo que se refiera a operar cambios en el sistema. ●

Jubilación parcial para los empleados públicos

Esta es la petición que el sindicato Comisiones Obreras hace al MAP para que se haga efectiva la posibilidad de que los empleados públicos se puedan acoger a la jubilación anticipada y parcial, según se recoge en el Estatuto Básico del Empleado Público.

El sindicato considera que así se pondría fin a una situación de agravio que afecta, principalmente, a los funcionarios, porque el personal laboral de los ayuntamientos y el laboral y estatutario de las comunidades autónomas puede acogerse a la jubilación parcial. Sin embargo, esta medida podría tardar en llegar ya que el MAP estima que se necesita una normativa de ámbito estatal y una adecuada planificación de recursos humanos. ●

LIBROS

EL ACCIDENTE DE TRABAJO EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Autor: José Antonio Fernández Avilés
Atelier, Barcelona 2007 • 265 páginas

Este libro brinda al lector una reflexión global y crítica sobre las peculiaridades del régimen jurídico de protección frente a los accidentes de trabajo, su evolución histórica y su controvertida justificación objetiva. ●



EXTENSIÓN DE LA VIDA LABORAL O INSERCIÓN TEMPRANA DE JÓVENES: ALTERNATIVAS AL SISTEMA DE PENSIONES

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales • Madrid, 2007 • 373 páginas

Dentro de la problemática de la sostenibilidad del sistema de pensiones, se estudia el alargamiento de la vida laboral, bien por la incorporación más temprana al trabajo bien por el retraso en la edad de jubilación, como medio de compensar el aumento de la tasa de dependencia demográfica. ●



INCUMPLIMIENTOS EMPRESARIALES EN LOS ACTOS DE ENCUADRAMIENTO Y RESPONSABILIDAD DE LAS MUTUAS

Autor: Juan José Fernández Domínguez,
Tirant lo Blanch, Valencia 2007

La cobertura por el empresario de las contingencias profesionales (o la incapacidad temporal común) con la Entidad Gestora o una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, le exonera de hacer frente a sus consecuencias en caso de acaecer el siniestro. Sin embargo, dicho traslado de responsabilidad puede no actuar en caso de incumplimiento de sus obligaciones fundamentales: falta de encuadramiento y/o opción de aseguramiento y ausencia de afiliación, alta y cotización. ●



ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

Varios autores • Aranzadi, 2007
1.200 páginas

Colección de artículos en los que se recopila la doctrina publicada sobre las contingencias profesionales, su protección específica y las responsabilidades que se derivan del incumplimiento de las obligaciones empresariales en todos los ámbitos, incluido el de la Seguridad Social. Está dividido por materias y ordenado cronológicamente. ●



AGENDA

PRIMER FORO MUNDIAL DE SEGURIDAD SOCIAL

Durante el pasado mes de septiembre, entre los días 10 y 15, se celebró en Moscú el Primer Foro Mundial de la Seguridad Social, en el marco de la 29ª Asamblea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Políticos, administradores y académicos de 126 países se dieron cita en este Foro, que ha supuesto un nuevo lugar de encuentro para el planteamiento, la discusión y el debate de cuestiones que afectan a la seguridad social del presente y del futuro.

El resultado de esta reunión ha dado lugar a numerosos documentos que recogen todos los temas tratados en ella; sin embargo, y ante la imposibilidad de resumirlos todos, se destacan algunos relacionados directamente con las ponencias presentadas en las IV Jornadas Técnicas de Seguridad Social y cuya importancia es indiscutible: el envejecimiento de la sociedad, el aumento del gasto en protección social como consecuencia de ese envejecimiento, y los cambios habidos en las Organizaciones de seguridad social.

La Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes sostuvo que el envejecimiento es un problema de la sociedad pero no un problema de pensiones. A pesar del cambio sufrido en el mundo desarrollado por los elevados niveles de desempleo, el aumento de la longevidad y la caída de las tasas de fertilidad, que hacen tambalear la cobertura de las pensiones, se apoyó la búsqueda de soluciones que permitan la sostenibilidad financiera de los sistemas. En este punto se sostuvo que debería promoverse activamente la prolongación de la vida laboral.

Por su parte, la Comisión Técnica de Estudios Estadísticos, Actuariales y Financieros manifestó el papel decisivo de los actuarios en la predicción de gastos futuros de la seguridad social. Son muchos los factores que han de considerarse para llegar a esas predicciones, desde las constantes poblacionales a las laborales y las económicas. Sin embargo, reconocieron que también son importantes las presiones políticas bajo las que deben trabajar y que les empujan muchas veces a utilizar supuestos que no son adecuados. Manifestaron su queja por estas situaciones y un deseo generalizado de basarse en las directrices actuariales internacionales vigentes.

En cuanto a las Organizaciones de Seguridad Social, la Comisión Técnica de Gestión, Organización y Métodos, planteó si estas organizaciones deben sólo gestionar o bien liderar el cambio que se está produciendo en el paso de una cultura de la "producción" a una cultura de los "servicios". Hoy día existe una demanda para el desarrollo de administraciones de seguridad social de "elevado rendimiento" que se encuentren en mejores condiciones para producir "valores públicos y resultados sociales". Tienen que conjugar elementos como la planificación, el compromiso, la comunicación eficaz, el liderazgo y la gestión del riesgo. En la reunión se admitió que los cambios producidos desde el interior tienen más probabilidad de lograr el éxito que si vienen impuestos, aunque también se aceptó que el cambio lleva un cansancio y que su puesta en práctica puede ser compleja. ●

Para más información: www.issa.int

RESÚMENES

En esta página se recogen los resúmenes de los artículos publicados en el número 17 de nuestra revista, cuyo número se dedicó, con carácter monográfico al proyecto de reforma de la Seguridad Social.

Joaquín García Murcia,

María Antonia Castro Argüelles e Iván Antonio Rodríguez Cardo

La estructura del sistema de seguridad social y su proyectada reforma

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 6-28

Se revisan en este estudio las reformas en la estructura de la Seguridad Social en tres momentos de su evolución: la Ley de Bases de 1963, los primeros intentos de simplificación y racionalización del sistema y el período entre el Pacto de Toledo y el Acuerdo de 2006. Referido a este último proyecto se dedica un apartado concreto a las modificaciones del Régimen Especial Agrario y a su posible alcance. En la valoración final del proyecto de reforma, los autores consideran una buena estrategia la adaptación paulatina que se está llevando a cabo, desde hace unos años, entre acción protectora, generalización de nuevas contingencias y prestaciones, aunque estiman que no se conseguirá el objetivo de la simplificación del sistema debido a la falta de medidas concretas de carácter estructural.

Bartolomé Ríos Salmerón;

Francisca Ferrando García

La prestación por incapacidad temporal: equilibrio entre protección y control del fraude

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 45-55

Análisis de las reformas que han incidido sobre la gestión y el contenido de la prestación de incapacidad temporal, como la ampliación de competencias del INSS y la concatenación de las situaciones de incapacidad temporal y desempleo. También se abordan algunas propuestas para la reducción del recurso indebido a esta prestación, sin menoscabo de los niveles protectores. En las conclusiones se comenta que parte de las últimas reformas acometidas comportan, directa o indirectamente, un recorte en las prestaciones de IT y se considera urgente una reordenación de la normativa para conseguir un equilibrio entre control del fraude y protección del trabajador.

190

Adolfo Jiménez Fernández

Financiación de la Seguridad Social

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 29-37

Consideraciones sobre la financiación del presupuesto de la Seguridad Social, incluido dentro de los Generales del Estado, con especial referencia al sistema de pensiones. Se abordan, desde esta perspectiva, la evolución de la financiación del sistema español, la relación afiliados/pensionistas y la cobertura financiera de las pensiones contributivas. En la conclusión del artículo se subraya la necesidad de encontrar un equilibrio entre ingresos y gastos, a largo plazo, para lograr la estabilidad financiera del sistema y, con ese objetivo, es preciso hacer coincidir la edad legal de jubilación con la real, aumentar el carácter contributivo de las prestaciones y liberar a las cotizaciones de la cobertura de cargas que no son propias de un sistema contributivo.

Juan Martínez Moya

Maternidad y riesgo durante el embarazo: puntos críticos y reformas plasmadas en la L.O. 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 56-72

Se presentan las nuevas prestaciones de Seguridad Social, recogidas en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, respecto a la maternidad y al riesgo durante el embarazo. La trayectoria de esta reforma se muestra a partir de las estadísticas sobre prestaciones por maternidad de 2006 y 2007, y a partir, también, de un repaso de la evolución normativa protectora, que incluye los obstáculos del régimen jurídico de la protección por maternidad y la influencia de la jurisprudencia comunitaria y constitucional. El autor considera que las propuestas reformadoras son positivas, aunque habrá que estudiarlas en el tiempo para considerar mejor su valía.

Heracio Corrales Romeo

La asistencia sanitaria prestada por las Mutuas

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 38-44

Se aborda la gestión de la asistencia sanitaria, que constituye la prestación básica de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Esta prestación se estudia, en primer lugar, desde su regulación jurídica, para pasar, después, a establecer la relación entre asistencia sanitaria y prestaciones económicas, reflejada en la incapacidad temporal. Por último, se presentan informaciones y datos de la estructura y de las actividades de las Mutuas como organizaciones sanitarias que son.

José Luis Tortuero Plaza

Una de cal y otra de arena: endurecimiento de los requisitos de acceso a la jubilación y mejora de la incentivación a la permanencia en activo

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 73-82

Reflexiones sobre la reforma de la jubilación en el Proyecto de Ley de Medidas en materia de Seguridad Social. Estas reflexiones se centran en tres elementos fundamentales. El primero es el marco de la reforma. El segundo es la necesidad de cotizar más años para acceder a la misma pensión y, el tercero, hace referencia a los incentivos para permanecer en activo a partir de los 65 años. Al margen de las valoraciones particulares realizadas dentro de cada epígrafe, el autor considera positivo el balance de las reformas propuestas en el proyecto de ley.

José Antonio Panizo Robles

Jubilación parcial y anticipada. Realización de trabajos penosos, tóxicos y peligrosos

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 83-99

Análisis del contenido de las reformas que se refieren a los aspectos de anticipación en la jubilación. El estudio parte del marco socio-demográfico que condiciona esas reformas y aporta abundante material estadístico. Analiza los cambios referidos a la jubilación parcial, la jubilación anticipada y la anticipada por motivos de penosidad o peligrosidad. El objetivo de las reformas es el de corregir determinadas disfuncionalidades en el ámbito de la jubilación anticipada y flexible y se dirigen, principalmente, a desincentivar la jubilación parcial, a mejorar la cuantía cuando hay involuntariedad en el retiro, a incentivar el empleo de los trabajadores de más edad y a ordenar los casos de anticipación debido a trabajos de dureza especial.

Faustino Cavas Martínez; Francisco Javier Fernández Orrico

Acción protectora no contributiva (pensiones, complementos a mínimos y prestaciones familiares)

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 118-127

Examen y valoración de las modificaciones que contempla el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, en relación con la acción protectora de nivel no contributivo. En primer lugar se analiza su incidencia en el complemento por mínimos, para pasar, después a la ampliación del complemento por mínimos a nuevos sujetos protegidos. Se analizan, en tercer lugar las nuevas mejoras en las prestaciones por hijo a cargo y, por último, las pensiones mínimas para huérfanos discapacitados. Los autores consideran esta reforma bastante pobre e inconcreta en algunos contenidos.

Lourdes López Cumbre

Jubilación e incapacidad permanente en sus modalidades contributivas: una nueva visión desde la consideración conjunta de las situaciones objeto de cobertura

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 100-109

Estudio comparativo de las reformas de Seguridad Social en 1997 y en 2007 (proyecto de ley), en lo referido a las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente. En ambos casos se aborda una visión conjunta de las dos prestaciones, presentando su interrelación. De la reforma de 1997 se destaca la prohibición de acceso a la incapacidad permanente y su reconversión en jubilación, y en la de 2007 se contempla la ausencia de medidas que relacionen ambas prestaciones, aunque existen aspectos que repercutirán forzosamente en su interrelación.

Juan Carlos Arce Gómez

Extranjeros y asistencia sanitaria. Adecuación de la prestación a la legalidad vigente desde una perspectiva de equidad y eficiencia

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 128-135

Planteamiento de hipótesis interpretativas sobre la situación del extranjero en relación con el conjunto de prestaciones y especialmente con la asistencia sanitaria. El objetivo del autor es el de plantear dudas y forzar una reflexión que permita cambiar de perspectivas o reafirmar las que se tienen. Inicia su artículo con los problemas que supone el reconocimiento y la identificación del "emigrante", para pasar después a tratar la teoría general del extranjero y la asistencia sanitaria y, posteriormente, a los elementos que intervienen en la asignación de esta prestación al trabajador extranjero irregular.

Pedro Gete Castrillo

Prestaciones por muerte y supervivencia: una nueva realidad social

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 110-117

Comentarios a las reformas del Anteproyecto de Ley de Medidas en materia de Seguridad Social que afectan a las prestaciones por muerte y supervivencia. Las modificaciones propuestas se basan en los cambios sociales producidos, que exigen, a su vez, una adaptación del ordenamiento jurídico al nuevo status global de la mujer y de la institución familiar. Sin embargo, no se logra una reforma global de estas prestaciones, a pesar del mandato de la Ley 30/2005, sino tan sólo algunos "remiendos" insuficientes y complejos, aunque positivos. Las principales medidas recaen en la pensión de viudedad y afectan de manera marginal a la pensión de orfandad y al auxilio por defunción.

Octavio J. Granado Martínez

La consolidación de la Seguridad Social española: un acuerdo para el equilibrio

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 136-139

El artículo se compone de dos partes y en él se ofrece, brevemente, la opinión del Gobierno sobre el Proyecto de ley de medidas en materia de Seguridad Social. En la primera parte se repasan los elementos que permiten la sostenibilidad del sistema protector español y en la segunda, se presentan las propuestas de reforma, recogidas en el Acuerdo de 2006, y cuyo conjunto refuerza el sistema. Se trata de reformas racionalizadoras, que cuentan con la valoración positiva del Consejo Económico y Social y con el compromiso de los interlocutores sociales, y cuyo objetivo es el de garantizar la continuidad del crecimiento del empleo y la competitividad de las empresas españolas.

José M^a Fidalgo Velilla

Análisis de las medidas de reforma de la Seguridad Social

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 140-143

Valoración de las medidas de reforma anunciadas en el Acuerdo de 2006, enfocadas desde los parámetros actuales más influyentes en la evolución del sistema de la Seguridad Social. Se considera que la situación actual es compleja, aunque estimulante, y se sintetizan los retos que plantea el sistema en tres bloques: pagar mayor número de pensiones, aumentar sus cuantías y alargar su duración. Es por eso que las medidas del Acuerdo afectan a los ingresos, a la estructura del sistema y a las prestaciones. Para garantizar el funcionamiento y sostenibilidad del sistema, las partes firmantes han acordado la puesta en marcha de actuaciones necesarias para adaptarlo a la realidad social existente.

José María Cuevas Salvador

Análisis de las medidas de la reforma de Seguridad Social

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 149-153

Las reformas de nuestro sistema protector, acordadas en 2006, se enmarcan en la corriente reformista de los sistemas europeos de Seguridad Social, que se enfrentan a dos retos fundamentales: la evolución demográfica y la evolución del mercado laboral. Desde sus inicios hasta ahora, la Seguridad Social ha sufrido numerosas modificaciones para adaptarse a las nuevas realidades sociales que han ido apareciendo. Esta última puede permitir que el sistema avance de manera compatible con la creación de empleo y con la competitividad de las empresas, por lo que la conclusión sobre el futuro de la Seguridad Social no es pesimista.

Cándido Méndez Rodríguez

Análisis de las medidas de reforma de la Seguridad Social

Foro SS nº 17 (mayo 2007), p. 144-148

Valoración de UGT del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social. Se considera positivo que las reformas acordadas lo hayan sido con un consenso mayor que en acuerdos anteriores, que se hayan adoptado las prestaciones a la realidad de las demandas sociales y que sea un acuerdo global, ya que los compromisos afectan a la totalidad de las prestaciones y a su dinámica. Se considera negativo el desplazamiento del principio de solidaridad por el de contributividad y no se comparte la intensidad de algunas reformas. Sin embargo, el Acuerdo, en su conjunto, establece un escenario mejor para la Seguridad Social.

Jesús María Galiana Moreno

Consideraciones sobre las medidas de reforma de la Seguridad Social del Acuerdo de 13 de julio de 2006

Foro SS nº (mayo 2007), p. 154-161

Partiendo de las sucesivas reformas que ha sufrido el sistema de Seguridad Social, se revisan las propuestas en el Acuerdo de medidas de 2006. Estas propuestas, que derivan del Pacto de Toledo, no resultan novedosas y poseen luces y sombras. Se considera positivo el consenso entre el Gobierno y los interlocutores sociales, los incentivos para la prolongación de la vida laboral, las mejoras de la acción protectora y otras propuestas. Sin embargo, son criticables las reformas en la jubilación y en la incapacidad permanente y resulta reiterativo e innecesario lo referido a la separación de fuentes de financiación y al control del fraude.



IV JORNADAS TÉCNICAS DE SEGURIDAD SOCIAL

LA SEGURIDAD SOCIAL DEL FUTURO

Benidorm (Alicante - Alacant)

5 y 6 de junio de 2007

GRAN HOTEL BALI

TASS

**Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos
de la Administración de la Seguridad Social**

